

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°33 du 4 septembre 2009

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°1

INSTRUCTION N° 22329/DEF/SGA/DAJ/D2P

fixant la procédure d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense.

Du 28 août 2009

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES : *sous-direction du droit privé et du droit public ; bureau de l'organisation de la modernisation et de l'aménagement des structures.*

INSTRUCTION N° 22329/DEF/SGA/DAJ/D2P fixant la procédure d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense.

Du 28 août 2009

NOR DEF D 0 9 5 2 0 1 7 J

Références :

Article 1er du code civil (n.i. BO).

Code de la défense - partie réglementaire. PARTIE I - PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DÉFENSE, article R* 1142-4.

Arrêté du 18 mai 2009 (JO n° 121 du 27 mai 2009, texte n° 22 ; signalé au BOC 23/2009. ; BOEM 110.4.2.1, 111.1.1.2.1).

Circulaire du 30 janvier 1997 (BOC, p. 904. ; BOEM 108.1.2.1, 120-0.4.1).

Circulaire du 26 janvier 1998 (n.i. BO).

Instruction du 19 juillet 1995 (BOC, p. 4011. ; BOEM 110.3.6, 160.5, 405.1.1.1) modifiée.

Instruction n° 12820/DEF/DAG/CPBO du 24 mai 1988 (BOC, p. 2685. ; BOEM 111.3.5, 120-2.1.1) modifiée.

Charte de la qualité de la réglementation du ministère de la défense du 28 juillet 2004 (n.i. BO).

Circulaire n° 8374/DEF du 9 juin 2008 (BOC N° 23 du 20 juin 2008, texte 2. ; BOEM 110.1.1.1).

Texte abrogé :

Instruction n° 5527/DEF/CAB du 15 avril 2003 (BOC, 2003, p. 3438. ; BOEM 120-0.3.1, 405.1.2.8).

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 120-0.3.1, 405.1.2.8

Référence de publication : BOC N°33 du 4 septembre 2009, texte 1.

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

Dans ce cadre, sont notamment concernés par la présente instruction:

- les organismes et autorités militaires, ainsi que les organismes à caractère civil placés sous l'autorité directe du ministre de la défense et composant l'administration centrale, au sens du décret relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la défense ;
- l'organisation territoriale de la défense ;
- l'organisation générale des armées ;
- le commandement dans les armées ;
- les directions du personnel militaire et les services de soutien ;

- les commandements organiques et opérationnels ;
- les services déconcentrés chargés des anciens combattants ;
- les commandants supérieurs et les commandants des forces françaises hors métropole ;
- les organismes disposant de la personnalité morale et placés sous la tutelle du ministre de la défense.

La procédure à mettre en œuvre pour l'évolution de ces structures diffère selon que la réforme proposée s'inscrit, ou pas, dans le cadre des travaux relatifs aux réformes liées à la réorganisation ou à la modernisation du ministère.

1. PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES AUX DEUX PROCÉDURES ET DÉTERMINATION DU CHOIX DE LA PROCÉDURE ADÉQUATE.

1.1. Principes généraux relatifs à la réorganisation du ministère de la défense.

Seul le ministre de la défense est compétent pour modifier les textes réglementaires fixant l'organisation et les attributions du ministère.

Les états-majors, directions et services ne peuvent mettre en œuvre ces textes avant leur publication. En conséquence, les orientations prises au sein de diverses instances (comités directeurs, comités, conseils de gestion, groupes de travail), lorsqu'elles impliquent la modification ou l'adoption de textes réglementaires, ne peuvent avoir d'effet directement exécutoire.

1.2. Choix de la procédure adéquate.

La mise en œuvre des réformes décidées dans le cadre de la réorganisation du ministère fait l'objet d'une procédure adaptée, au titre de laquelle les projets de réforme sont présentés au comité pour la modernisation du ministère (C2M). Cette procédure a également vocation à être mise en œuvre pour les textes dont l'impact sur la modernisation de l'administration du ministère justifie leur étude en C2M, sur l'initiative de l'état-major des armées, de la direction ou du service qui présente le projet.

Les réorganisations dont l'objet est d'assurer la continuité du fonctionnement des services et l'adaptation de leur organisation à leurs besoins courants sont conduites selon une procédure simplifiée dite « ordinaire », qui ne passe pas par le C2M.

2. PROCÉDURE ADAPTÉE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE RÉORGANISATION ET DE MODERNISATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

2.1. Saisine initiale du comité pour la modernisation du ministère sur les principes de la réforme.

L'organisme demandeur souhaitant modifier l'organisation ou les attributions des organismes qui lui sont rattachés saisit le C2M d'un projet de réforme. Pour les organismes relevant du chef d'état-major des armées, du secrétaire général pour l'administration et du délégué général pour l'armement, les autorités précédemment énumérées sont considérées, au sens de la présente instruction, comme unique organisme demandeur habilité à saisir le C2M.

L'organisme demandeur soumet au C2M, pour avis, les principes généraux de la réforme à mettre en œuvre, en insistant notamment sur les objectifs poursuivis.

Le président du C2M saisit le cabinet du ministre pour lui faire valider ces principes généraux, en faisant apparaître, le cas échéant, les besoins d'arbitrages.

2.2. Étude d'impact et avant-projet.

Une étude d'impact doit accompagner chaque avant-projet de texte. Elle précise :

- les motifs justifiant la réforme ;
- les objectifs poursuivis et les améliorations attendues ;
- les effets sur les attributions. L'étude d'impact devra notamment préciser si le projet crée des attributions nouvelles ou s'il répartit différemment des attributions existantes ;
- les effets sur les structures et les effectifs des organismes dont la réforme est proposée ;
- les conséquences sur l'organisation et les attributions des autres organismes du ministère de la défense susceptibles d'être concernés, au titre de leurs attributions, par la réforme ;
- les conséquences éventuelles sur les procédures administratives en vigueur ;
- l'équilibre économique et budgétaire de la réforme.

2.3. Expertise juridique et consultations.

L'organisme demandeur transmet une version de l'étude d'impact et des avant-projets de textes pour expertise juridique à la direction des affaires juridiques (DAJ), sur la base des orientations de fond validées par le cabinet.

Cette analyse donne lieu à des échanges entre la DAJ et le responsable du projet, qui peuvent aboutir à des modifications de l'avant-projet.

La DAJ élabore ensuite une version du projet de texte et de son étude d'impact qu'elle soumet pour avis technique à l'état-major des armées, aux directions et services du ministère.

Le projet de texte définitif est transmis par la DAJ au contrôle général des armées (CGA) au titre du contrôle préventif.

La DAJ transmet au cabinet le projet de texte, accompagné de la synthèse des remarques issues de la consultation et des observations du contrôle pour lesquelles sont précisées les suites réservées. Ce projet de texte est transmis aux membres du C2M pour information.

Après accord du cabinet et signature du ministre, le texte est retourné signé à la DAJ pour publication.

3. PROCÉDURE ORDINAIRE RELATIVE À L'ÉVOLUTION DES TEXTES D'ORGANISATION QUI NE RELÈVENT PAS DU COMITÉ POUR LA MODERNISATION DU MINISTÈRE.

L'entrée en vigueur des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions des structures du ministère de la défense en dehors du processus ministériel de modernisation intervient au terme de trois phases :

- l'accord de principe du ministre ;
- l'élaboration des textes réglementaires et leur présentation à la signature du ministre de la défense ;
- le recueil des contreseings, des signatures du Premier ministre et du Président de la République, puis la publication des textes réglementaires.

3.1. L'accord de principe du ministre.

3.1.1. Saisine du cabinet et étude d'impact.

L'autorité souhaitant modifier l'organisation ou les attributions des organismes qui lui sont rattachés saisit le cabinet du ministre d'un projet de réforme appuyé d'une étude d'impact qui intègre les mêmes éléments que ceux prévus dans le cadre de la procédure adaptée au processus ministériel de modernisation.

Le CGA et la DAJ sont rendus destinataires d'un exemplaire de la saisine du cabinet et de l'étude d'impact.

Pour les modifications dont les conséquences ne justifient pas la réalisation d'une étude d'impact et l'accord de principe du cabinet, l'organisme demandeur peut saisir directement la DAJ de son projet de réforme. Le cas échéant, celle-ci peut demander à l'organisme demandeur de respecter les règles de la procédure ordinaire.

Le CGA transmet un avis au cabinet sur l'économie générale du projet. Il en adresse copie à la DAJ et à l'organisme demandeur.

Le cabinet demande, le cas échéant, une étude complémentaire aux autorités de son choix.

3.1.2. La décision d'opportunité.

Le cabinet retourne le dossier à l'organisme demandeur avec mention de son accord exprès ou de son refus. Il fait mention de l'avis du CGA. L'accord du cabinet peut comporter des orientations ou des réserves. Cet accord ne peut jamais être tacite.

L'organisme demandeur transmet à la DAJ la décision du cabinet pour mise en œuvre.

3.2. L'élaboration des textes réglementaires et la signature du ministre de la défense.

3.2.1. Consultation des états-majors, directions et services du ministère. Contrôle préventif du contrôle général des armées.

La DAJ élabore les projets de textes réglementaires, en relation avec les organismes concernés. À ce titre, elle :

- procède à la consultation des états-majors, directions et services du ministère de la défense. Le champ de la consultation est défini par la DAJ en fonction de l'importance et de l'impact de la réforme sur les autres structures ;
- saisit, au titre du contrôle préventif, le CGA des projets de textes qu'elle a élaborés.

À l'issue de cette phase de consultations, la DAJ transmet le projet finalisé au cabinet pour signature du ministre de la défense. Comme pour la procédure adaptée, après accord du cabinet et signature, le texte est retourné signé à la DAJ, qui en fait assurer la publication.

4. RÈGLES COMMUNES DE RECUEIL DES CONTRESEINGS, DE PUBLICATION ET D'ENTRÉE EN VIGUEUR.

Ces règles sont applicables à la procédure adaptée dans le cadre de la mise en œuvre des réformes de réorganisation ou de modernisation du ministère de la défense, ainsi qu'à la procédure ordinaire.

4.1. Constitution du dossier pour la saisine du cabinet.

4.1.1. Textes ministériels.

Les projets de textes ministériels sont transmis par la DAJ, pour signature, au cabinet du ministre de la défense, accompagnés d'une note :

- récapitulant la procédure suivie ;

- faisant la synthèse des remarques issues de la consultation et des observations du CGA.

4.1.2. Textes interministériels.

Les projets de textes interministériels, accompagnés des mêmes éléments, sont transmis au cabinet pour saisine des autres ministères concernés par la réforme. À cet effet, la DAJ soumet au cabinet les projets de lettres de saisine de ces ministères. Lorsque le projet ne présente pas de difficultés particulières, les consultations interministérielles peuvent directement être effectuées par la DAJ.

Les projets de décrets qui ne sont pas soumis au Conseil d'État et les projets d'arrêtés interministériels sont transmis par la DAJ au cabinet, pour signature par le ministre de la défense.

4.1.3. Textes soumis au Conseil d'État.

La saisine du Conseil d'État, pour les projets de décrets qui lui sont soumis, est assurée par la DAJ.

Pour les décrets en conseil des ministres, la saisine du secrétariat général du gouvernement (SGG) est faite par le cabinet. Le SGG saisit le Conseil d'État.

Tous les projets de texte soumis au Conseil d'État doivent comporter une étude d'impact, dont les modalités sont précisées par la circulaire de cinquième référence.

Après avis du Conseil d'État et, le cas échéant, séance de relecture au secrétariat général du gouvernement, la DAJ transmet les projets de décrets au cabinet, pour signature par le ministre de la défense.

4.2. Recueil des contreseings.

La DAJ transmet à la sous-direction des bureaux du cabinet (SDBC) les textes signés par le ministre de la défense. Cette dernière assure le recueil des contreseings des ministres responsables ou des ministres chargés de leur exécution.

La SDBC transmet au SGG les actes qui doivent être signés par le Premier ministre et, le cas échéant, par le Président de la République.

Les décrets soumis à la signature de ces deux autorités sont précédés d'un rapport au Premier ministre ou au Président de la République.

Les arrêtés soumis à la signature du Premier ministre comportent un rapport de présentation.

4.3. Publication au Journal officiel.

Les lois, ainsi que les dispositions réglementaires émanant du gouvernement, sont publiées au *Journal officiel* de la République française (JO).

La publication au JO remplit deux fonctions :

- elle porte les textes à la connaissance de l'administration et du public ;
- elle rend ces textes opposables.

En application de l'article 1er du code civil (n.i. BO), « *les lois et, lorsqu'ils sont publiés au JO de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication* ».

Par une disposition explicite, cette entrée en vigueur peut être reportée dans le temps.

La publication des textes est assurée par le SGG.

4.4. Publication au Bulletin officiel des armées.

Les organismes habilités à faire insérer un texte au *Bulletin officiel des armées* (BOA) sont les organismes de l'administration centrale ou ceux qui ont reçu une autorisation particulière pour effectuer une telle insertion.

5. TEXTE ABROGÉ.

L'instruction n° 5527/DEF/CAB du 15 avril 2003 fixant la procédure d'élaboration des textes relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense est abrogée.

Le ministre de la défense,

Hervé MORIN.