

BULLETIN OFFICIEL DES ARMÉES



Édition Chronologique n° 155 du 24 septembre 2019

TEXTE RÉGLEMENTAIRE PERMANENT

Texte 7

INSTRUCTION N° 5093/ARM/CAB

relative à l'élaboration de textes infra-réglementaires au ministère des armées.

Du 10 septembre 2019

INSTRUCTION N° 5093/ARM/CAB relative à l'élaboration de textes infra-réglementaires au ministère des armées.

Du 10 septembre 2019

NOR A R M S 19 5 5 4 3 5 J

Texte(s) abrogé(s) :

- [Instruction N° 11766/DEF/EMA du 26 octobre 2012 relative à la correspondance officielle au sein des armées.](#)
- [Charte du 26 juillet 2004 de la qualité de la réglementation du ministère de la défense.](#)

Classement dans l'édition méthodique :

BOEM [110.2.2.](#)

Référence de publication :

Par une circulaire du 1^{er} février 2018, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des membres du gouvernement de procéder à une actualisation des textes infra-réglementaires publiés sur le site circulaires.gouv.fr en application de l'article R. 312-8 du code des relations entre le public et l'administration. Ce chantier a permis de mettre en lumière une évidente surproduction, dans ce champ, de la part du ministère des armées, auteur à lui seul de plus d'un quart des quelque 30 000 textes concernés. A l'issue de l'opération d'actualisation, 60% de ces 6 700 circulaires et instructions ont été abrogées.

Si le stock a ainsi été réduit, les flux n'ont cependant pas substantiellement diminué et demeurent beaucoup trop importants. Par cette inflation sub-normative, les services du ministère participent à des maux dont ils subissent pourtant les premiers effets. Ce phénomène est, en effet, source de rigidification et de complexification de l'action administrative. L'accumulation de textes infra-réglementaires – parfois au nom d'une démarche de maîtrise des risques – fait aussi courir au ministère des armées un risque juridique réel. Et celui-ci pourrait être beaucoup plus tangible à l'avenir eu égard à l'opposabilité reconnue par le législateur, sous certaines conditions, aux circulaires publiées.

Cette inflation doit, dès lors, être jugulée, suivant les critères dégagés par la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

Cette démarche sera d'autant plus difficile que la culture de la circulaire irrigue l'ensemble du ministère. C'est ainsi qu'il conviendra, dès la formation initiale, mais également dans le cadre de la formation continue de nos cadres civils et militaires, de porter un message de tempérance dans la production d'écrits. Mais cette exigence de maîtrise de la production de textes infra-réglementaires doit également, dès maintenant, faire l'objet d'une appropriation par tous les états-majors, directions et services du ministère et à tous les échelons concernés.

C'est pourquoi j'ai souhaité, par la présente instruction, d'une part, rappeler le cadre justifiant le recours à des textes infra-réglementaires ainsi que les obligations de publication et, d'autre part, fixer des règles destinées à garantir la nécessité, l'intelligibilité et la légalité des textes ainsi produits.

Les trois grands subordonnés adresseront chacun à mon cabinet un point semestriel sur l'application de ces règles.

1. LA PRODUCTION D'ACTES INFRA-REGLEMENTAIRES DOIT ETRE LIMITEE AU STRICT NECESSAIRE.

La présente instruction ne vise pas l'ensemble des actes matérialisant une correspondance à destination d'une autorité subordonnée, mais les seuls actes infra-réglementaires qui, tout comme les actes réglementaires, ont une portée générale et impersonnelle.

Se trouvent, dès lors, exclus de cette catégorie et, par conséquent, du champ d'application de la présente instruction les décisions individuelles et actes dont la portée est purement circonstancielle, tels les écrits relatifs à la planification et à la conduite des engagements opérationnels.

Se trouvent également exclus de ce champ les documents ayant pour objet exclusif d'énoncer des prescriptions techniques relatives à l'essai ou l'utilisation de matériels ou d'armements ainsi qu'aux techniques d'entraînement et de combat.

Sont régis par les énonciations de la présente instruction les actes, émanant tant de l'administration centrale que des échelons locaux, qu'il est le plus souvent convenu de désigner sous l'appellation de « circulaire » ou « instruction ». Ces documents suivent un régime juridique principalement déterminé par leur contenu. Leur dénomination, par conséquent, n'a par elle-même aucune incidence juridique : une « circulaire » n'a ni plus ni moins de valeur qu'une « note de service », une « instruction », une « directive » ou une « charte ».

Le terme de « texte infra-réglementaire » est, par suite, employé dans la présente instruction pour désigner, de manière générique, l'ensemble de ces instruments.

1.1. Un texte infra-réglementaire ne doit pas contenir de norme.

En vertu de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, le pouvoir réglementaire est exercé par le Premier ministre. Ce pouvoir peut être, par loi ou décret et sur des points précisément identifiés, délégué aux ministres. Il convient de mettre en œuvre le pouvoir réglementaire ainsi délégué par voie d'arrêté ministériel et non par le moyen de textes infra-réglementaires.

De la même manière, les textes infra-réglementaires ne sont pas, en principe, le vecteur le mieux adapté pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire autonome dont vous disposez pour l'organisation des services placés sous votre autorité.

1.2. Un texte infra-réglementaire ne peut, en principe, intervenir désormais qu'au titre de la diffusion, de l'accompagnement et du suivi de l'exécution des

réformes.

Les autorités administratives sont fondées à utiliser ce véhicule pour exposer les principes d'une politique. Il s'agit là, désormais, de sa principale raison d'être. Ainsi utilisées, les circulaires comportent des orientations pour la mise en œuvre des politiques publiques, précisent, le cas échéant, les procédures à suivre, définissent des indicateurs et fixent des objectifs ainsi que des calendriers d'exécution.

Dans cette perspective, la circulaire peut contenir des « lignes directrices⁽¹⁾ » au vu desquelles les décisions individuelles seront prises, par les autorités qui en sont les destinataires, pour mettre en œuvre la réforme en cause. Elles ne se justifient que lorsque le texte dont il doit être fait application laisse une marge d'appréciation telle à ces autorités que leur pouvoir de décision peut être orienté dans un sens déterminé. Elles doivent alors être rédigées de manière à faire apparaître que l'auteur de la décision pourra y déroger pour des motifs tenant soit à la situation individuelle de l'usager ou du demandeur, soit à l'intérêt général⁽²⁾.

Les textes infra-réglementaires par lesquelles un chef de service précise la portée des règles d'organisation des services placés sous son autorité doivent devenir résiduels et n'intervenir que lorsqu'il apparaît nécessaire non de commenter cette organisation, mais de définir les procédures administratives qu'il souhaite voir mises en œuvre ou d'accompagner une politique de transformation.

Enfin, si cela est absolument nécessaire, notamment pour assurer une application uniforme du droit positif, la circulaire peut comporter une interprétation de la loi ou du règlement à l'origine de la réforme faisant l'objet de la circulaire. Sauf cas exceptionnel, l'intervention d'un texte infra-réglementaire n'est pas une condition nécessaire à l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret et s'avérera peu utile. D'autres moyens de diffusion et d'appropriation de la norme doivent être préférés, telles des fiches accessibles sur un espace de travail partagé.

2. LES TEXTES INFRA-REGLEMENTAIRES SONT A PUBLIER SELON DES MODALITES VARIABLES SUIVANT LEUR OBJET.

2.1. Textes infra-réglementaires comportant une interprétation du droit ou une description des procédures administratives.

L'article L. 312-2 du code des relations du public avec l'administration rend obligatoire la publication des textes infra-réglementaires qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. En vertu de l'article R. 312-7 du même code, ces textes ne sont, à défaut de publication, pas applicables et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés. En outre, si la publication n'intervient pas dans le délai de quatre mois à compter de leur signature, les textes en question sont réputés abrogés.

Ces textes doivent dans tous les cas être publiés au bulletin officiel du ministère.

Par application de l'article R. 312-8, cette publication intervient en outre sur un site relevant du Premier ministre (circulaires.gouv.fr), s'agissant des circulaires et instructions adressées par les ministres – ou pour eux, par délégation de signature – aux services et établissements de l'État. Les textes infra-réglementaires devant faire l'objet d'une publication sur ce site seront signalés à la cellule de publication au bulletin officiel (CPBO) par le service émetteur, au moment de la saisie sur le système Boréale.

Afin de limiter le nombre des publications sur ce site, vous veillerez à ce que ne soient pas signés « pour le ministre et par délégation » les textes pouvant l'être en vertu du pouvoir réglementaire autonome que les chefs de service détiennent en propre pour préciser l'organisation et le fonctionnement de leur service.

Il est, par ailleurs, rappelé que la publication de textes modificatifs sur le site circulaires.gouv.fr est proscrite. Le texte modifié doit, dès lors, être abrogé, archivé, et remplacé par une nouvelle version. Les textes faisant l'objet d'une publication au seul bulletin officiel peuvent, en revanche, être modifiés par le moyen d'un texte modificatif.

La publication des textes infra-réglementaires pris par des autorités militaires hors administration centrale n'est, quant à elle, encadrée par aucune norme.

Il convient, enfin, de souligner que l'article L. 312-3 du CRPA, issu de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, prévoit, sur le modèle du rescrit fiscal, que toute personne peut en principe se prévaloir de l'interprétation, même erronée, qu'une circulaire émanant d'une administration de l'État donne de dispositions législatives ou réglementaires, si leur application n'affecte pas les tiers et ne fait pas obstacle à l'application des lois et règlements préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens – ce qui couvre les intérêts de la défense nationale – ou l'environnement. On peut supposer, que, comme en matière fiscale, cette opposabilité ne vaudra que pour autant que l'auteur de l'interprétation *contra legem* sera intervenu dans son champ de compétences.

2.2. Autres textes infra-réglementaires.

Les textes infra-réglementaires ne comportant ni interprétation du droit ni description des procédures administratives échappent à toute obligation de publication.

Il est néanmoins prescrit de les publier au bulletin officiel lorsqu'ils émanent d'une administration centrale.

Appartiennent, notamment, à cette catégorie les textes adressés par les chefs de service aux seuls services placés sous leur autorité, afin, en vertu du pouvoir réglementaire autonome qu'ils détiennent en propre, d'en préciser l'organisation et le fonctionnement⁽³⁾.

3. UNE PROCEDURE ENCADRANT LA PRODUCTION DES TEXTES INFRA-REGLEMENTAIRES DOIT PERMETTRE DE GARANTIR LA NECESSITE ET LA QUALITE DE CES TEXTES.

La nécessité de juguler la surproduction constatée au sein du ministère des armées me conduit à édicter les règles suivantes.

3.1. S'agissant de la nécessité.

La transmission de consignes et la pédagogie ne passent pas nécessairement par la production d'un écrit formel. Un simple courriel, le dépôt de documents sur un espace de travail collaboratif, voire l'organisation d'une réunion, peuvent, dans certaines situations, s'avérer tout aussi voire plus adaptés.

C'est pourquoi je vous demande de limiter autant que possible la production de textes infra-réglementaires aux seules situations prévues au 1.2.

Le Premier ministre a, par ailleurs, décidé qu'un compteur des circulaires diffusées par ministère serait rendu public chaque année. Dans cette perspective, il vous

est demandé de veiller à la mise en place sans délai d'un dispositif, qualitatif et quantitatif, de recensement des textes infra-réglementaires émanant tant de l'administration centrale que d'autorités ne lui étant pas rattachées. Chaque grand subordonné devra ainsi être en mesure de rendre compte à tout moment du flux de textes infra-normatifs émanant des services placés sous son autorité.

3.2. S'agissant du contenu.

3.2.1. Le contenu des textes infra-réglementaires doit être conforme à leur objet.

La paraphrase de dispositions issues de lois, décrets ou arrêtés n'est admise qu'à la condition qu'elle soit exacte et ramassée et dans la seule mesure où elle constitue le support nécessaire à des mesures d'organisation des services ou à des commentaires destinés à en préciser le sens.

Il s'agit ainsi de veiller à ce que les textes législatifs ou réglementaires demeurent la référence des agents chargés de les mettre en œuvre et d'éviter l'instauration d'une hiérarchie des normes inversée dans laquelle le respect scrupuleux de textes infra-réglementaires deviendrait la première source de préoccupation.

3.2.2. D'éventuelles lignes directrices doivent être aisément identifiables.

D'éventuelles lignes directrices doivent, au sein de tout texte infra-réglementaire, être clairement identifiées comme telles et accompagnées de la mention expresse selon laquelle il appartient, en principe, aux services destinataires de s'y référer, les dérogations ne pouvant être justifiées que par des considérations d'intérêt général ou des circonstances propres à chaque situation particulière.

3.2.3. La durée de vie d'un texte infra-réglementaire doit, autant que possible, être encadrée.

Tout texte qui, de par son objet même, est destiné à ne produire des effets que pour une période limitée et connue par avance doit porter la mention de la date à laquelle il deviendra caduc. Sont notamment visées les circulaires ou instructions annuelles en matière de gestion de la ressource humaine (campagnes de recrutement, promotion ou notation).

Il vous appartient de mettre en place, au sein de vos états-majors, directions et services, un outil de pilotage vous permettant de suivre l'état – en vigueur ou caduc – des textes dont ils auront été les porteurs. La prochaine version de Boréale intégrera une fonctionnalité permettant, lors de la publication du texte, d'en préciser la date de caducité.

Les textes devenus caducs, c'est-à-dire ayant perdu leur objet, devront être abrogés et les textes abrogatifs publiés au bulletin officiel. Les textes ayant été publiés sur le site circulaires.gouv.fr devront y faire l'objet d'un archivage. L'initiative de l'abrogation et de l'archivage revient aux services émetteurs.

3.3. S'agissant de la forme.

3.3.1. La dénomination doit être choisie en fonction de l'objet du texte.

L'appellation de circulaire sera utilisée si et seulement si l'objet principal du texte infra-réglementaire projeté est d'assurer l'accompagnement, le suivi et l'exécution des réformes ou de commenter un texte législatif ou réglementaire pour orienter son application.

L'appellation d'instruction sera, pour sa part, utilisée si et seulement si l'objet principal du texte infra-réglementaire projeté est d'organiser le service placé sous l'autorité de son signataire.

L'appellation de directive, enfin, sera utilisée si et seulement si l'objet principal du texte infra-réglementaire projeté est de fixer des lignes directrices.

3.3.2. Les destinataires du texte doivent être aisément identifiables.

Leur liste devra impérativement apparaître en préambule.

3.3.3. Les textes ne doivent pas être inutilement fragmentés.

Il peut arriver que des sujets connexes donnent lieu à l'élaboration de textes distincts alors même qu'un texte unique eût été envisageable. Cette pratique conduit à un éparpillement des références, qui peut être source de confusion. En pareille hypothèse, il convient de privilégier le regroupement sous une référence unique.

3.3.4. La subdivision en articles est proscrite.

Une telle pratique renforce, en effet, l'idée fautive selon laquelle les textes infra-réglementaires, hors le cas où ils ont pour objet d'organiser un service, seraient pourvus d'une valeur normative. La forme de ces textes doit être similaire à celle d'une note administrative.

De manière connexe, est proscrite toute formule relative à l'entrée en vigueur et à la publication au bulletin officiel ou sur tout autre support, dont la parenté avec l'article d'exécution des décrets et arrêtés est également de nature à induire en erreur quant à la portée du texte en cause.

3.3.5. La longueur des textes infra-réglementaires doit être maîtrisée.

Elle ne devra pas excéder huit pages, annexes comprises. Toute exception à cette règle devra être dûment justifiée auprès des autorités chargées de contrôler le respect des règles édictées par la présente instruction (cf. 3.5).

3.4. S'agissant de la procédure.

3.4.1. Les textes interprétatifs relèvent de la seule compétence de certaines directions du ministère.

Seules sont compétentes pour rédiger des circulaires procédant à l'analyse juridique d'une législation⁽⁴⁾ donnée :

- dans le domaine des ressources humaines, la direction des ressources humaines ;
- dans le domaine budgétaire et financier, la direction des affaires financières ;
- dans les autres domaines, la direction des affaires juridiques.

Il ne pourra être dérogé à ce principe qu'avec l'accord de celle de ces trois directions concernées par le texte envisagé.

Les dispositions des deux alinéas précédents n'ont ni pour objet ni pour effet d'empêcher les chefs de service de procéder aux modifications ou adaptations nécessaires de l'organisation des services placés sous leur autorité en vue de la bonne mise en œuvre, par ces derniers, d'une législation donnée, dès lors que cette opération ne donne lieu à aucune interprétation ou commentaire de nature juridique.

3.4.2. Les délégations de signature doivent être utilisées à bon escient.

Vous veillerez à ce que ne soient pas signés « pour le ministre et par délégation » les textes pouvant l'être, en vertu de leur pouvoir réglementaire autonome, par les chefs de service.

3.4.3. Le stock des textes *infra-réglementaires* doit diminuer.

A cette fin, il est demandé à tout état-major, direction ou service demandant la publication d'un texte *infra-réglementaire* de proposer simultanément l'abrogation de deux autres textes de même nature.

Les textes ayant explicitement vocation à succéder à un texte devenu caduc pourront n'être accompagnés que de la proposition d'abrogation du texte ainsi remplacé.

Seuls les textes *infra-réglementaires* dont l'adoption est rendue obligatoire par des dispositions réglementaires et les textes modificatifs pourront être pris sans qu'aucun autre texte ne soit, dans le même temps, abrogé.

3.5. Le contrôle du respect des prescriptions de la présente directive est confié au supérieur hiérarchique direct du signataire.

Les textes *infra-réglementaires* proposés à la publication devront être revêtus du visa du supérieur hiérarchique direct du signataire. Ce visa atteste de ce que la conformité du projet aux instructions données dans la présente instruction a été vérifiée.

Ce contrôle hiérarchique ne s'applique pas, toutefois, s'il a pour effet de confier à une autorité dépendant de l'administration centrale le contrôle d'un texte dont l'auteur exerce ses fonctions en dehors de ce périmètre.

Sont, par ailleurs, exemptés du visa du supérieur hiérarchique les textes signés par les chefs de service ayant pour supérieur hiérarchique direct un membre du gouvernement, le chef d'état-major des armées, le major général des armées, un chef d'état-major ou major général d'armée, le délégué général pour l'armement ou le secrétaire général pour l'administration.

Le visa du supérieur hiérarchique sera indiqué à l'occasion de la saisie du texte sur l'application Boréale, dans la rubrique consacrée. Sa présence sera vérifiée par la CPBO. En l'absence du visa requis, le texte ne sera pas publié.

Le mécanisme de contrôle instauré par la présente instruction s'exerce, lorsqu'il porte sur un texte entrant dans son champ d'application, sans préjudice du contrôle préventif mis en œuvre par le contrôle général des armées sur le fondement de l'instruction du 14 mai 2018.

4. ABROGATIONS.

La charte de la qualité de la réglementation du ministère de la défense du 26 juillet 2004 et l'instruction n° 11766/DEF/EMA du 26 octobre 2012 relative à la correspondance officielle au sein des armées sont abrogées.

La ministre des armées,

Florence PARLY.

Notes

⁽¹⁾ Anciennes "directives" au sens de la décision CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880.

⁽²⁾ A titre d'illustration, voir le barème indicatif annexé à l'instruction n° 2019-01/ ONACVG relative au dispositif d'aide de solidarité à destination des enfants d'ex-membres des formations supplétives et assimilés ayant servi l'armée française pendant la guerre d'Algérie.

⁽³⁾ CE, 24 juillet 2019, n° 427638, *Ligue des droits de l'homme*.

⁽⁴⁾ Terme générique désignant à la fois les normes de niveau législatif et réglementaire.