

BULLETIN OFFICIEL DES ARMÉES



Édition Chronologique n° 20 du 10 mars 2023

TEXTE RÉGLEMENTAIRE PERMANENT

Texte 11

INSTRUCTION N° 1340/ARM/SGA/DAJ/D2P/BDOD

relative à la procédure d'élaboration des textes réglementaires établissant l'organisation et les attributions du ministère de la défense.

Du 22 février 2023

INSTRUCTION N° 1340/ARM/SGA/DAJ/D2P/BDOD relative à la procédure d'élaboration des textes réglementaires établissant l'organisation et les attributions du ministère de la défense.

Du 22 février 2023

NOR A R M S 2 3 0 0 6 2 9 J

Référence(s) :

- Code de la défense, notamment ses articles L. 1142-1 et R*1142-1.
- Code général de la fonction publique.
- Décret N° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense (JO n° 231 du 6 octobre 2009, texte n° 20).
- Décret N° 2015-212 du 25 février 2015 pris en application de l'article 15 de la loi N° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (JO n° 49 du 27 février 2015, texte n° 15).
- Décret N° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État (JO n° 283 du 22 novembre 2020, texte n° 26).
- Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail (JO n° 130 du 6 juin 2019, texte n° 1).

- [Instruction du 14 mai 2018 relative à l'exercice du contrôle préventif par le contrôle général des armées.](#)
- [Instruction N° 5093/ARM/CAB du 10 septembre 2019 relative à l'élaboration de textes infra-réglementaires au ministère des armées.](#)
- [Instruction N° 98/ARM/CAB du 21 décembre 2021 relative au dispositif de pilotage et de suivi de la transformation et de la modernisation du ministère des armées.](#)

Pièce(s) jointe(s) :

Trois annexes.

Texte(s) abrogé(s) :

- [Instruction N° 9278/DEF/SGA/DAJ/D2P du 01 octobre 2015 fixant la procédure d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense.](#)

Classement dans l'édition méthodique :

BOEM [110.2.2.](#)

Référence de publication :

La présente instruction a pour objet de définir la procédure applicable à l'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions des structures du ministère de la défense et soumis à la signature du ministre.

Cette procédure commune doit permettre, dans le domaine de l'organisation du ministère, de satisfaire aux objectifs de qualité et de simplification du droit, de sécurité juridique et d'adéquation du contenu des textes avec les décisions prises en matière de transformation du ministère. Elle contribue également à la maîtrise de la production normative et la stabilité dans le temps des textes d'organisation en s'attachant à ce qu'ils ne comprennent que des dispositions relevant du pouvoir réglementaire détenu par le Premier ministre ou, dans son champ de compétence, par le ministre de la défense.

1. CHAMP D'APPLICATION DE L'INSTRUCTION

Relèvent des dispositions de la présente instruction les décrets contresignés par le ministre de la défense et les arrêtés signés par lui, dès lors qu'ils concernent :

- un état-major, une direction ou un service d'administration centrale, au sens du décret portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense^[1] ;
- un service à compétence nationale rattaché au ministre de la défense ou à l'une de ses autorités subordonnées ;
- l'organisation territoriale de la défense ;
- l'organisation générale des armées, des services de soutien et des services interarmées mentionnés à la section 2 du chapitre unique du titre IV du livre II de la 3^{ème} partie du code de la défense ;
- le commandement opérationnel, organique et territorial, exercé au niveau interarmées ou au sein des armées ;
- les commandements supérieurs outre-mer et les commandements de forces françaises à l'étranger ;
- les établissements publics placés sous la tutelle, exclusive ou partagée, du ministre de la défense ;
- les groupements d'intérêt public dont l'État est membre, lorsque celui-ci est représenté en application de la convention constitutive par le ministre de la défense ou le ministre chargé des anciens combattants ;
- les organismes consultatifs, à l'exception de ceux constitués pour l'application de dispositions législatives ou réglementaires à caractère statutaire ou relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail ;
- l'application du 1° de l'article L253-1 du code général de la fonction publique.

Ne relèvent pas des dispositions de la présente instruction :

- les arrêtés signés par délégation du ministre^[2] et relatifs aux attributions et à l'organisation des services^[3] ;
- les instructions et circulaires prises par les chefs de service^[4] sur le fondement du pouvoir réglementaire autonome dont ils disposent^[5] pour préciser l'organisation et le fonctionnement de leur service^[6] ;

- les décisions signées par le ministre ou par une autorité délégataire et ayant pour objet de créer une structure de préfiguration^[7], dans le cadre de l'accompagnement d'une réforme.

2. DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU ET À L'ÉLABORATION DES TEXTES D'ORGANISATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Les textes d'organisation du ministère de la défense sont régis, pour ce qui concerne leur contenu, leur niveau normatif et leur procédure d'élaboration, par :

- les dispositions législatives établissant, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'organisation générale de la défense nationale. L'annexe I précise à ce titre les principales formes d'organisation propres au ministère des armées et les conditions dans lesquelles la terminologie afférente doit être employée ;
- les principes posés par les décrets relatifs à l'organisation des services d'administration centrale^[8] et des services à compétence nationale^[9], pour les organismes du ministère constitués sous l'une ou l'autre de ces formes ;
- la position constante du Conseil d'État^[10] s'agissant du niveau normatif des textes relatifs aux attributions des organismes militaires appartenant à l'administration centrale et placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées ou d'un chef d'état-major, lesdits textes devant faire l'objet d'un décret en Conseil d'État nonobstant les dispositions de l'article 2^[11] du décret du 15 juin 1987^[8] ;
- les consultations obligatoires à effectuer^[12] auprès du comité social d'administration^[13] compétent, sauf lorsque l'organisme concerné est constitué sous la forme d'un organisme militaire à vocation opérationnelle au sens du décret N° 2015-212 du 25 février 2015 cité en référence, ou du conseil supérieur de la fonction militaire lorsque le projet de texte entre dans le champ de l'article L. 4124-1 du code de la défense ;
- les directives du Premier ministre, notamment pour ce qui concerne les conditions de création de services rattachés à l'administration centrale^[14], d'agences de l'État^[15] ou de commissions consultatives^[16]. Le contenu des arrêtés relatifs à l'organisation des organismes d'administration centrale fait l'objet de directives spécifiques, prises pour l'application de la circulaire du 5 juin 2019 citée en référence, qui sont précisées en annexe II ;
- les attributions exercées par le contrôle général des armées, dans le cadre de l'assistance qu'il apporte au ministre pour la direction du ministère (article D. 3123-1 du code de la défense), et qui justifie que les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services du ministère soient soumis à son avis, dans les conditions précisées par l'instruction du 14 mai 2018 citée en référence.

3. PROCÉDURE APPLICABLE ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS CONCERNÉS

La procédure décrite ci-dessous s'applique à l'ensemble des textes relevant de la présente instruction, quel que soit le fait générateur à l'origine du projet de texte soumis à la signature du ministre : mise en œuvre de réformes décidées dans le cadre de la transformation et de la modernisation du ministère^[17] ou évolution à l'initiative des organismes du ministère afin d'adapter leur organisation à leurs besoins. Dans les deux cas, la direction des affaires juridiques est chargée^[18], en lien avec l'organisme concerné^[19], de préparer les projets de textes réglementaires présentés à la signature ou au contresigne du ministre de la défense.

3.1. Responsabilités de l'organisme concerné par la réforme

L'organisme concerné par la réforme^[20] est chargé :

- d'établir un avant-projet de texte réglementaire, accompagné d'un tableau comparatif mettant en perspective les dispositions en vigueur avec celles résultant du projet élaboré, ainsi que d'une étude d'impact. Celle-ci a pour objet de présenter la réforme projetée, en précisant les raisons la justifiant et en exposant les conséquences sur l'organisme concerné ainsi que, le cas échéant, sur d'autres organismes du ministère. La présentation de l'étude d'impact fait l'objet de l'annexe III ;
- de saisir le cabinet du ministre de la défense, sur la base des documents ainsi établis, afin d'obtenir un accord de principe quant à l'économie générale de la réforme, sans préjudice des évolutions possibles apportées ultérieurement à cet avant-projet à l'occasion des travaux conduits par la direction des affaires juridiques et des consultations effectuées.

Cet accord de principe est réputé acquis lorsque le projet de réforme est directement lié à la mise en œuvre d'une décision prise par le ministre, dans le cadre d'un comité exécutif ministériel (COMEX), d'un comité de transformation et de modernisation du ministère (C2M) ou d'une réunion dédiée à un sujet particulier.

Pour les évolutions dont les conséquences ne sont pas de nature à justifier le recueil d'un accord préalable du cabinet, l'organisme concerné peut saisir directement la direction des affaires juridiques de son projet de réforme. Selon son appréciation, celle-ci peut demander à l'organisme demandeur de saisir préalablement le cabinet.

Lorsqu'une saisine du cabinet est réalisée, le contrôle général des armées et la direction des affaires juridiques en sont rendus destinataires pour information.

- de saisir la direction des affaires juridiques du projet élaboré et agréé par le cabinet, le cas échéant ajusté à la lumière des observations formulées par lui. Afin de permettre à la direction des affaires juridiques de satisfaire aux obligations posées par le 3. de l'instruction du 14 mai 2018 citée en référence, le dossier de saisine comporte la totalité des échanges entre le cabinet et l'organisme concerné.

3.2 Responsabilités de la direction des affaires juridiques

La direction des affaires juridiques est chargée de :

- procéder à l'analyse juridique de l'avant-projet transmis par l'organisme demandeur, notamment pour ce qui concerne la conformité aux normes juridiques d'un niveau supérieur au projet présenté, l'articulation éventuelle avec d'autres réformes en cours, la bonne application des méthodes et conventions législatives, le choix du vecteur de publication et, plus généralement, le respect des dispositions mentionnées au 2 de la présente instruction. Cette analyse peut conduire à apporter des modifications au projet initial ;
- consulter les états-majors, directions et services du ministère, sur la base du projet ajusté dans les conditions décrites ci-dessus, lorsqu'elle estime que ce projet nécessite d'être porté à leur connaissance. Le champ de la consultation est défini par la direction des affaires juridiques en fonction de l'importance et des effets de la réforme sur d'autres organismes du ministère. Les organismes ainsi consultés émettent des avis qui ne portent que sur leur domaine de compétence et ne lient pas la direction des affaires juridiques ;
- consulter le contrôle général des armées, dans les conditions prévues par l'instruction du 14 mai 2018 citée en référence, au titre du contrôle préventif ;
- consulter les ministères contresignataires du projet de texte ou intéressés par son contenu, aux fins de recueillir, respectivement, leur accord ou leurs observations ;
- en coordination avec la direction des ressources humaines du ministère de la défense, orienter le texte vers le comité social d'administration compétent^[21], sa

présentation devant l'instance consultée incombant ensuite à l'organisme concerné. Il peut toutefois être dérogé à cette règle lorsque l'évolution projetée s'insère dans une réforme globale qui justifie que sa présentation soit effectuée par la direction des affaires juridiques. S'il est procédé, postérieurement à la consultation, à la modification du projet de texte, une nouvelle consultation est requise, sauf si la modification ne vise qu'à compléter le projet initial sans en modifier l'économie générale ni poser de question nouvelle au sens de la jurisprudence du Conseil d'État ;

- transmettre le projet de texte, après que ces différentes consultations ont été effectuées, au cabinet du ministre de la défense pour signature^[22] ou contresigner, ou au secrétariat général du Gouvernement dans le cas d'un projet de décret en Conseil d'État ou en Conseil des ministres. Lorsqu'il s'agit d'un décret en Conseil d'État, la direction des affaires juridiques établit, en lien avec les organismes du ministère de la défense et les autres ministères concernés, la liste des commissaires du Gouvernement ;
- s'assurer de la publication des textes signés ou contresignés par le ministre de la défense au *Journal officiel* de la République française ou au *Bulletin officiel des armées*^[23], en lien avec la sous-direction des cabinets et le secrétariat général du Gouvernement.

4. ABROGATION - PUBLICATION

L'instruction N° 9278/DEF/SGA/DAJ/D2P du 1^{er} octobre 2015 fixant la procédure d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense est abrogée.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel des armées*.

Pour le ministre des armées et par délégation :

La directrice des affaires juridiques,

Laurence MARION.

Notes

- [1] Décret N° 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense (JO n° 231 du 6 octobre 2009, texte n° 19).
- [2] Relatifs par exemple à la création, à l'organisation ou au fonctionnement d'un organisme interarmées n'appartenant pas à l'administration centrale et non mentionné dans le code de la défense.
- [3] Ils peuvent être transmis à titre d'information ou faire l'objet de questions résiduelles auprès de la direction des affaires juridiques mais ils ne nécessitent pas son visa systématique.
- [4] Au sens de l'arrêt « Jamart » du Conseil d'État du 7 février 1936, n° 43321, publié au recueil Lebon.
- [5] Cf. le paragraphe 2.1 de l'instruction N° 5093/ARM/CAB du 10 septembre 2019 relative à l'élaboration de textes infra-réglementaires au ministère des armées citée en référence.
- [6] Notamment la description des structures d'un niveau inférieur à celui d'une sous-direction (bureau...), cf § 1. a) 3^e alinéa et b) de l'annexe II.
- [7] Ces structures sont créées à titre temporaire, afin de constituer le socle de l'organisme à venir ultérieurement. Elles ne peuvent exercer de compétences pour le compte du ministre avant l'entrée en vigueur du ou des textes réglementaires créant les organismes qu'elles préfigurent.
- [8] Décret N° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale (JO n° 138 du 17 juin 1987).
- [9] Décret N° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale (JO n° 108 du 10 mai 1997).
- [10] Depuis la fiche de jurisprudence de la section de l'administration du 9 février 2010, enregistrée sous le n° 383617.
- [11] Dans sa rédaction issue du décret N° 2008-208 du 29 février 2008 (JO n° 53 du 2 mars 2008 texte n° 5) modifiant le décret N° 87-389 du 15 juin 1987 (JO n° 138 du 17 juin 1987).
- [12] Outre les textes ayant directement pour objet de régir l'organisation et le fonctionnement d'un service, les décrets autorisant des délégations de pouvoirs sont soumis à la consultation préalable du comité social d'administration compétent, sous réserve que leurs effets soient suffisamment significatifs pour le personnel civil concerné (Conseil d'État, section de l'administration – n° 399211 – 11 décembre 2019).
- [13] En remplacement des comités techniques depuis le 1^{er} janvier 2023 (cf. décret N° 2020-1427 cité en référence).
- [14] Cf. le II de la circulaire du 5 juin 2019 citée en référence.
- [15] Circulaire N° 5647/SG du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'État et au recours à la formule de l'« agence » (déposée sur le site du Premier ministre "Circulaires et instructions").
- [16] Circulaire du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives (déposée sur le site du Premier ministre "circulaires et instructions").
- [17] Instruction du 21 décembre 2021 citée en référence.
- [18] Conformément à l'article 17 du décret N° 2009-1179 du 5 octobre 2009 cité en référence.
- [19] Il appartient à chaque grand subordonné du ministre, organisme rattaché directement au ministre et direction exerçant pour le ministre de la défense la tutelle d'un établissement public de déterminer l'organisme chargé de saisir le cabinet de la ministre puis la DAJ. L'EMA a ainsi décidé d'être l'entité coordinatrice des entités de son périmètre.
- [20] Ou l'organisme désigné par le cabinet lorsqu'il s'agit de créer une structure nouvelle.
- [21] Ou le conseil supérieur de la fonction militaire.
- [22] La direction des affaires juridiques peut proposer que les arrêtés d'organisation ne présentant pas de modifications structurelles soient signés au nom du ministre par le directeur d'administration centrale ou le chef d'état-major de l'organisme, la publication restant assurée par la DAJ.
- [23] Arrêté du 16 juillet 2013 relatif au *Bulletin officiel des armées* (JO n° 173 du 27 juillet 2013, texte n° 27) et [instruction du 25 février 2020 relative au Bulletin officiel des armées](#).

ANNEXES

ANNEXE I.

TERMINOLOGIE EN USAGE AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

Il résulte de la rédaction en vigueur des dispositions du code de la défense que :

- le terme *armées* désigne l'armée de terre, la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace^[1] ;
- le terme *forces armées*^[2] désigne les trois armées, la gendarmerie nationale, les services de soutien et les organismes interarmées. Néanmoins, lorsqu'il est employé dans un texte relatif au statut des militaires, ce même terme a un sens plus restrictif : il désigne alors uniquement les trois armées, la gendarmerie nationale ainsi que les services de soutien et les organismes interarmées gestionnaires de corps militaire (service de santé des armées, service du commissariat des armées et service de l'énergie opérationnelle) ;
- le terme *formations rattachées*^[3] désigne le contrôle général des armées, la direction générale de l'armement, le service d'infrastructure de la défense, le service de la justice militaire et les affaires maritimes ;
- le terme *services de soutien* désigne, au sens de l'article L. 3211-1 du code de la défense, les services de soutien interarmées (service du commissariat des armées, service de santé des armées, direction de la maintenance aéronautique et direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense) ainsi que les services de soutien de l'armée de terre (structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres) et de la marine (service de soutien de la flotte) régis par les dispositions des articles R. 3231-1^[4] à 9.

Les autres services œuvrant dans le domaine du soutien sont constitués sous la forme de composantes d'armées (service de la maintenance industrielle terrestre, service industriel de l'aéronautique et service logistique de la marine) ou d'organismes interarmées (service de l'énergie opérationnelle et service interarmées des munitions).

Les directions du secrétariat général pour l'administration (autres que le service d'infrastructure de la défense et le service de la justice militaire) et les directions et services directement subordonnées au ministre^[5] n'appartiennent ni aux forces armées ni aux formations rattachées.

Il convient en conséquence d'utiliser :

- le terme *états-majors, directions et services* pour désigner les organismes composant l'administration centrale du ministère. Cette expression est préférable à celle d'*armées, directions et services*, dans la mesure où l'état-major des armées ne fait pas partie des armées au sens de l'article L. 3211-1 précité ;
- le terme *états-majors, directions et services et les organismes qui leur sont rattachés* pour désigner l'ensemble des organismes composant le ministère ;

Les termes *les forces armées autres que la gendarmerie nationale* et les termes *les armées, les services de soutien et les organismes interarmées* désignent les forces armées appartenant au ministère de la défense.

Notes

[1] Ordonnance N° 2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'armée de l'air (JO n° 151 du 1^{er} juillet 2021, texte n° 17).

[2] Ordonnance N° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (JO n° 168 du 21 juillet 2016, texte n° 20).

[3] Décret N° 2017-744 du 4 mai 2017 relatif aux forces armées et aux formations rattachées et modifiant le code de la défense (JO n° 106 du 5 mai 2017, texte n° 79).

[4] Décret N° 2020-1771 du 30 décembre 2020 relatif aux services de soutien et aux services interarmées du ministère de la défense (JO n° 316 du 31 décembre 2020, texte n° 46).

[5] Notamment la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense et la direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication.

ANNEXE II.

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU DES TEXTES PORTANT ORGANISATION DES ORGANISMES D'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE.

La circulaire du 5 juin 2019 précitée limite le contenu des arrêtés d'organisation des organismes centraux et des services à compétence nationale aux seules dispositions requises réglementairement par l'article 3 du décret N° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale (JO n° 138 du 17 juin 1987), qui fixe comme règle que « *l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions est fixée par arrêté du ministre concerné* ». Chaque ministre établit donc par arrêté l'organisation des organismes d'administration centrale et des services à compétence nationale relevant de son autorité, jusqu'au niveau des sous-directions.

Cet allègement des conditions dans lesquelles les organismes et services précités sont réglementairement constitués doit permettre au ministre et aux chefs des services concernés d'adapter plus aisément leurs organisations aux priorités des plans de transformation ministériels et à leur réalisation, notamment par un recours accru au « mode projet » et par la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques.

1. Il découle de ces dispositions, telles que précisées par le secrétariat général du Gouvernement, les conséquences suivantes pour les organismes d'administration centrale des différents ministères :

a. Leurs arrêtés portant organisation ne doivent pas mentionner d'entités d'un niveau inférieur à celui d'une sous-direction. Les avant-projets établis par les organismes concernés sont donc soumis aux principes suivants :

- il ne doit pas être fait état dans l'arrêté de dispositions relatives aux chargés de missions, aux adjoints^[1] des directeurs, chefs de service et sous-directeurs, aux titulaires d'un emploi de directeur de projet ou d'expert de haut niveau ainsi qu'aux chefs de cabinet et chargés de fonctions de support^[2] ;
- la création d'une nouvelle sous-direction ou service n'est possible que si un emploi fonctionnel y est associé et que les effectifs composant la structure sont suffisants ;
- la mention relative à un bureau ou structure équivalente (département, mission, pôle, cellule...) est proscrite. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce qu'un arrêté d'organisation mentionne des entités qui ont un intitulé autre que celui de sous-direction^[3], dès lors qu'elles sont dirigées par un chef de service ou un sous-directeur. De même, il reste possible de mentionner, dans les arrêtés, la possibilité pour un directeur de constituer un ou plusieurs pôles (dénomination « générique »), placés directement sous son autorité pour l'exercice de certaines attributions transversales ; néanmoins, le nombre, l'appellation exacte de la ou des structures, le détail de leur organisation et de leur fonctionnement ne peuvent figurer dans l'arrêté^[4] ;
- s'agissant des adjoints ou des autorités placées auprès d'un directeur, leur mention dans un arrêté d'organisation n'est autorisée que lorsqu'ils ont la qualité de directeur d'administration centrale^[5] ou lorsqu'un texte de niveau supérieur^[6] le prévoit.

b. L'absence de mention dans l'arrêté d'organisation de ce type de structures n'empêche cependant pas qu'elles puissent être constituées au sein de l'organisme concerné et que les personnes les composant exercent des attributions. Chaque chef d'état-major, directeur et chef de service dispose ainsi, sur le fondement du pouvoir réglementaire autonome^[7] dont il dispose, de la faculté de procéder par instruction à l'organisation de la structure placée sous son autorité. S'agissant des instructions prises sur ce fondement, il convient de préciser que :

- en tant qu'elles sont signées par le chef d'état-major, directeur ou chef de service en cette qualité^[8], elles ne relèvent pas du champ d'application de la présente instruction et n'ont pas à être soumises à l'avis préalable de la direction des affaires juridiques ;
- dès lors qu'elles organisent ou modifient l'organisation^[9], leur entrée en vigueur est subordonnée à l'avis préalable du comité social d'administration compétent^[10], lequel doit être sollicité par l'organisme concerné ;
- la publication au *Bulletin officiel des armées* d'une instruction précisant les attributions d'un bureau est de nature à rendre opposable^[11] la décision par laquelle le directeur ou chef du service délègue sa signature (ou subdélègue la signature du ministre) à un subordonné « *dans la limite des attributions du bureau* ».

2. Les spécificités organisationnelles du ministère de la défense justifient cependant que certaines des dispositions relatives à l'organisation des services centraux et services à compétence nationale lui soient appliquées de manière particularisée.

Il en est ainsi pour ce qui concerne :

a. l'organisation des états-majors, qui repose sur une structuration en sous-chefferies et en divisions propre aux organismes militaires ;

b. l'organisation des directions centrales des services de soutien, qui peuvent comprendre des formes d'organisation communes aux services centraux des administrations civiles (services ou sous-directions) et des formes propres aux organismes militaires (divisions), sous réserve que ces deux niveaux de structuration soient placés au même niveau hiérarchique au sein de la direction concernée ;

c. l'existence, au sein d'organismes constitués au sein des forces armées ou en tant que formations rattachées, de services et de sous-directions auxquels ne sont pas associés des emplois de direction au sens du décret du 30 décembre 2019 précité. Cette possibilité, justifiée par l'existence d'un encadrement supérieur militaire propre au ministère, demeure cependant subordonnée à l'appréciation du secrétariat général du Gouvernement. Ainsi, dans le cadre d'une réorganisation, le nombre de structures d'administration centrale (sous-direction ou division) ne peut être augmenté sans emploi fonctionnel supplémentaire ; nonobstant le maintien ou la diminution du nombre de structures de la direction concernée, une division ne peut être renommée sous-direction, sans emploi fonctionnel associé ;

d. la possibilité pour les états-majors, les organismes d'inspection et de contrôle de mentionner certains adjoints et hautes autorités placés auprès des chefs d'états-majors ou d'organismes ;

e. l'organisation des services spécialisés de renseignement du ministère de la défense^[12], pour lesquels l'article L. 861-1 du code de la sécurité intérieure relatif à la préservation de l'anonymat des agents ne permet pas de mettre en œuvre les principes décrits au 1 ci-dessus, du fait notamment de l'impossibilité de rendre publics les organigrammes des services concernés.

Notes

[1] Y compris lorsqu'ils occupent un emploi fonctionnel au sens du décret du 30 décembre 2019.

[2] Secrétariat, soutien informatique, chargé de communication etc.

[3] Exemple de la délégation à l'accompagnement régional.

[4] Exemple de l'article 2 de l'arrêté du 29 juin 2020 portant organisation de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (JO n° 160 du 30 juin 2020, texte n° 11).

[5] Dans ce cas, leur existence au plan réglementaire est prévue par décret.

[6] Cf. par exemple au sein de l'EMA la mention de l'officier général « relations internationales militaires » (article D.3121-24-1 du code de la défense) ou des officiers généraux cités à l'article R.4122-34 du même code. Idem pour les majors généraux dont l'existence est prévue soit par le code de la défense soit par le décret N° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement (JO n°174 du 28 juillet 2005, texte n° 3). Peut être tolérée également la mention de certaines hautes autorités qui sont placées directement auprès d'un chef d'état-major ou d'un chef d'organisme d'inspection ou de contrôle.

[7] Cf. article 2.1 de l'instruction du 10 septembre 2019 citée en référence.

[8] Pour mémoire, les instructions d'organisation relèvent du pouvoir autonome du chef de service au titre de la jurisprudence « Jamart » du Conseil d'État du 7 février 1936, n° 43321, publié au recueil Lebon.

[9] Création ou suppression de bureaux par exemple.

[10] Hormis dans les cas où cette consultation ne s'impose pas (cf. le 3. de l'annexe III).

[11] Conseil d'État, 27 juillet 1990 – n° 67634, publié au recueil Lebon.

[12] Direction générale de la sécurité extérieure, direction du renseignement militaire et direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

ANNEXE III.

CONTENU ET PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE D'IMPACT ACCOMPAGNANT L'AVANT-PROJET DE TEXTE.

L'étude d'impact a pour objet d'expliciter la réforme proposée. Elle en précise les motifs, présente le projet correspondant et en indique les conséquences sur l'organisme dont la réforme est proposée et, le cas échéant, d'autres organismes du ministère.

Sauf cas particulier, elle est constituée selon le plan suivant :

- motifs justifiant la réforme ;
- présentation du projet de texte ;
- consultation(s) obligatoire(s) ;
- conséquences sur l'ordonnement juridique.

1. Motifs justifiant la réforme.

L'exposé des motifs doit se limiter à présenter la réforme proposée, ses objectifs, son insertion ou articulation avec la politique gouvernementale de transformation publique et les chantiers de réorganisation du ministère et ses conséquences, en termes d'organisation, sur l'organisme considéré et, le cas échéant, d'autres organismes du ministère.

Sa rédaction doit être concise et factuelle. Les considérations trop générales, sans rapport direct avec le projet présenté, seront évitées.

Lorsque le projet consiste en la création d'une agence (service à compétence nationale, groupement d'intérêt public ou établissement public), l'étude d'impact doit justifier :

- l'opportunité^[1] de recourir à une telle formule juridique comme mode d'organisation du service public, selon les modalités^[2] précisées par la circulaire du 9 avril 2013^[3] ;
- les modalités de transformation, suppression ou fusion d'organismes existants effectuée simultanément à la création projetée, conformément aux dispositions du II de la circulaire du 5 juin 2019 citée en référence^[4].

Lorsque le projet consiste en (ou comprend) la création d'une commission consultative ou délibérative au sens de l'article 179 de la loi N° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (JO n° 302 du 29 décembre 2019, texte n° 1), l'étude d'impact doit :

- indiquer quelles sont les deux commissions supprimées simultanément, conformément aux prescriptions de la circulaire du 12 septembre 2018^[5] citée en référence ;
- préciser la nature de l'avis rendu par la commission créée et la qualité des membres la constituant, afin de permettre de déterminer si la création de la commission requiert un texte réglementaire, conformément aux dispositions^[6] de la circulaire du 24 octobre 2017^[7] ;
- répondre aux questions qu'il convient de se poser avant de prendre un tel texte, c'est-à-dire s'il est indispensable de donner une forme institutionnelle et permanente à la consultation ou à la concertation que l'on souhaite mener et s'il n'existe pas déjà une instance pouvant fournir le cadre que l'on souhaite, le cas échéant au moyen d'un ajustement de ses attributions, de sa composition ou de son mode de fonctionnement.

2. Présentation du projet de texte.

La présentation doit être adaptée au projet de texte, lequel peut être présenté par article (ou une autre subdivision du texte) ou par thème (modification de l'organisation interne de l'organisme, redéfinition de ses attributions ou répartition différente de ses attributions...).

Sauf lorsque la réforme n'emporte aucune conséquence dans ces domaines, l'étude d'impact doit préciser :

- les effets de la réforme sur l'organisation interne^[8] et les effectifs de l'organisme. Cette présentation doit être factuelle : nombre de structures créées ou supprimées, augmentation ou diminution des effectifs présentés par catégorie, création ou suppression d'emplois fonctionnels^[9] ;
- les conséquences éventuelles sur l'organisation des autres organismes du ministère de la défense susceptibles d'être concernés par la réforme ;
- les incidences financières de la réforme ;
- les éventuelles mesures de réorganisation conduites simultanément mais ne se traduisant pas par des évolutions réglementaires (délocalisation, suppression de niveaux hiérarchiques, etc.) ;
- la date d'entrée en vigueur souhaitée.

3. Consultation(s) obligatoire(s).

L'étude d'impact indique quelles sont les consultations obligatoires requises par le projet de texte, au regard de son contenu et de la nature de l'organisme considéré.

S'agissant des consultations liées à la mise en œuvre du 1° de l'article L. 253-1 du code général de la fonction publique, l'étude d'impact précise les motifs permettant de déroger à l'obligation de consultation :

- organisme ne comprenant que du personnel militaire. Dans ce cas, le référentiel des effectifs en organisation de cet organisme est joint à l'étude d'impact ;
- organisme relevant de la catégorie des organismes militaires à vocation opérationnelle dont la liste est fixée par le décret N° 2015-212 du 25 février 2015 cité en référence et ses arrêtés d'application^[10].

4. Conséquences sur l'ordonnancement juridique.

L'étude d'impact indique le ou les textes réglementaires à modifier ou à abroger en conséquence de la réforme proposée.

Cette liste doit permettre à la direction des affaires juridiques de déterminer le périmètre des consultations internes au ministère et, selon le cas, interministérielles.

Notes

[1] Au regard des critères de spécialité, d'efficience, d'expertise, de partenariat et de gouvernance.

[2] Etude d'opportunité jointe à l'étude d'impact.

[3] Circulaire N° 5647/SG du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'État et au recours à la formule de l'« agence » (déposée sur le site du Premier ministre "Circulaires et instructions").

[4] Cette obligation vaut quelle que soit la forme juridique de l'organisme créé, au-delà des seuls établissements publics, GIP et SCN.

[5] Circulaire N° 6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives (déposée sur le site du Premier ministre "Circulaires et instructions").

[6] Qui précise notamment qu'un texte réglementaire n'est pas nécessaire pour créer une instance composée uniquement de fonctionnaires et dont l'existence n'est pas constitutive d'une garantie procédurale.

[7] Circulaire N° 5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et à la réduction du nombre des commissions consultatives (déposée sur le site du Premier ministre "Circulaires et instructions").

[8] Lorsque cela est possible, l'étude d'impact sera accompagnée des organigrammes présentant la situation de l'organisme concerné avant et après la réorganisation.

[9] Au sens du décret N° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi N° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (JO du 27 juillet 1985) et du décret N° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État (JO n°1 du 1^{er} janvier 2020, texte n° 42).

[10] Arrêté du 25 février 2015 relatif aux organismes militaires à vocation opérationnelle rattachés au ministre de la défense, au chef d'état-major des armées et aux chefs d'état-major d'armée (JO n° 49 du 27 février 2015, texte n° 28) et arrêté du 25 février 2015 relatif aux organismes militaires à vocation opérationnelle relevant des services interarmées et de la dissuasion (JO n° 49 du 27 février 2015, texte n° 29).