

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du 26 mars 2026

Section de l'administration
Section de l'intérieur
Section sociale

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

N° 410563

AVIS SUR UN PROJET DE LOI
actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses
dispositions intéressant la défense

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 3 février 2026 d'un projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM 24-30). Ce projet de loi a fait l'objet de deux saisines rectificatives, reçues respectivement le 19 février et le 23 mars 2026.

2. Ce projet de loi, qui comprend trente-trois articles, est organisé en six titres respectivement intitulés « Dispositions portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2024-2030 », « Accélérer le réarmement », « Renforcer la résilience », « Mobiliser les forces vives de la Nation », « Réaffirmer la singularité militaire » et « Dispositions diverses et finales ». Le titre II est divisé en trois chapitres consacrés respectivement à une meilleure adaptation des pouvoirs économiques aux enjeux de la défense nationale, à un meilleur encadrement des pratiques économiques et à une meilleure sécurisation des projets de défense. Le titre III est divisé en trois chapitres consacrés respectivement à la mise en place de nouveaux leviers pour faire face aux menaces, à la protection et à la préservation des intérêts de la Nation et à la création d'un cadre juridique adapté aux crises majeures. Le titre IV est divisé en trois chapitres consacrés respectivement à la rénovation de la journée défense et citoyenneté qui devient une journée de mobilisation recentrée sur les fondamentaux de la défense, à la création d'un nouveau service national, militaire, fondé sur le volontariat, et au renforcement du recours aux réserves. Le titre V est également divisé en trois chapitres consacrés respectivement à la réaffirmation de la reconnaissance de la Nation, à l'adaptation du droit à la singularité du statut des militaires et à une meilleure reconnaissance des sujétions liées au statut militaire. Le titre VI comporte des dispositions relatives à la modernisation de la gouvernance de l'Office national des combattants et des victimes de guerre, à la modernisation de la gouvernance de l'Ecole polytechnique, à l'application en outre-mer et enfin à la ratification de cinq ordonnances.

3. Le Conseil d'Etat considère que l'étude d'impact du projet de loi, dans sa dernière version, comporte, exposés dans l'ensemble avec clarté et précision, les éléments requis par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, pris pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à l'avis de l'ensemble des instances dont la consultation était obligatoire, en particulier le Haut conseil des finances publiques sur les dispositions programmatiques (voir le point 8 ci-après).

Le Conseil d'Etat observe que le Gouvernement a soumis, préalablement à l'adoption du présent avis, les dispositions du projet de loi pouvant concerner les collectivités territoriales à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Il s'agit des dispositions permettant à l'Etat d'imposer aux opérateurs d'importance vitale, dont certains peuvent être des collectivités territoriales, de constituer des stocks stratégiques et autorisant ces mêmes opérateurs à faire de la lutte anti-drone, celles instituant un nouveau régime d'état d'alerte de sécurité nationale, qui permet aux autorités administratives notamment de déroger à des normes qui relèvent des compétences des collectivités territoriales, celles réformant la journée « défense et citoyenneté », celles créant un nouveau service national volontaire, celles faisant évoluer le régime des emplois dits « réservés » et celles prolongeant la décote applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des armées et situés dans des zones tendues, en contrepartie de la réalisation de logements sociaux destinés en priorité aux agents de ce ministère. Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, sont « *exclues de la compétence du conseil national les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale* ». Si l'expression de « sûreté nationale » n'est plus usuelle, le Conseil d'Etat l'interprète comme assimilable à la notion de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation définie à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions en cause relèvent de la sûreté nationale et pour ce motif considère que la consultation du CNEN n'était pas obligatoire.

5. Le Conseil d'Etat considère, ainsi qu'il l'a déjà souligné dans plusieurs avis (voir, notamment, AG, Avis du 9 juillet 2020, n° 400328, Projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche pour les années 2021 à 2030, AG, Avis des 23 et 30 mars 2023, n° 406858, projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense), que la coexistence, au sein d'un même texte, de dispositions de programmation et de dispositions normatives ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, sous réserve que les dispositions de programmation soient clairement séparées des autres dispositions, aux fins d'assurer le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Il constate que tel est le cas en l'espèce.

Il relève que, comme dans les deux précédentes lois de programmation militaire, le nombre d'articles normatifs est important, étant précisé que la plupart ont un rapport avec les objectifs et orientations contenus dans la partie programmatique, à la mise en œuvre de laquelle ils contribuent, et que les autres sont relatifs à la défense et à la sécurité nationale.

6. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre les améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement de reprendre, ce projet de loi appelle, de sa part, les observations suivantes.

Titre I^{er} Dispositions portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2024 à 2030

En ce qui concerne la méthode d'actualisation de la loi de programmation militaire

7. Le Conseil d'Etat relève qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que, sur le fondement de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, une loi de programmation vienne actualiser les objectifs et les moyens d'une précédente loi de programmation, en l'occurrence

la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 (voir, notamment, AG, Avis du 13 mai 2015, n° 390047, Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense).

Il estime opportun le choix fait par le Gouvernement d'actualiser les objectifs et les moyens de la précédente loi de programmation selon la même forme pour le rapport annexé et pour les dispositions relatives à la programmation financière, et en procédant à une modification et non à une réécriture de ce rapport et de ces dispositions. Ce choix contribue à une meilleure lisibilité de l'actualisation de la programmation militaire.

En ce qui concerne la consultation du Haut conseil des finances publiques

8. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi est soumis aux dispositions du VII de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et entrées en vigueur en 2023. Ces dispositions imposent au Gouvernement de saisir le Haut conseil des finances publiques (HCFP) des dispositions des projets de loi de programmation ayant une incidence sur les finances publiques, afin qu'il évalue la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

Le Conseil d'Etat observe que, dans son avis du 19 mars 2026, le HCFP, d'une part, relève que l'horizon de programmation du projet de loi dont il est saisi excède notablement celui de la loi de programmation des finances publiques en vigueur (2023-2027), d'autre part, estime que *« la trajectoire suivie par la dépense publique dans son ensemble en comptabilité nationale, à laquelle a contribué la LPM jusqu'en 2025 et à laquelle contribuerait le PLAPM [Projet de loi actualisant la loi de programmation militaire] en 2026 et 2027, n'est pas cohérente avec celle fixée en LPFP, laquelle ne constitue plus une référence opératoire »*. En conséquence, le HCFP considère que *« dans les faits, les engagements pris au niveau européen dans le cadre du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT), qui ont été traduits dans les recommandations adressées à la France notamment au titre de la procédure de déficit excessif, se substituent aux objectifs fixés par la LPFP, en particulier le respect de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette recommandée par le Conseil »* et examine dans quelle mesure les dispositions en dépenses du projet de loi sont compatibles avec les engagements pris au niveau européen par la France dans le cadre de son plan budgétaire et structurel de moyen terme.

Le Conseil d'Etat estime que la méthode ainsi suivie par le HCFP répond aux exigences des dispositions, mentionnées ci-dessus, du VII de l'article 61 la LOLF, compte tenu des évolutions enregistrées par les finances publiques depuis l'adoption de la LPFP pour les années 2023 à 2027.

Enfin si, dans une saisine rectificative reçue le 23 mars 2026, le Gouvernement a adressé une nouvelle version du rapport annexé au projet de loi, le Conseil d'Etat relève que les dispositions du titre I^{er} portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 ne sont pas modifiés et que, par suite, la saisine rectificative est dépourvue d'incidence sur l'impact du projet de loi de programmation sur les finances publiques. Il considère que le Gouvernement n'était dans ces conditions pas tenu de demander un nouvel avis au HCFP.

Le Conseil d'Etat estime qu'ainsi le Parlement sera, conformément au but poursuivi par le législateur organique lors de l'adoption du VII de l'article 61 de la LOLF, éclairé par l'avis de cette instance indépendante sur la compatibilité de la trajectoire de dépenses retenue par le projet de loi de programmation militaire avec l'évolution prévue pour l'ensemble des dépenses publiques.

En ce qui concerne le titre I^{er} du projet de loi et le rapport qui lui est annexé

9. L'actualisation de l'exercice de programmation est synthétisée dans un rapport annexé au projet de loi, que le Parlement est invité à approuver. Ce rapport est établi à partir de l'actualisation en 2025 de la Revue nationale stratégique publiée en novembre 2022, qui prend acte de l'aggravation des menaces et pose l'hypothèse d'un engagement majeur des armées françaises dans un conflit de haute intensité en Europe d'ici 2030. Il porte la nécessité d'aller au-delà de l'ambition, portée par la LPM 24-30, d'une transformation des armées pour que la France conserve une supériorité opérationnelle, afin, notamment à la lumière des enseignements des conflits en cours, de valider une trajectoire d'accélération du réarmement.

Les principales indications chiffrées qui découlent de l'actualisation des trajectoires fixées par la LPM 24-30 sont reprises dans les articles du titre I^{er} : les crédits budgétaires de la mission budgétaire « Défense », la provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures, ainsi que l'évolution nette des effectifs du ministère de la défense.

Cette programmation, qui porte sur cinq années, se caractérise par une hausse de 36 milliards d'euros des prévisions de crédits budgétaires engagés par la loi de programmation militaire 24-30, qui s'élevaient à 400 milliards d'euros, et d'une augmentation de la provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures, portée à 1,45 milliard d'euros en 2026 puis à 1,2 milliard d'euros par an sur le reste de la période, pour prendre désormais en compte les nouvelles missions opérationnelles des armées à l'étranger, tandis que les ressources extrabudgétaires sont stables. Ni les formats des armées ni les contrats opérationnels ne sont modifiés. L'effort financier supplémentaire, en termes calendaire ou de volume, qui traduit la priorité mise sur la capacité d'engagement des armées à court terme, est marqué sur les munitions, sur l'activité, sur la protection des forces, dans le domaine des drones et sur les moyens de souveraineté (dissuasion nucléaire, système d'alerte avancée, capacité de frappe dans la grande profondeur). Le calendrier des livraisons d'équipements d'ici 2035, avec un point de passage en 2030 est modifié en conséquence. Cet effort prend également en compte le coût du nouveau service national. Le rythme de la hausse des effectifs est accéléré afin de rejoindre la cible, inchangée, de 275 000 équivalents temps plein à l'horizon 2030, du fait du retard constaté à l'issue des deux premières années de la loi de programmation militaire pour la réalisation de cet objectif.

Le Conseil d'Etat relève le caractère concis du rapport annexé, comme l'était celui de la loi de programmation militaire en cours. Sans que ce choix, qui s'explique notamment par le renvoi à la mise à jour récente de la Revue nationale stratégique et par le fait qu'il s'agit d'une actualisation, n'appelle de réserve de sa part, il souligne que le rapport est presque exclusivement consacré à l'actualisation des besoins en équipements et est très peu développé sur la dimension humaine de la programmation, alors que les enjeux en termes de recrutement et de fidélisation des militaires sont tout aussi essentiels.

10. En ce qui concerne l'évolution des crédits, le Conseil d'Etat note que l'augmentation prévue est, contrairement à la LPM 24-30, plus forte au début de la période couverte (2026, 2027 et 2028) qu'à la fin de la période. Il considère que ce cadencement contribue à la sincérité

de la programmation. Pour autant, à l'horizon 2030, qui excède celui du projet de loi de programmation des finances publiques et alors que d'ici là plusieurs exercices de programmation d'ensemble des finances publiques auront été conduits, les chiffres indiqués sont affectés de nombreux aléas (voir, sur la même question, AG, Avis du 9 juillet 2020, n° 400328, Projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche pour les années 2021 à 2030 ; AG, Avis des 23 et 30 mars 2023, n° 406858, Projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030). Le Conseil d'Etat relève, enfin, que le HCFP a souligné dans son avis que, dès 2027, le respect de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette, au centre des engagements européens et des recommandations adressées à la France au titre de la procédure pour déficit excessif et du Pacte de stabilité et de croissance révisé, supposera, du fait de la progression rapide des crédits militaires et des crédits prévus par les autres lois de programmation sectorielles, qu'un fort ajustement soit effectué sur le reste des finances publiques.

Titre II Dispositions relatives à l'accélération du réarmement

En ce qui concerne l'adaptation des pouvoirs économiques aux enjeux de la défense nationale

Sur la constitution de stocks de matières ou composants d'intérêt stratégique et la priorisation des commandes passées par l'Etat

11. L'article L. 1339-1 du code de la défense, créé par l'article 49 de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, permet à l'autorité administrative d'imposer la constitution de stocks de matières, de composants, de rechanges ou de produits semi-finis d'intérêt stratégique aux entreprises titulaires de l'autorisation de fabrication, de commerce ou d'intermédiation de matériels de guerre, d'armes, de munitions ou de leurs éléments des catégories A et B selon la classification opérée par l'article L 2331-1 du code de la défense. Le projet de loi complète le dispositif en permettant d'étendre cette sujétion à toute entreprise fabriquant des équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique ou sanitaire des forces armées et des formations rattachées.

Le Conseil d'Etat estime qu'une telle extension répond à un objectif d'intérêt général, qui est de garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées en sécurisant leur approvisionnement, et que l'absence d'indemnisation des coûts de constitution et d'entretien des stocks prescrits, lesquels ont le caractère d'une réserve minimale et non celui d'un stock de produits immobilisés, ne porte pas à l'exercice du droit de propriété une limitation telle qu'elle se heurterait à un obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle.

Par ailleurs, l'article L. 1339-2 du code de la défense, introduit lui aussi par l'article 49 de la loi de programmation militaire 2024-2030, permet à l'Etat d'imposer notamment à toute entreprise titulaire d'un marché de défense ou de sécurité de réaliser tout ou partie des prestations faisant l'objet du marché par priorité sur tout autre engagement contractuel et dans un délai qui peut déroger aux stipulations contractuelles. Le projet de loi propose de compléter le dispositif en y ajoutant la possibilité de l'étendre aux entreprises titulaires d'un marché de travaux, de fournitures ou de services, et en ouvre par ailleurs le recours, sous réserve de l'accord du ministre de la défense, à l'Economat des armées.

Le Conseil d'Etat considère que, eu égard à son objet et aux garanties prévues, la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

12. Enfin, afin de renforcer la capacité de résilience des opérateurs d'importance vitale (OIV) face à la menace que peuvent représenter des ruptures d'approvisionnement, pouvant notamment résulter de chocs inflationnistes, le projet de loi a pour objet de transposer à ces opérateurs le dispositif de stockage stratégique de l'article L. 1339-1 du code de la défense.

Le Conseil d'Etat relève que le dispositif ainsi créé ne diffère pas substantiellement de celui prévu à l'article L. 1339-1, si ce n'est pour tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis les OIV : ainsi, pour ses propres besoins, l'OIV, qui doit constituer un stock stratégique de produits semi-finis, conformément aux prévisions de l'article L. 1339-1, doit en outre constituer un « stock stratégique » de produits finis.

Le Conseil d'Etat estime que les sujétions ainsi prévues sont proportionnées aux objectifs poursuivis, compte tenu des garanties, identiques à celles prévues par l'article L. 1339-1, dont elles sont assorties et de l'encadrement strict de leur mise en œuvre. Les atteintes ainsi portées au droit de propriété des opérateurs, à leur liberté d'entreprendre et leur liberté contractuelle, lui apparaissent justifiées par un motif d'intérêt général suffisant. En outre, les coûts résultant de ces obligations n'entraînent pas une rupture d'égalité devant les charges publiques. Par suite le Conseil d'Etat considère que l'absence d'indemnisation pour les coûts de la constitution et de l'entretien des stocks ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

En ce qui concerne l'encadrement des pratiques économiques

Sur l'instauration d'une redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers

13. Le cahier des clauses administratives communes « armement », élaboré par la Direction générale de l'armement du ministère des armées et approuvé par une décision du 20 décembre 2013 publiée au *Bulletin officiel* du ministère des armées n° 4 du 24 janvier 2014, qui a fait l'objet d'une révision en janvier 2022, prévoit, à son article 83 la faculté pour le pouvoir adjudicateur de percevoir des redevances exigibles auprès des industriels, en cas de vente, de location ou de concession à un tiers du droit de reproduire des matériels ou des prestations identiques à ceux produits pour le ministère des armées et dont ce dernier a financé les frais d'études, de recherche et de développement, ces redevances ayant vocation à rembourser une partie des coûts de développement et de réalisation des outillages de production supportés par l'Etat.

Le projet de loi vise à substituer au système contractuel actuel un régime légal de redevances en cas d'exportation ou de transfert de technologies, lorsque le développement de celui-ci a été, dans le cadre d'un marché de défense et de sécurité, financé sur fonds publics.

Le Conseil d'Etat note en effet que, selon l'étude d'impact et un rapport de la Cour des comptes datant de juin 2023, le dispositif en vigueur présente des faiblesses dès lors, d'une part, que la nature exclusivement contractuelle des redevances fragilise l'harmonisation des pratiques, et, d'autre part, que la complexité du mode de calcul des redevances rend la perception de celles-ci lente, incertaine et source de contentieux.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'intervention du législateur n'est, en principe, pas requise pour instaurer une redevance pour services rendus, l'article 34 de la Constitution ne réservant à la

loi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Il estime toutefois que les dispositions envisagées relèvent du domaine de la loi dès lors que le régime juridique instauré par le projet de loi, qui se substituera aux stipulations contractuelles ayant le même objet, est susceptible de s'appliquer à des faits générateurs antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi lorsque les redevances prévues par un marché en cours d'exécution et qui auraient dû être versées en application des stipulations contractuelles alors applicables n'ont pas encore fait l'objet d'une mise en recouvrement. Il considère par ailleurs que cette application des règles nouvelles à des situations en cours ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, le projet réservant l'application des sanctions administratives qu'il prévoit aux faits futurs.

Sur la modernisation du régime juridique des commissaires du Gouvernement prévu par le code de la défense

14. Le projet de loi vise à procéder à une refonte complète du cadre juridique applicable à l'intervention des commissaires du Gouvernement dans les industries d'armement, qui découle du décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre, codifié aux articles L. 2333-1 à L. 2333-7 du code de la défense, pour l'adapter aux enjeux actuels. Ce cadre apparaît obsolète dès lors notamment que la définition du périmètre des entreprises pouvant être soumises à leur contrôle n'est plus adaptée, que l'objet de ce contrôle n'est pas suffisamment défini dans ses finalités et que la participation des commissaires du Gouvernement aux conseils d'administration ou de surveillance des entreprises concernées, ainsi qu'aux divers comités que ceux-ci créent, pourtant nécessaire pour l'exercice de leur mission, n'est pas prévue expressément.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi, d'une part, fait passer le régime juridique de l'intervention des commissaires du Gouvernement, s'agissant de son champ matériel, d'une logique de produits faisant l'objet de marchés à une logique de type de marchés, afin de permettre le contrôle de l'ensemble des sociétés titulaires de marchés de défense et de sécurité et d'y inclure les opérateurs de référence du ministère des armées (ORMA), prévus par le décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025, d'autre part, définit précisément les finalités du contrôle opéré par les commissaires du Gouvernement, et, enfin, prévoit désormais expressément la participation des commissaires du gouvernement aux instances de gouvernance et de surveillance des entreprises concernées ainsi qu'aux comités créés par ceux-ci. Il note par ailleurs que la protection des informations stratégiques des entreprises assujetties au contrôle est mieux garantie, dès lors qu'en cas de divulgation des informations recueillies lors de ce contrôle, la responsabilité pénale des commissaires du Gouvernement mais aussi, désormais, des destinataires de ces informations, pourra être engagée.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que l'atteinte à la liberté d'entreprendre qui en résulte n'est pas disproportionnée au regard de l'intérêt général qui s'attache à la nécessité pour l'Etat de s'assurer, par un contrôle administratif des titulaires de marchés de défense et de sécurité et des opérateurs de référence du ministère des armées, de la capacité de ces entreprises à satisfaire, dans la durée, les besoins du ministère des armées.

Sur le renforcement du contrôle des coûts de revient des marchés, en étendant aux soumissionnaires les obligations pesant sur les titulaires des marchés de défense et de sécurité

15. L'Etat et ses établissements publics, lorsqu'ils concluent des marchés publics, ont la possibilité, dans certains cas, de diligenter auprès des soumissionnaires, titulaires, entreprises liées et sous-contractants les plus importants, des contrôles portant sur les renseignements permettant d'établir le coût de revient réel ou estimé des prestations faisant l'objet d'un marché de défense ou de sécurité. Ce contrôle peut prendre la forme, d'une part, d'un contrôle a posteriori, après attribution du marché et achèvement des prestations, des coûts réellement supportés par le titulaire ainsi que par ses sous-contractants les plus importants, et, d'autre part, d'un contrôle a priori, lors de la procédure de passation des marchés après la remise des offres par les soumissionnaires et en amont ou en parallèle de la négociation, des éléments ayant servi à l'élaboration du devis du soumissionnaire. Son effectivité est toutefois entravée par une différence dans le champ des entreprises assujetties selon qu'il s'agit d'un contrôle a priori ou d'un contrôle a posteriori, ainsi que dans les obligations auxquelles sont soumises les entreprises assujetties.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi uniformise le régime de contrôle des coûts en prévoyant que le champ des débiteurs des obligations qu'il fixe, s'agissant à la fois des contrôles a priori et des contrôles a posteriori, inclut désormais également les sous-contractants et les entreprises liées respectivement au titulaire et aux soumissionnaires des marchés de défense ou de sécurité.

Le Conseil d'Etat estime que l'unification du régime de contrôle du coût de revient entre les soumissionnaires et les titulaires est de nature à satisfaire l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics, qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et est reprise à l'article L.3 du code de la commande publique. Il note que la scission en deux articles L. 2396-4 et L. 2396-5 du code de la commande publique consacrant, d'une part, l'obligation de fournir à l'acheteur, à sa demande, tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché, et, d'autre part, l'obligation de permettre et de faciliter la vérification sur place, est de nature garantir tant la lisibilité que la clarté du dispositif.

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter un article L. 2396-6 nouveau afin de définir la notion d'« entreprises liées » aux soumissionnaires et titulaires de marchés concernés, en reprenant la définition posée à l'article L. 2511-8 du code de la commande publique s'agissant des entreprises liées à une entité adjudicatrice.

Sur l'extension de la capacité des pouvoirs adjudicateurs titulaires de droits exclusifs à passer des marchés de défense ou de sécurité

16. L'article L. 1113-1 du code de la commande publique réserve à l'Etat et à ses établissements publics la qualité de pouvoir adjudicateur pour les marchés de défense ou de sécurité. Or, l'Etat peut, sur le fondement du décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025, désigner des opérateurs économiques dits « opérateurs de référence du ministère des armées » (ORMA), lesquels sont titulaires de droits exclusifs ou, lorsque le domaine le justifie, de droits spéciaux afin d'accompagner l'action des armées en matière de coopération internationale militaire. De ce fait, ces opérateurs, personnes morales de droit privé, entrent dans le champ du droit de la commande publique en tant que pouvoirs adjudicateurs sur le fondement du 2° de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique. Il en résulte que si les marchés conclus dans le domaine de la défense et de la sécurité entre l'Etat et un ORMA peuvent être qualifiés de marchés de défense et de sécurité dès lors qu'ils entrent dans le champ d'application matériel de ce type de marchés fixé à l'article L. 2515-1 du code de la commande publique, un ORMA

ne peut contracter de marché de défense ou de sécurité en tant qu'acheteur, alors même qu'il est soumis aux règles de la commande publique comme acheteur et qu'il est titulaire de droits exclusifs ou spéciaux portant sur des prestations entrant dans le champ d'application matériel des marchés de défense ou de sécurité.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi étend aux ORMA la possibilité de conclure des marchés de défense et de sécurité, afin qu'ils relèvent du régime juridique de ces marchés et bénéficient ainsi des règles particulières de passation et d'exécution qu'il comporte. Il note que la rédaction proposée ne fait pas expressément référence aux ORMA, mais que la définition prévue, qui est particulièrement précise, ne peut concerner que ces opérateurs.

Le Conseil d'Etat estime qu'une telle extension de la qualité de pouvoir adjudicateur pour les marchés de défense ou de sécurité ne peut être regardée comme portant atteinte à la liberté d'entreprendre, qui garantit notamment aux entreprises la liberté de candidater aux marchés publics.

En ce qui concerne la sécurisation des projets de défense

Sur la qualification d'opération sensible pour le Centre spatial guyanais

17. Le projet de loi prévoit d'étendre le champ d'application du régime des opérations sensibles intéressant la défense nationale (articles L. 2391-1 à L. 2391-5 du code de la défense), qui comporte des dérogations au droit de participation et d'information du public, à certaines opérations liées aux ouvrages, installations, constructions, aménagements ou activités du Centre spatial guyanais.

Le Conseil d'Etat relève que cette disposition est nécessaire dès lors qu'elle donne compétence au seul ministre de la défense pour qualifier les opérations en cause, ce centre étant un établissement public placé sous la tutelle des ministres chargés de la défense, de l'espace et de la recherche. Le Conseil d'Etat estime qu'en limitant cette possibilité de qualification aux seules opérations répondant uniquement aux besoins de la défense et aux intérêts de la politique spatiale, le projet de loi est compatible avec les objectifs du paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, permettant de restreindre ou de supprimer l'information ou la participation du public aux projets, ou aux parties de projets, ayant pour seul objet la défense nationale, et répond aux particularités de certaines activités ou ouvrages du centre spatial.

Titre III Dispositions relatives au renforcement de la résilience

En ce qui concerne les nouveaux leviers face aux menaces

Sur le renforcement des moyens du service de santé des armées pour lutter contre les nouvelles menaces, notamment biotechnologiques

18. En premier lieu, le projet de loi entend modifier l'article L. 5124-8 du code de la santé publique, pour élargir les conditions de l'exploitation par les armées de médicaments nécessaires aux besoins spécifiques de la défense qui, par dérogation à l'article L. 5121-8, sont dépourvus de l'autorisation de mise sur le marché exigée par le droit communautaire.

Il prévoit que ces médicaments puissent être fabriqués non plus seulement par le service de santé des armées ou, à la demande du ministère de la défense, par un établissement pharmaceutique dûment autorisé, mais, en outre, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés dans les situations de crise mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article L. 3135-1 (menaces pour la défense et la sécurité nationales et contamination ou exposition à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique), par un établissement non pharmaceutique temporairement autorisé par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

Il vise également à ce que le champ des médicaments pouvant être fabriqués par des établissements pharmaceutiques ne relevant pas du service de santé des armées ne se limite plus aux seuls médicaments immunologiques et biologiques mentionnés au 6° ou au 14° de l'article L. 5121-1, mais s'étende à tous les médicaments visés à cet article.

Le Conseil d'Etat estime d'abord que ces dispositions, en ce qu'elles dérogent à la règle de l'autorisation de mise sur le marché, ne sont pas contraires à la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, le paragraphe 1 de son article 5 prévoyant qu'un Etat membre peut, « *en vue de répondre à des besoins spéciaux* », comme c'est en l'espèce le cas s'agissant de médicaments qui sont nécessaires aux besoins spécifiques de la défense et qui sont destinés à pallier l'absence de spécialité pharmaceutique disponible ou adaptée, « *exclure des dispositions de la présente directive les médicaments fournis pour répondre à une commande loyale et non sollicitée, élaborés conformément aux spécifications d'un professionnel de santé agréé et destinés à ses malades particuliers, sous sa responsabilité personnelle directe* ». En outre, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions du projet de loi relèvent de « *la sécurité nationale* » qui, selon l'article 4 du traité sur l'Union Européenne, « *reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre* ».

Le Conseil d'Etat constate ensuite que la possibilité, dans les limites et conditions mentionnées ci-dessus, que certains médicaments puissent être fabriqués à la demande du ministre de la défense, par des établissements non pharmaceutiques, ne méconnaît pas la directive 2001/83/CE, dont l'article 40 oblige « *les Etats membres [à prendre] toutes les dispositions utiles pour que la fabrication des médicaments sur leur territoire soit soumise à la possession d'une autorisation* », dès lors que le projet de loi prévoit que cet établissement non pharmaceutique doit être autorisé à procéder à cette production par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, suivant des conditions destinées à assurer la protection de la santé.

19. En second lieu, le projet de loi entend modifier l'article L. 3135-1 du code de la santé publique relatif à des mesures de lutte contre des risques spécifiques qui autorise la distribution de certains des médicaments mentionnés à l'article L. 5124-8 en cas, selon son 1°, de menace pour la défense et la sécurité nationales notamment en cas de risque d'accident ou d'attaque nucléaire, radiologique, biologique ou chimique et en cas, selon son 2°, de contamination ou d'exposition d'une population ou d'une personne à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. Le projet de loi ajoute aux services des armées qui peuvent procéder à ces distributions, les autres services de l'Etat.

Pour les mêmes raisons que celles exposées à l'avant dernier paragraphe du point 18, le Conseil d'Etat considère que les dispositions ainsi complétées ne se heurtent à aucune objection tirée du droit communautaire en ce qui concerne les médicaments, distribués dans le cadre du 1° de l'article L. 3135-1.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de ne pas retenir la modification du 2° de l'article L. 3135-1 qui ajoute au cas de contamination ou d'exposition (d'une population ou d'une personne à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique) le cas de risque de contamination et d'exposition. Une telle modification du 2° de l'article L. 3135-1 se heurte en effet aux termes du paragraphe 2 du même article 5 de la directive 2001/83/CE, qui dispose que « *Les Etats membres peuvent autoriser temporairement la distribution d'un médicament non autorisé en réponse à la propagation suspectée ou confirmée d'agents pathogènes, de toxines, d'agents chimiques ou de radiations nucléaires, qui sont susceptibles de causer des dommages* ». Le Conseil d'Etat considère nécessaire, pour cette raison, de limiter la portée de la modification envisagée par le Gouvernement au cas de contamination ou d'exposition, « suspectée ou confirmée », d'une personne ou d'une population à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique.

Sur l'élargissement de la capacité de lutte anti-drones et la protection contre les drones aériens malveillants

20. Les dispositions de l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure permettent aux autorités compétentes de l'Etat de recourir de façon préventive dans le cadre de la police administrative à des dispositifs destinés à rendre inopérant ou à neutraliser un drone en cas de menace imminente pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale ou du service public de la justice ou afin de prévenir le survol d'une zone interdite pour des raisons d'ordre militaire ou de sécurité publique en application de l'article L. 6211-4 du code des transports.

21. Le projet de loi a pour objet d'élargir le champ des acteurs pouvant recourir à de tels dispositifs en permettant aux opérateurs d'importance vitale, définis aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense, d'en faire usage dans deux situations pour assurer la sécurité de leurs installations : en cas de menace imminente ou afin d'en prévenir le survol lorsque celui-ci est interdit pour des raisons d'ordre militaire ou de sécurité publique en application de l'article L. 6211-4 du code des transports

22. Le Conseil d'Etat relève, comme il l'a indiqué dans son précédent avis sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 (AG, Avis des 23 et 30 mars 2023, n° 406858, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense), que les dispositifs destinés à rendre inopérant ou à neutraliser un drone ont pour effet de restreindre la liberté du télépilote de faire circuler son drone, qui est reconnue par l'article L. 6211-1 du code des transports. Lorsqu'ils endommagent le drone, ces dispositifs sont susceptibles de porter une atteinte, potentiellement irréversible, au droit de propriété. Leur utilisation présente en outre des risques pour la sécurité des personnes et des biens, qui peuvent être atteints directement par l'effet de ces dispositifs ou par la chute du drone. Le brouillage radioélectrique est enfin susceptible de porter atteinte à la liberté de communication et de perturber l'utilisation des fréquences par les tiers, entraînant potentiellement des conséquences pour la sécurité même des personnes utilisant des appareils radioélectriques ou de communication, notamment en cas de perturbation des outils de guidage et de géolocalisation.

23. En ce qui concerne le dispositif envisagé, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, il « *appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement*

garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire. Les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public » (Décision du Conseil constitutionnel, n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure, pt 7 à 9).

24. Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi, ainsi que l'établit l'étude d'impact, entend répondre à l'acuité de la menace représentée par les drones malveillants et prend en compte le fait que les opérateurs susceptibles de se voir confier des missions anti-drones ont la charge d'activités pouvant présenter un danger grave pour la population ou dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation. Il poursuit ainsi un objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public et, dans certains cas, de protection des intérêts supérieurs de la Nation.

25. Le Conseil d'Etat relève que les opérateurs d'importance vitale sont d'ores et déjà tenus par la loi de coopérer à la protection de leurs activités contre toute menace, notamment à caractère terroriste, et doivent pour ce faire mettre en place des dispositions efficaces de surveillance, d'alarme et de protection matérielle, qui sont décrites dans le plan particulier de protection mentionné à l'article L. 1332-3 du code de la défense. Sous réserve de ce que ce plan ait bien fait état de la nécessité, même éventuelle, au regard notamment de l'état de la menace, de mettre en œuvre des dispositifs de lutte anti-drone, le Conseil d'Etat estime que la permission que le projet de loi vise à leur donner de faire usage de dispositifs de lutte anti-drone est strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées.

26. Il estime toutefois nécessaire, pour mieux concilier les objectifs poursuivis et la protection des libertés mises en cause, que le projet de loi voie son champ d'application précisé. Il propose donc de mieux délimiter le périmètre concerné par la mesure, en n'autorisant l'utilisation de ces dispositifs qu'à l'encontre de drones circulant au-dessus des points d'importance vitale relevant de leur responsabilité ou à leurs abords immédiats, c'est-à-dire circulant hors de leurs limites mais à une distance où la menace devient actuelle, délimitation qui comporte naturellement l'espace aérien surjacent.

27. En ce qui concerne les personnes habilitées à exercer les nouvelles missions de lutte anti-drones, le Conseil d'Etat note que le Conseil constitutionnel déduit de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « *l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » et juge que cette exigence ne fait « *cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique* » (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports, pt 5 à 6).

28. Le Conseil d'Etat souligne, d'une part, que le projet de loi prévoit, pour la mise en œuvre des dispositifs, que ces opérateurs soient désignés par arrêté du Premier ministre et qu'une

autorisation administrative, modifiant cette désignation ou y étant d'emblée incorporée, indique, pour chacun d'entre eux ainsi que pour les prestataires ou sous-traitants qu'ils désigneront, les conditions de mise en œuvre de la mesure, cette autorisation ne pouvant être délivrée qu'au vu d'une étude d'impact conduite par l'Agence nationale des fréquences lorsque le brouillage est envisagé. Il note que le Gouvernement assure que le contenu et la procédure de délivrance de l'autorisation et du contrôle par l'autorité administrative seront précisés par des dispositions équivalentes à celles des articles R. 213-4 et R. 213-5 du code de la sécurité intérieure. Le Conseil d'Etat considère nécessaire que cette autorisation désigne le cas échéant les prestataires ou sous-traitants auxquels il est recouru et précise les dispositifs susceptibles d'être employés ainsi que le périmètre au sein duquel les dispositifs peuvent être employés, qui devront être déterminés afin de limiter les risques pour les personnes et les biens.

29. Le Conseil d'Etat observe, d'autre part, que le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser notamment les modalités d'habilitation, de formation et de contrôle des agents expressément désignés pour autoriser les dispositifs de lutte anti-drone, les conditions d'acquisition, de détention et de conservation de ces dispositifs, le cadre d'utilisation par l'opérateur, ainsi que le cas échéant, par ses prestataires ou sous-traitants, de ces dispositifs ainsi que les procédures d'information des services de l'Etat, les dispositions législatives prévoyant une information sans délai du préfet territorialement compétent à chaque utilisation.

30. Le Conseil d'Etat en déduit que tant la mise en œuvre que l'utilisation de ces dispositifs par les opérateurs d'importance vitale se feront, conformément aux exigences résultant de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sous le contrôle étroit de la puissance publique.

31. Le Conseil d'Etat apporte cependant trois compléments destinés à assurer la conformité des dispositions aux exigences constitutionnelles.

32. Il estime d'abord nécessaire de préciser les personnes morales et physiques autorisées à utiliser ces dispositifs en les restreignant aux établissements exerçant les activités privées de sécurité définis à l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure et disposant d'une autorisation d'exercice en application de l'article L. 612-9 de ce même code et aux agents expressément désignés détenant la carte professionnelle mentionnée à l'article L. 612-20 de ce même code et disposant d'une formation et d'une habilitation spécifiques définies par décret en Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat observe, quant aux services et agents susceptibles de se voir confier une telle mission, que, dans la version initiale du projet de loi soumise à son examen, et en l'absence de dispositions législatives explicites en ce sens, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens, qui sont régis par les dispositions des articles L. 2251-1 à L. 2251-10 du code des transports, n'auraient pu utiliser de tels dispositifs. Suivant sa suggestion, le gouvernement a, par une saisine rectificative, étendu l'habilitation envisagée à ces agents, qui pourront ainsi intervenir lorsque les infrastructures sur l'emprise desquelles ils sont habilités à intervenir relèvent du champ défini par le projet de loi.

33. Le Conseil d'Etat estime ensuite nécessaire, eu égard à l'atteinte pouvant être portée à la propriété privée par de tels dispositifs, et à la nécessité du contrôle par l'autorité publique résultant de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, que l'officier de police judiciaire territorialement compétent soit informé sans délai de l'utilisation de ces dispositifs, seule l'autorité judiciaire étant en outre compétente pour saisir le cas échéant le drone qui serait intercepté. Il souligne qu'en cas de mésusage de ces dispositifs le propriétaire de bonne foi

ayant vu sa propriété atteinte devra pouvoir en obtenir l'indemnisation devant le juge par les procédures de droit commun.

34. Le Conseil d'Etat estime enfin nécessaire, afin de concilier les impératifs de la défense nationale avec le droit au recours, que la publication de l'arrêté par lequel le Premier ministre désigne le ou les opérateurs pouvant mettre en œuvre des dispositifs de lutte anti-drones soit limitée à son seul intitulé, de sorte que son existence même soit portée à la connaissance du public sans dévoiler d'informations qui seraient couvertes par le secret de la défense nationale.

35. Sous réserve que ces modifications soient reprises, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi répond aux exigences constitutionnelles.

En ce qui concerne la protection et la préservation des intérêts de la Nation

Sur la protection des services de renseignement par un contrôle a priori des publications ou diffusions d'œuvres de l'esprit par les agents et anciens agents des services de renseignement

36. Le projet de loi entend soumettre les agents et anciens agents des services de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire des seuls services spécialisés de renseignement, dits du « premier cercle », à une obligation de déclaration avant toute publication ou diffusion d'une œuvre de l'esprit relative à leurs activités professionnelles ou susceptible de renfermer des informations à leur sujet. Le ministre compétent pourrait ainsi mettre en demeure l'auteur de l'œuvre d'en modifier le contenu lorsqu'un intérêt public le justifie et il pourrait, en cas de refus, s'opposer à sa publication ou sa diffusion. Un tel contrôle vise à prévenir les risques de divulgation d'informations couvertes par le secret de la défense nationale, de méconnaissance de la protection de l'anonymat des agents des services de renseignement et de révélation des procédures opérationnelles et des capacités techniques de ces services. Le projet de loi entend assortir de sanctions pénales la méconnaissance des obligations qu'il édicte et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application.

37. Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que, selon le Conseil constitutionnel, si l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen consacre la liberté de communication des pensées et des opinions, qui est « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* », « *il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infraction et la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle* » (décision du Conseil constitutionnel n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016).

38. Il rappelle également qu'en vertu de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'expression comprend la liberté de recevoir et de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, mais que le paragraphe 2 de cet article permet que l'exercice de cette liberté soit soumise par la loi à certaines restrictions qui « *constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sécurité publique* » ou « *pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles* ».

Sur le fondement de ces stipulations, la Cour européenne des droits de l'homme souligne le rôle central de la liberté d'expression dans une société démocratique. Elle considère que les ingérences dans l'exercice de cette liberté nécessitent de rechercher si elles poursuivent un but légitime et si ne sont pas disproportionnées au regard de celui-ci. En outre, la Cour a constaté la grande diversité des réglementations adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour préserver le caractère confidentiel ou secret de certaines données sensibles et poursuivre les agissements contraires à ce but. Elle estime, en conséquence, que « *les Etats peuvent donc, dans ce domaine, se prévaloir d'une certaine marge d'appréciation* » (CEDH, Grande chambre, 10 décembre 2007, *Stoll c. Suisse*, Req. n° 69698/01 point 107).

39. Le Conseil d'Etat estime que si le dispositif prévu par le projet de loi, de nature préventive, emporte une atteinte à la liberté d'expression garantie tant par la Constitution que par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il répond à de fortes considérations d'intérêt général, en lien avec les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Pour que cette atteinte soit limitée à ce qui est strictement nécessaire, il propose de préciser que le risque de révélation des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services spécialisés de renseignement peut être pris en compte dès lors qu'une telle révélation serait de nature à nuire à l'efficacité opérationnelle de ces services ou à compromettre la sécurité de leurs agents. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que le contrôle de l'administration s'exerce pendant une période de dix ans après la fin des fonctions de l'agent. Il souligne qu'il appartiendra au ministre compétent, dans l'exercice de son droit d'opposition, de tenir compte, parmi d'autres éléments, de l'écoulement du temps. Enfin, le Conseil d'Etat estime que les sanctions pénales prévues en cas de méconnaissance de l'obligation de déclaration ou de non-respect de l'opposition du ministre sont adéquates et non disproportionnées.

40. S'agissant du respect du droit de l'Union européenne, le Conseil d'Etat relève qu'en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, celle-ci « *n'affecte pas la responsabilité qu'ont les Etats membres d'assurer la sécurité nationale, ni leur pouvoir de protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité* », mettant en œuvre la réserve de compétence des Etats prévue par le paragraphe 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, ni « *l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant [...] la protection des informations classifiées* ». L'article 8 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, précise que la divulgation publique, si elle porte atteinte aux intérêts de la défense et de la sécurité nationales, doit nécessairement avoir été précédée d'un signalement externe, lui-même précédé ou non d'un signalement interne. L'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure organise une procédure spécifique de recueil des signalements des agents des services spécialisés de renseignement faisant intervenir la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Le Conseil d'Etat estime que la combinaison des dispositions du projet de loi et de celles de l'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure n'excède pas la faculté laissée aux Etats membres par les dispositions précitées de l'article 3 de la directive du 23 octobre 2019.

Le Conseil d'Etat déduit de tout ce qui précède que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur l'encadrement de l'usage des URL dans les algorithmes utilisés par les services de renseignement

41. Le Conseil d'Etat observe que l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure autorise, depuis la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, les services de renseignement à utiliser des algorithmes pour détecter des connexions susceptibles de révéler un certain nombre de menaces. Initialement circonscrites aux seules menaces à caractère terroriste, elles incluent également, depuis 2024, les menaces pour la défense nationale et les ingérences étrangères. Alors que seules les données dites de connexion étaient initialement utilisées par de tels algorithmes, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a ajouté les « *adresses complètes de ressources utilisées sur internet* », communément désignées sous le nom d'URL (*Uniform Resource Locator*), dans le champ des données pouvant être utilisées par ces algorithmes. Le Conseil d'Etat rappelle, comme le relèvent la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), que les adresses complètes de ressources sur internet sont des données mixtes, c'est-à-dire susceptibles de comporter à la fois des données de connexion et des mots faisant référence au contenu de correspondances échangées ou d'informations consultées, sans toutefois être elles-mêmes porteuses de ce contenu.

42. Le Conseil d'Etat note que par une décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel, saisi de l'article 15 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic qui élargissait le champ des menaces pouvant donner lieu à l'usage des algorithmes de renseignement en y incluant la criminalité et la délinquance organisées se rapportant au trafic de stupéfiants et au trafic d'armes, a déclaré contraires à la Constitution, non seulement l'article 15 de cette loi mais aussi les mots « *ainsi que les adresses complètes de ressources utilisées sur internet* » figurant au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 851-3 du CSI, au motif que l'inclusion des URL dans le champ des données pouvant être utilisées par ces traitements algorithmiques « *sans autre condition tenant notamment à la nature des données révélées par les adresses complètes de ressources utilisées sur internet* » n'assurait pas une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de prévention des infractions, d'une part, et le droit au respect de la vie privée, d'autre part. Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que, si la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « *la décision d'utiliser un système d'interception en masse relève de la marge d'appréciation reconnue aux Etats* », elle a subordonné la conformité des dispositifs de surveillance de masse des communications électroniques aux exigences de l'article 8 de la Convention et à la condition notamment qu'ils poursuivent un but légitime, tel que la lutte contre la criminalité grave et le terrorisme, qu'ils soient précisément déterminés par la loi, qu'enfin, ils soient nécessaires et assortis de garanties procédurales « *de bout en bout* », notamment par le contrôle préalable par une autorité indépendante disposant d'un pouvoir de contrôle contraignant (CEDH, grande chambre, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, 21 mai 2021, requêtes n° 58170/13, 62322/14 et 24960/15).

43. Le projet de loi poursuit deux objectifs principaux : premièrement, l'inclusion de la criminalité et de la délinquance organisées se rapportant au trafic de stupéfiants et au trafic d'armes dans le champ des menaces pouvant donner lieu à l'usage des traitements algorithmiques, deuxièmement, la réintroduction des adresses complètes de ressources utilisées sur internet dans le champ des données utilisées par ces traitements, en entourant leur utilisation de garanties suffisantes pour se conformer au droit au respect de la vie privée.

44. S'agissant du champ des menaces, le Conseil d'Etat relève que le projet de loi entend inclure, en se référant au 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, les menaces relatives, d'une part, à la criminalité organisée en tant qu'elle concerne le trafic de stupéfiants

et le trafic d'armes et de produits explosifs, d'autre part, à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elle concerne le même champ infractionnel, ainsi que les infractions liées. Il constate que les nouvelles finalités décrites (lutte contre la criminalité et la délinquance organisées) sont définies de manière suffisamment précise, au regard du code de procédure pénale notamment, pour permettre un contrôle de la proportionnalité des atteintes aux droits et libertés mis en cause par les techniques de renseignement, comme le vérifie le Conseil constitutionnel (Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement). Le projet de loi prévoit l'inclusion de la finalité tenant à la criminalité et la délinquance organisées se rapportant au trafic de stupéfiants et au trafic d'armes jusqu'au 1^{er} juillet 2029, et aligne à cette date le terme du dispositif temporaire prévu pour la finalité tenant aux menaces pour la défense nationale et les ingérences étrangères. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, qui visent à renforcer la lutte contre des infractions d'une particulière gravité, poursuivent les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions. Compte tenu du régime protecteur entourant le recours à l'algorithme (tel que décrit pour en déterminer la conformité à la Constitution sur ce point aux paragraphes 123 à 126 de la décision du 12 juin 2025 du Conseil constitutionnel précitée), qui n'est modifié par le projet de loi que pour être enrichi (voir point 45), d'une part, et du fait que l'utilisation massive de données personnelles par le traitement résulte de la technique elle-même et non du nombre de finalités qui lui sont assignées, d'autre part, le Conseil d'Etat estime que les dispositions envisagées ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

45. S'agissant des URL, le Conseil constitutionnel a, par la décision du 12 juin 2025 citée précédemment, déclaré contraire à la Constitution la possibilité de les traiter de manière générale et indifférenciée, alors que leurs mentions permettraient de révéler une partie du contenu des échanges ou au moins des centres d'intérêt des utilisateurs, et seraient par suite susceptibles de porter une atteinte excessive à la protection de la vie privée, notamment au secret des correspondances. Le Conseil d'Etat note que le projet de loi, pour tenir compte de ces exigences constitutionnelles, introduit des garanties spécifiques pour l'utilisation des URL par les traitements automatisés.

En premier lieu, cette utilisation est subordonnée à une exigence de nécessité ; nécessité qui devra le cas échéant être justifiée, tant devant la CNCTR que devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. En deuxième lieu, le champ des adresses complètes de ressources utilisées sur internet pouvant être incluses dans les paramètres de conception de ces traitements est restreint aux adresses qui, soit dirigent vers des ressources dont l'objet est directement en rapport avec l'une des menaces ou ingérences visées, soit dirigent vers des ressources dont l'objet n'est pas directement en rapport avec ces dernières mais dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées, en les détournant de leur objet, à de telles fins d'ingérence ou de menace, soit, enfin, présentent des caractéristiques techniques qui révèlent par elles-mêmes une telle ingérence ou menace. Le Conseil d'Etat estime que ce faisant, le projet de loi permet de circonscrire le champ des URL recueillies par les traitements automatisés en le limitant à ce qui est strictement nécessaire au regard des finalités poursuivies. En troisième lieu, le Conseil d'Etat relève que si, comme il a été dit au point 41, les adresses complètes de ressources sur internet sont des données mixtes, le projet de loi n'a ni pour objet ni pour effet de permettre l'utilisation par les traitements algorithmiques de données figurant au sein du contenu de correspondances échangées ou d'informations consultées.

Le Conseil d'Etat observe également que le projet de loi entend renforcer les garanties entourant la procédure pouvant conduire le Premier ministre à autoriser un traitement lorsque celui-ci prévoit l'utilisation d'URL : d'une part, la CNCTR devra désormais se prononcer en

formation plénière dans un délai étendu à sept jours, d'autre part, lorsque la commission ne se prononce pas dans ce délai, la décision par laquelle le Premier ministre autorise néanmoins le traitement ne pourra être exécutée avant que la formation spécialisée du Conseil d'Etat n'ait statué par une décision juridictionnelle dans les conditions prévues à l'article L. 821-1 du code de la sécurité intérieure.

46. Toutefois, le Conseil d'Etat constate, d'une part, que le délai applicable à l'examen des demandes d'autorisation, fixé aujourd'hui par la procédure de droit commun de l'article L. 821-3 du code de la sécurité intérieure, est actuellement de 24 heures, porté à 72 heures si la commission siège en formation plénière, d'autre part, que le projet de loi se borne à porter ce délai à sept jours pour les seules premières demandes d'autorisation d'un traitement utilisant des URL. Or, comme le relève la CNCTR, ces délais ne sont pas adaptés pour les demandes d'autorisation d'un traitement algorithmique, et de ce fait ne sont pas respectés en pratique, alors même qu'en application de l'article L. 821-3 du CSI, lorsque la CNCTR ne rend pas d'avis sur une demande d'autorisation dans le délai prévu, son avis est réputé rendu, et que l'autorisation qui serait le cas échéant délivrée par le Premier ministre peut être exécutée sans que la formation spécialisée du Conseil d'Etat ne soit saisie, hormis le cas spécifique des premières demandes d'autorisation d'un traitement utilisant des URL mentionné au point 45.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime nécessaire, comme le proposait la CNCTR, et pour assurer que celle-ci puisse exercer pleinement et utilement son contrôle, d'accroître de manière significative ces délais, qui pourraient, par exemple, comme le proposait la CNCTR, être portés à 30 jours pour une première demande d'autorisation d'un traitement, à 45 jours lorsque le traitement utilise des URL, et à 7 jours pour une demande de renouvellement de l'autorisation d'un traitement. Le Conseil d'Etat estime également nécessaire que les premières demandes d'autorisation de traitement soient examinées en formation plénière de la CNCTR, non seulement pour les traitements utilisant des URL mais aussi pour ceux n'en utilisant pas. Il propose de modifier le projet de loi en ce sens.

47. Sous ces réserves, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions assurent une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de prévention des infractions, d'une part, et le droit au respect de la vie privée, d'autre part.

Sur la prise en compte des intérêts fondamentaux de la Nation en cas d'activité en rapport avec une puissance étrangère

48. Le projet de loi institue un contrôle de l'administration à l'égard des personnes qui, exerçant des fonctions au sein de locaux ou terrains où la libre circulation est interdite au titre de l'article 413-7 du code pénal et y disposant d'une expérience significative et d'un savoir-faire technique ou de connaissances d'importance critique, dont la maîtrise confère un avantage décisif dans le domaine concerné, souhaitent exercer une activité lucrative au profit d'un Etat étranger, d'une collectivité étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger.

Ce contrôle vise à prévenir les risques de divulgation d'éléments essentiels du potentiel scientifique ou technique de la Nation lorsqu'une telle divulgation serait de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Le projet de loi vise à confier au ministre qui a la charge de protéger ces éléments le soin d'arrêter, après une première proposition de l'employeur, la liste des personnes concernées par ce contrôle. Il soumet les agents concernés à une obligation déclarative lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité lucrative au bénéfice,

direct ou indirect, d'une entité étrangère. Le ministre peut s'opposer à l'exercice de l'activité envisagée lorsqu'il estime, d'une part, que cet exercice comporte le risque sérieux d'une divulgation par l'intéressé de savoir-faire ou connaissances dont il dispose et, d'autre part, que cette divulgation est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Le projet de loi entend assortir de sanctions administratives et pénales la méconnaissance des obligations qu'il édicte.

Le Conseil d'Etat estime que, s'il peut affecter la liberté contractuelle, la liberté d'entreprendre ou le principe de libre circulation des travailleurs, ce contrôle répond à de fortes considérations d'intérêt général, en lien avec les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Un tel contrôle n'affecte en revanche pas le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs, consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (n° 83-165 DC du 20 janvier 1984), dont la portée a été précisée et qui vise avant tout à prévenir une immixtion dans l'appréciation des mérites scientifiques des enseignants-chercheurs d'autres personnes que leurs pairs (n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010).

En outre, dès lors que ce contrôle ne sera plus exercé au terme d'une période de cinq ans, qu'il voit son champ précisément délimité aux informations pouvant être détournées à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs, enfin qu'il exclut les activités réalisées au bénéfice direct d'un Etat membre ou d'une collectivité territoriale de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège dans l'Union européenne ou l'AELE et qui n'est pas sous le contrôle d'une personne physique ou morale étrangère à l'un de ces Etats, une telle mesure apparaît, au regard du droit national comme du droit de l'Union européenne, proportionnée aux buts poursuivis.

Le Conseil d'Etat note que ce dispositif de nature préventive ne s'appliquera pas aux activités entrant dans le champ de l'obligation de déclaration préalable exercées par des personnes antérieurement à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

Il considère enfin que les sanctions administratives et pénales prévues en cas de méconnaissance de l'obligation de déclaration préalable ou de non-respect de l'opposition du ministre, qui sont de même nature que celles instituées dans le cadre du dispositif de contrôle créé par la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire 2024-2030 pour les militaires et pour certains agents civils de l'Etat et de ses établissements publics et inscrit aux articles L. 4122-11 à 4122-13 du code de la défense, sont adéquates et non disproportionnées.

En ce qui concerne la création d'un cadre juridique adapté aux crises majeures

Sur le nouveau régime de l'état d'alerte de sécurité nationale

49. Le projet de loi prévoit la création d'un nouveau régime juridique d'application exceptionnelle, appelé « état d'alerte de sécurité nationale », activable sur tout ou partie du territoire national par décret en conseil des ministres en cas de menace grave et actuelle pesant sur la sécurité nationale, notamment la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation et la protection de la population, ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense ou, enfin, de nature à justifier le déploiement à

bref délai, sur le territoire national, des forces armées françaises ou alliées en vue de leur mise en condition ou de leur emploi.

Ce régime correspond au scénario central décrit par la Revue nationale stratégique de 2025 : « *L'hypothèse d'une participation des armées françaises à une guerre majeure de haute intensité dans le voisinage de l'Europe et le risque d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure de la France atteignent un niveau inégalé depuis la fin de la guerre froide (point 112)* », hypothèse que la Revue fixe « *à l'horizon 2030* » (point 7).

Ce régime comporte essentiellement des possibilités pour les autorités administratives de déroger au droit commun dans divers domaines afin de faire face plus rapidement, d'une part aux besoins d'un engagement militaire majeur français, voire allié, d'autre part à la menace de rétroactions agressives sur le territoire national.

Il est ainsi prévu que puissent être prises, dans ce cadre juridique, des mesures de renforcement de la protection des opérateurs d'importance vitale (possibilité de mettre en place les périmètres de protection prévus à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure) et d'opérateurs sensibles désignés lors du déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale ou durant celui-ci (faculté de soumettre à autorisation, délivrée après une enquête administrative, l'accès physique ou à distance aux sites de ces opérateurs, obligation de notification des incidents de nature à compromettre la continuité de leur activité).

Lors de la mise en œuvre de ce régime juridique, les autorités administratives, pourraient déroger aux normes réglementaires, nationales et locales, dans la limite des compétences qu'elles exercent en matière de défense, dans des domaines limitativement énumérés : sécurité des activités d'importance vitale ; urbanisme et environnement ; pour les seuls emplois relevant du service de sécurité nationale, le temps de travail et la protection en matière de santé et de sécurité au travail ; sécurité des approvisionnements et contrôle des exportations de produits stratégiques ; transports ; communications électroniques. Le projet de loi prévoit en outre que le ministre de la santé aurait compétence pour prendre des mesures réglementaires ou individuelles dans son champ de compétence.

Ce cadre juridique vise également à permettre l'aménagement des procédures pour les constructions et travaux requis par les besoins de soutien des forces armées françaises ou alliées, ainsi que par leur approvisionnement en matériels de guerre ou par l'hébergement de populations civiles, en matière de protection des espèces protégées (délivrance accélérée des dérogations « espèces protégées », report possible de la définition des mesures de compensation postérieurement à la délivrance de la dérogation), de droit de l'urbanisme (dispense de toute formalité d'urbanisme, en faisant application du régime applicable aux constructions temporaires) et d'archéologie préventive (opérations limitées au cas où les projets sont susceptibles d'avoir un impact notable et direct sur le patrimoine archéologique), avec en outre la création d'une procédure simplifiée d'autorisation environnementale pour ces travaux.

Est par ailleurs prévue l'obligation pour les exploitants de réseaux de radiocommunications mobiles de transmettre au Gouvernement des données interopérables relatives à la couverture du territoire par les réseaux de communications électroniques mobiles. Cette obligation permanente serait inscrite dans le code des postes et communications électroniques, et dans le code de la défense pour la durée de l'état d'alerte de sécurité nationale.

De même, serait applicable un régime d'allègement des règles de procédure de passation et d'exécution des marchés de défense ou de sécurité ayant pour finalité la mise en condition d'emploi et l'emploi des forces armées ainsi que de certains contrats passés par les opérateurs sensibles désignés précédemment.

50. Le Conseil d'Etat estime que la création de ce nouveau régime, destiné à organiser une réaction rapide de la Nation en cas d'engagement majeur des armées françaises en Europe et hors du territoire national, peut être regardée comme justifiée dans son principe par l'exigence de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dans la mesure où les régimes d'exception existants ou bien sont trop contraignants, parce qu'ils correspondent à une situation proche de l'état de guerre (régime de la mobilisation générale et régime de la mise en garde), ou bien ne permettent pas de répondre aux exigences d'une réponse rapide aux menaces justifiant son déclenchement, parce qu'ils sont axés sur la protection de l'ordre public (régime de l'état d'urgence). Ce nouveau dispositif trouverait sa place dans un titre IV *bis* créé au sein du livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense, après le titre consacré à la mise en garde et à la mobilisation.

Le Conseil d'Etat estime que les conditions de déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale - déclaration par décret en conseil des ministres, exigence d'une menace grave et actuelle dans trois hypothèses - sont définies avec une précision suffisante. Il considère que la clarification apportée concernant la condition d'activation liée au déploiement de forces armées françaises ou alliées sur le territoire national est bienvenue. Il relève qu'hormis l'allègement des procédures de passation de certains contrats, la déclaration d'état d'alerte de sécurité nationale n'emporterait pas par elle-même l'application des dérogations au droit commun ou la mise en œuvre de mesures d'exception, chacune d'entre elles devant être justifiée par la menace ayant conduit à cette déclaration, c'est-à-dire être nécessaire, adaptée et proportionnée à celle-ci. Il relève également que l'état d'alerte de sécurité nationale ne pourrait excéder une durée de deux mois, sauf prorogation par la loi, et que l'Assemblée nationale et le Sénat devraient être informés sans délai des mesures prises dès la déclaration d'état d'alerte de sécurité nationale.

51. Le Conseil d'Etat relève, en ce qui concerne la libre administration des collectivités territoriales, que le pouvoir des autorités administratives de déroger aux normes que ces collectivités ont émises est limité à l'édiction d'actes, réglementaires ou individuels, relevant des compétences de ces autorités en matière de défense. Il relève également que les dérogations sont doublement limitées dans leur étendue. Elles doivent être strictement nécessaires à la réponse aux menaces qui ont justifié le déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale et ne pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. En outre, elles ne sont possibles que dans certains domaines, précisément délimités. Il observe également que le décret en conseil des ministres accordant ce pouvoir de dérogation doit désigner les autorités auxquelles est accordé ce pouvoir de dérogation et que ce décret pourra, le cas échéant, préciser ceux des domaines énumérés par le projet de loi dans lesquels elles pourront faire usage de leur pouvoir de dérogation, le texte laissant sur ce point une grande marge de manœuvre au Gouvernement. Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter une disposition prévoyant que les mesures prises à titre dérogatoire cessent d'avoir effet à la fin de l'état d'alerte de sécurité nationale.

Le Conseil d'Etat constate que l'obligation faite aux exploitants de réseaux de radiocommunications mobiles de communiquer des données sur les données interopérables relatives à la disponibilité des réseaux de communications électroniques mobiles est justifiée

par l'intérêt général de sécurité nationale et de protection de la population, et que la sanction prévue en cas de non-respect de cette obligation est proportionnée.

Le Conseil d'Etat relève qu'en ce qui concerne la liberté d'aller et venir, l'extension des périmètres de protection prévus par L. 226-1 du code de la sécurité intérieure aux opérateurs d'importance vitale et les restrictions d'accès aux opérateurs exerçant une activité dont la perturbation pourrait compromettre gravement le fonctionnement de l'économie ou de la société ainsi que la défense ou la sécurité de la Nation sont justifiées par l'impératif de protection des opérateurs sensibles face aux menaces sur le territoire national qui seraient liées à un engagement massif des armées françaises en Europe.

Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs qu'en ce qui concerne le respect de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui garantit le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil Constitutionnel (décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023) estime que les limitations apportées par le législateur aux principes de la Charte doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. S'agissant de l'article 7 de la Charte, qui consacre le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, il relève que la loi est autorisée par la Constitution à fixer des limites pouvant aller jusqu'à des exemptions lorsqu'est en cause la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Le Conseil d'Etat considère que les nécessités de la Défense nationale justifient en l'espèce la conciliation opérée entre ces exigences constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat déduit de tout ce qui précède que ces dispositions assurent une conciliation équilibrée entre « *la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », au rang desquels figurent, outre l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, la sécurité nationale, les moyens de la défense de la Nation ainsi que la sauvegarde de sa population (article 410-1 du code pénal), et les autres exigences constitutionnelles en cause.

52. Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de revoir la procédure d'autorisation environnementale allégée prévue par le projet de loi pour la réalisation des travaux rendus nécessaires pour les besoins énergétiques, logistiques et sanitaires des forces armées et formations rattachées françaises ou des forces armées alliées, ainsi que par leur approvisionnement en matériels de guerre ou par l'hébergement des populations civiles. Il observe que la saisine rectificative a pour objet de restreindre le champ de cette procédure, le projet de loi indiquant, dans sa rédaction qui en résulte, qu'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier au cas par cas, lorsque la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie, s'il y a lieu d'appliquer cette procédure allégée, et de clarifier les règles applicables, les projets de travaux et d'aménagements étant dans ce cas dispensés d'évaluation environnementale et de participation du public mais le dossier devant comporter une étude d'incidence environnementale et être mis à la disposition du public par voie électronique. Le Conseil d'Etat estime qu'en limitant cette procédure allégée au cas où la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie, le projet de loi est compatible avec les objectifs du paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui, ainsi qu'il a été dit au point 15, permettent de restreindre ou de supprimer l'information ou la participation du public aux projets, ou aux parties de projets, ayant pour seul objet la défense nationale. Au surplus, il considère que ces dispositions du

projet de loi relèvent de « la sécurité nationale » qui, selon l'article 4 du traité sur l'Union Européenne, « reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre ».

53. Le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement souhaite dispenser de consultations obligatoires les actes réglementaires pris dans le cadre du pouvoir de dérogation ainsi que, plus largement, tous les actes réglementaires pris durant l'état d'alerte de sécurité nationale. Le Conseil d'Etat recommande de faire figurer cette disposition, dès lors qu'elle n'est pas limitée aux seuls actes pris dans le cadre du pouvoir de dérogation, dans un article distinct de celui consacré à ce pouvoir, et de limiter la dispense de consultation aux seuls actes nécessaires à la mise en œuvre de la réponse à apporter à la menace ayant justifié le déclenchement de ce régime d'exception.

54. Le Conseil d'Etat recommande enfin de compléter les dispositions organisant la sortie de l'état d'alerte de sécurité nationale, celles prévues par le projet de loi étant à cet égard insuffisantes.

Sur le service de sécurité nationale

55. Le service de sécurité nationale, prévu à l'article L. 2151-1 du code de la défense, est destiné à assurer la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale. L'article L. 2151-4 du même code prévoit que les opérateurs d'importance vitale sont, à ce titre, tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.

Le projet de loi entend compléter ce dispositif en ajoutant l'obligation pour les opérateurs concernés de déterminer les emplois indispensables à la continuité de l'activité qui sont occupés par les personnes concernées, afin de mieux identifier les fonctions essentielles à la continuité d'activité de leurs établissements. Le projet de loi prévoit par ailleurs, à l'article L. 1332-7 du code de la défense, une amende de 150 000 euros pour les opérateurs n'ayant pas satisfait aux obligations ainsi prévues.

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition, qui ne modifie pas l'économie générale des dispositions en vigueur, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Titre IV Dispositions relatives à la mobilisation des forces vives de la Nation

En ce qui concerne la journée de mobilisation

56. Le projet de loi fait évoluer la journée défense et citoyenneté prévue par le code du service national, qui constitue la deuxième obligation du service national universel après le recensement. Dans l'objectif de recentrer cette journée sur les fondamentaux de la défense et de revenir ce faisant aux objectifs initiaux de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, il prévoit que cette journée, désormais appelée « journée de mobilisation », est principalement consacrée à la connaissance des armées et de l'organisation de la défense nationale, ainsi qu'à une sensibilisation aux activités militaires. Le caractère universel et obligatoire de cette journée destinée aux jeunes Françaises et Français de 16 à 18 ans, ainsi que la règle qui subordonne, jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans et sauf cas de force

majeure, l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique à la participation à cette journée sont maintenus.

S'agissant du caractère législatif de la disposition prévoyant que les participants à la journée de mobilisation doivent remplir un questionnaire destiné à apprécier leur disponibilité, leur motivation et leurs aptitudes pour servir au sein des forces armées et formations rattachées, le Conseil d'Etat note que la circonstance que ce questionnaire, qui vise à permettre une meilleure connaissance, par les forces armées, des éventuels candidats et le renforcement du vivier de recrutement selon les différentes modalités existantes, implique un traitement de données à caractère personnel est dépourvue d'incidence sur le caractère législatif de la mesure. Toutefois le Conseil d'Etat, observant que l'accomplissement de cette obligation conditionnera la délivrance d'un certificat individuel de participation à l'issue de la journée de mobilisation, certificat dont l'obtention est elle-même nécessaire jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, en vertu de l'article L. 114-6 du code du service national, pour être autorisé à s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique, considère que l'obligation de remplir ce questionnaire peut dès lors être regardée comme étant au nombre des sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne au sens de l'article 34 de la Constitution, et que cette disposition trouve bien sa place dans la loi.

Le Conseil d'Etat relève que s'agissant du recensement, qui constitue la première obligation du service national universel, le projet de loi prévoit de modifier l'article L. 113-7 du code du service national qui impose aux personnes recensées de signaler tout changement de domicile ou de résidence, de situation familiale et professionnelle jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, obligation qui n'est assortie d'aucune sanction. La modification apportée par le projet de loi conduit à élargir les informations ainsi collectées, étendues aux compétences attestées, et à porter de vingt-cinq à cinquante ans l'âge jusqu'auquel les Français devront déclarer à l'administration chargée du service national tout changement relatif aux informations déclarées à l'occasion du recensement préalable à la journée de mobilisation. Or le Conseil d'Etat constate que la disposition actuellement en vigueur n'est que très peu suivie d'effet. Il observe que l'élargissement substantiel de cette obligation, destiné à permettre la mise en œuvre des régimes de défense prévus aux livres I^{er} et II de la partie 2 du code de la défense, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel mais ne pourra gagner en effectivité que s'il s'agit d'une obligation de déclaration annuelle, pour le cas échéant confirmer l'absence de changement des informations déjà déclarées.

En ce qui concerne la création d'un nouveau service national militaire

57. Le projet de loi entend également créer, dans le code du service national et dans le code de la défense, un nouveau service national, à caractère militaire. Le projet de loi écarte l'option consistant à lever la suspension et à rétablir le service militaire obligatoire, et retient un dispositif fondé sur le seul volontariat. Les jeunes sous volontariat d'appelé du service national constitueraient une nouvelle catégorie de militaires servant en vertu d'un contrat, venant s'ajouter à celles déjà énumérées à l'article L. 4132-5 du code de la défense. D'une durée de dix mois, non renouvelable, ouvert aux Françaises comme aux Français, ce service ne pourrait être effectué que sur le territoire national.

Souscrit au titre des contrats de volontaires militaires, qui figurent au nombre des militaires d'active autres que de carrière, le contrat d'appelé du service national, qui ne donnerait pas droit à un congé de reconversion, serait accessible aux Françaises et Français âgés de 18 à 26 ans. Les volontaires militaires appelés du service national qui se destinent à la fonction publique bénéficieraient des mêmes dispositions qui s'appliquent aux volontaires du service

civique : recul, équivalent à la durée du volontariat, de l'âge maximal d'admission à l'accès à un emploi relevant du code général de la fonction publique ; possibilité de présenter le service effectué comme appelé du service national parmi les expériences professionnelles dont les acquis peuvent être présentés dans le cadre des concours ; prise en compte de cette durée dans le calcul de l'ancienneté exigée pour l'accès aux concours internes ; suspension, équivalente à la durée du volontariat, du décompte de la période de quatre ans durant laquelle l'inscription sur une liste aptitude permet d'être nommé dans un de ces emplois ; report de la nomination en qualité d'élève du Centre national de la fonction publique territoriale à la formation initiale suivante ; prise en compte de la période du volontariat dans le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement et pour la retraite dans la fonction publique.

Ces dispositions, qui ajoutent une nouvelle forme de contrat de volontaire militaire, n'appellent pas de remarque particulière du Conseil d'Etat autre que celle consistant à veiller à la bonne insertion des dispositions statutaires propres à ce volontariat parmi les dispositifs de volontariat militaire déjà existants. Le Conseil d'Etat relève également que la précision selon laquelle cette disposition s'applique « aux Françaises » comme aux Français est superfétatoire dès lors que, en l'absence de disposition expresse contraire, toutes les dispositions du code de la défense et du code du service national sont applicables aussi bien aux femmes qu'aux hommes mais constate que cette formulation reprend celle déjà retenue dans les deux articles qui, dans le code de la défense, précèdent et suivent le nouvel article relatif au contrat d'appelé du service national.

En ce qui concerne les réserves

58. Le projet de loi entend compléter le dispositif de la réserve de sécurité nationale, prévu à l'article L. 2171-1 du code de la défense, pour y ajouter la réserve opérationnelle de l'administration des douanes, créée par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces. Il vise également à harmoniser des dispositions législatives relatives à l'obligation de disponibilité applicable dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale et à préciser le caractère renouvelable des contrats de réservistes de la police nationale. Ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle et n'appellent pas de remarque particulière.

Titre V Dispositions réaffirmant la singularité militaire

En ce qui concerne la modification du régime des emplois dits « réservés »

59. Le dispositif des emplois dits « réservés », prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ouvre un accès dérogatoire à certains emplois de la fonction publique, par voie d'inscription sur une liste d'aptitude spéciale, au bénéfice notamment des militaires et anciens militaires invalides de guerre, des victimes civiles de guerre et des victimes d'actes de terrorisme. Les employeurs publics ont l'obligation de mettre en réserve à cet effet une part de leurs emplois vacants (Etat et fonction publique hospitalière) ou d'identifier des emplois réservés à l'occasion des déclarations de vacance de poste (fonction publique territoriale). La mise en œuvre de ce dispositif, qui constitue une « obligation nationale », se heurte à des difficultés, tenant principalement à l'inadéquation entre le nombre d'emplois offerts et celui des candidats à un recrutement par cette voie de recrutement, à l'origine de rigidités de gestion. Le projet de loi entend réformer ce régime en supprimant l'obligation d'identifier et de mettre en réserve un certain nombre d'emplois, afin de permettre l'accès des candidats inscrits sur la liste d'aptitude à tout poste ouvert au recrutement, sous la

seule réserve des aptitudes et compétences à satisfaire. Par ailleurs, il prévoit de modifier la dénomination des emplois réservés, qui seront désormais qualifiés d'« emplois de reconnaissance nationale ».

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

En ce qui concerne la suppression du renvoi au code du travail pour la détermination du droit à un revenu de remplacement des militaires involontairement privés d'emplois

60. Le régime de l'allocation d'assurance chômage des militaires qui quittent le service et sont involontairement privés d'emploi résulte actuellement de la combinaison de dispositions législatives et réglementaires du code de la défense et du code du travail. Pour ce qui est de la détermination de l'assiette des rémunérations servant de base au calcul de l'allocation, l'article R. 4123-37 du code de la défense, pris pour l'application de l'article L. 4123-7 du même code, exclut les primes et indemnités autres que l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Ses dispositions ayant été jugées illégales par un tribunal administratif au motif qu'une telle exclusion méconnaît les dispositions législatives applicables (l'article L. 4123-7 du code de la défense, l'article L. 5422-3 du code du travail et le 1° de l'article L. 5424-1 de ce code), le projet de loi, aux fins de pérenniser le régime actuellement applicable aux militaires, entend modifier l'article L. 4123-7 du code de la défense en supprimant la référence au code du travail figurant dans la rédaction actuelle de cet article. Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions ne se heurtent, par elles-mêmes, à aucun obstacle notamment d'ordre constitutionnel.

Autres dispositions du projet

Le projet de loi comporte d'autres dispositions ayant pour objet :

- d'étendre aux projets relevant du ministère des armées la procédure de l'autorisation environnementale unique ;
- d'étendre aux services maritimes le dispositif des transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national ;
- de durcir les peines encourues pour les infractions de navigation sans pavillon et de refus d'obtempérer aux injonctions faites dans le cadre de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer et de prévoir une connexité entre ces infractions ;
- de renforcer la coopération internationale dans l'enseignement supérieur ;
- d'octroyer le titre de reconnaissance de la Nation aux équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;
- d'élargir les sanctions disciplinaires applicables aux officiers généraux en deuxième section ;
- de prolonger la décote applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des armées et situés dans des zones tendues, en contrepartie de la réalisation de logements sociaux destinés en priorité aux agents de ce ministère ;

- de moderniser la gouvernance de l'Office national des combattants et des victimes de guerre ;
- de moderniser la gouvernance de l'Ecole polytechnique ;
- d'actualiser les dispositions relatives à l'outre-mer dans plusieurs codes, pour tenir compte de l'intervention de la présente loi ;
- de ratifier cinq ordonnances.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction qu'il suggère au Gouvernement de retenir.

Cet avis été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 26 mars 2026.