

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°43 du 11 octobre 2013

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°1

INSTRUCTION N° 126201/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 4 octobre 2013

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

INSTRUCTION N° 126201/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 4 octobre 2013

NOR D E F D 1 3 5 1 5 6 6 J

Références :

Article 1er du code civil.

Code de la défense, notamment son article R.* 1142-1.

Arrêté du 8 avril 2011 (JO N° 92 du 19 avril 2011, texte n° 8 ; signalé au BOC 22/2011 ; BOEM 110.4.2.4, 660.3.1).

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

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

Circulaire du 7 juillet 2011 (n.i. BO ; JO n° 157 du 8 juillet 2011, p. 11835, texte n° 2).

Circulaire n° 5647/SG du 9 avril 2013 (n.i. BO).

Guide de légistique.

Textes abrogés :

Instruction n° 22329/DEF/SGA/DAJ/D2P du 28 août 2009 (BOC N° 33 du 4 septembre 2009, texte 1 ; BOEM 120-0.3.1, 405.1.2.8).

Décision n° 14642/DEF/CM du 15 mars 1984 (BOC, p. 1517 ; BOEM 110.2).

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

Référence de publication : BOC N°43 du 11 octobre 2013, 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 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 non, dans le cadre des travaux relatifs à la rénovation de l'organisation et de la gouvernance du ministère.

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

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 rénovation de l'organisation et de la gouvernance du ministère fait l'objet d'une procédure adaptée, qui prévoit la présentation des projets de réforme en comité de cohérence pour la conduite du changement (C4).

Toutefois, lorsqu'un projet de réforme concerne la modernisation de l'administration du ministère ou le recours à la formule de l'agence, il est présenté au comité ministériel pour la modernisation de l'administration (CM2A). Le CM2A apprécie la nécessité de présenter ce projet en C4.

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 C4, ni par le CM2A.

Quelle que soit la procédure suivie, la direction des affaires juridiques (DAJ) est chargée de préparer, dans les conditions précisées par la présente instruction, les projets de textes réglementaires d'organisation et d'attributions qui sont présentés à la signature ou au contreseing du ministre de la défense.

1.3. Règles d'organisation des administrations de l'État et d'élaboration de leurs textes d'attributions.

Normatifs, les textes d'organisation du ministère de la défense obéissent :

- aux principes posés par les règles relatives à l'organisation des administrations de l'État, notamment en ce qui concerne l'administration centrale et les services à compétence nationale du ministère ;
- aux règles d'élaboration des textes réglementaires, ainsi qu'aux recommandations définies dans ce domaine par le secrétariat général du gouvernement et le conseil d'État.

2. PROCÉDURE ADAPTÉE AUX PROJETS S'INSCRIVANT DANS LE CADRE DE LA RÉNOVATION DE L'ORGANISATION ET DE LA GOUVERNANCE DU MINISTÈRE.

2.1. Saisine initiale du comité de cohérence pour la conduite du changement sur les principes de la réforme.

L'organisme demandeur souhaitant modifier l'organisation ou les attributions des organismes qui lui sont rattachés saisit le C4 d'un projet de réforme. Concernant les organismes relevant du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement ou du secrétaire général pour l'administration, les autorités précédemment énumérées sont considérées comme organismes demandeurs habilités à saisir le C4.

L'organisme demandeur soumet au C4, pour avis, les principes généraux de la réforme à mettre en œuvre, en insistant notamment sur les objectifs poursuivis.

Le C4 saisit le cabinet du ministre pour lui faire valider ces principes généraux, en faisant apparaître, le cas échéant, les besoins d'arbitrage.

2.2. Saisine initiale du comité ministériel pour la modernisation de l'administration sur les principes de la réforme.

Lorsque le projet de réforme concerne la modernisation de l'administration du ministère ou la création d'une agence (service à compétence nationale, groupement d'intérêt public ou établissement public) ou encore le transfert d'attributions d'un organisme du ministère à une agence, il est présenté pour avis au CM2A.

Le président du CM2A saisit le cabinet du ministre pour lui faire valider les principes généraux de la réforme, en faisant apparaître, le cas échéant, les besoins d'arbitrage. Il transmet, en tant que de besoin, ce projet au C4 qui saisit alors le cabinet du ministre.

2.3. Étude d'impact et avant-projet.

2.3.1. 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 par la réforme ;
- les conséquences éventuelles sur les procédures administratives en vigueur ;
- l'équilibre économique et budgétaire de la réforme.

2.3.2. Lorsque le projet de réforme concerne le recours à la formule de l'agence, le modèle d'étude d'impact annexé à la circulaire du 9 avril 2013 ⁽¹⁾ sur les modalités d'organisation des services de l'État et le recours à la formule de l'agence doit être respecté.

Cette étude d'impact est soumise par la DAJ à l'examen des services des ministres chargés du budget et de la réforme de l'État, préalablement à toute poursuite de la procédure d'élaboration du ou des textes réglementaires correspondants.

2.4. Expertise juridique et consultations.

L'organisme demandeur transmet, pour expertise juridique, une version de l'étude d'impact et des avant-projets de textes à la DAJ, cette version étant conforme aux orientations de fond validées par le cabinet.

Les échanges entre la DAJ et le responsable du projet peuvent aboutir à des modifications de la rédaction de l'avant-projet.

La DAJ élabore ensuite une version du projet de texte et de son étude d'impact et les transmet à l'état-major des armées, aux directions et services du ministère, qui donnent, le cas échéant, un avis qui ne porte que sur l'incidence du projet sur leur domaine d'activité ou d'expertise.

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.

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

3. PROCÉDURE ORDINAIRE APPLICABLE AUX PROJETS NE RELEVANT PAS DU COMITÉ DE COHÉRENCE, NI DU COMITÉ MINISTÉRIEL POUR LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION.

L'entrée en vigueur des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions des structures du ministère de la défense qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un projet lié à la rénovation de l'organisation et de la gouvernance du ministère intervient au terme des trois phases suivantes :

- 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 et de la signature du premier ministre ou éventuellement 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. 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.

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 ;
- elle 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 par le ministre de la défense. Comme pour la procédure adaptée, après accord du cabinet et signature, le texte est retourné signé à la DAJ, qui procède à sa publication.

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

Ces règles sont applicables aussi bien à la procédure adaptée dans le cadre de la mise en œuvre des réformes de réorganisation ou de modernisation du ministère de la défense, 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 et faisant la synthèse des remarques issues de la consultation et des observations du CGA.

Ils sont également accompagnés de leur étude d'impact et, lorsque la réforme concerne le recours à la formule de l'agence, des avis rendus par les ministères chargés du budget et de la réforme de l'État.

4.1.2. Textes interministériels.

Les projets de textes interministériels, accompagnés des mêmes éléments, sont transmis à la DAJ, qui soumet au cabinet du ministre les projets de lettres de saisine des ministères concernés par la réforme. Lorsque le projet ne présente pas de difficultés particulières, les consultations interministérielles peuvent être effectuées directement 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 le secrétariat général du gouvernement (SGG). La DAJ enregistre la lettre de saisine signée, le projet de décret et les pièces du dossier dans le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) afin de permettre la saisine dématérialisée du conseil d'État par le SGG.

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

Tous les projets de texte soumis à l'examen du conseil d'État ou transmis au SGG en vue de leur publication sont appuyés d'un dossier défini par la circulaire du 7 juillet 2011 ^(A) relative à la qualité du droit.

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 sont précédés d'une notice.

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 1^{er}. du code civil, « *Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel 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 publier 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. TEXTES ABROGÉS.

Sont abrogées :

- l'instruction n° 22329/DEF/SGA/DAJ/D2P du 28 août 2009 fixant la procédure d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation et aux attributions du ministère de la défense ;
- la décision n° 14642/DEF/CM du 15 mars 1984 relative à la signature des textes d'organisation au ministère de la défense.

Le ministre de la défense,

Jean-Yves LE DRIAN.

(1) n.i. BO.

(A) n.i. BO ; JO n° 157 du 8 juillet 2001, p. 11835, texte n° 2.