

# DE LA LPM 2024-2030 À SON ACTUALISATION DE 2026 :

## L'ÉTAT D'ALERTE DE SÉCURITÉ NATIONALE

### OU L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTAT D'EXCEPTION

*Analyse critique de l'empilement normatif et des atteintes  
aux droits et libertés fondamentaux*

**Maître Virginie de Araújo-Recchia**

**Avocat au Barreau de Paris**

*Avril 2026*

---

*Le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, enregistré à l'Assemblée nationale le 8 avril 2026 sous le numéro 2630, ne constitue pas une simple révision budgétaire. Il superpose au régime des réquisitions instauré par la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 un mécanisme d'exception entièrement nouveau — l'état d'alerte de sécurité nationale — dont les conditions d'activation sont délibérément larges et les effets sur les libertés fondamentales considérables. Simultanément, au niveau de l'Union européenne, le plan ReArm Europe et les initiatives institutionnelles en cours dessinent une architecture de contournement de la souveraineté des États en matière de défense, sans révision formelle des traités. Le présent article analyse cet empilement normatif à double niveau, en s'appuyant sur les travaux publiés par l'auteur en 2024 sur la Loi de programmation militaire n° 2023-703, sur le dossier législatif du projet de loi n° 2630 du 8 avril 2026 — incluant l'avis du Conseil d'État du 26 mars 2026 et l'étude d'impact du 7 avril 2026 — ainsi que sur les développements récents de la construction européenne de défense. La conclusion s'impose : la logique de l'état d'exception permanent, identifiée dès 2023, est aujourd'hui en voie de consécration législative et supranationale.*

---

## SOMMAIRE

*INTRODUCTION — La continuité d'une trajectoire législative sécuritaire*

*PREMIÈRE PARTIE — Les alertes formulées dès 2024 sur la LPM 2024-2030*

*DEUXIÈME PARTIE — L'actualisation de 2026 : une amplification systématique*

*TROISIÈME PARTIE — Le regard du Conseil d'État : entre validation et insuffisance des garde-fous*

*QUATRIÈME PARTIE — La dimension européenne : le contournement supranational de la souveraineté*

*CINQUIÈME PARTIE — Vers une doctrine de résistance juridique*

*CONCLUSION*

---

## INTRODUCTION — LA CONTINUITÉ D'UNE TRAJECTOIRE LÉGISLATIVE SÉCURITAIRE

En juin 2024, paraissait aux éditions Bookelis l'ouvrage intitulé *La France sacrifiée ? Réarmement et programmation militaire 2024-2030*, sous la plume de l'auteur du présent article. Cet ouvrage analysait en profondeur les dispositions de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, et plus particulièrement son article 47, qui étendait les mécanismes de réquisition de personnes et de biens à des hypothèses formulées en termes délibérément flous : la simple « *menace prévisible* » de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en matière de défense<sup>1</sup>.

L'alerte avait été formulée avec précision : ces termes indéterminés ouvraient la voie à un arbitraire exécutif considérable, sans contrôle juridictionnel préalable, sans saisine du Conseil constitutionnel, et sans que le Parlement n'en ait véritablement mesuré les implications. La réquisition — mécanisme de puissance publique permettant à l'État d'obtenir la fourniture d'un bien ou l'exécution d'un service sans recours au contrat — se trouvait ainsi dotée d'un champ d'application potentiellement illimité, dès lors que le pouvoir exécutif estimait être en présence d'une menace justifiant ses engagements internationaux.

Deux ans après la promulgation de ce texte, les craintes exprimées trouvent une confirmation législative éclatante. Le projet de loi n° 2630, enregistré à l'Assemblée nationale le 8 avril 2026 et présenté au nom du Premier ministre Sébastien Lecornu, « *actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* »<sup>2</sup>, ne se contente pas de réviser la trajectoire financière de défense. Il construit, par son article 21, un régime d'exception entièrement nouveau — l'état d'alerte de sécurité nationale — qui

---

<sup>1</sup>

Loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023, article 47 (devenu article L. 2212-1 du code de la défense), promulguée au Journal Officiel du 2 août 2023.

<sup>2</sup>Projet de loi n° 2630, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2026, présenté par Mme Catherine Vautrin, ministre des Armées et des anciens combattants (Procédure accélérée).

vient *se superposer* au dispositif de réquisitions de la LPM 2024-2030, sans l'abroger ni le modifier, et dont les conditions de déclenchement recoupent partiellement celles du régime antérieur.

La question juridique centrale est donc celle-ci : sommes-nous en présence d'un simple renforcement des moyens de défense nationale, ou d'un empilement normatif qui, couche après couche, construit l'architecture d'un état d'exception permanent, dans lequel les libertés fondamentales des citoyens français se trouvent exposées à des dérogations cumulables, à géométrie variable, activables par le seul pouvoir exécutif ?

La réponse, à la lecture rigoureuse des textes, ne fait guère de doute. L'analyse philosophique du Docteur Ariane Bilheran, dont les travaux éclairent depuis 2020 les mécanismes de la dérive totalitaire<sup>3</sup>, trouve dans le présent projet de loi une illustration supplémentaire : la légitimation progressive de l'état d'exception constitue, selon cette analyse, la fraude totalitaire fondamentale — celle qui consiste à vider le droit ordinaire de sa substance en le subordonnant à une menace permanente et indéfiniment extensible.

Le présent article s'organise en cinq parties. La première partie rappelle les éléments essentiels de l'analyse publiée en 2024 sur la LPM 2024-2030, dont la compréhension est indispensable pour mesurer la portée des développements ultérieurs. La deuxième partie analyse le projet n° 2630 du 8 avril 2026 dans son ensemble, avec une attention particulière pour l'état d'alerte de sécurité nationale et le mécanisme d'empilement normatif. La troisième partie examine l'avis du Conseil d'État du 26 mars 2026 — sa validation de l'essentiel du dispositif, mais aussi ses silences significatifs. La quatrième partie est consacrée à la dimension européenne : le plan ReArm Europe, les mécanismes de contournement des traités, et la menace que font peser certaines initiatives institutionnelles sur la souveraineté française en matière de défense. La cinquième partie, enfin, expose les éléments d'une doctrine de résistance juridique fondée sur le droit naturel, le droit des gens et les voies de recours disponibles.

## **PREMIÈRE PARTIE — LES ALERTES FORMULÉES DÈS 2024 SUR LA LPM 2024-2030**

### **IA — L'article 47 de la LPM 2024-2030 : une réquisition à géométrie variable**

L'article 47 de la loi n° 2023-703, devenu l'article L. 2212-1 du code de la défense, a modifié en profondeur le corpus juridique des réquisitions mobilisables par l'État. Avant cette réforme, les réquisitions de personnes et de biens étaient encadrées par un ensemble de textes aux conditions précises : l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services, et diverses dispositions du code de la défense permettant les réquisitions en cas de mobilisation générale, de mise en garde ou de circonstances exceptionnelles clairement définies.

Ce qui a fondamentalement changé avec l'article 47, c'est l'introduction d'une nouvelle hypothèse d'activation des réquisitions : la « *menace de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense* »<sup>4</sup>. Cette formulation est triplement problématique du point de vue juridique.

---

<sup>3</sup>Bilheran A., contribution intégrée dans : de Araújo-Recchia V., *La France sacrifiée ? Réarmement et programmation militaire 2024-2030*, Bookelis, 1ère éd., mai 2024, chapitre « Analyse philosophique : État de menace, guerre perpétuelle, totalitarisme mondial et contagion paranoïaque », pp. 189-210.

<sup>4</sup>Article L. 2212-1 du code de la défense, dans sa rédaction issue de l'article 47 de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023.

En premier lieu, elle introduit le concept de *menace prévisible* — et non plus seulement actuelle ou imminente — comme condition suffisante pour l'exercice du pouvoir de réquisition. La réquisition n'est donc plus un instrument de réponse à une crise avérée, mais peut être mobilisée par anticipation, sur la seule appréciation de l'exécutif.

En deuxième lieu, la référence aux « *engagements internationaux de l'État en matière de défense* » constitue un critère indéfini en droit. Ces engagements sont multiples, évolutifs, et leur mise en œuvre relève de l'appréciation discrétionnaire du président de la République au titre de ses attributions constitutionnelles en matière de défense nationale<sup>5</sup>. Aucun juge ne peut valablement substituer son appréciation à celle du chef de l'État sur ce terrain, ce qui prive le mécanisme de toute réelle garantie juridictionnelle.

En troisième lieu, l'absence de saisine du Conseil constitutionnel sur ces dispositions<sup>6</sup> a laissé subsister un texte dont la constitutionnalité au regard des libertés fondamentales — liberté d'aller et venir, liberté du travail, droit de propriété, principe de légalité des peines — n'a jamais été examinée par le juge constitutionnel.

## **I.B — La critique de la technique législative : le recours aux termes flous comme instrument de pouvoir**

L'une des contributions majeures de l'ouvrage publié en 2024 est d'avoir mis en évidence que la formulation délibérément vague de l'article 47 n'est pas le résultat d'une maladresse rédactionnelle, mais d'un choix délibéré de politique législative. Le recours aux termes indéterminés dans un texte d'habilitation à l'exercice de la contrainte publique constitue, en droit administratif classique, une violation du principe de légalité.

Ce principe, fondé sur l'article 34 de la Constitution — qui réserve à la loi la détermination des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques — exige que les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut restreindre les libertés soient définies avec une précision suffisante. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, consacrant l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi<sup>7</sup>, impose au législateur de définir ses habilitations avec la clarté nécessaire à leur contrôle.

Or la référence à une menace de nature à justifier des engagements internationaux non identifiés ne satisfait manifestement pas à cette exigence. Elle confère au pouvoir exécutif une marge d'appréciation qui, en pratique, s'apparente à un pouvoir discrétionnaire absolu.

Comme l'a souligné avec pertinence le Docteur Ariane Bilheran dans son analyse philosophique intégrée à l'ouvrage de 2024 : « *La fraude totalitaire sur le Droit consiste dans la problématique suivante : légitimer l'état d'exception. Car une société où le Droit n'existe plus que dans la mesure où il justifie l'arbitraire du gouvernement n'est pas une société libre, mais son*

---

<sup>5</sup>Constitution du 4 octobre 1958, article 15 : « Le Président de la République est le chef des armées. » ; article 5 : « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

<sup>6</sup>Le Conseil constitutionnel a été saisi par des parlementaires de la loi n° 2023-703, mais la saisine n'a pas porté sur l'article 23 du projet (article 47 de la loi définitive). Décision n° 2023-854 DC du 28 juillet 2023.

<sup>7</sup>Conseil constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13 : « L'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la garantie des droits requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables et si ces normes présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer la portée. »

*contraire.* »<sup>8</sup> Cette formule capture avec une précision remarquable la nature du glissement normatif à l'œuvre.

## I.C — Le droit naturel et le droit des gens comme garde-fous : le cadre théorique

L'originalité de l'analyse publiée en 2024 tient à ce qu'elle ne s'arrête pas au seul droit positif. Elle convoque la tradition du droit naturel et du droit des gens — Cicéron, Saint Thomas d'Aquin, Grotius, Vattel — pour rappeler que l'État dispose de la puissance publique non par droit propre, mais par délégation du corps social, et que cette délégation est conditionnée au respect de principes qui préexistent à tout texte législatif.

Cicéron, dans son *Traité de la République*, rappelait que « *une cité a besoin, pour se maintenir durable, d'être gouvernée par une autorité intelligente* » et que la première condition imposée à cette autorité est qu'elle « *se rapporte au principe qui produit la cité, à savoir la justice* ». La justice, dans cette tradition, n'est pas la conformité à la loi positive, mais la conformité à l'ordre naturel des choses — lequel impose, en toutes circonstances, la proportionnalité de la contrainte publique et le respect de la personne humaine.

Cette perspective dépasse le droit positif mais ne lui est pas étrangère : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans ses arrêts sur l'état d'urgence<sup>9</sup>, consacre des exigences de proportionnalité et de nécessité qui s'enracinent précisément dans cette tradition du droit naturel.

## DEUXIÈME PARTIE L'ACTUALISATION DE 2026 : UNE AMPLIFICATION SYSTÉMATIQUE

### II.A — Un projet de loi en six titres : présentation générale

Le projet de loi n° 2630 comprend trente-trois articles organisés en six titres<sup>10</sup>. Le titre I<sup>er</sup> procède à l'actualisation financière de la LPM 2024-2030 n° 2023-703 en portant les ressources budgétaires de la mission Défense à 436 milliards d'euros courants sur la période 2024-2030, soit un surplus de 36 milliards d'euros par rapport à la trajectoire initiale. Les titres II à V constituent le cœur normatif du texte.

Sur le plan financier, l'article 2 fixe une nouvelle chronique d'augmentation des crédits particulièrement marquée en début de période : +3,5 milliards d'euros en 2026, +6,5 milliards en 2027, +8 milliards en 2028. Le Conseil d'État note à ce titre que ce cadencement « *contribue à la sincérité de la programmation* »<sup>11</sup>, tout en soulignant que les chiffres au-delà de 2027 sont affectés de nombreux aléas. Le Haut conseil des finances publiques, consulté en vertu du VII de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a quant à

---

<sup>8</sup>Bilheran A., in de Araújo-Recchia V., op. cit., Préface, p. 15. Propos de Slobodan Despot, reprenant la formule d'A. Bilheran prononcée au colloque de Lisbonne des 9 et 10 septembre 2022.

<sup>9</sup>CEDH, 18 décembre 1996, Aksoy c. Turquie, req. n° 21987/93, § 68 : la Cour énonce que les mesures prises au titre de l'article 15 de la Convention doivent être « strictement requises par les exigences de la situation » et que le droit de dérogation ne saurait autoriser des restrictions allant au-delà de ce qu'impose la nécessité ; voir également CEDH, 1er juillet 1961, Lawless c. Irlande, req. n° 332/57, premier arrêt fondateur sur l'article 15, dans lequel la Cour pose les critères de proportionnalité et de nécessité applicables à tout régime d'exception.

<sup>10</sup>Avis du Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 26 mars 2026, n° 410563, point 2.

<sup>11</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 10.

lui relevé que la trajectoire de dépenses du projet de loi n'est pas cohérente avec la loi de programmation des finances publiques en vigueur (2023-2027)<sup>12</sup>.

Le titre II vise à accélérer le réarmement par des mesures économiques : stockage stratégique obligatoire pour les entreprises de la base industrielle et technologique de défense et les opérateurs d'importance vitale, priorisation des commandes de défense sur tout autre engagement contractuel, instauration d'un régime légal de redevances sur les transferts de technologies financées sur fonds publics, modernisation du régime des commissaires du gouvernement dans les industries d'armement.

Le titre III traite de la résilience nationale, incluant l'extension des capacités pharmaceutiques des armées en cas de menace biotechnologique (art. 13), l'élargissement de la lutte anti-drones aux opérateurs d'importance vitale (art. 14), le contrôle préalable des publications des agents des services de renseignement (art. 17), la réintroduction des URL dans les algorithmes de renseignement (art. 18), et — point capital — la création de l'état d'alerte de sécurité nationale (art. 21).

Le titre IV organise la mobilisation des « forces vives de la Nation » : rénovation de la journée défense et citoyenneté en une journée de mobilisation à vocation militaire explicite, création d'un service national militaire volontaire de dix mois, extension de l'obligation de mise à jour annuelle des informations de recensement — incluant les compétences attestées — jusqu'à l'âge de cinquante ans. Le titre V réaffirme la singularité militaire.

## **II.B — L'état d'alerte de sécurité nationale (article 21) : anatomie d'un régime d'exception**

### ***1. Les conditions d'activation : une triple hypothèse à géométrie variable***

L'article 21 du projet de loi crée dans le code de la défense, sous le titre IV bis du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie, le régime de l'état d'alerte de sécurité nationale. Son article L. 2143-1 fixe les conditions d'activation : l'état d'alerte peut être déclaré, sur tout ou partie du territoire national, par décret en conseil des ministres en cas de menace grave et actuelle dans l'une des trois hypothèses suivantes<sup>13</sup> :

1° *Pesant sur la sécurité nationale, notamment la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation et la protection de la population ;*

2° *Ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense ;*

3° *Ou de nature à justifier le déploiement à bref délai sur le territoire national des forces armées et formations rattachées françaises ou de forces alliées en vue de leur mise en condition d'emploi ou de leur emploi.*

Plusieurs observations juridiques s'imposent immédiatement. En premier lieu, la première hypothèse — toute menace pesant sur la sécurité nationale — est d'une généralité extrême. La formulation « *notamment la continuité des activités essentielles* » signale que ce n'est qu'un exemple

---

<sup>12</sup>HCFP, avis du 19 mars 2026, cité par le Conseil d'État, n° 410563, point 8 : « 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 en 2026 et 2027, n'est pas cohérente avec celle fixée en LPFP. »

<sup>13</sup>Projet de loi n° 2630, article 21, article L. 2143-1 nouveau du code de la défense.

parmi d'autres : la notion de sécurité nationale peut couvrir des situations très diverses, et l'appréciation de l'existence d'une menace relève exclusivement du conseil des ministres.

En deuxième lieu, la deuxième hypothèse — la menace justifiant les engagements internationaux en matière de défense — reprend quasi textuellement la formulation de l'article 47 de la LPM 2023-703 qui avait suscité l'alerte de 2024. Les deux régimes peuvent donc être déclenchés simultanément sur le fondement de la même menace, générant un cumul d'effets juridiques.

En troisième lieu, la troisième hypothèse — le déploiement de *forces alliées* sur le territoire national — est d'une portée considérable. Elle permet le déclenchement de l'état d'alerte non plus seulement pour des besoins proprement français, mais pour organiser l'accueil et le soutien de forces étrangères. La notion de « forces alliées » n'est pas définie dans le texte : elle peut désigner des forces de l'OTAN, mais aussi, dans une perspective d'intégration progressive, des forces placées sous un commandement européen.

## ***2. Les effets : un catalogue de dérogations au droit commun***

L'article L. 2143-4 constitue le cœur normatif du dispositif. Il permet à un décret en conseil des ministres d'autoriser les autorités administratives à déroger aux normes réglementaires nationales ou locales dans six domaines limitativement énumérés<sup>14</sup> : sécurité des activités d'importance vitale, urbanisme et environnement, temps de travail et protection de la santé au travail (pour les emplois du service de sécurité nationale), sécurité des approvisionnements, transports, communications électroniques.

L'article L. 2143-3 soumet certains marchés publics conclus dans le cadre de l'état d'alerte au régime des marchés de défense ou de sécurité, c'est-à-dire un régime dérogatoire au code de la commande publique ordinaire, permettant notamment la négociation sans publicité.

L'article L. 2143-5 dispense par ailleurs les actes réglementaires, pris durant l'état d'alerte, de toutes les obligations de consultation résultant de dispositions législatives ou réglementaires. C'est une dérogation au droit procédural administratif d'une ampleur considérable : elle signifie que toutes les consultations obligatoires — Conseil d'État, instances représentatives, commissions consultatives — peuvent être supprimées.

L'article L. 2143-6 établit un régime allégé pour les travaux de défense : dispense de toute formalité d'urbanisme, dérogations accélérées aux règles de protection des espèces, limitation de l'archéologie préventive, et — point particulièrement sensible — dispense d'évaluation environnementale et de toute participation du public, remplacées par la simple mise à disposition électronique d'un dossier d'incidence environnementale.

L'article L. 2143-8, enfin, prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat sont « *informés sans délai* » des mesures prises, et que la prorogation au-delà de deux mois est autorisée par la loi. Ce délai de deux mois représente un seuil particulièrement bas : il signifie que pendant cette période initiale, l'exécutif dispose seul de l'ensemble des pouvoirs dérogatoires décrits ci-dessus.

---

<sup>14</sup>Projet de loi n° 2630, article 21, article L. 2143-4 nouveau du code de la défense : « a) Sécurité des activités d'importance vitale ; b) Urbanisme et environnement ; c) 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 ; d) Sécurité des approvisionnements et contrôle des exportations de produits stratégiques ; e) Transports ; f) Communications électroniques. »

### 3. La superposition des régimes : un empilement sans précédent

Le point juridique le plus important, et qui semble n'avoir pas été suffisamment analysé dans les commentaires du projet de loi, est celui de la *superposition* des régimes. Le projet de loi n° 2630 du 8 avril 2026 ne modifie pas, ne complète pas et n'abroge pas l'article 47 de la LPM 2024-2030 (désormais codifié à l'article L. 2212-1 du code de la défense). Les deux dispositifs coexistent donc, avec des conditions d'activation en partie identiques.

Concrètement, lorsqu'existe une menace de nature à justifier les engagements internationaux de la France en matière de défense, le pouvoir exécutif dispose simultanément :

- Du régime de l'article L. 2212-1 du code de la défense (LPM 2024-2030) : réquisition de personnes et de biens, activable sur menace prévisible, sans décret en conseil des ministres obligatoire ;
- Du régime de l'état d'alerte de sécurité nationale (PLAPM 2026) : dérogations au droit commun dans six domaines, suspension des consultations obligatoires, marchés dérogatoires, travaux sans formalité urbanistique ni participation du public — déclenché par décret en conseil des ministres.

L'empilement ne s'arrête pas là. Il convient d'y ajouter le régime de l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955 modifiée), le régime de la mise en garde (articles L. 2141-1 et suivants du code de la défense), et le régime de la mobilisation générale (article L. 2141-7 du même code). La France dispose ainsi de cinq régimes d'exception potentiellement cumulables, dont deux — les réquisitions LPM 2024-2030 et l'état d'alerte PLAPM 2026 — peuvent être déclenchés sur le fondement des mêmes circonstances.

Le Conseil d'État a d'ailleurs lui-même reconnu que ce nouveau régime trouve sa place parce que les régimes existants sont soit « *trop contraignants* » (mobilisation générale, mise en garde), soit inadaptés à la réponse rapide (état d'urgence). Il comble donc un « vide » — mais ce faisant, il complète l'arsenal exceptionnel jusqu'à en faire un dispositif quasi-continu.

## II.C — Les autres mesures d'amplification : mobilisation civile et surveillance

### 1. La journée de mobilisation et le recensement étendu

L'article 23 du projet de loi transforme la journée défense et citoyenneté (JDC) en une « journée de mobilisation » dont la vocation est explicitement militaire : elle est désormais « *principalement consacrée à la connaissance des armées et de l'organisation de la défense nationale, ainsi qu'à une sensibilisation aux activités militaires* ». Plus significativement, les jeunes Français y remplissent un questionnaire destiné à identifier leur « *disponibilité, leurs aptitudes et leur motivation* » pour un engagement dans les forces armées<sup>15</sup>.

L'article 23 instaure par ailleurs une obligation de mise à jour annuelle des informations de recensement — aujourd'hui limitée à 25 ans — jusqu'à l'âge de cinquante ans (article L. 113-7 nouveau du code du service national). Les informations ainsi actualisées chaque année incluront désormais les « *compétences attestées* » susceptibles de présenter un intérêt pour la défense nationale. C'est la constitution d'un fichier national des compétences civiles exploitables

---

<sup>15</sup>Projet de loi n° 2630, article 23.

militairement, dont le Conseil d'État note qu'il « *ne pourra gagner en effectivité que s'il s'agit d'une obligation de déclaration annuelle* »<sup>16</sup>.

La portée réelle de ce dispositif mérite d'être exposée sans détour. Pris dans son ensemble, il constitue un mécanisme d'enrôlement civil permanent : recensé à 16 ans, le citoyen déclare ses compétences ; il les met à jour chaque année jusqu'à l'âge de 50 ans. Ces compétences — médicales, informatiques, logistiques, d'ingénierie — sont collectées par l'administration du service national et destinées, selon les termes mêmes du texte, à la préparation des régimes de défense prévus par le code de la défense. Or ces régimes incluent précisément le service de sécurité nationale (article L. 2151-1 du code de la défense), qui peut imposer aux personnels des opérateurs d'importance vitale de demeurer à leur poste en cas de crise, et le mécanisme de réquisition de l'article L. 2212-1, activable sur simple menace prévisible. Le fichier de compétences n'est donc pas une formalité administrative neutre : il est le maillon initial d'une chaîne qui, du recensement à 16 ans à la réquisition potentielle jusqu'à 50 ans, dessine le cadre d'une mobilisation civile permanente organisée par l'État, sans que les citoyens concernés en aient été informés ni consultés.

Le Docteur Ariane Bilheran avait analysé avec précision, dans le cadre de l'ouvrage de 2024, ce mécanisme de *programmation mentale et d'endoctrinement de la jeunesse* : « *Le fantasme totalitaire est d'abord un fantasme pédagogique* »<sup>17</sup>. La transformation de la journée citoyenne en journée de mobilisation militaire, assortie d'un questionnaire d'aptitude et d'un fichier de compétences, illustre exactement la progression qu'elle avait décrite.

## ***2. Le nouveau service national militaire***

L'article 24 crée un service national militaire volontaire de dix mois, accessible aux Français de 18 à 25 ans, donnant la qualité de militaire à ses participants. Ce dispositif — fondé sur le volontariat — ne constitue pas à lui seul une menace. Mais il s'inscrit dans un continuum législatif qui comprend, par ailleurs, l'obligation de mise à jour annuelle des informations de recensement jusqu'à 50 ans, la journée de mobilisation avec questionnaire d'aptitude, et la réserve de sécurité nationale élargie à la douane (article 25).

Pris isolément, chacun de ces éléments peut sembler anodin. Appréciés dans leur ensemble et dans leur articulation avec l'état d'alerte de sécurité nationale — dont le déclenchement peut immédiatement modifier les règles applicables au temps de travail et à la protection de la santé des personnels du service de sécurité nationale —, ils dessinent le cadre d'une société organisée sur un pied de mobilisation latente, où la frontière entre le civil et le militaire s'amincit progressivement.

## ***3. Le contrôle des publications du renseignement et la réintroduction des URL***

L'article 17 du projet de loi instaure une obligation de déclaration préalable à toute publication d'une œuvre portant sur les activités professionnelles des agents et anciens agents des services spécialisés de renseignement (dits du « premier cercle »), pendant une durée de dix ans après la fin de leurs fonctions. Le ministre compétent peut mettre en demeure l'agent de modifier son œuvre et, en cas de refus, s'opposer à sa publication.

---

<sup>16</sup> Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 56.

<sup>17</sup> Bilheran A., in de Araújo-Recchia V., op. cit., p. 194 : « *Le fantasme totalitaire est d'abord un fantasme pédagogique.* »

Le Conseil d'État valide ce dispositif en notant qu'il répond à de fortes considérations d'intérêt général<sup>18</sup>. Il convient cependant de souligner que ce mécanisme de censure préalable — car c'est bien de cela qu'il s'agit — constitue une atteinte directe à la liberté d'expression telle que garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de Strasbourg n'admet ce type de restriction que dans des conditions de stricte nécessité et de proportionnalité.

L'article 18 réintroduit les adresses URL dans les traitements algorithmiques des services de renseignement, après que le Conseil constitutionnel les avait censurées par sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025<sup>19</sup> au motif de leur caractère indifférencié. Le projet de loi tente de remédier à cette censure par l'introduction de garanties spécifiques — restriction aux URL en rapport direct avec les menaces identifiées, examen en formation plénière de la CNCTR, délai de sept jours. Le Conseil d'État estime ces garanties suffisantes, tout en recommandant d'allonger substantiellement ces délais<sup>20</sup>.

## TROISIÈME PARTIE — LE REGARD DU CONSEIL D'ÉTAT : ENTRE VALIDATION ET INSUFFISANCE DES GARDE-FOUS

### III.A — Les conciliations constitutionnelles opérées : un brevet de conformité global

L'avis du Conseil d'État du 26 mars 2026 constitue un document de première importance. Il valide, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles et précisions, l'essentiel du projet de loi. Sa conclusion sur l'état d'alerte de sécurité nationale est formulée ainsi : le dispositif « *assure 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* »<sup>21</sup>.

Le Conseil d'État valide les dérogations au droit de l'urbanisme et de l'environnement en les estimant compatibles avec la directive 2011/92/UE, qui permet de restreindre l'information et la participation du public aux projets ayant « *pour seul objet la défense nationale* ». Il valide les mesures anti-drones étendues aux OIV sous réserve de précisions sur le contrôle judiciaire. Il valide la censure préalable des publications du renseignement. Il valide la réintroduction des URL, sous réserve d'un allongement des délais d'examen par la CNCTR.

Sur la dimension financière, le Conseil d'État prend acte du constat du HCFP selon lequel la trajectoire de dépenses du projet de loi n'est pas cohérente avec la loi de programmation des finances publiques, mais considère que la méthode retenue par le HCFP — se référer aux engagements européens de la France dans le cadre de sa procédure pour déficit excessif — répond

---

<sup>18</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 39 : « 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. »

<sup>19</sup>Conseil constitutionnel, décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 : censure de la possibilité d'utiliser les URL dans les algorithmes de renseignement « sans autre condition tenant notamment à la nature des données révélées par les adresses complètes de ressources utilisées sur internet ».

<sup>20</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 46 : le Conseil propose des délais de 30 jours pour une première demande d'autorisation, 45 jours lorsque le traitement utilise des URL, et 7 jours pour un renouvellement.

<sup>21</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 51.

aux exigences organiques. Il s'abstient de tout commentaire critique sur le fond de la politique budgétaire ainsi conduite.

### III.B — Les silences significatifs du Conseil d'État

L'avis du Conseil d'État présente plusieurs lacunes notables qui méritent d'être relevées.

En premier lieu, le Conseil d'État ne traite à aucun moment de la *superposition des régimes d'exception*. Il examine l'état d'alerte de sécurité nationale de façon isolée, sans le mettre en rapport avec les réquisitions de l'article L. 2212-1 du code de la défense, ni avec l'état d'urgence, ni avec les régimes de mise en garde et de mobilisation générale. L'effet cumulatif de ces cinq régimes — leur mobilisation simultanée possible sur le fondement d'une même menace — n'est pas analysé.

En deuxième lieu, le Conseil d'État relève que le rapport annexé au projet de loi est « *presque exclusivement consacré à l'actualisation des besoins en équipements* » et « *très peu développé sur la dimension humaine de la programmation* »<sup>22</sup>. Cette observation s'arrête là où elle devrait commencer : les enjeux en termes de droits fondamentaux des personnes soumises aux nouveaux régimes de contrainte — réquisitionnés, personnels du service de sécurité nationale, habitants des zones couvertes par les dérogations urbanistiques — ne font l'objet d'aucun développement.

En troisième lieu, le Conseil d'État s'abstient d'analyser la constitutionnalité des conditions de prorogation de l'état d'alerte. La prorogation au-delà de deux mois est certes soumise à autorisation législative mais rien dans le texte n'empêche des prorogations successives illimitées, chacune autorisée par une loi ordinaire votée à la majorité simple. L'article 16 de la Constitution — état d'exception présidentiel, durée limitée, contrôle du Conseil constitutionnel au-delà de trente jours — offre davantage de garanties que le dispositif ici proposé.

En quatrième lieu, la question de la *notion de forces alliées* dans l'article L. 2143-1, al. 3°, est traitée avec une légèreté surprenante. Le Conseil d'État se contente de noter que la « *clarification apportée concernant la condition d'activation liée au déploiement de forces armées françaises ou alliées sur le territoire national est bienvenue* »<sup>23</sup>. Il ne s'interroge ni sur la définition de ces forces, ni sur les implications au regard de la souveraineté nationale, ni sur l'articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne.

### III.C — Ce que le Conseil d'État ne dit pas : la question de la souveraineté populaire

Au-delà de ces lacunes techniques, l'avis du Conseil d'État illustre une limite structurelle inhérente à sa mission consultative : il contrôle la légalité constitutionnelle du texte qui lui est soumis, non sa légitimité politique ni ses effets sur la souveraineté populaire au sens profond du terme.

Or la vraie question posée par l'accumulation de ces dispositifs n'est pas tant de savoir si chacun d'entre eux, pris isolément, peut trouver une justification constitutionnelle — le Conseil d'État est suffisamment compétent pour en construire une dans la plupart des cas —, mais de savoir

---

<sup>22</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 5 : « 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. »

<sup>23</sup>Avis du Conseil d'État, n° 410563, point 50.

si leur effet combiné est compatible avec la définition d'une démocratie dans laquelle les citoyens conservent des droits opposables à l'État, même en temps de crise.

Cette question excède la compétence consultative du Conseil d'État. Elle relève du débat parlementaire, de la société civile, et en dernier ressort — si la saisine en est faite — du Conseil constitutionnel.

## **QUATRIÈME PARTIE — LA DIMENSION EUROPÉENNE : LE CONTOURNEMENT SUPRANATIONAL DE LA SOUVERAINETÉ**

### **IV.A — Le cadre juridique des traités : la défense, compétence souveraine des États**

Pour comprendre les enjeux des développements récents, il convient de rappeler avec précision l'état du droit primaire de l'Union européenne en matière de défense. Sous l'empire des traités en vigueur — traité sur l'Union européenne (TUE) et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) —, la défense nationale demeure une compétence souveraine des États membres, et cette souveraineté est protégée par deux dispositions fondamentales.

L'article 346 du TFUE, dont l'origine remonte à l'article 223 du Traité de Rome de 1957 — négocié à la demande de la France, notamment pour protéger le développement de sa force nucléaire —, dispose que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre<sup>24</sup>. Cette disposition constitue le verrou fondamental de la souveraineté défensive des États membres face aux règles du marché intérieur.

L'article 42 du TUE encadre la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Il prévoit que celle-ci ne préjuge pas du caractère spécifique des politiques de sécurité et de défense de certains États membres, et que les décisions dans ce domaine sont prises à l'unanimité du Conseil<sup>25</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour connaître des actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, ce qui signifie que les décisions prises dans ce cadre échappent à son contrôle juridictionnel ordinaire.

Ce double verrou — article 346 TFUE pour l'industrie, unanimité du Conseil pour les opérations — constitue la garantie fondamentale que la défense reste une compétence nationale. Les États qui le souhaitent peuvent coopérer, notamment dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP, art. 42 §6 TUE), mais cette coopération est intergouvernementale et n'emporte aucun transfert de souveraineté vers les institutions de l'Union.

### **IV.B — Le plan ReArm Europe : une architecture financière en dehors des traités**

Le 6 mars 2025, la Commission européenne a proposé le plan dit *ReArm Europe / Readiness 2030*, visant à mobiliser jusqu'à 800 milliards d'euros pour la défense européenne d'ici

---

<sup>24</sup>TFUE, article 346, §1, b) : « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits qui ne sont pas destinés à des fins spécifiquement militaires. »

<sup>25</sup>TUE, article 24 §1 : « La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions. » TUE, article 42 §1 à 6 : unanimité du Conseil pour toutes les décisions relevant de la PSDC.

2030<sup>26</sup>. Ce plan a donné lieu à l'adoption, le 27 mai 2025, du règlement instituant l'instrument SAFE (*Security Action For Europe*), qui fournit une assistance financière sous forme de prêts allant jusqu'à 150 milliards d'euros, soutenus par le budget de l'Union<sup>27</sup>.

Sur le plan strictement juridique, le plan ReArm Europe présente une caractéristique qui mérite une attention particulière : pour le financement de l'instrument SAFE, la Commission européenne a choisi de recourir à l'article 122 du TFUE, disposition prévue pour les urgences d'approvisionnement économique, permettant à la Commission de soumettre un texte directement au Conseil sans passer par la procédure législative ordinaire qui implique le Parlement européen<sup>28</sup>.

Cette méthode est fondamentalement contestable. L'article 122 du TFUE a été conçu pour faire face à des difficultés d'approvisionnement économique — son seul précédent d'utilisation était le mécanisme européen de stabilisation mis en place lors de la pandémie de COVID-19. Son application à un instrument de financement de la défense constitue une extension de sa portée qui n'a été soumise à aucun contrôle juridictionnel, et qui a eu pour effet délibéré de contourner le contrôle parlementaire européen. La logique est exactement celle que l'auteur de l'ouvrage de 2024 avait identifiée au niveau national : le recours à la notion d'urgence pour court-circuiter les procédures démocratiques ordinaires.

Par ailleurs, la Commission a proposé dans ce cadre une centrale d'achat commune pour l'armement, sur le modèle des achats conjoints de vaccins lors de la pandémie, en imposant que 65 % de la valeur totale d'un produit soit d'origine européenne<sup>29</sup>. Cette centralisation des achats implique mécaniquement une harmonisation des choix capacitaires des armées nationales — et donc une intrusion croissante des institutions européennes dans le domaine que l'article 346 TFUE entendait réserver aux États.

#### IV.C — Les mécanismes de contournement de l'unanimité

L'obstacle fondamental à la construction d'une « défense européenne » au sens institutionnel du terme est l'exigence d'unanimité du Conseil pour toute décision relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette exigence signifie que chaque État membre dispose d'un droit de veto — la Hongrie en a d'ailleurs fait récemment usage sur l'aide à l'Ukraine. Pour contourner cet obstacle sans révision formelle des traités, plusieurs mécanismes sont actuellement à l'œuvre.

Le premier mécanisme est celui des *clauses passerelles* prévues à l'article 48 §7 du TUE, qui permettent de passer, dans certains domaines, du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, sur décision unanime du Conseil européen. Comme le note un rapport de suivi du Sénat français<sup>30</sup>, ces clauses permettent techniquement de modifier les modalités de vote sans révision

---

<sup>26</sup>Commission européenne, Livre blanc pour la défense européenne et plan « ReArm Europe » / « Préparation à l'horizon 2030 », 19 mars 2025. Adopté lors du Conseil européen extraordinaire du 6 mars 2025.

<sup>27</sup>Règlement (UE) instituant l'instrument SAFE, adopté par le Conseil le 27 mai 2025. En février 2026, le Conseil a activé la clause dérogatoire nationale au Pacte de stabilité et de croissance pour 17 États membres au titre de ce plan, offrant une flexibilité budgétaire pour les dépenses de défense jusqu'en 2028.

<sup>28</sup>Euronews, 12 mars 2025 : « Dans le cadre du plan dit de 'Réarmement de l'Europe', la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a proposé de créer un nouvel instrument financier, doté de 150 milliards d'euros de prêts au titre de l'article 122 du traité, qui permet à l'exécutif de l'UE de soumettre un texte directement au Conseil en cas d'urgence, contournant ainsi le Parlement européen. »

<sup>29</sup>« Livre blanc sur la défense : le pari ambitieux de la Commission européenne pour réarmer l'Europe », Juliette Verdes, 26 mars 2025 (<https://www.touteurope.eu/>).

formelle des traités — à condition toutefois que le Conseil européen l'adopte à l'unanimité, ce qui représente un obstacle politique considérable dans le contexte actuel.

Le deuxième mécanisme est celui des *coopérations renforcées* (articles 20 TUE et 329 TFUE), qui permettent à un groupe d'États membres de s'engager dans des politiques communes sans l'accord des autres. Ce mécanisme a déjà été utilisé pour la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense. Il permet à terme de créer des obligations communes entre les États participants — et donc d'éroder progressivement la souveraineté nationale de ceux-ci — sans passage en force institutionnel.

Le troisième mécanisme — le plus préoccupant du point de vue du droit — est celui des *agences et instruments financiers* créés en dehors du cadre traité ordinaire, à l'image de l'instrument SAFE. Ces structures permettent d'exercer une influence croissante sur les politiques de défense nationales — en conditionnant l'accès aux prêts à la soumission de « plans d'investissement » validés par la Commission — sans exiger formellement un transfert de compétence.

Le commissaire à la Défense Andrius Kubilius, évoquant en janvier 2026 en Suède une force militaire européenne permanente de 100 000 hommes<sup>31</sup>, a également plaidé pour la création d'un conseil de sécurité européen restreint destiné à contourner l'unanimité. Or, comme le souligne le Club des juristes<sup>32</sup>, ces deux propositions sont incompatibles avec les traités en vigueur. Ce qui est proposé n'est rien d'autre que la création d'un organe décisionnel militaire supranational qui contournerait le Conseil — et donc l'unanimité — pour fonctionner selon un principe de majorité de facto.

#### **IV.D — La menace sur les exportations d'armements français : l'article 346 TFUE en danger**

La menace sur la souveraineté française en matière de défense prend une forme particulièrement concrète dans le dossier des exportations d'armements. En décembre 2025, le Parlement européen a publié un rapport sur la proposition de modification des directives 2009/43/CE et 2009/81/CE relatives aux transferts de produits de défense et aux marchés de défense, contenant un amendement proposant de confier à la Commission européenne le pouvoir d'approuver et de certifier les licences d'exportation pour les produits de défense des États membres<sup>33</sup>.

Cet amendement, porté par les rapporteurs finlandais Pekka Toveri et Anna-Maja Henriksson, constitue une attaque directe contre l'article 346 TFUE et la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, dont l'article 12 dispose expressément que « les

---

<sup>30</sup>Sénat, Commission des affaires européennes, Rapport sur le suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : révision des traités et recours aux « clauses passerelles » ou à d'autres souplesses institutionnelles.

<sup>31</sup>L'Essentiel de l'Éco, « Défense : la souveraineté française menacée par l'Europe », 26 janvier 2026 : « Janvier 2026, en Suède : Andrius Kubilius, premier commissaire européen à la Défense et à l'Espace, évoque une force militaire européenne de 100 000 hommes. L'idée : compenser un retrait américain du continent. Elle n'est pas neuve. Mais elle sert un objectif plus concret : justifier la création d'un Conseil de sécurité européen restreint, pour contourner l'unanimité. »

<sup>32</sup>Le Club des juristes, « Défense européenne : le mythe d'une armée sans nation », 19 janvier 2026 : « Ces deux propositions apparaissent, en l'état, incompatibles avec les traités et difficilement acceptables pour de nombreux États membres. »

<sup>33</sup>La Tribune, Michel Cabirol, « Exportations d'armements : l'Europe veut imposer son contrôle à la France », 16 janvier 2026 : « La situation en matière de sécurité exige d'établir de manière cohérente des procédures d'approbation et de certification réglementées au niveau de l'Union européenne pour les nouvelles installations de production et les licences d'exportation pour les produits de défense. »

*États membres font en sorte que leur législation nationale leur permette de contrôler l'exportation de la technologie et des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne* », la liste européenne servant de référence mais ne remplaçant pas les listes nationales<sup>34</sup>.

La France, deuxième exportateur mondial d'armements sur les cinq dernières années, a des intérêts vitaux en jeu. Comme le résume un spécialiste cité par La Tribune, Nicolas Ravaille, professeur à l'École de guerre économique : « *Il est manifeste que ces dispositions alimenteront une guerre économique entre entreprises européennes du secteur de la défense. Tout cela fragilisera ou exclura des concurrents européens, avec la complicité plus ou moins affirmée d'entreprises de pays tiers ou d'États étrangers qui consolideront leurs intérêts communs.* »<sup>35</sup> Si cet amendement venait à être adopté au terme du processus législatif européen — qui comprend encore la position du Conseil européen et un trilogue —, il soumettrait les exportations militaires françaises à l'approbation de cabinets de lobbying étrangers travaillant pour la Commission.

#### **IV.E — Vers une révision formelle des traités ? Le débat doctrinal et ses implications**

Le débat sur une révision formelle des traités de l'Union européenne pour y inscrire une compétence de défense est aujourd'hui ouvert au niveau doctrinal et institutionnel. L'Institut Jacques Delors a publié en décembre 2025 une note intitulée explicitement « *Pas de défense européenne sans un nouveau traité* »<sup>36</sup>, qui reconnaît que les instruments disponibles sous les traités actuels sont insuffisants pour construire une défense européenne digne de ce nom, et appelle à une révision des traités — ce qui impliquerait pour la France une ratification parlementaire, et éventuellement un référendum si la révision touchait aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>37</sup>.

La révision formelle des traités requiert l'unanimité des États membres et la ratification par tous leurs parlements nationaux (article 48 TUE), ce qui la rend politiquement très difficile à obtenir. C'est précisément pourquoi la stratégie actuellement à l'œuvre n'est pas celle de la révision formelle, mais celle du contournement progressif : construire, par des instruments financiers (SAFE), des agences (Agence européenne de défense renforcée), des coopérations structurées (CSP), et des modifications de directives secondaires, une réalité de fait qui rend la révision formelle à terme inévitable — ou inutile.

Cette stratégie avait été identifiée dès 2024 dans l'ouvrage analysé dans la première partie du présent article : les velléités de modification des traités de l'Union européenne en matière de défense ne constituent pas une perspective lointaine et abstraite, mais un objectif explicitement poursuivi par certains acteurs institutionnels européens, qui utilisent chaque crise — sanitaire, géopolitique — comme prétexte à de nouvelles extensions de compétences. Le lien entre la LPM 2024-2030, qui habilite l'exécutif français à agir sur simple menace justifiant ses engagements internationaux, et la construction européenne d'un espace de défense supranational, est donc direct

---

<sup>34</sup>Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, article 12, JOUE L 335 du 13 décembre 2008.

<sup>35</sup>La Tribune, op. cit., 16 janvier 2026, citant Nicolas Ravaille, professeur à l'École de guerre économique et avocat au barreau de Bruxelles.

<sup>36</sup>Institut Jacques Delors, Simonneau D., « Pas de défense européenne sans un nouveau traité », décembre 2025.

<sup>37</sup>Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 7 et s. : le Conseil constitutionnel juge que des engagements internationaux qui modifient les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale ne peuvent être ratifiés qu'après révision de la Constitution.

et structurel : les deux phénomènes obéissent à la même logique d'effacement progressif des limites imposées par le droit positif à l'exercice du pouvoir.

À la lumière de la déclaration des co-présidents de la Coalition des volontaires, publiée le 24 février 2026 sur le site de l'Élysée<sup>38</sup>, on observe que la France s'engage à mettre ses forces armées à disposition dans le cadre d'une coalition multilatérale dont les contours institutionnels restent indéfinis. La troisième hypothèse d'activation de l'état d'alerte de sécurité nationale — le déploiement de forces alliées sur le territoire national — prend dans ce contexte une résonance particulière : elle anticipe et organise juridiquement l'intégration de forces étrangères sur le sol français dans un cadre d'urgence exonéré des procédures ordinaires.

#### **IV.F — La dissuasion nucléaire française : un verrou constitutionnel sous pression**

La question nucléaire constitue le point le plus sensible — et le moins débattu — de l'ensemble du dossier. La dissuasion nucléaire française repose sur un principe d'une clarté absolue : elle est nationale, indépendante, et placée sous la seule autorité du président de la République en vertu de l'article 15 de la Constitution<sup>39</sup>. C'est le fondement de la doctrine gaulliste, consacrée depuis 1960, qui distingue fondamentalement la France de tous ses partenaires européens et atlantiques : la décision du recours à l'arme nucléaire appartient au seul chef de l'État français, sans délégation possible, sans commandement intégré, sans partage décisionnel.

Or plusieurs développements récents créent une tension juridique directe avec ce principe. Au niveau européen, le commissaire Kubilius et plusieurs responsables ont explicitement évoqué le partage ou la mutualisation de la dissuasion nucléaire française dans le cadre de la défense européenne. Ces propositions se heurtent à un obstacle constitutionnel de premier ordre : toute mise en commun de la dissuasion nucléaire française, même partielle, constituerait un transfert des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale au sens de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, et nécessiterait donc une révision préalable de la Constitution, soumise à référendum ou à vote du Congrès à la majorité des trois cinquièmes<sup>40</sup>.

Le lien avec le projet de loi du 8 avril 2026 est direct. L'article 21, en permettant le déploiement de forces alliées sur le territoire national dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale — sans définir la notion de « forces alliées » ni préciser les règles de commandement applicables — crée un vide juridique particulièrement préoccupant si ces forces disposent de capacités nucléaires propres. La coexistence sur le sol français, dans un cadre d'urgence exonéré des procédures ordinaires, de forces françaises sous commandement présidentiel exclusif et de forces alliées dotées de capacités nucléaires sous commandement étranger, soulève une question constitutionnelle que le projet de loi ne traite pas et que le Conseil d'État n'a pas abordée. C'est une

---

<sup>38</sup>Déclaration des co-présidents, Réunion de la Coalition des volontaires, Élysée, 24 février 2026 : les dirigeants s'engagent à « apporter des garanties de sécurité à plusieurs niveaux, notamment via la Force multinationale pour l'Ukraine, avec le soutien des États-Unis ».

<sup>39</sup>Constitution du 4 octobre 1958, article 15 : « Le Président de la République est le chef des armées. » Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, p. 64 : « La décision d'emploi de l'arme nucléaire appartient au Président de la République, chef des armées. Cette décision est strictement nationale. » La doctrine est constante depuis la loi n° 60-1292 du 1er décembre 1960 relative aux attributions du Président de la République en matière de défense nationale.

<sup>40</sup>Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 7 et s. : le Conseil juge que des engagements internationaux qui modifient les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne peuvent être ratifiés qu'après révision préalable de la Constitution. La décision du recours à l'arme nucléaire, attribut premier de la souveraineté nationale, constitue par excellence une condition essentielle de son exercice ; voir également Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, dite « Maastricht I » : toute atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale requiert une révision constitutionnelle préalable.

lacune fondamentale, qui illustre une fois de plus que la logique de l'urgence conduit à écarter les questions les plus graves plutôt qu'à les résoudre.

## CINQUIÈME PARTIE — VERS UNE DOCTRINE DE RÉSISTANCE JURIDIQUE

### V.A — Le droit naturel et le droit des gens : les remparts permanents

Face à l'empilement normatif décrit dans les parties précédentes, il peut paraître tentant de conclure à l'impuissance du droit positif à protéger les libertés fondamentales. Le droit positif est en effet, par définition, ce que le législateur en fait — et si le législateur choisit d'habiliter l'exécutif à déroger au droit commun dans des conditions larges et cumulables, le juge ordinaire peut difficilement s'y opposer sans excéder sa propre compétence.

C'est ici que la tradition du droit naturel retrouve toute sa pertinence. Elle ne constitue pas un simple ornement rhétorique, mais un ensemble de principes qui, dans la tradition juridique occidentale, s'imposent aux lois positives et permettent d'en contester la légitimité lorsqu'elles franchissent certaines limites. Cicéron formulait déjà ce principe dans le *De Officiis* : « *Que peuvent au dehors les plus fortes armées, quand la sagesse des conseils manque au dedans ?* » La force armée sans la justice n'est pas un instrument de sécurité — c'est un instrument de tyrannie.

La tradition thomiste, prolongée par Grotius et Vattel, a défini les conditions de la guerre juste : elle doit être déclarée par une autorité légitime, fondée sur une cause juste, et conduite avec des moyens proportionnés. Ces critères s'appliquent mutatis mutandis à l'état d'exception intérieur : une restriction des libertés fondamentales ne peut être légitime que si elle est déclarée par une autorité dont le mandat est clairement défini, fondée sur une menace réelle et précisément identifiée, et conduite avec des moyens strictement proportionnés à cette menace. Or aucune de ces trois conditions n'est assurée par les textes analysés dans le présent article.

Le Docteur Ariane Bilheran a montré comment la logique de la « *guerre perpétuelle* » et de la « *menace totale* »<sup>41</sup> constitue précisément le mécanisme par lequel le totalitarisme s'installe progressivement dans les sociétés démocratiques : en maintenant la population dans un état d'alerte permanent, il justifie des mesures d'exception qui deviennent la norme. L'institution d'un régime d'état d'alerte de sécurité nationale activable sur triple hypothèse, cumulable avec les réquisitions de la LPM 2024-2030, et prorogable sans limite de durée par des lois successives, s'inscrit parfaitement dans ce schéma.

### V.B — Les voies de recours disponibles

Sur le plan du droit positif, plusieurs voies de recours méritent d'être examinées.

La saisine du Conseil constitutionnel avant promulgation. Le projet de loi n° 2630, une fois adopté par le Parlement, pourra faire l'objet d'une saisine par soixante députés ou soixante sénateurs en application de l'article 61 de la Constitution. Il serait souhaitable que cette saisine porte spécifiquement sur les articles 21 (état d'alerte) et 23 (journée de mobilisation et recensement étendu), et qu'elle soulève les questions suivantes : la compatibilité des dérogations au droit

---

<sup>41</sup>Bilheran A., in de Araújo-Recchia V., op. cit., pp. 191-192 : « Menace totale, défense totale, résilience totale... La guerre totale et la contagion paranoïaque : architecture des discours. »

commun avec le droit à un recours effectif (article 16 DDHC), la proportionnalité des atteintes à la liberté d'aller et venir et au droit de propriété, et la conformité du mécanisme de prorogation illimitée avec le principe de séparation des pouvoirs.

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Si le texte est promulgué sans saisine préalable du Conseil constitutionnel — comme l'avait été l'article 47 de la LPM 2024-2030 —, des QPC pourront être posées lors de l'application des dispositions contestées. La voie de la QPC est d'autant plus intéressante que la décision du Conseil constitutionnel n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, qui a censuré la première version du mécanisme URL des algorithmes de renseignement, démontre que le juge constitutionnel peut exercer un contrôle substantiel sur ces dispositifs.

Le recours pour excès de pouvoir contre les décrets d'application. L'état d'alerte de sécurité nationale, s'il est déclaré, donnera lieu à des décrets en conseil des ministres et des arrêtés ministériels. Chacun de ces actes sera susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, qui devra vérifier la réalité et la gravité de la menace invoquée, la nécessité des mesures prises, et leur proportionnalité.

Le recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. En dernier ressort, les citoyens dont les droits auraient été violés par les mesures prises dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale pourront saisir la Cour européenne des droits de l'homme. La CEDH a développé une jurisprudence précise sur les conditions dans lesquelles les États peuvent déroger aux droits garantis par la Convention en vertu de l'article 15, notamment en matière d'état d'urgence. Elle exige notamment que la dérogation soit strictement limitée aux exigences de la situation, que les mesures prises soient proportionnées, et que leur contrôle juridictionnel soit garanti<sup>42</sup>.

## V.C — Recommandations et perspectives

À la lumière de l'analyse qui précède, plusieurs recommandations s'imposent.

Au niveau législatif. Le Parlement devrait, en premier lieu, refuser d'adopter l'article 21 du projet de loi dans sa forme actuelle. La création d'un cinquième régime d'exception, cumulable avec les quatre régimes existants, activable sur triple hypothèse indéterminée par le seul pouvoir exécutif, et prorogeable sans limite de durée par des lois successives, excède ce qu'une démocratie saine peut consentir à son gouvernement. L'urgence géopolitique invoquée ne justifie pas l'abandon des garanties fondamentales — elle en rend au contraire la préservation d'autant plus nécessaire. Si le rapport de force parlementaire ne permettait pas ce rejet de principe, les représentants de la Nation devraient alors exiger, comme conditions non négociables à toute adoption, les modifications suivantes : une définition précise et limitative des menaces susceptibles de déclencher l'état d'alerte, un délai de prorogation maximum fixé dans la loi (et non laissé à la discrétion du législateur futur), un contrôle juridictionnel préalable pour les mesures les plus attentatoires aux libertés, une limitation explicite de la notion de « forces alliées » à celles opérant sous mandat international clairement défini, et une exclusion expresse de toute force dotée de capacités nucléaires propres du champ d'application du régime d'état d'alerte — ou à tout le moins l'exigence d'une loi organique spécifique encadrant leur présence et leur commandement sur le territoire national. Cette dernière

---

<sup>42</sup>CEDH, 26 mai 1993, Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, req. n° 14553/89 : arrêt de référence sur les conditions de dérogation à l'article 5 de la Convention en cas d'état d'urgence ; la Cour précise que les mesures dérogatoires doivent être strictement proportionnées à l'urgence et que le contrôle de leur nécessité appartient en dernier ressort aux organes de la Convention ; voir également CEDH, 1er juillet 1961, Lawless c. Irlande, req. n° 332/57, et CEDH, 18 décembre 1996, Aksoy c. Turquie, req. n° 21987/93.

exigence n'est pas négociable : elle touche à l'indépendance de la dissuasion nucléaire française, attribut premier de la souveraineté nationale.

Au niveau européen. La France devrait maintenir et renforcer sa résistance aux tentatives de transfert de compétences en matière de défense vers les institutions de l'Union, notamment sur le dossier des exportations d'armements. Elle devrait exiger que tout nouvel instrument financier de défense passe par la procédure législative ordinaire impliquant le Parlement européen — et non par le détournement de l'article 122 TFUE. Elle devrait s'opposer fermement à toute modification des directives 2009/43/CE et 2009/81/CE qui aurait pour effet de transférer le contrôle des licences d'exportation à la Commission. Elle devrait enfin rejeter catégoriquement toute proposition de mutualisation ou de partage de la dissuasion nucléaire française dans un cadre européen : une telle mesure, qui supposerait une révision préalable de la Constitution, ne saurait être envisagée sans consultation du peuple souverain.

Au niveau de la société civile. Les citoyens, les associations, les ordres professionnels ont un rôle déterminant à jouer dans le contrôle de la légalité des mesures prises en application de ces textes. L'accès au juge doit être systématiquement préservé et exercé. Le secret de la défense nationale, qui couvre désormais une partie des dispositifs analysés dans le présent article, ne peut constituer un obstacle absolu au contrôle judiciaire : la jurisprudence de la CEDH et celle du Conseil d'État sur le droit à un recours effectif imposent un minimum de transparence procédurale même dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale.

## **V.D — La résistance civique : fondement juridique et nécessité démocratique**

L'expérience des régimes d'exception récents impose un constat lucide que l'honnêteté intellectuelle commande de formuler sans détour : les mécanismes de contrôle juridictionnel, conçus pour le temps ordinaire, se révèlent structurellement inadaptés au temps de l'exception. Durant la crise sanitaire de 2020, le Conseil d'État a rejeté la quasi-totalité des recours en référé-liberté dirigés contre les mesures d'exception — confinements, couvre-feux, pass sanitaire, obligation vaccinale — en retenant systématiquement que l'urgence sanitaire justifiait les atteintes aux libertés fondamentales. Le Conseil constitutionnel, saisi sur certaines dispositions, a validé l'essentiel des dispositifs contestés. Les délais de jugement ont rendu la plupart des recours pratiquement inopérants : quand une décision tombait plusieurs mois après la mesure contestée, celle-ci avait déjà produit tous ses effets sur des millions de citoyens. Des juristes de premier plan ont documenté cette défaillance systémique — non par manque de courage des magistrats, mais parce que la logique même de l'urgence court-circuite les délais, les procédures et les garanties sur lesquels repose l'efficacité du contrôle juridictionnel.

Ce constat ne conduit pas au nihilisme juridique. Il conduit à élargir le regard au-delà du seul recours juridictionnel, vers ce que la tradition du droit naturel et du droit des gens appelle la résistance légitime. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 — texte à valeur constitutionnelle — range la résistance à l'oppression parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, au même titre que la liberté, la propriété et la sûreté. Ce droit n'est pas un appel à la violence : il est le fondement juridique de toute forme d'opposition aux abus du pouvoir. Par ailleurs, la tradition du droit naturel, de Cicéron à Saint Thomas d'Aquin en passant par Grotius et Vattel, a transmis un principe dont la vigueur n'a pas été altérée par les siècles : *lex iniusta non est lex* — la loi injuste n'est pas une loi. Une loi qui habilite l'État à réquisitionner des personnes pour une guerre que le peuple n'a pas choisie, dans le cadre d'engagements internationaux non soumis à son consentement, et dont la légitimité au regard des critères de la guerre juste —

autorité légitime, cause juste, proportionnalité — est contestable, ne saurait obliger les consciences au même titre qu'une loi conforme à la justice.

Concrètement, dans les limites du droit positif en vigueur, les citoyens disposent d'instruments que l'urgence ne peut leur retirer : la pétition au Parlement (article 4 de la Constitution), le référendum d'initiative partagée (article 11, alinéa 3), la saisine de leurs représentants pour qu'ils exercent leur droit de saisine du Conseil constitutionnel, la prise de parole publique et la mobilisation associative. Ces instruments ne sont pas des substituts au recours juridictionnel — ils en sont le complément indispensable, et souvent la condition de son efficacité. Face à des textes qui hypothèquent la vie et la liberté des générations présentes et futures sans leur consentement, la mobilisation des citoyens n'est pas une option — c'est une responsabilité.

## CONCLUSION

L'analyse conduite dans le présent article confirme et prolonge le diagnostic posé dans l'ouvrage de 2024 : la France est engagée dans un mouvement législatif de construction progressive d'un état d'exception permanent, dont chaque étape est présentée comme une réponse technique à des menaces réelles, mais dont l'effet cumulatif est de déplacer le centre de gravité du système juridique, de l'État de droit vers l'État de sécurité.

L'empilement du régime de réquisitions de la LPM 2024-2030 (article L. 2212-1 du code de la défense) et du nouveau régime d'état d'alerte de sécurité nationale (article 21 du projet de loi n° 2630) constitue l'élément le plus préoccupant de ce mouvement. Deux dispositifs aux conditions d'activation partiellement identiques, aux effets cumulables, activables par le seul pouvoir exécutif, sans contrôle juridictionnel préalable, et prorogeables sans limite de durée : voilà ce que le législateur français est invité à adopter sous procédure accélérée.

La dimension européenne ajoute une strate supplémentaire à ce tableau. Le contournement systématique des traités — recours à l'article 122 TFUE pour éviter le contrôle parlementaire européen, clauses passerelles pour contourner l'unanimité, modifications de directives secondaires pour éroder l'article 346 TFUE, création d'un commissaire à la défense sans base traité solide — obéit à la même logique que le droit interne français : construire dans les faits une réalité institutionnelle que les textes n'autorisent pas, jusqu'à ce que la révision formelle devienne inévitable. À cet édifice s'ajoute le silence le plus lourd du projet de loi : celui qui concerne la dissuasion nucléaire française. En permettant le déploiement de forces alliées sur le territoire national sans définir leur nature ni encadrer leur commandement, l'article 21 ouvre une brèche dans l'indépendance absolue de la décision nucléaire française — indépendance qui constitue, depuis 1960, le fondement irréductible de notre souveraineté nationale. Ce silence n'est pas une omission technique : il est, en lui-même, un aveu.

Face à cette évolution, les parlementaires, les professionnels du droit et tous les citoyens ont une responsabilité commune : nommer avec précision ce qui est en train de se construire, exercer sans relâche les voies de recours disponibles, et rappeler que le droit — positif, naturel, ou des gens — ne protège les libertés que pour autant que ceux qui en bénéficient acceptent d'en assumer la défense.

Le prince, écrivait Saint Thomas d'Aquin dans la formule reprise en exergue de l'ouvrage de 2024, « *défend la loi et la liberté du peuple* ». Le tyran, lui, « *s' imagine n'avoir rien fait tant qu'il n'a pas anéanti les lois et réduit le peuple en esclavage* »<sup>43</sup>.

La vigilance juridique n'est pas une posture : c'est l'exigence première de l'homme en tant qu'animal politique, appelé par sa nature raisonnable à la vertu et à la justice — car c'est dans cet appel, et en lui seul, que réside la source de tout droit véritable, et la seule raison qui vaille de résister à ceux qui prétendent disposer de sa vie.

---

**Maître Virginie de Araújo-Recchia**

*Avocat au Barreau de Paris*

*Auteur du livre *La France sacrifiée ? Réarmement et programmation militaire 2024-2030*, Bookelis, 2024*

<https://dar-avocats.com/>

*Avril 2026*

---

<sup>43</sup>Jourdain C., La philosophie de Saint Thomas d'Aquin, cité en exergue in de Araújo-Recchia V., op. cit., p. 17.