

DOSSIER
DU PARTICIPANT

LE MILITAIRE,
UN "FONCTIONNAIRE"
COMME LES AUTRES ?

LES 20 ANS DU STATUT GENERAL DES MILITAIRES

Mardi 2 décembre 2025



SOMMAIRE

PROGRAMME.....	3
PRÉSENTATION DES ENTRETIENS 2025.....	5
BIOGRAPHIES	6
DOCUMENTATION JURIDIQUE	21
1 TEXTES GENERAUX	21
2 TEMPS DE TRAVAIL.....	21
3 LIBERTE D'EXPRESSION	37
4 DROITS LIES A LA CITOYENNETE	44
5 DROIT D'ASSOCIATION	47

PROGRAMME

Ces Entretiens « Administration » (première édition 2025) dédiés aux « 20 ans du statut général des militaires » sont coorganisés par la section de l'administration, la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et par le Ministère des Armées et des Anciens combattants.

09h30-10h00 – Séance d'ouverture

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
Catherine Vautrin, ministre des Armées et des Anciens combattants

10h00-10h15 – Grand témoin

Général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des Armées de 2021 à 2025

10h15–12h30 – 1^{re} partie « Le statut à l'épreuve des politiques d'emploi : bilan 20 ans après et perspectives d'avenir »

Animateur : Xavier Latour, professeur de droit public, université Côte d'Azur, doyen honoraire de la faculté de droit et science politique, président de l'association française de droit de la sécurité et de la défense.

Table ronde n° 1 : disponibilité et aptitude

- **Olivier Bouchery**, directeur des ressources humaines du ministère des Armées
- **Général de corps d'armée Jean-Philippe Crach**, officier général « stratégie des ressources humaines » de l'état-major des armées
- **Alexis Goin**, maître des requêtes au Conseil d'État

Table ronde n° 2 : statut et cercles concentriques

- **Général d'armée aérienne Eric Autellet**, membre du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), ancien major général des armées
- **Olivier Japiot**, président de la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État
- **Général de division Guillaume Le Segretain du Patis**, chef de la division « cohésion nationale » de l'état-major des armées

Table ronde n° 3 : obligations et protections

- **Général de corps d'armée Edouard Hubscher**, directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale
- **Laurence Marion**, directrice des affaires juridiques du ministère des Armées
- **Anne-Sophie Traversac**, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

14h30–17h00 – 2^e partie « Statut et droits fondamentaux : bilan 20 ans après et perspectives d'avenir »

Animatrice : Christine Maugué, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Table ronde n° 1 : liberté d'expression et représentation

- **Yves d'Hérouville**, membre du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, président de l'institut des dirigeants d'associations et fondations
- **Marc Pichon de Vendeuil**, rapporteur public à la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État
- **Général de division Hervé Pierre**, chef du bureau des officiers généraux du cabinet du ministre des Armées

Table ronde n° 2 : éthique et déontologie

- **Général de corps aérien Christophe Pages**, inspecteur de l'armée de l'air et de l'espace
- **Bernard Pêcheur**, président de section honoraire du Conseil d'État, président du comité d'éthique de la défense
- **Odile Piérart**, conseillère d'État honoraire, présidente de la commission de déontologie des militaires
- **Béatrice Thomas-Tual**, maître de conférences HDR en droit public émérite de l'université de Brest, université de Bretagne Occidentale, doyen honoraire de la faculté de droit, économie, gestion et AES de Brest

Table ronde n° 3 : le rôle du Haut comité d'évaluation de la condition militaire : bilan des 20 dernières années et perspectives pour les 20 prochaines années

- **Général de corps d'armée Frédéric Gout**, directeur des ressources humaines de l'armée de terre
- **Catherine de Salins**, conseillère d'État honoraire, présidente du Haut comité d'évaluation de la condition militaire
- **Jean-Christophe Videlin**, professeur de droit public, doyen de la faculté de droit de Grenoble

17h00–17h30 – Conclusion

Amiral François-Xavier Polderman, major général des Armées

Bernard Pêcheur, président de section honoraire du Conseil d'État, président du comité d'éthique de la défense

PRÉSENTATION DES ENTRETIENS 2025

Les 20 ans du statut général des militaires Le militaire, un « fonctionnaire » comme les autres ?

Le militaire est-il un « fonctionnaire » comme les autres ? La réponse est évidemment non même si, depuis vingt ans, un statut général s'applique désormais à lui. Promulguée le 24 mars 2005, la loi n° 2005-270 a profondément modernisé le cadre juridique du métier de militaire. Instituée pour garantir la spécificité des forces armées tout en assurant la protection juridique et sociale des militaires, ce statut s'est trouvé, au fil du temps, confronté aux mutations profondes du monde du travail, des politiques publiques et du droit.

Ce colloque entend ainsi interroger la manière dont ce statut singulier a su se maintenir, s'adapter ou se transformer face à ces changements, selon deux axes :

- celui des politiques d'emploi, avec les enjeux d'attractivité, de recrutement, de mobilité, de reconversion et d'adaptation aux transformations du monde du travail.
- celui des droits fondamentaux, autour de la conciliation entre exigences de la défense nationale et respect des libertés et protections individuelles.

Chercheurs, juristes, responsables institutionnels et acteurs du monde militaire croiseront leurs analyses pour éclairer les perspectives d'avenir du statut militaire et la reconnaissance de la condition de soldat au service de la Nation.

BIOGRAPHIES

OUVERTURE

Didier-Roland Tabuteau



Vice-président du Conseil d'État

Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'École polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État.

Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il quitte pour la première fois l'institution afin de devenir directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992).

Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 pour une durée d'un an, avant d'être nommé directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. Il occupe par la suite et pendant trois ans le poste de directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité.

En 2000, il est conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002).

En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, son doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris où il est responsable de la chaire santé. Il est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes (INSERM UMRS 114J).

Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale l'année suivante.

Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Catherine Vautrin



© Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation

Ministre des Armées et des Anciens combattants

Titulaire d'une maîtrise de droit des affaires, elle devient en 1986 chef de produits au sein de la société d'assurances américaine CIGNA. Elle y exercera pendant 13 ans les fonctions de directrice marketing et communication en France puis pour l'Europe continentale.

Membre du RPR à 20 ans, elle devient en 1983 conseillère municipale de Reims, benjamine de l'équipe, mandat qu'elle exerce jusqu'en 1999.

En 1999, elle devient directrice générale adjointe du conseil régional de Champagne-Ardenne, chargée des directions et des services opérationnels.

En juin 2002, elle est élue députée UMP de la 2e circonscription de la Marne (comprenant les cantons Reims III, VII, IX ainsi que les cantons de Fismes, Verzy et Ville en Tardenois). Membre de la Commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, elle préside diverses missions et est nommée rapporteur d'importants projets de loi relatifs au budget de l'économie, des finances et de l'industrie (poste et télécommunications), ou à l'initiative économique.

Le 31 mars 2004, elle est nommée Secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des Chances, puis le 28 octobre 2004 Secrétaire d'État aux Personnes âgées, et enfin le 2 juin 2005, Ministre Déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité.

Réélue députée en 2007, elle devient vice-présidente de la Commission des Affaires économiques et membre du bureau de l'UMP.

En 2008, elle réintègre le conseil municipal de Reims (groupe d'opposition).

Élue vice-présidente de l'Assemblée nationale le 1er octobre 2008, elle est parallèlement Présidente de la délégation de la communication et de la presse de l'Assemblée nationale jusqu'en juillet 2011. A cette date, désignée première vice-présidente de l'Assemblée nationale, elle préside la délégation chargée des activités internationales, jusqu'à la fin de la XIIIe législature.

Réélue député de la Marne en 2012, elle est réélue vice-présidente de l'Assemblée nationale.

En mars 2014, elle est réélue conseillère municipale de Reims et conseillère communautaire (groupe de la majorité).

En avril 2014, elle devient présidente de la Communauté d'Agglomération Reims Métropole qui devient en 2017 la communauté urbaine du Grand Reims. Elle est réélue en juillet 2020.

De juin 2014 à janvier 2024, elle préside l'Association des Villes universitaires de France.

Elle est nommée le 31 août 2022, par décret du président de la République, présidente de l'ANRU jusqu'en janvier 2024.

En janvier 2024, elle est nommée ministre du travail, de la santé et des solidarités dans le gouvernement de Gabriel Attal.

En septembre, elle devient ministre du Partenariat avec les Territoires et de la Décentralisation du gouvernement Barnier.

Le 23 décembre 2024, elle est nommée ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles dans le gouvernement de François Bayrou.

Le 12 octobre 2025, elle est nommée ministre des Armées et des Anciens combattants dans le Gouvernement conduit par Sébastien Lecornu.

GRAND TÉMOIN

Général d'armée Thierry Burkhard



Chef d'état-major des Armées de 2021 à 2025

Saint-cyrien de la promotion Cadets de la France libre (1985-1988), il est affecté en sortie d'école au 2^e régiment étranger de parachutistes à Calvi en Corse.

Après une première partie de carrière au centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) puis au 4^e régiment étranger, à Castelnaudary, puis à Cayenne au sein des forces armées en Guyane, il est détaché pendant une année en République de Côte d'Ivoire comme assistant militaire du général commandant la force Licorne. Il occupe de 2007 à 2008 la fonction d'adjoint au conseiller communication du chef d'état-major des armées.

En 2008, il prend le commandement de la 13^e demi-brigade de Légion étrangère à Djibouti. À partir d'août 2010, il assure la fonction de conseiller communication du chef d'état-major des armées.

En septembre 2013, il est conseiller du coordonnateur national du renseignement à la présidence de la République. Promu général de brigade en 2014, il est ensuite affecté en août 2015 comme chef de conduite du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) à l'état-major des armées, avant d'en prendre le commandement en août 2017.

Général de corps d'armée en 2018, il devient inspecteur de l'armée de Terre. Il est nommé chef d'état-major de l'armée de Terre à compter du 31 juillet 2019, élevé le même jour au rang et appellation de général d'armée. Il est nommé en Conseil des ministres chef d'état-major des Armées à compter du 22 juillet 2021, fonction qu'il exerce jusqu'au 31 août 2025.

Le général d'armée Thierry Burkhard est Grand officier de la Légion d'honneur, commandeur de l'Ordre national du mérite, titulaire de la Croix de guerre des théâtres d'opérations extérieures et de la Croix de la valeur militaire.

1^{re} partie « Le statut à l'épreuve des politiques d'emploi : bilan 20 ans après et perspectives d'avenir »

Animation des débats

Xavier Latour



Professeur de droit public, université Côte d'Azur, doyen honoraire de la faculté de droit et science politique, président de l'association française de droit de la sécurité et de la défense

Depuis une trentaine d'années, Xavier Latour se consacre à l'étude du droit de la sécurité et de la défense. Il appréhende ces thèmes sous l'angle du droit public interne (droit constitutionnel et droit administratif). Après avoir travaillé au Centre Droit et Défense de l'Université Paris 5, il a rejoint la Faculté de droit de Nice, en 2013. Auteur de plusieurs ouvrages et articles, il codirige notamment l'Annuaire du droit de la sécurité et de la défense. Il œuvre au rapprochement de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense avec les équipes de recherches des écoles militaires.

Table ronde n°1 : disponibilité et aptitude

Olivier Bouchery



Directeur des ressources humaines du ministère des Armées

Diplômé du Master RH de Sciences Po Paris, il débute sa carrière en 2007 au sein du groupe L'Oréal en tant que responsable ressources humaines au sein de la division recherche et innovation, puis en tant que directeur des ressources humaines d'une filiale industrielle.

Dans le cadre de la campagne présidentielle de 2017, il s'engage pour contribuer aux propositions sociales d'un candidat avant d'être désigné pour en diriger l'ensemble des équipes programme.

De 2017 à 2022, il sert en cabinet ministériel, successivement aux ministères de la transition écologique, des collectivités territoriales et des outre-mer.

En 2022, il est nommé directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre des armées, notamment chargé des grands enjeux de politique RH ministérielle (réserves, fidélisation, carrières rémunérations), de la gestion RH du haut encadrement du ministère, des politiques en faveur de la jeunesse et du lien Nation-armées, notamment à travers la refonte de la Journée défense et citoyenneté (JDC) et les projets liés au Service National Universel (SNU) et au Service militaire volontaire (SMV).

Il intervient également dans la gestion des crises institutionnelles touchant le ministère, en particulier sur la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et les sujets mémoriels.

Olivier Bouchery est nommé directeur des ressources humaines du ministère à compter du 1^{er} juillet 2025.

Général de corps d'armée Jean-Philippe Crach



Officier général « stratégie des ressources humaines » de l'état-major des armées

Saint-Cyrien, le général de corps d'armée Jean-Philippe CRACH sert sous les armes depuis 1988. Ayant effectué l'essentiel de sa carrière dans l'arme du génie, il a été engagé à plusieurs reprises sur des théâtres d'opérations extérieures, en Albanie, en ex-Yougoslavie et en République de Côte d'Ivoire. De 2011 à 2013, il commande le 6e régiment du génie (6e RG) à Angers dans une période marquée par le déclenchement de l'opération Serval et l'engagement d'unités du régiment au Sahel.

En 2013, il rejoint le bureau politique RH de la direction des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT) ; il conçoit en particulier les modèles RH militaires et participe au défi de la remontée en puissance des RH après 2015.

En 2018, il est affecté à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRHMD) au sein de la sous-direction fonction militaire, qui traite des statuts, des lois et des textes réglementaires relatifs aux militaires. Expert du domaine RH, il devient sous-directeur stratégie et synthèse de la DRHMD en 2019.

Nommé général de brigade en 2021, il prend le commandement de l'école du génie (EG) et assure dans le même temps la fonction de commandant de la base de défense Angers-Le Mans-Saumur et de délégué militaire départemental du Maine-et-Loire. À l'été 2023, il rejoint le cabinet du ministre des armées pour y diriger les services des officiers généraux.

Depuis l'été 2024, il occupe la fonction d'officier général « Stratégie des Ressources Humaines » (OGSRH) à l'état-major des armées. Le GCA CRACH est officier de l'Ordre national de la Légion d'honneur et commandeur de l'Ordre national du mérite.

Alexis Goin



Maître des requêtes au Conseil d'État

Licencié en histoire, diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'école nationale d'administration (promotion « Molière », 2018-2019), Alexis Goin est maître des requêtes au Conseil d'Etat, qu'il a intégré comme auditeur de 2^e classe en 2020. D'abord rapporteur à la 7^e chambre de la section du contentieux (2020-2023) puis à la section des travaux publics (2022-2023), il devient responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'Etat à partir de 2023. Il exerce depuis juin 2025 les fonctions de directeur financier et juridique du Centre national du cinéma et de l'image animée.

Table ronde n° 2 : statut et cercles concentriques

Général d'armée aérienne Eric Autellet



Membre du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), ancien major général des armées

Ancien Major Général des Armées, Eric Autellet a servi plus de 25 ans dans l'Armée de l'Air, dont 3 ans à l'OTAN.

Après un parcours de pilote de chasse, il a occupé de nombreux postes en cabinets (ministériel et de hautes autorités militaires, Chef d'état-major de l'Armée de l'air et Chef d'état-major des armées) et en administration centrale (direction de l'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, et de l'état-major des armées).

Il a co-fondé en mars 2024 ECD Conseil, cabinet de conseil stratégique et plate-forme d'expertises militaires de haut niveau.

Il est également senior advisor chez Roland Berger et administrateur de sociétés certifié. Il siège au Conseil d'administration de Defense Angels, société d'investissement dans la défense, et du think tank Synopia, laboratoire des gouvernances.

Au-delà du conseil, il consacre une partie de ses activités à la réflexion stratégique et à la transmission (chaire de géopolitique, conférences et enseignement à Sciences Po).

Olivier Japiot



Président de la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Diplômé de l'Ecole des Hautes études commerciales (HEC), titulaire d'une maîtrise en droit et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration, Olivier Japiot a débuté sa carrière au Conseil d'Etat en 1995. Il y a exercé les fonctions de rapporteur et d'assesseur. Il préside depuis 2021 la 7^e chambre de la section du contentieux, spécialisée notamment dans les contentieux de la commande publique et de la fonction publique.

Il a par ailleurs exercé plusieurs fonctions à l'extérieur du Conseil d'Etat : il a ainsi été sous-préfet, secrétaire général de la préfecture de la Mayenne (1999-2002).

Il a également été conseiller technique au cabinet du ministre de la culture et de la communication (2002-2003) puis directeur général adjoint de l'Opéra national de Paris (2003-2004). Il a ensuite rejoint le cabinet du Premier ministre en qualité de conseiller pour la justice (2004-2005). Il a également exercé les fonctions de directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel (2007-2012).

Il a participé à la rédaction de plusieurs rapports sur les sujets numériques : Internet et les réseaux numériques (Conseil d'Etat, 1998), L'administration et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (sous la direction de Bruno Lasserre) (Commissariat général du Plan, 1999), Les enjeux de l'impression en 3D (Ministère de la culture – CSPLA, 2016) et Evolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard (Inspection générale des finances, 2018). Il a été maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et il a présidé le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) (2018-2024).

Il est également le référent-déontologue de la Commission nationale informatique et liberté (depuis 2021) et de l'Autorité nationale des jeux (depuis 2022).

Général de division Guillaume Le Segretain du Patis



Chef de la division « cohésion nationale » de l'état-major des armées

Saint-Cyrien, le général de division Guillaume Le Segretain du Patis a commencé sa carrière comme chef de peloton au 4^e régiment de Chasseurs à Gap. En 1996, il a rejoint le 13^e régiment de Dragons parachutistes (13^e RDP) à Dieuze, occupant des fonctions opérationnelles et de commandement. En 2000, il est affecté en tant qu'instructeur à l'école de cavalerie de Saumur. Breveté de l'École de guerre et du collège interarmées de défense en 2004, il rejoint ensuite la direction du renseignement militaire (DRM). De 2006 à 2011, il occupe des postes au 13^e RDP et à l'état-major de l'armée de Terre, où il travaille sur la prospective et les équipements futurs.

Il a notamment créé le premier salon des forces spéciales (SOFINS) pendant son commandement du 13^e RDP. En 2015, il suit la scolarité du CHEM et de l'IHEDN. Après deux années au sein de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), il rejoint le cabinet du ministre des Armées comme chef du bureau réservé. Chef d'état-major de la DRSD en 2021, il est successivement adjoint puis commandant des Forces spéciales terre. Après un passage au Commandement du Combat Futur (CCF), il occupe désormais les fonctions de chef de la « division cohésion nationale » (DCN). Commandeur de la Légion d'honneur, il est marié et père de sept enfants.

Table ronde n° 3 : obligations et protections

Général de corps d'armée Edouard Hubscher



Directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale

Né en 1968 à Amiens, le général de corps d'armée Édouard Hubscher est directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale depuis janvier 2025. Issu de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr, il alterne des responsabilités opérationnelles, de commandement et de direction.

Ainsi, après avoir commandé des unités de gendarmerie mobile et départementale, il rejoint l'école des officiers de la gendarmerie nationale en qualité de chef du département « Éthique et déontologie ».

Diplômé de l'école de guerre, il se consacre à la gestion et à la prospective des ressources humaines à la direction générale de la gendarmerie nationale au sein du bureau du personnel officier.

Commandant le groupement de gendarmerie départementale de la Loire-Atlantique en 2009, avant d'être chargé de mission ressources humaines auprès du directeur général de la gendarmerie nationale, il intègre le cabinet militaire du Premier ministre en 2014 jusqu'en 2017.

Chef de la mission des hauts potentiels au sein de la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale, il prend le commandement de la région de gendarmerie de Bourgogne-Franche-Comté en 2020. De retour en administration centrale en qualité d'adjoint au directeur des personnels militaires en 2023, il est nommé directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale en 2025.

Laurence Marion



Directrice des affaires juridiques du ministère des Armées

Laurence Marion est conseillère d'Etat. Elle occupe, depuis septembre 2019, la fonction de déléguée générale de la Fondation nationale Cité internationale universitaire de Paris.

De 2007 à 2009, elle exerce au cabinet du Premier ministre en qualité de conseillère technique chargée des libertés publiques, ainsi que de la révision constitutionnelle de 2008.

De 2009 à 2012, elle est directrice générale déléguée de l'Établissement français du sang (EFS).

Elle a occupé les fonctions d'assesseur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat (2018-2019). Entre 2012 et 2018, elle a connu plusieurs affectations au Conseil d'Etat : rapporteure à la 7^e chambre (marchés publics) puis rapporteure publique à la 5^e chambre (médias et responsabilité hospitalière) de la section du contentieux.

En 2015, Laurence Marion est rapporteure générale du rapport confié par le Président de la République à Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta Pour que vive la fraternité, Proposition pour une réserve citoyenne (2015) et, en 2018, de l'étude du Conseil d'Etat remise au Premier ministre Révision des lois de bioéthique : quelles options pour demain (2018).

Elle préside en outre jusqu'en septembre 2019 la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse. Elle contribue régulièrement à l'Actualité juridique du droit administratif (AJDA), Revue française de droit administratif (RFDA), la Semaine juridique.

Laurence Marion est chevalier dans l'Ordre de la Légion d'honneur et de l'Ordre national du mérite.

Depuis le 17 octobre 2022, elle est directrice des affaires juridiques au secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère des Armées.

Anne-Sophie Traversac



Maître de conférences en droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

Titulaire d'un doctorat en droit de l'université Panthéon-Assas, elle est spécialisée en droit constitutionnel, sa thèse relative à « la citoyenneté en droit public français » a été publiée en 2009. Elle est membre du centre d'études constitutionnelles et politiques. Ses travaux portent également sur le droit de la sécurité et de la défense. Membre fondatrice de l'association française de droit de la sécurité et de la défense, elle en est trésorière depuis 2022. Elle est également chercheuse-associée au centre de recherche de l'académie de Saint-Cyr Coëtquidan.

Au sein de l'université Panthéon-Assas, Anne-Sophie Traversac est directrice du master sécurité et défense et directrice des études de l'Institut d'études judiciaires pour la préparation aux concours de la police et de la gendarmerie (préparation générale, diplôme d'université « police » et diplôme d'université « officier de gendarmerie, préparation « talents du service public »). Membre de la commission Parcoursup de son université, elle a également été membre titulaire du conseil national des universités (2019-2023) pour la section « droit public » (02).

2^e partie « Statut et droits fondamentaux : bilan 20 ans après et perspectives d'avenir »

Animation des débats

Christine Maugué



Présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Diplômée de l'École normale supérieure de Sèvres et de Sciences Po Paris, titulaire d'une maîtrise d'histoire, ancienne élève de l'ENA (promotion Michel de Montaigne), Christine Maugué a intégré le Conseil d'État à sa sortie de l'ENA, en 1988. Après avoir été rapporteure pendant trois ans, elle a été nommée responsable du centre de documentation (1991 à 1994) puis commissaire du gouvernement près l'Assemblée du contentieux (de 1994 à 2003).

Nommée présidente de la 6^e chambre de la section du contentieux en 2009, où elle a officié pendant quatre ans, elle a été présidente adjointe de la section de l'administration (2014-2015) puis est devenue en 2016 présidente de la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État, jusqu'en 2021.

Christine Maugué a été nommée présidente adjointe de la section du contentieux en 2021, puis présidente adjointe de la section de l'intérieur en 2023. Elle a été nommée présidente de la section de l'administration le 8 octobre 2024.

Parmi ses autres expériences, elle a été directrice de cabinet de Christiane Taubira au ministère de la justice entre 2013 et 2014, membre de la Commission nationale informatique et libertés (2019-2024), membre de la Commission supérieure de codification (2008-2013 puis 2016-2024), présidente du conseil supérieur de l'Agence France Presse (2015-2023) et présidente de la Commission de contrôle de la réglementation du Centre national du cinéma et de l'image animée, depuis 2024. Elle fait de la conciliation sportive au Comité national olympique sportif français depuis 2016 et est membre du comité d'éthique et de déontologie de la Fédération française de rugby depuis sa création en 2017.

Table ronde n° 1 : liberté d'expression et représentation

Yves d'Hérouville



Membre du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), président de l'institut des dirigeants d'associations et fondations

Yves d'Hérouville a débuté sa carrière en 1979 dans le journalisme à TF1, Radio Monte Carlo, La Cinq, avant de prendre successivement la direction de Paris Première, de l'antenne régionale de France 3 Rhône-Alpes Auvergne puis du développement régional de France 3. Secrétaire général chargé de la diversification de France 3 (1998-2000), il prend la direction générale de KTO TV en 2001, avant de rejoindre le cabinet du ministre de la culture et de la communication comme conseiller technique chargé de la politique audiovisuelle (2002-2004). Il devient le premier directeur civil de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD, 2004-2007).

Dans le secteur associatif, Yves d'Hérouville a été, de 2010 à 2022, directeur général de la Fondation François Sommer, reconnue d'utilité publique, propriétaire du musée de la chasse et de la nature à Paris. Il est à ce jour président de l'Institut des dirigeants d'associations et fondations (IDAF, depuis juin 2022), administrateur et trésorier du Concert spirituel, membre du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (depuis septembre 2022). Il a été auditeur de la 52^e session nationale de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

Marc Pichon de Vendeuil



Rapporteur public à la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'un DEA de droit public interne de l'université Paris II-Assas, Marc Pichon de Vendeuil est ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Simone Veil ».

Après un premier parcours au sein du ministère de l'intérieur, où il a occupé les fonctions d'administrateur civil au sein du bureau des élections (2006-2008), de sous-préfet, directeur de cabinet du préfet de la région Languedoc-Roussillon (2008-2010), et de directeur de cabinet du secrétaire général du ministère (2014-2016), Marc Pichon de Vendeuil est nommé, en 2016, maître des requêtes au Conseil d'Etat, où il avait auparavant exercé en service extraordinaire entre 2010 et 2014.

Il est, depuis 2020, rapporteur public au sein de la 7^e chambre de la section du contentieux, qui est notamment en charge du contentieux des militaires.

Marc Pichon de Vendeuil est également ancien auditeur de l'IHEDN, majeure « Politique de défense » (75^e promotion).

Général de division Hervé Pierre



Chef du bureau des officiers généraux du cabinet du ministre des Armées

Saint-cyrien, Hervé Pierre est officier d'active depuis 1993. Ayant effectué l'essentiel de sa carrière dans l'infanterie de marine, il a servi sur de nombreux théâtres d'opérations, notamment en Afghanistan (Kapisa en 2009, Helmand en 2011).

De 2013 à 2015, il a commandé le 3^e régiment d'infanterie de marine (Vannes) avec lequel il a été engagé au Mali (2013) puis en République de Centrafrique (2014). Après avoir dirigé la cellule stratégie politique du chef d'état-major de l'armée de terre de 2015 à 2017, il a été auditeur du Centre des hautes études militaires (CHEM) et de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) avant d'être affecté au cabinet militaire du Premier ministre (2018-2021).

Adjoint partenariats du commandant de l'opération Barkhane de 2021 à 2022, il a ensuite commandé la 9^e brigade d'infanterie de marine (2022-2024) forte de 8 000 soldats. Directeur de la revue *Inflexions*, il a rédigé de nombreux articles et publié plusieurs ouvrages, dont *Le général Beaufre, père de la stratégie française* (Perrin, 2025).

Il est titulaire d'un DEA d'Histoire (Paris 4), d'un master de philosophie (Paris 10) et a soutenu en septembre 2020 une thèse en science politique (Paris 2).

Aujourd'hui général de division, il commande les services des officiers généraux au cabinet de la ministre des Armées.

Table ronde n° 2 : éthique et déontologie

Général de corps aérien Christophe Pages



Inspecteur de l'armée de l'air et de l'espace

Officier mécanicien issu de la promotion 1988 de l'école de l'air, le général Christophe Pagès débute sa carrière dans le domaine du soutien technique et de la maintenance aéronautique.

De 1991 à 1996, il occupe successivement des responsabilités au sein des services techniques de trois escadrons en charge de la maintenance d'avions de transport tactique à Evreux et Orléans. Puis, il œuvre en tant qu'officier expert du soutien du futur avion de transport tactique « A400M » à Toulouse (2001).

Enfin, il prend la tête de l'escadron de soutien technique hélicoptères à Toulouse (2006). Il participe à plusieurs détachements et opérations.

Après avoir été diplômé ingénieur ENSAE-SUPAERO, il exerce des responsabilités dans le domaine de la formation des officiers de l'armée de l'air en tant que professeur de mécanique du vol puis chef de département véhicules aérospatiaux à l'école de l'air (1998 – 2001).

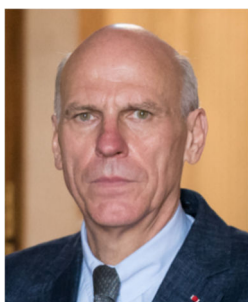
Il est également diplômé du Collège interarmées de défense (2004), auditeur de la 62^e session du centre des hautes études militaires et de la 65^e session nationale « politique de défense » de l'Institut des hautes études de la défense nationale (2012-2013) et auditeur de la 4^e promotion du cycle des hautes études de service public (2024-2025).

En 2013, il prend le commandement de la base aérienne de Rochefort et de la base de défense Rochefort-Cognac.

Il occupe plusieurs postes en état-major central en tant qu'officier de la division « plans, programmes, évaluation » de l'état-major des armées (2010), adjoint du conseiller « communication » du chef d'état-major des armées (2014), chef du bureau « études et transformation » de l'état-major des armées (2016), sous-directeur « études, politique RH et gestion du haut encadrement militaire » de la direction des ressources humaines de l'armée de l'Air et de l'Espace (2020), puis sous-chef « performance synthèse » de l'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace (2022).

Général de corps aérien depuis le 1^{er} août 2025, il est nommé inspecteur de l'armée de l'Air et de l'Espace. Il est officier de la Légion d'honneur et commandeur de l'Ordre national du mérite.

Bernard Pêcheur



Président de section honoraire du Conseil d'État, président du comité d'éthique de la défense

Diplômé d'une maîtrise de droit public puis d'un diplôme de l'IEP Paris, il est un ancien élève de l'ENA (promotion Guernica).

Il a été président-adjoint puis président de la section de l'administration du Conseil d'Etat après avoir exercé ses fonctions à la section du contentieux (rapporteur puis assesseur) ainsi qu'à la section des finances.

Bernard Pêcheur a été conseiller au cabinet du ministre du budget, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'industrie et de la recherche, conseiller auprès du Premier ministre, conseiller à la Présidence de la République puis directeur général de l'administration et de la fonction publique, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans le champ de la défense et de la sécurité nationale, parallèlement à ses fonctions au Conseil d'Etat, il a été : président de l'école nationale supérieure de la police (1998-2010), membre de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008), vice-président puis président du Haut-Comité d'évaluation de la

condition militaire (2010-2018), auteur d'un rapport au Président de la République sur le droit d'association professionnelle des militaires (2014).

Il est actuellement président du Comité d'éthique de la défense, président du Comité ministériel de suivi du plan de lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans les armées et membre du conseil de l'Académie militaire de la Gendarmerie nationale.

Odile Piérart



Conseillère d'État honoraire, présidente de la commission de déontologie des militaires

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Odile Piérart a commencé sa carrière à la sortie de l'ENA en 1983 au tribunal administratif de Versailles. Elle poursuit au sein de la juridiction administrative en exerçant différentes fonctions de conseiller puis de premier conseiller et de vice-président dans les tribunaux de Versailles et de Cergy-Pontoise. Elle est nommée, en 2003, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, fonctions qu'elle occupera jusqu'en 2006. Nommée présidente assesseur à la cour administrative d'appel de Paris, elle devient en 2006 chef de juridiction, présidente du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne puis présidente du tribunal administratif de Cergy-Pontoise de 2007 à 2011.

Elle est nommée conseillère d'État en 2011 et préside la CAA de Nancy. Entre 2013 et 2019, elle exerce les fonctions de présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Elle a participé à de nombreux groupes de travail ou commissions (notamment la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud en 2008).

Membre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) de décembre 2017 à décembre 2023, elle préside la Commission de déontologie des militaires depuis le 23 juillet 2021. Elle siège au sein de la commission de déontologie des personnels du Sénat, au collège de déontologie des magistrats judiciaires et préside, depuis 2023, le Comité de déontologie du comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Elle préside également la Commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse.

Béatrice Thomas-Tual



Maître de conférences HDR en droit public émérite de l'université de Brest, université de Bretagne Occidentale, doyen honoraire de la faculté de droit, économie, gestion et AES de Brest

Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages en droit de la fonction publique aux Éditions Ellipses « Droit de la fonction militaire », 2004, L'Harmattan, « La réforme du statut général des militaires », collection « Droit de la sécurité et de la Défense », 2005 (sous la direction de) et Larcier dont Droit de la fonction publique (7^e éd. 2025). Elle est aussi l'auteur d'articles dans différentes revues et de plusieurs fascicules publiés aux juriscenseurs droit administratif et fonction publique, relatifs à la fonction publique de l'État civil et militaire.

Elle est membre du LAB-Lex, unité de recherches de l'UBO et du conseil d'administration de l'association française de droit de la sécurité et de la défense. Elle est auditrice de l'IHEDN (135^e session régionale).

Table ronde n° 3 : le rôle du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) : bilan des 20 dernières années et perspectives pour les 20 prochaines années

Général de corps d'armée Frédéric Gout



Directeur des ressources humaines de l'armée de terre

Né le 23 septembre 1967 à Troyes, le général de corps d'armée Frédéric Gout est saint cyrien de la promotion "général Delestraint" (1988-1991). Breveté de l'école de guerre, il est auditeur de la 63e session du centre des hautes études militaires et de la 66e session de l'institut des hautes études de défense nationale.

Sa carrière est marquée par des postes de commandement au sein de l'aviation légère de l'armée de Terre, en qualité de chef de patrouille d'hélicoptères de manœuvres, de commandant d'escadrille, de chef de corps, et enfin de commandant de la brigade d'aéro-combat.

Il a été déployé à de nombreuses occasions en opérations, notamment en Ex-Yougoslavie à trois reprises, au Tchad, en Ethiopie, en République de Côte d'Ivoire à deux reprises, ainsi qu'au Mali.

Ses affectations l'ont notamment conduit en mobilité extérieure auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes, à Bruxelles comme assistant spécial du président du comité militaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ou encore à l'état-major des armées (EMA) où il a été particulièrement en charge des relations avec le Parlement.

Dans ses dernières affectations il élabore et met en œuvre la politique de gestion des officiers généraux et des colonels dans la fonction d'officier général "haut encadrement militaire – Terre", avant d'être nommé inspecteur de l'armée de Terre.

Il est directeur des ressources humaines de l'armée de Terre (DRHAT) depuis le 1er août 2024.

Commandeur de la Légion d'honneur et dans l'ordre national du Mérite, titulaire d'une citation à l'ordre de l'armée et de la médaille de l'Aéronautique, le général de corps d'armée Frédéric Gout est marié et père de 3 enfants.

Catherine de Salins



Conseillère d'État honoraire, présidente du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM)

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'école nationale d'administration, Catherine de Salins a débuté sa carrière au tribunal administratif de Paris en 1985 puis à la cour administrative d'appel de Paris. Intégrée au Conseil d'Etat en 2011, elle y a exercé les fonctions de rapporteure, de rapporteure publique et d'assesseur. De 2017 jusqu'en juin 2024, elle a été présente adjointe de la section de l'administration, spécialisée dans l'examen des projets de loi, ordonnance et décret relatifs notamment à la fonction publique et au ministère des armées.

Elle a par ailleurs exercé plusieurs fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative et du Conseil d'Etat : elle a ainsi été détachée comme experte nationale auprès de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne (1990-1992) pour examiner les textes en matière d'aides d'Etat. Elle a également été détachée dans les fonctions de sous-directeur du droit communautaire et du droit international économique à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères (1992-1997). Elle a enfin mis en place la direction des affaires juridiques des ministères sociaux qu'elle a dirigée (2010-2013).

Elle a participé à la rédaction de divers rapports : obligations communautaires et collectivités territoriales (Conseil d'Etat, 2003), transmission des monuments historiques et protection des objets mobiliers (sous la direction de Marc Sanson, 2004) et maîtrise d'ouvrage des monuments historiques (co-écrit avec Jean-Paul Godderidge, DRAC, 2008). Elle a été rapporteure puis rapporteure générale de la commission d'accès aux documents administratifs (2003-2007), puis présidente suppléante de cette commission (2014-2016). Elle a également présidé le conseil d'administration de conseil d'administration de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (2016-2021) ainsi que son comité de déontologie (2016-2020).

Elle préside le Haut comité d'évaluation de la condition militaire depuis août 2022 après en avoir été vice-présidente (2018-2022). Elle est également membre du conseil d'administration de l'établissement public du Château, du musée et du domaine national de Versailles depuis novembre 2021.

Jean-Christophe Videlin



Professeur de droit public, doyen de la faculté de droit de Grenoble

Jean-Christophe VIDELIN est Doyen de la Faculté de droit de l'Université Grenoble Alpes, depuis janvier 2020. Il s'est spécialisé dans les domaines du droit public des affaires, droit des biens publics, et droit de la défense nationale.

Il est auteur d'un manuel "Droit de la défense nationale" chez Bruylant (2009, 2014) et d'un intitulé "Droit administratif des biens" chez Ellipses (2024). Il a rédigé également plus de 80 articles dans les revues juridiques de référence (AJDA, RFDA, JCP Administration et collectivités territoriales, AJFP...), est intervenu dans plus trente-cinq colloques et dirige depuis dix ans une chronique annuelle de droit public des affaires (JCP administration et collectivités territoriales).

Il est membre du conseil d'administration de l'association française du droit de la sécurité et de la défense (AFDSD) et membre du bureau de la conférence des doyens des facultés de droit et de science politique.

Il a été vice-président en charge du patrimoine de l'Université Pierre-Mendes-France (2005-2012) et membre de comités HCERES.

CONCLUSION

Amiral François-Xavier Polderman



Major général des Armées

Né en 1972, entré à l'École navale en 1990 et sorti major de sa promotion, spécialiste de la lutte sous la mer et des opérations « amphibies » (de débarquement), il a navigué dix-sept ans, dont quatre sur sous-marins nucléaires d'attaque et onze à bord de tous les types de navires amphibies. Il a commandé trois bâtiments de combat, tous déployés en opérations extérieures. Il a commandé la mission Jeanne d'Arc 2014 de formation des officiers de marine.

Il a servi six ans dans le domaine politico-militaire, comme aide de camp du Premier Ministre François Fillon, comme chargé des liaisons parlementaires de l'amiral Rogel chef d'état-major de la marine, et comme conseiller « transformation et soutiens » ainsi que « marine et action de l'État en mer » au cabinet militaire de Florence Parly, ministre des armées.

Depuis son accession à l'amiralat, il a dirigé de 2021 à 2023 le Centre des hautes études militaires, puis a ensuite successivement commandé deux grands états-majors, l'un régional, l'autre central, d'abord comme adjoint de l'amiral commandant la force d'action navale (la composante surface de la marine) et la force aéronavale nucléaire de 2023 à 2024, puis comme major général de la Marine, secondant le chef d'état-major de la Marine de 2024 à 2025.

Il est officier de la Légion d'honneur, commandeur de l'ordre national du mérite, croix de la valeur militaire et officier du mérite maritime. Il est Major général des Armées depuis le 1^{er} septembre 2025.

DOCUMENTATION JURIDIQUE

1 TEXTES GENERAUX

1.1 [Code de la défense](#)

[PARTIE 4 : LE PERSONNEL MILITAIRE \(Articles L. 4111-1 à L. 4271-5\)](#)

1.2 [Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023](#) relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

2 TEMPS DE TRAVAIL

2.1 CJUE, 15 juillet 2021, [C-742-19](#)

Le litige au principal et les questions préjudicielles

Au cours de la période allant du mois de février 2014 au mois de juillet 2015, B. K. a effectué, en sa qualité de sous-officier de l'armée slovène, un « service de garde » ininterrompu de sept jours par mois au cours duquel il devait être joignable et présent en permanence au sein de la caserne où il était affecté. Ce « service de garde » comprenait à la fois des périodes au cours desquelles B. K. devait exercer une activité de surveillance effective et des périodes durant lesquelles ce dernier n'était tenu que de demeurer à la disposition de ses supérieurs. En cas de venue inopinée de la police militaire, d'un groupe d'inspection ou d'un groupe d'intervention, il devait en faire mention sur le formulaire d'enregistrement et remplir les missions que lui imposaient ses supérieurs.

Le ministère de la Défense a considéré que, pour chacun de ces jours de « service de garde », huit heures devaient être considérées comme étant du temps de travail, de sorte qu'il a versé à B. K. le traitement ordinaire correspondant pour ces huit heures de travail. Au titre des autres heures, B. K. n'a bénéficié que d'une indemnité d'astreinte à hauteur de 20 % du traitement de base.

B. K. a saisi les juridictions slovènes d'un recours tendant à ce que lui soient payées, en tant qu'heures de travail supplémentaires, les heures pendant lesquelles, au cours du « service de garde », il n'avait exercé aucune activité effective au service de son employeur, mais avait été contraint de demeurer à la disposition de ses supérieurs, au sein de la caserne en étant éloigné de sa résidence et de sa famille.

Son recours ayant été rejeté en première instance et en appel, B. K. a introduit un recours en révision devant la juridiction de renvoi.

Cette dernière relève, en premier lieu, que, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu en combinaison avec l'article 2 de la directive 89/391, la directive 2003/88 ne s'applique pas lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique s'y opposent de manière contraignante. La juridiction de renvoi considère, en se référant à l'arrêt du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584), que cette exception n'a été prévue que pour assurer le bon fonctionnement des services qui sont absolument nécessaires à la protection de la sécurité, de la santé et de l'ordre publics en cas d'événements d'une gravité exceptionnelle, lorsqu'il n'est pas possible de planifier le temps de travail des groupes d'intervention et de secours.

La juridiction de renvoi fait observer que, en l'occurrence, B. K. a effectué son travail ordinaire, à savoir un « service de garde » en temps de paix, de manière régulière, sans qu'il y ait eu, au cours de la période en cause au principal, la moindre circonstance imprévisible ou le moindre événement exceptionnel. Ainsi, selon cette juridiction, la planification du temps de travail de l'intéressé n'était aucunement impossible.

Ladite juridiction se demande toutefois si l'exception prévue à l'article 2 de la directive 89/391 peut être invoquée de manière générale à l'égard des militaires en temps de paix et des travailleurs du secteur de la défense.

En deuxième lieu, à supposer que la directive 2003/88 s'applique en l'occurrence, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les périodes pendant lesquelles, au cours de son « service de garde », B. K. n'exerçait aucune activité effective au service de son employeur mais était tenu de demeurer au sein de la caserne, à la disposition de ses supérieurs, doivent être considérées comme étant du « temps de travail » au sens de l'article 2 de cette directive.

Après avoir souligné que cette question pourrait appeler une réponse affirmative, cette juridiction relève que, en droit slovène, de telles périodes sont exclues du temps de travail, au même titre que les périodes durant lesquelles un militaire est tenu de demeurer à son domicile, et qu'un même niveau de rémunération est prévu pour ces deux périodes, ce qui ne serait pas, selon ladite juridiction, conforme à la directive 2003/88.

Dans ces conditions, le Vrhovno sodišče (Cour suprême, Slovénie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

L'article 2 de la directive [2003/88] s'applique-t-il également aux travailleurs qui travaillent dans le domaine de la défense et aux militaires qui effectuent des gardes en temps de paix ?

L'article 2 de la directive [2003/88] fait-il obstacle à une réglementation nationale en vertu de laquelle les périodes d'astreinte des travailleurs qui travaillent dans l'armée, effectuées sur le lieu de travail ou en un endroit déterminé (mais pas à domicile) et la présence des militaires qui travaillent dans le domaine de la défense en périodes de garde, lorsque ces militaires n'effectuent pas de travail effectif, mais doivent être physiquement présents dans la caserne, ne sont pas incluses dans le temps de travail ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

Par ses questions préjudicielles, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à déterminer si certaines périodes au cours desquelles tant les militaires que le personnel civil actif dans le domaine de la défense sont tenus de demeurer à la disposition de leurs supérieurs en cas de besoin peuvent être considérées comme étant du « temps de travail », au sens de l'article 2 de cette directive.

Or, il est constant que le litige au principal concerne uniquement un militaire. Il convient dès lors de constater que, en ce qu'elles portent sur la situation du personnel civil actif dans le domaine de la défense, les questions préjudicielles n'ont aucun rapport avec l'objet du litige au principal et sont, partant, en vertu d'une jurisprudence constante, irrecevables (arrêt du 2 février 2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, point 29 et jurisprudence citée).

Sur la première question

À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En outre, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 7 août 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, point 34 et jurisprudence citée).

À cet égard, il y a lieu de relever, d'une part, que, afin de déterminer si, comme le demande la juridiction de renvoi, l'article 2 de la directive 2003/88 est applicable à une activité de garde assurée par un militaire en temps de paix, telle que le « service de garde » effectué par B. K. dans les conditions mentionnées au point 19 du présent arrêt, il convient d'examiner si une telle activité relève du champ d'application de cette directive, lequel est fixé non par son article 2 mais par son article 1er, paragraphe 3.

D'autre part, la juridiction de renvoi part de la prémisse selon laquelle le litige au principal relève du champ d'application du droit de l'Union. Néanmoins, dans la mesure où ce litige concerne un militaire, il convient d'examiner, au préalable, si, comme l'ont soutenu les gouvernements français et espagnol, le droit de l'Union n'a pas vocation à régir l'aménagement du temps de travail des militaires au motif que cet aménagement relèverait des modalités d'organisation des forces armées des États membres, lesquelles seraient, par leur nature même, exclues du champ d'application de ce droit, conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Dans ces conditions, afin de donner à la juridiction de renvoi une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont elle est saisie, il convient de reformuler la première question et de considérer que, par celle-ci, cette juridiction demande, en substance, si l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, doit être interprété en ce sens que l'activité de garde exercée par un militaire en temps de paix est exclue du champ d'application de cette directive.

En premier lieu, il convient de vérifier si l'article 4, paragraphe 2, TUE impose d'exclure l'intégralité des membres des forces armées du champ d'application du droit de l'Union et notamment des règles sur l'aménagement du temps de travail.

Aux termes de cet article 4, paragraphe 2, l'Union respecte, d'une part, l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles et, d'autre part, les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. Cette même disposition précise que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

À cet égard, il y a lieu de relever que les missions principales des forces armées des États membres, que sont la préservation de l'intégrité territoriale et la sauvegarde de la sécurité nationale, figurent explicitement parmi les fonctions essentielles de l'État que l'Union doit respecter, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Il ressort d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour que les choix d'organisation militaire des États membres qui ont pour objet la défense de leur territoire ou de leurs intérêts essentiels ne sont pas régis, en tant que tels, par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 11 mars 2003, Dory, C-186/01, EU:C:2003:146, point 35).

Cela étant, il ne découle pas du respect dû par l'Union aux fonctions essentielles de l'État, consacré à l'article 4, paragraphe 2, TUE, que les décisions des États membres relatives à l'organisation de leurs forces armées échapperaient au champ d'application du droit de l'Union, en particulier lorsque sont en cause des règles relatives à l'aménagement du temps de travail.

En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, bien qu'il appartienne aux seuls États membres de définir leurs intérêts essentiels de sécurité et d'arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, y compris les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées, le seul fait qu'une mesure nationale a été prise aux fins de la protection de la sécurité nationale ne saurait entraîner l'inapplicabilité du droit de l'Union et dispenser les États membres du respect nécessaire de ce droit (voir, en ce sens, arrêts du 26 octobre 1999, Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, point 15 ; du 11 janvier 2000, Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, point 15, ainsi que du 6 octobre 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, point 44 et jurisprudence citée). Il doit en aller de même des mesures nationales adoptées aux fins de la protection de l'intégrité territoriale d'un État membre.

Par ailleurs, comme l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 44 et 45 de ses conclusions, cette affirmation n'est pas contredite par l'arrêt du 11 mars 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146).

En effet, alors que l'instauration d'un service militaire obligatoire, qui était en cause dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, ne constitue pas une question appréhendée par le droit de l'Union, l'aménagement du temps de travail est une matière qui a été harmonisée, en vertu de l'article 153, paragraphe 2, TFUE, par le biais de la directive 2003/88.

Toutefois, si le respect dû par l'Union aux fonctions essentielles de l'État n'implique pas de soustraire intégralement l'aménagement du temps de travail des militaires au champ d'application du droit de l'Union, il n'en demeure pas moins que l'article 4, paragraphe 2, TUE requiert que l'application aux militaires des règles du droit de l'Union relatives à cet aménagement ne soit pas de nature à entraver le bon accomplissement de ces fonctions essentielles. Dès lors, ces règles ne sauraient être interprétées d'une manière telle qu'elles empêcheraient les forces armées d'accomplir leurs missions et qu'elles porteraient atteinte, par voie de conséquence, aux fonctions essentielles de l'État que sont la préservation de son intégrité territoriale et la sauvegarde de la sécurité nationale.

Il s'ensuit que les spécificités que chaque État membre confère au fonctionnement de ses forces armées doivent être dûment prises en considération par le droit de l'Union, que ces spécificités résultent, entre autres, des responsabilités internationales particulières assumées par cet État membre, des conflits ou des menaces auxquels il est confronté, ou encore du contexte géopolitique dans lequel cet État évolue.

Ainsi, l'application des dispositions du droit de l'Union et, plus particulièrement, de celles relatives à l'aménagement du temps de travail ne saurait empêcher l'accomplissement des missions spécifiques que chaque

État membre confie, compte tenu de ses contraintes et de ses responsabilités propres, à ses forces armées, en vue de préserver son intégrité territoriale ou de sauvegarder sa sécurité nationale.

Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 4, paragraphe 2, TUE n'a pas pour effet d'exclure l'aménagement du temps de travail de l'ensemble des militaires du champ d'application du droit de l'Union.

En deuxième lieu, il convient de rappeler que la directive 2003/88 a pour objet de fixer des prescriptions minimales destinées à améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs par un rapprochement des réglementations nationales concernant, notamment, la durée du temps de travail. Cette harmonisation au niveau de l'Union européenne en matière d'aménagement du temps de travail vise à garantir une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, en faisant bénéficier ceux-ci de périodes minimales de repos – notamment journalier et hebdomadaire – ainsi que de périodes de pause adéquates, et en prévoyant une limite maximale à la durée hebdomadaire de travail [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, point 25 et jurisprudence citée].

Par ailleurs, les dispositions de la directive 2003/88 précisent le droit fondamental à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire expressément consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et doivent, dès lors, être interprétées à la lumière de ce dernier (arrêt du 17 mars 2021, Academia de Studii Economice din București, C-585/19, EU:C:2021:210, point 37 et jurisprudence citée). Il s'ensuit notamment que ces dispositions ne sauraient faire l'objet d'une interprétation restrictive au détriment des droits que le travailleur tire de cette directive [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, point 27 et jurisprudence citée].

À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, aux fins de l'application de la directive 2003/88, la notion de « travailleur » doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et des devoirs des personnes concernées. Or, la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle reçoit une rémunération. Il s'ensuit qu'une relation de travail suppose l'existence d'un lien de subordination entre le travailleur et son employeur. L'existence d'un tel lien doit être appréciée dans chaque cas particulier en fonction de tous les éléments et de toutes les circonstances caractérisant les relations entre les parties (arrêt du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, points 41 et 42 ainsi que jurisprudence citée).

En l'occurrence, il est constant que, au cours de la période en cause au principal, B. K. percevait une rémunération et se trouvait, en sa qualité de sous-officier de l'armée slovène, dans un lien de subordination par rapport à son employeur, au sens du point précédent. Il s'ensuit que la directive 2003/88 a, a priori, vocation à s'appliquer à sa situation.

En troisième lieu, il convient de déterminer si les activités des forces armées en général ou, à tout le moins, certaines d'entre elles doivent être exclues du champ d'application de la directive 2003/88 en vertu de son article 1er, paragraphe 3, lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

L'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88 définit le champ d'application de celle-ci par renvoi à l'article 2 de la directive 89/391. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de cette dernière directive, celle-ci s'applique à « tous les secteurs d'activités, privés ou publics ».

Toutefois, l'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391 prévoit, à son premier alinéa, que celle-ci n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, notamment dans les forces armées, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile, s'y opposent de manière contraignante, et précise, à son second alinéa, que, dans un tel cas, la sécurité et la santé des travailleurs doivent être assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de ladite directive.

Il convient, dès lors, de déterminer si les activités des forces armées en général ou, à tout le moins, certaines d'entre elles doivent être exclues du champ d'application de la directive 2003/88 au motif qu'elles relèveraient de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, en tenant dûment compte de la nécessité d'interpréter ledit champ d'application à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts

qu'il permet aux États membres de protéger (arrêts du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 54, ainsi que du 30 avril 2020, Készenléti Rendőrség, C-211/19, EU:C:2020:344, point 32).

En outre, le critère utilisé à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 pour exclure certaines activités du champ d'application de cette directive et, partant, de celui de la directive 2003/88 est fondé non pas sur l'appartenance des travailleurs à l'un des secteurs de la fonction publique visés à cette disposition, considéré dans sa globalité, mais exclusivement sur la nature spécifique de certaines missions particulières exercées par les travailleurs des secteurs visés par cette disposition, nature qui justifie une exception aux règles en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, en raison de la nécessité absolue de garantir une protection efficace de la collectivité (arrêt du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, point 55 ainsi que jurisprudence citée).

Figure au nombre des particularités inhérentes de ces activités spécifiques qui justifient, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, une exception aux règles en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs le fait qu'elles ne se prêtent pas, par leur nature, à une planification du temps de travail (arrêt du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, point 64 ainsi que jurisprudence citée).

L'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 permet ainsi de préserver l'efficacité des activités spécifiques de la fonction publique dont la continuité est indispensable pour assurer l'exercice effectif des fonctions essentielles de l'État. Cette exigence de continuité doit être appréciée en tenant compte de la nature spécifique de l'activité considérée (arrêt du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, points 65 et 66 ainsi que jurisprudence citée).

À cet égard, d'une part, la Cour a jugé que l'exigence de continuité des services actifs dans les domaines de la santé, la sécurité et l'ordre publics ne fait pas obstacle à ce que, lorsqu'elles ont lieu dans des conditions normales, les activités de ces services puissent être organisées, en ce compris quant aux horaires de travail de leurs employés, si bien que l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 n'est applicable à de tels services que dans des circonstances d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles, telles que des catastrophes naturelles ou technologiques, des attentats ou des accidents majeurs, qui nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité, et dont la bonne exécution serait compromise si toutes les règles énoncées par la directive 2003/88 devaient être respectées. Dans de tels cas, il convient de reconnaître une priorité absolue à l'objectif de protection de la population, au détriment du respect des dispositions de cette directive, lesquelles peuvent provisoirement être méconnues au sein desdits services (voir, en ce sens, arrêts du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, point 67, ainsi que du 30 avril 2020, Készenléti Rendőrség, C-211/19, EU:C:2020:344, point 42 et jurisprudence citée).

D'autre part, la Cour a jugé que certaines activités particulières de la fonction publique présentent, même lorsqu'elles sont exercées dans des conditions normales, des caractéristiques à ce point spécifiques que leur nature s'oppose, de manière contraignante, à une planification du temps de travail respectueuse des prescriptions imposées par la directive 2003/88 (arrêt du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, point 68).

Tel est, en particulier, le cas des activités qui, afin de remplir efficacement l'objectif d'intérêt général qui leur est assigné, ne peuvent être exercées que de manière continue et par un seul et même travailleur, sans qu'il soit possible d'instaurer un système de rotation permettant d'accorder, à intervalles réguliers, audit travailleur, le droit à des heures ou à des jours de repos après qu'il a effectué un certain nombre d'heures ou de jours de travail (voir, en ce sens, arrêts du 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e.a., C-147/17, EU:C:2018:926, points 70 à 74, ainsi que du 30 avril 2020, Készenléti Rendőrség, C-211/19, EU:C:2020:344, points 43 et 44).

De telles activités doivent être intégralement exclues, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, du champ d'application de la directive 2003/88.

En l'occurrence, il convient de déterminer dans quelle mesure la jurisprudence rappelée aux points 57 à 61 du présent arrêt est applicable aux activités des membres des forces armées, étant entendu que, comme il a été souligné aux points 43 et 45 de cet arrêt, il convient de veiller à ce que l'application à ceux-ci de la directive 2003/88 n'affecte pas le bon accomplissement des fonctions essentielles des États membres, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

À cet égard, il convient, premièrement, de relever que l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 ne saurait être interprété en ce sens que les membres des forces armées des États membres sont exclus, dans leur intégralité et en permanence, du champ d'application de la directive 2003/88.

En effet, ainsi qu'il a été rappelé aux points 55, 56 et 58 du présent arrêt, bien qu'il vise à préserver l'exercice effectif des fonctions essentielles de l'État, l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 doit être interprété restrictivement et a pour objet de faire échapper au champ d'application de cette directive et, par voie de conséquence, à celui de la directive 2003/88 non pas certains secteurs de la fonction publique, considérés dans leur globalité, mais seulement certaines catégories d'activités dans ces secteurs, en raison de leur nature spécifique.

Or, d'une part, la Cour a déjà jugé que l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 ne peut justifier l'exclusion intégrale du personnel non civil des administrations publiques du champ d'application de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 12 janvier 2006, *Commission/Espagne*, C-132/04, non publié, EU:C:2006:18, points 30 à 40).

Du reste, et comme M. l'avocat général l'a relevé, en substance, à la note de bas de page 88 de ses conclusions, les exceptions spécifiques à l'égard des militaires, qui sont expressément prévues tant à l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 89/656 qu'à l'article 10, paragraphe 1, sous b), de la directive 2013/35, auraient été inutiles si l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 avait exclu, de façon générale, les membres des forces armées du champ d'application de cette dernière directive. En effet, cet article 2, paragraphe 2, premier alinéa, détermine également le champ d'application des directives 89/656 et 2013/35, ainsi qu'il ressort, respectivement, de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 89/656 et de l'article 1er, paragraphe 6, de la directive 2013/35.

D'autre part, comme M. l'avocat général l'a également relevé, en substance, aux points 82 et 83 de ses conclusions, il ne saurait être considéré que l'intégralité des activités exercées par les militaires présentent des particularités telles que celles-ci s'opposent à toute planification du temps de travail respectueuse des exigences imposées par la directive 2003/88.

Au contraire, certaines activités susceptibles d'être exercées par les membres des forces armées, comme celles liées notamment à des services d'administration, d'entretien, de réparation, de santé, de maintien de l'ordre ou de poursuite des infractions, ne sauraient être exclues, dans leur intégralité, du champ d'application de la directive 2003/88.

En effet, il est constant que de telles activités relèvent, en principe, du champ d'application de cette directive lorsqu'elles sont exercées, dans des conditions similaires, par des travailleurs de la fonction publique n'ayant pas le statut de militaire.

Or, il convient de rappeler que l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 est applicable, de la même manière, à tous les travailleurs qui exercent des activités spécifiques identiques au service de la collectivité (voir, en ce sens, arrêt du 20 novembre 2018, *Sindicatul Familia Constanța e.a.*, C-147/17, EU:C:2018:926, point 59).

Par ailleurs, s'il est vrai que tout militaire est soumis à une exigence de disponibilité de nature telle qu'il doit être en mesure d'être projeté en opération dans un très bref délai, l'application à ce militaire des règles prévues par la directive 2003/88, au cours des activités visées au point 69 du présent arrêt, n'est cependant pas de nature à contrarier le respect effectif d'une telle exigence de disponibilité, à tout le moins tant que ces activités ne sont pas exercées dans le cadre d'une opération militaire, en ce compris au cours de sa préparation immédiate.

Cela étant, deuxièmement, il découle, d'une part, de la jurisprudence rappelée au point 59 du présent arrêt que, lorsque les membres des forces armées sont confrontés à des circonstances d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles, au sens de cette jurisprudence, les activités de ceux-ci sont exclues du champ d'application de la directive 2003/88, en vertu de son article 1er, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391.

Il en va ainsi lorsque, eu égard à la gravité et à l'ampleur de l'ensemble des circonstances pertinentes, il apparaît qu'il est impossible de protéger la population tout en organisant les activités des forces armées de telle manière que chacun de leurs membres puisse bénéficier des garanties prévues par la directive 2003/88 en matière de durée du temps de travail et du temps de repos, notamment par un mécanisme de rotation des effectifs (voir, par analogie, arrêt du 30 avril 2020, *Készenléti Rendőrség* C-211/19, EU:C:2020:344, points 47 à 50).

D'autre part, il peut être déduit de la jurisprudence rappelée au point 60 du présent arrêt que certaines catégories d'activités militaires échappent, dans leur intégralité, au champ d'application de la directive 2003/88, lorsque ces activités sont à ce point spécifiques qu'elles s'opposent de manière contraignante et permanente au respect des exigences imposées par cette directive.

Tel est le cas des activités exercées par des membres des forces armées qui, en raison de leurs hautes qualifications ou du caractère extrêmement sensible des tâches qui leur sont assignées, ne peuvent que très difficilement être remplacés par d'autres membres des forces armées, au moyen d'un système de rotation permettant de garantir tout à la fois le respect des périodes maximales de travail et des périodes de repos prévues par la directive 2003/88 et le bon accomplissement des missions essentielles qui leur sont imparties.

Troisièmement, il importe de relever que tous les militaires appelés à prêter leur concours aux opérations impliquant un engagement militaire des forces armées d'un État membre, que celles-ci se déploient, de façon permanente ou occasionnelle, à l'intérieur de ses frontières ou à l'extérieur de celles-ci, exercent une activité qui, en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, et à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, doit, par sa nature même, être exclue, dans son intégralité, du champ d'application de la directive 2003/88.

En effet, le respect des exigences imposées par la directive 2003/88 au cours de ces opérations ferait peser un risque considérable sur le succès de celles-ci, succès qui suppose de pouvoir exiger un engagement total, au cours de longues périodes, des membres des forces armées impliqués, et, par voie de conséquence, sur le bon accomplissement des fonctions essentielles de sauvegarde de la sécurité nationale ou de préservation de l'intégrité territoriale des États membres.

Dans ce cadre, il convient d'avoir égard à l'éventuelle interdépendance existant non seulement entre lesdites opérations, mais aussi entre celles-ci et d'autres activités exercées par les membres des forces armées, auxquelles l'application des règles de cette directive, en imposant aux autorités concernées de mettre en place un système de rotation ou de planification du temps de travail, ne pourrait se faire qu'au détriment de ces mêmes opérations, contrairement aux exigences de l'article 4, paragraphe 2, TUE. Partant, si cela s'avère nécessaire au bon accomplissement des opérations militaires proprement dites, il ne saurait être exclu que certaines activités des forces armées qui n'y ont pas trait directement échappent également, pour la durée de ces opérations, au champ d'application de la directive 2003/88.

En outre, l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, et à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, impose tout autant d'exclure du champ d'application de la directive 2003/88 l'ensemble des activités qui relèvent soit de la formation initiale des militaires, à laquelle il convient d'assimiler le service militaire obligatoire, soit des entraînements opérationnels auxquels les membres des forces armées sont, par la suite, régulièrement astreints.

En effet, comme l'a relevé le gouvernement français, afin de garantir l'efficacité opérationnelle des forces armées, les militaires doivent pouvoir être confrontés, au cours de leur formation initiale et de leur entraînement opérationnel, à des situations qui permettent de reproduire au plus près les conditions, y compris les plus extrêmes, dans lesquelles les opérations militaires proprement dites se déroulent. Or, un tel objectif légitime ne pourrait être atteint si les règles relatives à l'aménagement du temps de travail, prévues par la directive 2003/88, devaient être respectées au cours de cette formation initiale et de ces entraînements opérationnels.

Du reste, en imposant aux militaires de telles exigences de formation et d'entraînement, les États membres veillent également à ce que la santé et la sécurité de ces militaires soient au mieux protégées au cours des opérations des forces armées proprement dites, dans la mesure où ces exigences permettent à ceux-ci d'acquérir et de conserver un niveau élevé d'endurance face à des conditions de vie dégradées.

La circonstance que la formation initiale, les entraînements opérationnels et les opérations militaires proprement dites ont lieu en temps de paix n'est pas de nature à infirmer la conclusion selon laquelle ces activités doivent être intégralement exclues du champ d'application de la directive 2003/88. En effet, les missions qui sont assumées par les forces armées afin d'assurer la préservation de la sécurité nationale et de l'intégrité du territoire doivent pouvoir être pleinement réalisées, même en temps de paix.

Il importe d'ajouter qu'il relève de la seule responsabilité de chacun des États membres, compte tenu, notamment, des menaces auxquelles il est confronté, des responsabilités internationales qui lui sont propres ou du contexte géopolitique spécifique dans lequel il évolue, de procéder aux opérations militaires qu'il juge appropriées et de déterminer l'intensité de la formation initiale et des entraînements opérationnels qu'il estime

utiles au bon accomplissement desdites opérations, sans qu'un contrôle de la Cour à cet égard soit envisageable, de telles questions devant être considérées comme échappant au champ d'application du droit de l'Union, comme il a été relevé au point 38 du présent arrêt.

En l'occurrence, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si l'activité de garde assurée par B. K. relève d'une des hypothèses visées aux points 73 à 83 du présent arrêt. Dans la négative, cette activité devra être considérée comme étant soumise au champ d'application de la directive 2003/88. À cet égard, il ne saurait être exclu, au vu du dossier dont dispose la Cour, que cette juridiction puisse considérer que l'activité de garde en cause au principal constitue une opération militaire proprement dite, de sorte qu'elle échappe au champ d'application de cette directive.

Enfin, il y a lieu de préciser que, même lorsque des militaires exercent des activités qui relèvent pleinement du champ d'application de la directive 2003/88, celle-ci contient, contrairement à ce que soutient le gouvernement français, des exceptions aux droits qu'elle instaure, susceptibles d'être invoquées par les États membres à l'égard de ces militaires.

Il en va, en tout cas, ainsi de l'article 17, paragraphe 3, sous b) et c), de ladite directive, qui permet, en substance, de déroger, sous certaines conditions, aux articles 3, 4, 5, 8 et 16 de celle-ci, tant pour les activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes que pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production.

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, doit être interprété en ce sens qu'une activité de garde exercée par un militaire est exclue du champ d'application de cette directive :

soit lorsque cette activité intervient dans le cadre de sa formation initiale, d'un entraînement opérationnel ou d'une opération militaire proprement dite

soit lorsqu'elle constitue une activité à ce point particulière qu'elle ne se prête pas à un système de rotation des effectifs permettant d'assurer le respect des exigences de ladite directive,

soit lorsqu'il apparaît, au vu de l'ensemble des circonstances pertinentes, que cette activité est exécutée dans le cadre d'événements exceptionnels, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si l'ensemble des règles énoncées par ladite directive devaient être respectées,

soit lorsque l'application de ladite directive à une telle activité, en imposant aux autorités concernées de mettre en place un système de rotation ou de planification du temps de travail, ne pourrait se faire qu'au détriment du bon accomplissement des opérations militaires proprement dites.

Sur la seconde question

À titre liminaire, il y a lieu de préciser que, dans le cadre de la réponse à la deuxième question posée par la juridiction de renvoi, l'expression « période de garde » sera utilisée afin de désigner l'ensemble des périodes au cours desquelles le militaire, durant son activité de garde, demeure uniquement à la disposition de ses supérieurs, sans exercer effectivement une activité de surveillance.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal concerne exclusivement la rémunération, en tant qu'heures supplémentaires, des périodes de garde assurées par B. K.

Partant, afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il convient de reformuler la seconde question et de considérer que, par celle-ci, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 2 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il impose qu'une période de garde au cours de laquelle le militaire est tenu de demeurer au sein de la caserne où il est affecté mais n'y accomplit pas de travail effectif soit considérée comme étant du temps de travail, aux fins de la fixation de la rémunération due à ce militaire pour une telle période.

Il importe encore de préciser que la réponse à cette question ne sera pertinente pour le litige au principal que dans le cas où la juridiction de renvoi devrait aboutir à la conclusion que l'activité de garde en cause au principal n'est pas exclue du champ d'application de la directive 2003/88.

Sous le bénéfice de ces précisions liminaires, il convient, en premier lieu, de rappeler que relève de la notion de « temps de travail », au sens de la directive 2003/88, l'intégralité des périodes de garde au cours desquelles les contraintes imposées au travailleur sont d'une nature telle qu'elles affectent objectivement et très

significativement la faculté, pour ce dernier, de gérer librement, au cours de ces périodes, le temps pendant lequel ses services professionnels ne sont pas sollicités et de consacrer ce temps à ses propres intérêts. Inversement, lorsque les contraintes imposées au travailleur au cours d'une période de garde déterminée n'atteignent pas un tel degré d'intensité et lui permettent de gérer son temps et de se consacrer à ses propres intérêts sans contraintes majeures, seul le temps lié à la prestation de travail qui est, le cas échéant, effectivement réalisée au cours d'une telle période constitue du « temps de travail », aux fins de l'application de cette directive [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée].

S'agissant des périodes de garde effectuées sur des lieux de travail qui, comme en l'occurrence, ne se confondent pas avec le domicile du travailleur, le facteur déterminant pour considérer que les éléments caractéristiques de la notion de « temps de travail », au sens de la directive 2003/88, sont présents est le fait que le travailleur est contraint d'être physiquement présent sur le lieu déterminé par l'employeur et de s'y tenir à la disposition de ce dernier pour pouvoir immédiatement fournir ses services en cas de besoin, étant précisé que le lieu de travail doit être compris comme tout lieu où le travailleur est appelé à exercer une activité sur ordre de son employeur, y compris lorsque ce lieu n'est pas l'endroit où il exerce habituellement son activité professionnelle. Dès lors qu'au cours d'une telle période de garde, le travailleur doit rester éloigné de son environnement social et familial et bénéficie d'une faible latitude pour gérer le temps pendant lequel ses services professionnels ne sont pas sollicités, l'intégralité de celle-ci doit être qualifiée de « temps de travail », au sens de cette directive, indépendamment des prestations de travail réellement effectuées par le travailleur au cours de ladite période [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, points 33 à 35 et jurisprudence citée].

Il résulte de ce qui précède que, à supposer que la directive 2003/88 s'y applique, une période de garde imposée à un militaire qui implique sa présence continue sur son lieu de travail doit être considérée comme étant du temps de travail, au sens de l'article 2, point 1, de cette directive, lorsque ce lieu de travail ne se confond pas avec son domicile.

En deuxième lieu, il importe toutefois de rappeler que, exception faite de l'hypothèse particulière relative au congé annuel payé, visée à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88, cette directive se borne à réglementer certains aspects de l'aménagement du temps de travail afin d'assurer la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, de sorte que, en principe, elle ne trouve pas à s'appliquer à la rémunération des travailleurs [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, point 57 et jurisprudence citée].

Partant, le mode de rémunération des travailleurs au titre des périodes de garde qu'ils effectuent relève non pas de la directive 2003/88 mais des dispositions pertinentes du droit national. Cette directive ne s'oppose, par conséquent, pas à l'application d'une réglementation d'un État membre, d'une convention collective de travail ou d'une décision d'un employeur qui, aux fins de la rémunération d'un service de garde, prend en compte de manière différente les périodes au cours desquelles des prestations de travail sont réellement effectuées et celles durant lesquelles aucun travail effectif n'est accompli, même lorsque ces périodes doivent être considérées, dans leur intégralité, comme du « temps de travail » aux fins de l'application de ladite directive [arrêt du 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé), C-344/19, EU:C:2021:182, point 58 ainsi que jurisprudence citée].

Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 2 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une période de garde au cours de laquelle un militaire est tenu de demeurer au sein de la caserne où il est affecté mais n'y accomplit pas de travail effectif soit rémunérée d'une manière différente qu'une période de garde au cours de laquelle il effectue des prestations de travail effectif.

Sur les dépens

La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) L'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, lu à la lumière de l'article 4,

paragraphe 2, TUE, doit être interprété en ce sens qu'une activité de garde exercée par un militaire est exclue du champ d'application de cette directive :

- soit lorsque cette activité intervient dans le cadre de sa formation initiale, d'un entraînement opérationnel ou d'une opération militaire proprement dite,
- soit lorsqu'elle constitue une activité à ce point particulière qu'elle ne se prête pas à un système de rotation des effectifs permettant d'assurer le respect des exigences de ladite directive,
- soit lorsqu'il apparaît, au vu de l'ensemble des circonstances pertinentes, que cette activité est exécutée dans le cadre d'événements exceptionnels, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si l'ensemble des règles énoncées par ladite directive devaient être respectées,
- soit lorsque l'application de ladite directive à une telle activité, en imposant aux autorités concernées de mettre en place un système de rotation ou de planification du temps de travail, ne pourrait se faire qu'au détriment du bon accomplissement des opérations militaires proprement dites.

2) L'article 2 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une période de garde au cours de laquelle un militaire est tenu de demeurer au sein de la caserne où il est affecté mais n'y accomplit pas de travail effectif soit rémunérée d'une manière différente qu'une période de garde au cours de laquelle il effectue des prestations de travail effectif.

2.2 CE (Assemblée), 17 décembre 2021, Bouillon, [n°437125](#), mentionné

Considérant ce qui suit :

1. M. Bouillon, sous-officier de gendarmerie affecté dans la gendarmerie départementale, a demandé au ministre de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application à la gendarmerie des dispositions de l'article 6 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, limitant la durée hebdomadaire du temps de travail. Par une lettre du 18 décembre 2019, le directeur général de la gendarmerie nationale, agissant par délégation de signature du ministre de l'intérieur, a refusé de faire droit à cette demande. M. Bouillon demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision. Eu égard à son intérêt à agir, sa requête doit être regardée comme ne contestant cette décision qu'en tant qu'elle concerne la gendarmerie départementale.

2. Aux termes de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003 : « *Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs : / a) la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives (...); / b) la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.* » En application des dispositions des articles 16, 17 et 19 de cette directive, le respect de cette durée hebdomadaire peut être vérifié sur une période de référence allant jusqu'à six mois pour, notamment, les activités de garde, de surveillance et de permanence ou caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service. M. Bouillon soutient que la réglementation applicable dans la gendarmerie départementale méconnaît les objectifs de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003.

3. Saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de transposer les directives dans le cadre d'un litige dirigé contre le refus de l'autorité administrative de prendre les mesures de transposition d'une disposition d'une directive, il incombe au juge administratif de vérifier si ces mesures relèvent de la compétence de l'autorité qui a été saisie de la demande et si les textes législatifs ou réglementaires en vigueur n'assurent pas une transposition suffisante et conforme de la disposition en cause. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

4. Les ministres des armées et de l'intérieur soutiennent, en défense, d'une part, que la demande de M. Bouillon, qui tend, selon eux, à l'annulation d'une décision individuelle relative à son temps de travail, ne relève pas de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat et, d'autre part, que les exigences constitutionnelles de nécessaire libre disposition de la force armée et de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire, s'opposent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Sur l'exception d'incompétence du Conseil d'Etat soulevée par les ministres :

5. Aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...) / 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale ; (...)* ».

6. Les décisions refusant de prendre un acte réglementaire doivent elles-mêmes être regardées comme de nature réglementaire. Par suite, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de telles décisions lorsqu'elles sont prises par les ministres. La requête de M. Bouillon étant dirigée contre le refus du ministre de l'intérieur de prendre des mesures relatives au temps de travail, qui relèvent de son pouvoir réglementaire d'organisation du service, et ne tendant pas, contrairement à ce que soutiennent les ministres, à l'annulation d'une décision individuelle relative à son temps de travail, elle relève de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes :

7. En vertu de l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ». Selon le paragraphe 3 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne : « *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. / Les Etats membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. / Les Etats membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union* ». La seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 19 du même traité assigne à la Cour de justice de l'Union européenne la mission d'assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* ».

8. Le respect du droit de l'Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution. Il emporte l'obligation de transposer les directives et d'adapter le droit interne aux règlements européens. En vertu des principes de primauté, d'unité et d'effectivité issus des traités, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, le juge national, chargé d'appliquer les dispositions et principes généraux du droit de l'Union, a l'obligation d'en assurer le plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire, qu'elle résulte d'un engagement international de la France, d'une loi ou d'un acte administratif.

9. Toutefois, tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, dans les conditions mentionnées au point précédent, l'article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier. Il appartient au juge administratif, s'il y a lieu, de retenir de l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne a donnée des obligations résultant du droit de l'Union la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de l'article 88-1, dans la mesure où les énonciations des arrêts de la Cour le permettent. Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, doit l'écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige.

10. Il en résulte, d'une part, que, dans le cadre du contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement la transposition d'une directive européenne ou l'adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué. Dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité de l'acte réglementaire contesté, de rechercher si la directive que cet acte transpose ou le règlement auquel cet acte adapte le droit interne est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit de l'Union. Il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire,

de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit de l'Union garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées.

11. D'autre part, lorsqu'il est saisi d'un recours contre un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union et qu'est invoqué devant lui le moyen tiré de ce que cet acte, ou les dispositions législatives qui en constituent la base légale ou pour l'application desquelles il a été pris, sont contraires à une directive ou un règlement européen, il appartient au juge administratif, après avoir saisi le cas échéant la Cour de justice d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation ou la validité de la disposition du droit de l'Union invoquée, d'écarter ce moyen ou d'annuler l'acte attaqué, selon le cas. Toutefois, s'il est saisi par le défendeur d'un moyen, assorti des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé, tiré de ce qu'une règle de droit national, alors même qu'elle est contraire à la disposition du droit de l'Union européenne invoquée dans le litige, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle, il appartient au juge administratif de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité de l'exigence constitutionnelle invoquée. Dans l'affirmative, il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse justifiant une question préjudicielle à la Cour de justice, d'écarter cette argumentation avant de faire droit au moyen du requérant, le cas échéant. Si, à l'inverse, une telle disposition ou un tel principe général du droit de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi.

En ce qui concerne les exigences constitutionnelles invoquées en défense par les ministres :

12. Aux termes de l'article 5 de la Constitution : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. / Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.* ». Selon son article 15 : « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale.* ». Aux termes de son article 20 : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. / Il dispose de l'administration et de la force armée. / (...)* ». Selon son article 21 : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. (...)* ».

13. Il résulte de ce qui précède que la Constitution garantit la nécessaire libre disposition de la force armée, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 et n° 2014-450 QPC du 27 février 2015. A la lumière des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au premier rang desquels figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, qui en sont la finalité, cette libre disposition de la force armée implique que soit assurée la disponibilité, en tout temps et en tout lieu, des forces armées.

14. Selon le paragraphe 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, il appartient à l'Union, y compris à la Cour de justice de l'Union européenne, de respecter l'identité nationale des Etats membres, « *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* », ainsi que « *les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* », cette dernière restant « *de la seule responsabilité des Etats membres* ». La Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, dans son arrêt du 15 juillet 2021, B.K. c/ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo) (C-742/19), que l'Union respecte, d'une part, l'identité nationale des Etats membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles et, d'autre part, les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale, celle-ci relevant de la seule responsabilité de chaque Etat membre. La Cour a rappelé que les missions principales des forces armées des Etats membres, que sont la préservation de l'intégrité territoriale et la sauvegarde de la sécurité nationale, figuraient explicitement parmi les fonctions essentielles de l'Etat que l'Union doit respecter, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne. La Cour a ainsi précisé que les règles du droit de l'Union ne sauraient être interprétées d'une manière telle qu'elles empêcheraient les forces armées d'accomplir leurs missions et souligné à cet égard que les spécificités que chaque Etat membre confère au fonctionnement de ses forces armées devaient être

dûment prises en considération, que ces spécificités résultent, entre autres, des responsabilités internationales particulières assumées par cet Etat membre, des conflits ou des menaces auxquels il est confronté, ou encore du contexte géopolitique dans lequel cet Etat évolue.

15. Elle a cependant estimé qu'il ne découlait pas du respect dû par l'Union aux fonctions essentielles de l'Etat que les décisions des Etats membres relatives à l'organisation de leurs forces armées échapperaient au champ d'application du droit de l'Union. Elle a déduit de son interprétation de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne que ne sauraient relever du champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 les activités des militaires intervenant dans le cadre d'une opération militaire, de leur formation initiale, d'un entraînement opérationnel, ainsi que celles qui présentent un lien d'interdépendance avec des opérations militaires et pour lesquelles l'application de la directive se ferait au détriment du bon accomplissement de ces opérations. Elle a également rappelé que les activités qui ne se prêtent pas à un système de rotation des effectifs, eu égard aux hautes qualifications des militaires en question ou à leurs tâches extrêmement sensibles, ainsi que celles qui sont exécutées dans le cadre d'événements exceptionnels, ne sauraient se voir appliquer les règles de la directive.

16. En dépit de la portée que la Cour de justice a ainsi conférée aux stipulations de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne l'application du droit de l'Union dans les forces armées et malgré les exclusions qu'elle en a déduites, les exigences constitutionnelles mentionnées au point 13, qui s'appliquent à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des Etats membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, ne sauraient être regardées comme bénéficiant, en droit de l'Union, d'une protection équivalente à celle que garantit la Constitution.

17. Il résulte de ce qui est dit aux points 3 et 7 à 16 qu'il incombe d'abord au juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre le rejet d'une demande tendant à la transposition d'une directive susceptible de limiter la disponibilité des forces armées, de vérifier si les militaires concernés ne sont pas exclus du champ de cette directive en raison de leurs activités. S'ils en sont exclus, il rejette les conclusions dont il est saisi. Dans l'hypothèse inverse, il lui revient de vérifier si le droit national est compatible avec les objectifs de la directive. A supposer, enfin, qu'il constate l'incompatibilité du droit national avec ces objectifs et qu'il soit saisi d'un moyen en défense en ce sens, il lui appartient de s'assurer que l'application du droit de l'Union ne conduirait pas à ce que les limites fixées à la disponibilité des forces armées privent de garanties effectives l'exigence constitutionnelle de nécessaire libre disposition de la force armée, aux fins d'assurer la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, et, le cas échéant, d'écarter le moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union dont le requérant l'a saisi.

Sur la requête :

S'agissant du champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 :

18. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la directive du 4 novembre 2003 : « *La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive. (...)* ». Aux termes de l'article 2 de la directive du 12 juin 1989, cette directive « *s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics (...)* ». Toutefois, elle n'est pas applicable « *lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante* ».

19. La directive du 4 novembre 2003 renvoie à la directive du 12 juin 1989 pour la définition de son champ d'application matériel. Le choix de leurs auteurs a été, d'une part, de donner une dimension extrêmement large à ce champ qui couvre tous les secteurs d'activités, privés ou publics, d'autre part, de prendre en compte la nature de l'activité exercée et non le statut assigné par la loi nationale à telle ou telle catégorie de travailleurs. Et ce n'est, selon les termes mêmes de l'article 2 de la directive du 12 juin 1989, que lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques, par exemple susceptibles d'être exercées par les membres des forces armées, s'y opposent de manière contraignante que les activités en cause sont exclues des prévisions de cette directive.

20. La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi jugé, dans son arrêt du 15 juillet 2021, que les militaires n'étaient pas exclus du champ d'application de cette directive du fait de cette seule qualité. Comme il a été dit au point 14, elle a toutefois estimé que les règles de temps de travail de la directive ne pouvaient être interprétées d'une telle manière qu'elles empêcheraient les forces armées d'accomplir leurs missions, afin de ne pas porter atteinte à la préservation de l'intégrité territoriale et la sauvegarde de la sécurité nationale par les

Etats. Elle en a déduit que ne sauraient relever du champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 les activités des militaires mentionnées au point 15 de la présente décision.

21. Aux termes de l'article L. 3211-1 du code de la défense : « *Les forces armées comprennent : / 1° L'armée de terre, la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace (...) / 2° La gendarmerie nationale ; / 3° Les services de soutien et les organismes interarmées. (...)* ». Selon l'article L. 3211-3 de ce code : « *La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. / Sans préjudice des dispositions de l'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure, elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires. / L'ensemble de ses missions militaires s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, ainsi qu'en haute mer à bord des navires battant pavillon français. Hors de ces cas, elles s'exécutent en application des engagements internationaux de la France, ainsi que dans les armées.* ». L'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure, dont le premier alinéa définit la gendarmerie nationale dans des termes identiques à celui de l'article L. 3211-3 du code de la défense, cité ci-dessus, dispose en ses alinéas suivants que : « *La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. / La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. / Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. / (...)* ». Les articles L. 3225-1 et L. 421-2 de ces mêmes codes prévoient que la gendarmerie exerce des missions militaires, pour lesquelles elle est placée sous l'autorité du ministre de la défense, des missions civiles, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, ainsi que des missions judiciaires. Enfin, selon l'article R. 3225-6 du code de la défense : « *Les formations de gendarmerie départementale remplissent dans leur ressort l'ensemble des missions dévolues à la gendarmerie nationale. (...)* »

22. Il résulte de ces dispositions que les formations de gendarmerie départementale sont susceptibles de remplir des missions civiles et militaires. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les militaires de la gendarmerie départementale, qui constitue une composante des forces armées, exercent dans leur ensemble des activités relevant d'une des exclusions au champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 mentionnées au point 15, les ministres soutenant d'ailleurs que seule une partie « très minoritaire » des effectifs exerce de telles activités.

S'agissant de l'organisation du temps de service des militaires de la gendarmerie départementale :

23. L'organisation générale du temps de service des militaires de la gendarmerie départementale, ainsi qu'elle est notamment fixée par l'instruction du 8 juin 2016, comprend, en premier lieu, des temps d'activité, durant lesquels ces militaires sont directement employés pour les besoins du service. En deuxième lieu, les gendarmes peuvent également être placés sous astreinte, durant laquelle ils peuvent, selon les cas, être mobilisés immédiatement ou sous un délai qui est, en principe, de deux heures. Enfin, la réglementation applicable leur garantit des droits à repos, dont certains ne sont pas exclusifs d'une astreinte.

24. Ainsi qu'il a été dit aux points 21 et 22, la gendarmerie départementale exerce des missions civiles et militaires. Elle concourt notamment aux missions de défense opérationnelle du territoire, prévues à l'article R*. 1421-1 du code de la défense, pour assurer le maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi que la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la Nation. Conformément au 2° de cet article, la gendarmerie départementale contribue en effet à « *assurer au sol la couverture générale du territoire* » en présence d'une menace extérieure. Afin de permettre le bon accomplissement de l'ensemble de ses missions civiles et militaires, l'état militaire implique des sujétions particulières. Il en découle, s'agissant de chaque militaire, selon l'article L. 4111-1 du code de la défense, que l'« *esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême* » constitue l'une des obligations inhérentes à l'état militaire. Cet état exige en outre, en vertu des mêmes dispositions, que le militaire fasse preuve de « *disponibilité* » en toute circonstance, et l'article L. 4121-5 de ce code prévoit que « *Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* ». La disponibilité constitue ainsi l'un des devoirs de tout militaire de la gendarmerie. Il y a dès lors lieu, pour apprécier l'organisation du temps de service des gendarmes, de prendre en compte les particularités de leur état et les sujétions qu'ils ont ainsi acceptées, leurs missions n'étant pas exercées dans des conditions similaires à celles d'autres travailleurs qui ne relèvent pas du statut militaire.

25. C'est au regard de ces principes et de ces missions qu'il convient ainsi, d'abord, de se prononcer sur la qualification des astreintes des militaires de la gendarmerie départementale, avant d'examiner les garanties législatives et réglementaires en matière de repos et, enfin, de vérifier, au regard des réponses aux deux questions précédentes, si l'organisation de la gendarmerie départementale assure le respect des objectifs de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003.

En ce qui concerne les astreintes :

26. Aux termes de l'article 2 de la directive du 4 novembre 2003 : « Aux fins de la présente directive, on entend par : / 1. « temps de travail » : toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales ; / 2. « période de repos » : toute période qui n'est pas du temps de travail ; (...) ».

27. Par son arrêt du 9 mars 2021, RJ c/ Stadt Offenbach am Main (C-580/19), ainsi qu'aux points 93 à 95 de son arrêt précité du 15 juillet 2021, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les périodes d'astreinte effectuées sur des lieux de travail qui ne se confondent pas avec le domicile du travailleur devaient normalement être qualifiées, dans leur intégralité, de temps de travail, dès lors que le travailleur doit alors rester éloigné de son environnement social et familial et bénéficie d'une faible latitude pour gérer le temps pendant lequel ses services ne sont pas sollicités. S'agissant des autres périodes d'astreinte, la Cour a jugé qu'elles étaient également susceptibles d'être qualifiées de temps de travail selon qu'elles permettent ou non au travailleur de gérer librement son temps pendant ses périodes d'astreinte et de consacrer ce temps à ses propres intérêts. Elle a dit pour droit, aux points 48 à 53 de son arrêt du 9 mars 2021, qu'une telle qualification devait faire l'objet d'une appréciation au cas par cas, prenant en compte, premièrement, le temps de réaction laissé au travailleur, deuxièmement, les contraintes et facilités accordées au travailleur pendant cette période et, troisièmement, la fréquence moyenne des prestations effectives normalement réalisées par ce travailleur.

28. L'instruction du 8 juin 2016 dispose, en ses points 1.2 et 1.3, que les militaires de la gendarmerie, lorsqu'ils ne sont pas employés pour les besoins du service, peuvent être placés soit dans la position d'activité dite de la « ressource immédiatement employable », c'est-à-dire sous astreinte immédiate, soit dans celle de la « ressource complémentaire », c'est-à-dire en astreinte sous délai, laquelle permet de les rappeler dans un créneau de temps qui est en principe de deux heures. L'organisation ainsi instituée a pour objet de garantir le bon accomplissement des missions spécifiques de la gendarmerie, dans le cadre de son organisation militaire, qui lui permet notamment d'assurer sa réactivité en toute circonstance ainsi que le maillage complet du territoire par des unités polyvalentes et de faible effectif.

29. En premier lieu, eu égard au délai maximal, en principe de deux heures, laissé aux militaires placés en astreinte sous délai pour rejoindre leur unité, le temps passé dans cette position ne saurait, en tout état de cause, être regardé comme relevant du temps de travail au sens de la directive du 4 novembre 2003.

30. En second lieu, si les militaires placés sous astreinte immédiate sont susceptibles d'être appelés à tout instant par le commandant de leur unité, ainsi qu'il résulte de l'annexe II de l'instruction du 8 juin 2016, il ne s'ensuit pas, pour autant, que ces périodes doivent nécessairement être prises en compte pour apprécier le respect de l'objectif fixé par l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003, lorsque ces militaires ne sont pas effectivement mobilisés.

31. En effet, premièrement, les officiers et sous-officiers de la gendarmerie sont tenus d'occuper un logement en caserne, comme le prévoit l'article L. 4145-2 du code de la défense et ses textes d'application. Cette obligation de logement en caserne est directement liée à l'obligation de disponibilité mentionnée au point 24. En contrepartie, le logement des gendarmes leur est concédé par nécessité absolue de service et de manière gratuite, conformément à l'article R. 2124-67 du code général de la propriété des personnes publiques. Il résulte par ailleurs du point 3.1.1.1 de l'instruction du 13 décembre 2018 que ce logement est situé sur le lieu de travail ou, à défaut, à proximité immédiate.

32. Il ressort des écritures des ministres, non contestées sur ce point, que les officiers et sous-officiers de la gendarmerie, dans le cadre fixé par l'annexe II de l'instruction du 8 juin 2016, effectuent leur période d'astreinte à leur résidence. La circonstance que le logement concédé gratuitement aux gendarmes est situé sur le lieu de travail ou à son immédiate proximité permet aux militaires concernés d'y disposer librement de leur temps lorsqu'ils ne sont pas mobilisés, ce dans leur environnement social et familial, tout en rejoignant rapidement leur lieu d'emploi en cas de besoin. La facilité qui est ainsi accordée aux gendarmes permet de réduire l'impact objectif des périodes d'astreinte immédiate sur les militaires concernés, alors même que le délai de mobilisation qui leur est imposé serait très bref.

33. Deuxièmement, il résulte du deuxième alinéa du I de l'instruction du 8 juin 2016 que les responsables hiérarchiques engagent en priorité, en cas de nécessité opérationnelle, les militaires de la « ressource employée », c'est-à-dire des militaires déjà en service, et qu'ils ne recourent aux gendarmes placés sous astreinte immédiate que dans un deuxième temps, lorsque les ressources sont insuffisantes. Cet ordre de priorité est de nature à limiter la fréquence des sollicitations et, par suite, les temps d'activité effectifs des militaires concernés.

34. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient M. Bouillon, eu égard à l'ensemble des contraintes et facilités accordées aux militaires de la gendarmerie placés sous astreinte immédiate, compte tenu de ce que les règles d'emploi fixées par l'instruction du 8 juin 2016 prévoient qu'ils ne soient mobilisés que dans un deuxième temps, en cas de nécessité opérationnelle, et dans le cadre de l'équilibre entre les sujétions et les compensations propres à l'état militaire, ces périodes d'astreinte immédiate ne sauraient être regardées, dès lors qu'elles sont effectuées à domicile, comme constituant en totalité du temps de travail, seules les périodes de mobilisation effective des gendarmes concernés devant recevoir cette qualification. Dès lors, eu égard à ce qui a été dit au point 29, il n'y a pas lieu de prendre en compte les astreintes des militaires de la gendarmerie départementale pour apprécier le respect de l'objectif de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003.

En ce qui concerne les droits à repos prévus par les dispositions applicables à la gendarmerie départementale :

35. En premier lieu, la circulaire du 4 novembre 2013 dispose que chaque militaire a droit à deux jours de repos par semaine, qui couvrent une période de quarante-huit heures consécutives ou deux périodes de vingt-quatre heures chacune. Il résulte du point 1.3 de cette circulaire que le repos hebdomadaire est octroyé au cours de la semaine qui y ouvre droit, sauf nécessité absolue de service.

36. En deuxième lieu, l'instruction du 8 juin 2016 prévoit, en son point 2.1, que les militaires de la gendarmerie départementale bénéficient d'une période de repos physiologique journalier de onze heures consécutives par période d'activité de vingt-quatre heures, soit cinquante-cinq heures par semaine. En son point 2.2, elle prévoit l'octroi d'un repos physiologique compensateur dans le cas où le repos physiologique journalier a été réduit, qui est accordé soit sous la forme d'une période de repos de onze heures, accordée dès la fin du dernier service effectué, soit par report des heures non attribuées dans un délai maximal de quatorze jours. Si elle prévoit en son point 2.3 que les repos physiologiques peuvent ne pas être accordés dans des cas exceptionnels, pour des raisons opérationnelles objectives définies au regard de plusieurs conditions cumulatives, pour des services particuliers ou pour atteindre des objectifs opérationnels de formation, il résulte de ce qui a été dit au point 15 sur les exclusions du champ de la directive du 4 novembre 2003 que ces activités ne relèvent pas de celui-ci en tout état de cause.

37. Il résulte également des dispositions des points 1.2, 1.3 et 2.1 de cette même instruction que les militaires de la gendarmerie départementale sont susceptibles, durant leurs onze heures de repos physiologiques, d'être placés en astreinte immédiate ou sous délai. Toutefois, d'une part, l'instruction du 8 juin 2016 permet d'assurer, lorsque le militaire est effectivement engagé durant une période d'astreinte, que celui-ci bénéficie de son droit au repos, soit sous la forme d'un repos physiologique journalier octroyé après son dernier service, soit par le report, dans un délai rapproché, des heures de repos non consommées. D'autre part, ainsi qu'il a été dit au point 34, il n'y a pas lieu de prendre en compte les astreintes des militaires de la gendarmerie départementale pour apprécier le respect de l'objectif fixé par l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003, lorsqu'ils ne sont pas effectivement mobilisés.

38. En troisième lieu, la circulaire du 16 mars 2021 prévoit que les militaires de la gendarmerie départementale disposent de deux « quartiers libres » par semaine, lesquels constituent, selon le point 1.1 de cette circulaire, des périodes durant lesquelles les gendarmes ne sont soumis à aucune obligation de service et bénéficient de leur liberté de mouvement. Un quartier libre peut être accordé pour une période de six, cinq ou quatorze heures selon qu'il est fixé le matin, l'après-midi ou la nuit, en vertu du point 1.2 de cette circulaire. Ainsi que le précise le deuxième alinéa du point 2.1.2 de cette circulaire, chaque militaire bénéficie par principe de deux quartiers libres nocturnes. Il résulte par ailleurs du dernier alinéa de ce même point que, lorsque le minimum de deux quartiers libres nocturnes ne peut être octroyé en raison de circonstances particulières, le commandant d'unité peut alors accorder vingt-quatre heures consécutives de quartiers libres.

39. Chacun des deux quartiers libres nocturnes hebdomadaires étant plus long de trois heures que les droits à repos ouverts au titre du seul titre repos physiologique journalier, les dispositions de la circulaire du 16 mars 2021 garantissent un temps de repos supplémentaire minimal d'au moins six heures par semaine aux militaires de la gendarmerie départementale.

40. Il résulte des textes à caractère réglementaire analysés aux points 35 à 39 qu'un militaire affecté à la gendarmerie départementale bénéficie d'un temps de repos hebdomadaire garanti de cent-neuf heures. Il s'en déduit que la durée pendant laquelle ce militaire ne bénéficie pas d'un tel repos garanti n'excède pas cinquante-neuf heures par semaine.

En ce qui concerne le respect de l'objectif fixé par l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003 relatif à la durée maximale du travail :

41. En premier lieu, les sujétions spécifiques que connaissent les militaires de la gendarmerie afin de garantir leur disponibilité font l'objet de compensations. Ils disposent, en particulier, de quarante-cinq jours de permissions par année civile de service, soit neuf semaines, en application de l'article R. 4138-19 du code de la défense. Par ailleurs, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux gendarmes afin de « concilier vie professionnelle et personnelle », selon les termes de la circulaire du 10 juillet 2019, et ce dans le cadre de l'obligation de tout chef militaire de porter attention aux conditions de vie de ses subordonnés. Si aucun de ces dispositifs ne garantit, par lui-même, la réduction de la durée d'activité sur toute période de six mois, ils sont de nature, dans le cadre de l'équilibre spécifique des sujétions et des compensations qui caractérise l'état militaire, à diminuer le temps d'activité des militaires de la gendarmerie nationale.

42. En second lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment des écritures du requérant qui produit ses propres relevés d'activité, que le temps d'activité fait l'objet d'un décompte individuel dans la gendarmerie départementale. Il ressort également des pièces du dossier, notamment de la réponse faite par les ministres à la mesure d'instruction diligentée par la 7^{ème} chambre de la section du contentieux, que le temps moyen d'activité hebdomadaire dans la gendarmerie départementale est en pratique, hors astreinte, de quarante heures environ, et que, sauf circonstances exceptionnelles, il ne dépasse pas quarante-huit heures.

43. Il résulte ainsi, d'une part, des garanties réglementaires rappelées au point 40, d'autre part, des éléments mentionnés au point 42, dont il doit être tenu compte eu égard aux spécificités propres à l'état militaire, et enfin de la circonstance que les astreintes des gendarmes ne sauraient être prises en compte pour apprécier le respect de l'objectif fixé par l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003, que l'organisation de la gendarmerie départementale assure que le temps de travail, au sens de cette directive, des militaires qui y servent est effectivement inférieur à quarante-huit heures par semaine, le respect de cette durée étant vérifié sur une période pouvant aller jusqu'à six mois. Il est rappelé en outre que ni la réglementation nationale ni la directive du 4 novembre 2003 ne font obstacle à ce que cette durée hebdomadaire soit dépassée pour l'exercice des activités de la gendarmerie qui ne relèvent pas, en tout état de cause, du champ de cette directive, ainsi qu'il a été rappelé au point 15, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles. Le requérant n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la décision qu'il attaque méconnaît l'obligation de transposition de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003.

44. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le bien-fondé du moyen en défense tiré des exigences constitutionnelles, que la requête de M. Bouillon doit être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. Bouillon est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Gilles Bouillon, à la ministre des armées et au ministre de l'intérieur.

3 LIBERTE D'EXPRESSION

3.1 CE (SSR 7/2), 12 janvier 2011, M. Matelly, [n°338461](#), publié

Considérant que, selon l'article L. 4121-2 du code de la défense, relatif à l'exercice des droits civils et politiques des militaires : « Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres. / Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression (...) » ; qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 4137-1 et L. 4137-2 du même code, les fautes ou manquements commis par les militaires les exposent à des sanctions disciplinaires réparties en trois groupes et qui sont, respectivement, pour le premier : l'avertissement, la consigne, la réprimande, le blâme, les arrêts et le blâme du ministre ; pour le deuxième : l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours privative de toute rémunération, l'abaissement temporaire d'échelon et la radiation du tableau d'avancement ; et, enfin, pour le troisième groupe : le retrait d'emploi, défini par les dispositions de l'article L. 4138-15 et la radiation des cadres ; que l'article L. 4138-15 dispose que : « Le retrait d'emploi par mise en non-activité est prononcé pour une durée qui ne peut excéder douze mois. (...) / Le

temps passé dans la position de non-activité par retrait d'emploi ne compte ni pour l'avancement ni pour l'ouverture et la liquidation des droits à pension de retraite (...) » ;

Considérant que, par le décret contesté du 12 mars 2010, le Président de la République a, en application de ces dispositions, prononcé à l'encontre de M. MATELLY, chef d'escadron de la gendarmerie nationale, la radiation des cadres par mesure disciplinaire ; que cette sanction est motivée par le fait que cet officier, qui avait déjà fait l'objet en 2007 d'un blâme du ministre pour manquement à son devoir de réserve, a, d'une part, cosigné un article critiquant la politique gouvernementale de rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, publié le 30 décembre 2008 sur un site internet d'information, et, d'autre part, participé le lendemain à une émission radiophonique portant sur le même thème ;

Considérant que les interventions médiatiques reprochées à M. MATELLY, critiquant directement la politique d'organisation des deux grands services français dédiés à la sécurité publique au moment même où celle-ci était en débat devant le Parlement, excédaient les limites que les militaires doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques ; qu'elles sont ainsi de nature à justifier le prononcé de l'une des sanctions disciplinaires prévues par les articles L. 4137-1 et L. 4137-2 du code de la défense ; que ni la circonstance que l'intéressé collabore, avec l'accord de sa hiérarchie, à des travaux du Centre national de la recherche scientifique, qualité qui ne lui confère pas le statut de chercheur et ne lui permet en tout état de cause pas de se prévaloir de la liberté d'expression reconnue aux universitaires, ni celle qu'il occuperait un rang modeste dans la hiérarchie militaire ne sauraient l'exonérer de sa responsabilité quant aux propos ainsi tenus ;

Considérant toutefois qu'eu égard à l'ensemble des données de l'espèce et notamment à la teneur des propos tenus qui expriment une critique de fond présentée comme une défense du corps d'appartenance de l'intéressé et formulée en termes mesurés, sans caractère polémique, ainsi qu'à l'excellente manière de servir de cet officier attestée par les notations produites au dossier, l'autorité disciplinaire, qui disposait d'un éventail de sanctions de natures et de portées différentes, notamment de la possibilité de prendre, au sein même du troisième groupe de sanctions, une mesure de retrait d'emploi allant jusqu'à douze mois en vertu des dispositions de l'article L. 4138-15 du code de la défense, a, en faisant le choix de la plus lourde, celle de la radiation des cadres, qui met définitivement fin au lien entre le militaire et la gendarmerie, prononcé à l'encontre de ce dernier une sanction manifestement disproportionnée ; qu'il suit de là que M. MATELLY est fondé à demander l'annulation du décret attaqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public (...) prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ;

Considérant qu'eu égard aux motifs de la présente décision, l'annulation du décret attaqué implique nécessairement que le ministre de la défense procède à la réintégration de M. MATELLY ; qu'en revanche il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Considérant qu'il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. MATELLY de la somme de 3 000 euros ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le décret du 12 mars 2010 du Président de la République, radiant M. Jean-Hugues MATELLY des cadres de la gendarmerie nationale par mesure disciplinaire, est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de la défense de réintégrer M. MATELLY à la date de sa radiation des cadres de la gendarmerie nationale.

Article 3 : L'Etat versera à M. MATELLY la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. Jean-Hugues MATELLY, au Premier ministre et au ministre de la défense.

3.2 CE (SSR 7/2), 22 septembre 2017, M. Piquemal, [n°404921](#), [mentionné](#)

1. Considérant que, par un décret du Président de la République du 23 août 2016, M. Piquemal, général de corps d'armée en deuxième section, a été radié des cadres par mesure disciplinaire pour manquement aux obligations de réserve et de loyauté auxquelles il était astreint à l'occasion d'une manifestation qui a eu lieu le 6 février 2016 à Calais ; que M. Piquemal demande au Conseil d'Etat d'annuler ce décret pour excès de pouvoir ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 4121-1 du code de la défense : « *Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre* » ; qu'aux termes de l'article L. 4121-2 du même code : « *Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres/ Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 4141-1 du même code : « *Les officiers généraux sont répartis en deux sections : / (...) 2° La deuxième section comprend les officiers généraux qui, n'appartenant pas à la première section, sont maintenus à la disposition du ministre de la défense / (...) Les officiers généraux peuvent être radiés des cadres.* » ; qu'aux termes de l'article L. 4141-4 du même code : « *Les dispositions de l'article L. 4121-2, (...) et du b du 3° de l'article L. 4137-2 sont applicables à l'officier général de la deuxième section lorsqu'il n'est pas remplacé en première section par le ministre de la défense* » ; qu'aux termes du 3° de l'article L. 4137-2 du même code : « *3° Les sanctions du troisième groupe sont : (...) /b) La radiation des cadres ou la résiliation du contrat.* » ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que les officiers généraux placés dans la deuxième section sont soumis à l'obligation de réserve exigée par l'état militaire et, d'autre part, que seule la sanction disciplinaire de radiation des cadres peut leur être appliquée ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 4141-7 du code de la défense, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Pour l'application à un officier général des sanctions prévues au 3° de l'article L. 4137-2, l'avis du conseil d'enquête mentionné à l'article L. 4137-3 est remplacé par celui du conseil supérieur de l'armée ou de la formation rattachée à laquelle il appartient. La décision entraîne, en cas de radiation des cadres, la radiation de la première ou de la deuxième section des officiers généraux.* » ; qu'il résulte de ces dispositions que M. Piquemal ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article R. 4137-72 du code de la défense, qui prévoient que le rapporteur devant le conseil d'enquête mentionné à l'article L. 4137-3 doit détenir un grade supérieur à celui du militaire déféré devant ce conseil, qui ne sont pas applicables à la procédure disciplinaire devant le conseil supérieur de l'armée ou de la formation rattachée siégeant disciplinairement, qui est régie par les articles R. 4137-93 et suivants du code de la défense ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que l'avis du conseil supérieur de l'armée de terre n'aurait pas précisé les motifs pour lesquels M. Piquemal était susceptible d'être rappelé en première section est, en tout état de cause, dépourvue d'incidence sur la légalité de la décision attaquée ;

5. Considérant, en dernier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la décision de sanction dont a fait l'objet M. Piquemal comporte l'énoncé des motifs de droit et de fait qui en constituent le fondement ; qu'ainsi, et alors même qu'elle ne retranscrit pas le détail des propos reprochés au requérant, elle est, contrairement à ce qui est soutenu, suffisamment motivée au regard des exigences de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

6. Considérant, en premier lieu, que la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 4141-4 du code de la défense, citées au point 2, ne peut être utilement contestée devant le Conseil d'Etat, statuant au contentieux en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne s'est pas fondée sur la circonstance que M. Piquemal aurait eu la qualité d'organisateur ou d'instigateur de la manifestation du 6 février 2016 mais sur le fait qu'il a participé à cette manifestation alors même qu'elle avait été interdite par arrêté préfectoral et que, n'ignorant pas cette interdiction, il a appelé à maintenir la participation à cette manifestation ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait l'autorité de la chose jugée attachée au jugement du 26 mai 2016 par lequel le tribunal correctionnel de Boulogne-sur-Mer a relaxé M. Piquemal du chef de poursuite de délit d'organisation d'une

manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ne peut qu'être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, que les officiers généraux placés dans la deuxième section sont, ainsi qu'il a été dit, soumis à l'obligation de réserve qui s'impose à tout militaire ; qu'il ressort des pièces du dossier que M. Piquemal a participé à une manifestation interdite par l'autorité préfectorale et a appelé au maintien de la participation à cette dernière alors qu'il n'ignorait pas cette interdiction, ainsi qu'il l'a reconnu dans le cadre de l'enquête disciplinaire ; qu'il a pris publiquement la parole, devant la presse, au cours de cette manifestation pour critiquer de manière virulente l'action des pouvoirs publics, notamment la décision d'interdire la manifestation, et l'action des forces de l'ordre, en se prévalant de sa qualité d'officier général et des responsabilités qu'il a exercées dans l'armée, alors même qu'il ne pouvait ignorer, contrairement à ce qu'il soutient, le fort retentissement médiatique de ses propos ; que s'il soutient qu'il n'était pas en service et qu'il portait une tenue civile, que la manifestation a été brève et qu'il a déféré à la sommation de dispersion des forces de l'ordre, qu'il n'a tenu que des propos oraux, qui ne présentaient aucun caractère injurieux, irrespectueux ou violent à l'égard des institutions, enfin qu'il n'était animé d'aucune volonté de déloyauté à l'égard de sa hiérarchie, les faits rappelés ci-dessus caractérisent des manquements de M. Piquemal à ses obligations, à l'occasion de la manifestation du 6 février, de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que, eu égard à la gravité de ces manquements, et en dépit des états de service de M. Piquemal et du fait qu'il n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire, l'autorité disciplinaire n'a pas pris une sanction disproportionnée en prononçant la radiation des cadres prévue par les dispositions précitées du 3° de l'article L. 4137-2 du code de la défense ;

10. Considérant, en cinquième lieu, que M. Piquemal n'est pas fondé à soutenir qu'en sanctionnant les manquements mentionnés au point 8 en application de ces dispositions, l'autorité disciplinaire aurait méconnu les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantissent à toute personne le droit à la liberté d'expression et celui de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, dès lors que la restriction apportée à sa liberté d'expression par l'obligation de réserve qui s'imposait à lui poursuit un but légitime au sens de ces stipulations ; que, eu égard à la situation particulière des officiers généraux placés dans la deuxième section, qui n'exercent plus d'activité militaire, M. Piquemal n'est pas non plus fondé à soutenir que les dispositions de l'article L. 4141-4 du code de la défense, citées au point 2 ci-dessus, méconnaîtraient les stipulations des articles 8 à 11 et 14 de la même convention en tant qu'elles prévoient comme seule sanction disciplinaire pour ces officiers généraux la radiation des cadres ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Piquemal n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'il attaque ; que, par suite, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. Piquemal est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Christian Piquemal et à la ministre des armées.

3.3 CE (SSR 7/2), 27 juin 2018, M. d'Argent de Deux Fontaines, n°412541, mentionné

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. d'Argent de Deux Fontaines, capitaine de la gendarmerie nationale, commandait, au moment des faits ayant motivé la sanction contestée, un escadron de gendarmerie mobile ; que, par la décision attaquée du 12 mai 2017, le commandant de la région de gendarmerie d'Ile-de-France a infligé à M. d'Argent de Deux Fontaines un blâme au motif qu'il avait adopté un comportement en inadéquation avec celui qui est attendu d'un officier de gendarmerie, en publiant régulièrement sur des sites de médias en ligne, sous un pseudonyme, des articles polémiques sur des sujets relatifs à la politique menée par le Gouvernement et en faisant preuve de négligences quant à l'utilisation des médias sociaux et la protection de ses données personnelles ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 4137-15 du code de la défense : « *Avant d'être reçu par l'autorité militaire de premier niveau dont il relève, le militaire a connaissance de l'ensemble des pièces et documents au vu desquels il est envisagé de le sanctionner* » ; que M. d'Argent de Deux Fontaines soutient qu'il n'a pas été mis à même d'avoir accès à l'ensemble des pièces du dossier au vu desquelles la sanction disciplinaire contestée lui a été infligée ; qu'il se prévaut à cet égard de l'absence de deux documents à sa décharge ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que, comme il le reconnaît lui-même, ces documents consistaient dans deux comptes-rendus, qu'il avait rédigés à la demande de sa hiérarchie et qui ne comportaient, en conséquence, aucun élément dont il n'avait pas eu connaissance, de ses activités extra-professionnelles de publication sur des sites internet ; que si ces comptes rendus étaient absents de son dossier disciplinaire auquel il a eu accès, il lui était parfaitement loisible de transmettre à l'autorité militaire tout document complémentaire qu'il aurait estimé utile ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure de sanction ne peut qu'être écarté ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 4111-1 du code de la défense : « *L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* » ; qu'aux termes de l'article L. 4121-1 du même code : « *Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre* » ; qu'aux termes de l'article L. 4121-2 du même code : « *Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres / Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure, qui figure dans le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour l'exécution de leurs missions de sécurité intérieure : « *Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. / En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale* » ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre d'activités extraprofessionnelles, M. d'Argent de Deux Fontaines a publié, sous un pseudonyme, sur plusieurs sites internet relayés par les réseaux sociaux, de nombreux articles critiquant en des termes outranciers et irrespectueux l'action de membres du Gouvernement et la politique étrangère et de défense française ; qu'il s'est prévalu, dans ces publications, de sa qualité d'ancien élève de l'école Saint-Cyr et de l'école des officiers de la gendarmerie nationale ; qu'alors pourtant qu'il avait été mis en garde à ce sujet, il a poursuivi ces publications ; que ces faits, même s'ils ont été commis en dehors du service et sans utiliser les moyens du service et si l'intéressé ne faisait pas état de sa qualité de militaire, sont constitutifs d'une violation de l'obligation de réserve à laquelle sont tenus les militaires à l'égard des autorités publiques, même en dehors du service et fût-ce sous couvert d'anonymat ; que les manquements reprochés à M. d'Argent des Deux Fontaines, dont l'inexactitude matérielle n'est pas établie, étaient constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

5. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 4137-2 du code de la défense : « *1° Les sanctions du premier groupe sont : / a) L'avertissement ; / b) La consigne ; / c) La réprimande ; / d) Le blâme ; / e) Les arrêts ; / f) Le blâme du ministre* » ; qu'en égard à la virulence des propos tenus par l'intéressé, à la répétition des faits, au grade et aux responsabilités de M. d'Argent des Deux Fontaines et alors même que sa manière de servir aurait par ailleurs donné satisfaction, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce et au regard de la marge d'appréciation dont elle disposait, pris une sanction disproportionnée en lui infligeant un blâme ;

6. Considérant, en quatrième lieu, que M. d'Argent des Deux Fontaines n'est pas fondé à soutenir qu'en sanctionnant les manquements mentionnés au point 4, l'autorité disciplinaire aurait méconnu les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantissent à toute personne le droit à la liberté d'expression et celui de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, dès lors que la restriction apportée à sa liberté d'expression par l'obligation de réserve qui s'imposait à lui poursuit un but légitime, au sens de ces stipulations ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. d'Argent de Deux Fontaines n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque ; que ses conclusions à fins d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. d'Argent de Deux Fontaines est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Hervé d'Argent de Deux Fontaines et à la ministre des armées

3.4 CE (SSR 7/2), 20 juillet 2021, M. Morra, [n°444784](#), mentionné

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que M. Morra, capitaine dans la gendarmerie nationale et fondateur de l'association des forces armées réunies dont il assurait la présidence, s'est vu infliger le 26 décembre 2018 par la ministre des armées la sanction de blâme du ministre, à raison de propos qu'il a tenus à plusieurs reprises en 2017 sur le site internet de l'association et sur une plateforme de partage en ligne à l'encontre de différentes autorités politiques, administratives et judiciaires.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « (...) peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / (...) 3° Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, le chef du contrôle général des armées, le major général des armées, les majors généraux de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie et les sous-chefs de l'état-major des armées (...) ». Le major général de la gendarmerie nationale tenait de ces dispositions compétence pour signer, au nom de la ministre des armées, la décision de sanction en litige.

3. En deuxième lieu, aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne la légalité d'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un militaire à l'apposition du sceau de la République française sur la décision prise.

4. En troisième lieu, la circonstance que le formulaire utilisé par l'administration pour la procédure disciplinaire ait comporté une référence à une instruction du ministre de la défense du 30 mai 2006 abrogée par une instruction du 12 juin 2014 est, par elle-même, sans incidence sur la régularité de la décision attaquée.

5. En quatrième lieu, la décision de sanction litigieuse comporte l'énoncé des motifs de droit et de fait qui en constituent le fondement. Par suite, elle est suffisamment motivée au regard des exigences de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

6. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 4137-15 du code de la défense: « Avant qu'une sanction ne lui soit infligée, le militaire a le droit de s'expliquer oralement ou par écrit, seul ou accompagné d'un militaire en activité de son choix sur les faits qui lui sont reprochés devant l'autorité militaire de premier niveau dont il relève. Au préalable, un délai de réflexion, qui ne peut être inférieur à un jour franc, lui est laissé pour organiser sa défense. / Lorsque la demande de sanction est transmise à une autorité militaire supérieure à l'autorité militaire de premier niveau, le militaire en cause peut également s'expliquer par écrit sur ces faits auprès de cette autorité supérieure. L'explication écrite de l'intéressé ou la renonciation écrite à l'exercice du droit de s'expliquer par écrit est jointe au dossier transmis à l'autorité militaire supérieure. / Avant d'être reçu par l'autorité militaire de premier niveau dont il relève, le militaire a connaissance de l'ensemble des pièces et documents au vu desquels il est envisagé de le sanctionner ». Si M. Morra soutient qu'il n'a pas eu connaissance des avis de l'autorité militaire de premier niveau et de celle de deuxième niveau, visés par la décision contestée, il ressort des pièces du dossier que ces avis ne comportent aucun élément nouveau et se bornent à transmettre la demande de sanction à l'autorité militaire supérieure compétente pour prendre la sanction susceptible d'être infligée à l'intéressé, compte tenu de la nature des faits ou du comportement qui lui sont reprochés. Aucune disposition du code de la défense n'imposant leur communication au militaire, non plus d'ailleurs qu'un nouvel entretien avec l'autorité de premier niveau, le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas obtenu communication de l'ensemble des pièces de la procédure disciplinaire ne peut qu'être écarté.

7. En sixième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'autorité militaire de premier niveau a invité à plusieurs reprises M. Morra, placé en congé de longue durée pour maladie du 11 juillet 2017 au 11 janvier 2019, à proposer des dates pour la tenue d'un entretien et à lui faire parvenir ses observations en défense. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'état de santé de M. Morra l'aurait privé de la faculté de présenter des observations écrites

en application du premier alinéa de l'article R. 4137-15 du code de la défense. Par suite, le moyen tiré de ce que la sanction litigieuse aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 4121-2 du code de la défense : « *Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres. / Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression (...) / Indépendamment des dispositions du code pénal relatives à la violation du secret de la défense nationale et du secret professionnel, les militaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la loi, les militaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent (...)* ». Aux termes de l'article L. 4126-4 du même code : « *Sans préjudice de l'article L. 4121-2, les membres des associations professionnelles nationales de militaires jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression pour les questions relevant de la condition militaire* ».

9. Si, en vertu de ces dispositions, les membres des associations professionnelles nationales de militaires peuvent exprimer des positions publiques sur les questions relevant de la condition militaire, les propos qu'ils tiennent publiquement ne sauraient excéder les limites que les militaires doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques. En particulier, la circonstance qu'il soit membre d'une association professionnelle nationale de militaires ne saurait permettre à un militaire de tenir des propos diffamatoires ou outranciers à l'égard de cadres de l'armée ou des appréciations sur l'action d'autres autorités publiques.

10. Il ressort des pièces du dossier que M. Morra a tenu et publié sur des sites internet, à de nombreuses reprises, des propos outranciers à l'égard de plusieurs cadres de l'armée, notamment le directeur général de la gendarmerie nationale, et qu'il a également tenu des propos déplacés sur l'action du Président de la République. La circonstance alléguée par le requérant qu'il serait président d'une association professionnelle nationale de militaires ne saurait, en tout état de cause, justifier l'expression de tels propos. Il s'ensuit que les faits reprochés à l'intéressé étaient de nature à justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire.

11. Aux termes de l'article L. 4137-1 du code de la défense : « *Sans préjudice des sanctions pénales qu'ils peuvent entraîner, les fautes ou manquements commis par les militaires les exposent : / 1° A des sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 4137-2 (...)* ». Aux termes de l'article L. 4137-2 du même code : « *Les sanctions disciplinaires applicables aux militaires sont réparties en trois groupes : / 1° Les sanctions du premier groupe sont : / a) L'avertissement ; / b) La consigne ; / c) La réprimande ; / d) Le blâme ; / e) Les arrêts ; / f) Le blâme du ministre* ». Eu égard à la nature des propos tenus publiquement et à leur répétition, l'autorité disciplinaire n'a pas pris une sanction disproportionnée en infligeant à M. Morra un blâme du ministre.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. Morra n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'il attaque. Ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. Morra est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Paul Morra et à la ministre des armées.

4 DROITS LIES A LA CITOYENNETE

4.1 CC, 28 novembre 2014, décision [n°2014-432](#) QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 46 et du dernier alinéa de l'article L. 237 du code électoral

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral : « Les fonctions de militaire de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale, sont incompatibles avec les mandats qui font l'objet du livre I » ; que ce livre Ier est relatif à l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ;

2. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 237 du même code : « Les personnes désignées à l'article L. 46 et au présent article qui seraient élues membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. À défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, elles seront réputées avoir opté pour la conservation dudit emploi » ;

3. Considérant que, selon le requérant, l'incompatibilité générale entre les fonctions de militaire de carrière et l'exercice de tout mandat électif entrant dans le champ d'application de l'article L. 46 du code électoral, et spécialement au sein de l'assemblée délibérante d'une collectivité municipale n'est pas justifiée par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; que, par suite, les dispositions contestées méconnaîtraient le droit d'exercer un mandat électif dont jouit tout citoyen en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral et les mots : « à l'article L. 46 et » figurant au dernier alinéa de l'article L. 237 du même code ;

- SUR LES DISPOSITIONS SOUMISES À L'EXAMEN DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi dans les conditions prévues par cet article que de dispositions de nature législative ;

6. Considérant, en premier lieu, que l'incompatibilité des fonctions de militaire de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale, avec les mandats électifs a été instaurée par l'article 3 de l'ordonnance du 17 août 1945 susvisée ; que ces dispositions ont été codifiées successivement à l'article 60 du code électoral par le décret du 1er octobre 1956 susvisé puis à l'article L. 46 de ce code par le décret du 27 octobre 1964 susvisé ; que les règles selon lesquelles il est mis fin à l'incompatibilité sus-évoquée ont été prévues par l'article 3 de l'ordonnance du 17 août 1945 ; que ces dispositions ont été codifiées successivement à l'article 258 du code électoral par le décret du 1er octobre 1956 puis à l'article L. 237 de ce code par le décret du 27 octobre 1964 ; que ces codifications sont intervenues à droit constant ; que, par suite, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral et les mots : « à l'article L. 46 et » figurant au dernier alinéa de l'article L. 237 du même code revêtent le caractère de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution ; qu'il y a lieu pour le Conseil constitutionnel d'en connaître ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral, les fonctions de militaire de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale, sont incompatibles avec les mandats qui font l'objet du livre Ier du code électoral ; que ce livre est relatif à l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ; que l'article 25 de la Constitution du 4 octobre 1958 a confié à une loi organique le soin de fixer notamment « le régime des inéligibilités et des incompatibilités » pour chaque assemblée du Parlement ; que l'ordonnance du 24 octobre 1958 susvisée a fixé le régime des incompatibilités avec l'exercice du mandat parlementaire ; qu'il résulte de cette disposition de la Constitution ainsi que des dispositions organiques prises

pour son application que l'incompatibilité instaurée par l'article L. 46 du code électoral ne s'applique pas au mandat de député ;

8. Considérant, en outre, qu'en application de l'article L. 342 du code électoral, le mandat de conseiller régional est incompatible, dans toute la France, avec les fonctions énumérées à l'article L. 46 ; qu'en application de l'article L. 368, il en est de même pour le mandat de conseiller à l'assemblée de Corse et, en application de l'article L. 558-15, avec les mandats de conseiller à l'assemblée de Guyane ou de conseiller à l'assemblée de Martinique ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 344 : « Tout conseiller régional qui, au moment de son élection, est placé dans l'une des situations prévues aux articles L. 342 et L. 343 dispose d'un délai d'un mois à partir de la date à laquelle son élection est devenue définitive pour démissionner de son mandat ou mettre fin à la situation incompatible avec l'exercice de celui-ci. Il fait connaître son option par écrit au représentant de l'État dans la région, qui en informe le président du conseil régional. À défaut d'option dans le délai imparti, il est réputé démissionnaire de son mandat ; cette démission est constatée par arrêté du représentant de l'État dans la région » ; que, conformément à l'article L. 368, cette disposition est applicable aux conseillers à l'assemblée de Corse ; que l'article L. 558-17 prévoit une disposition identique pour les conseillers à l'assemblée de Guyane et les conseillers à l'assemblée de Martinique ; que le Conseil n'est pas saisi de ces dispositions ;

- SUR LA CONFORMITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES AUX DROITS ET LIBERTÉS QUE LA CONSTITUTION GARANTIT :

9. Considérant qu'aux termes des articles 5 et 15 de la Constitution, le Président de la République est le chef des armées, il assure, par son arbitrage, la continuité de l'État et il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ; qu'aux termes des articles 20 et 21 de la Constitution, le Gouvernement dispose de la force armée et le Premier ministre est responsable de la défense nationale ; qu'en application de ces dispositions, sans préjudice de celles de l'article 35 de la Constitution, le Gouvernement décide, sous l'autorité du Président de la République, de l'emploi de la force armée ; que l'exercice de mandats électoraux ou fonctions électives par des militaires en activité ne saurait porter atteinte à cette nécessaire libre disposition de la force armée ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

11. Considérant que si le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives et activités ou fonctions professionnelles, la restriction ainsi apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ;

12. Considérant que l'incompatibilité instituée par le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral est applicable tant aux militaires de carrière qu'aux militaires admis à servir en vertu d'un contrat dans les conditions prévues par l'article L. 4132-6 du code de la défense ;

13. Considérant qu'aux termes de la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4111-1 du code de la défense : « L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité » ; que, selon l'article L. 4121-1 dudit code : « Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre » ; que, selon le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4121-2 : « Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 4121-3 : « Il est interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique » ; que son deuxième alinéa dispose : « Sous réserve des inéligibilités prévues par la loi, les militaires peuvent être candidats à toute fonction publique élective ; dans ce cas, l'interdiction d'adhésion à un parti politique prévue au premier alinéa est suspendue pour la durée de la campagne électorale. En cas d'élection et d'acceptation du mandat, cette suspension est prolongée pour la durée du mandat » ; que, selon le troisième alinéa : « Les militaires qui sont élus et qui acceptent leur mandat sont placés dans la position de détachement

prévue à l'article L. 4138-8 » ; que l'article L. 4121-5 dispose, en son premier alinéa, que « Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu », et en ses deux derniers alinéas, que « La liberté de résidence des militaires peut être limitée dans l'intérêt du service. Lorsque les circonstances l'exigent la liberté de circulation des militaires peut être restreinte » ;

14. Considérant, en premier lieu, qu'en égard aux modalités de l'élection des conseillers généraux et aux exigences inhérentes à l'exercice de leur mandat, en prévoyant une incompatibilité entre les fonctions de militaire de carrière ou assimilé et ce mandat, les dispositions contestées ont institué, au regard des obligations particulières attachées à l'état militaire ci-dessus rappelées, une interdiction qui, par sa portée, n'excède pas manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; qu'il en va de même pour l'incompatibilité avec le mandat de conseiller communautaire ;

15. Considérant toutefois, en deuxième lieu, qu'en rendant incompatibles les fonctions de militaire de carrière ou assimilé avec le mandat de conseiller municipal, le législateur a institué une incompatibilité qui n'est limitée ni en fonction du grade de la personne élue, ni en fonction des responsabilités exercées, ni en fonction du lieu d'exercice de ces responsabilités, ni en fonction de la taille des communes ; qu'en égard au nombre de mandats municipaux avec lesquels l'ensemble des fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont ainsi rendues incompatibles, le législateur a institué une interdiction qui, par sa portée, excède manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; que, par suite, le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral doit être déclaré contraire à la Constitution ; que, par voie de conséquence, les mots : « à l'article L. 46 et » figurant au dernier alinéa de l'article L. 237 du même code doivent être également déclarés contraires à la Constitution ;

- SUR LES EFFETS DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ

16. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

17. Considérant que l'abrogation immédiate du premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral aurait pour effet de mettre un terme non seulement à l'incompatibilité des fonctions de militaire de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale, avec le mandat de conseiller municipal mais également à l'incompatibilité de ces fonctions avec le mandat de conseiller général ou avec le mandat de conseiller communautaire et avec les autres mandats électifs locaux auxquels elle est applicable par renvoi au premier alinéa de l'article L. 46 ; qu'afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité du premier alinéa de l'article L. 46, il y a lieu de reporter cette abrogation au 1er janvier 2020 ou au prochain renouvellement général des conseils municipaux s'il intervient avant cette date,

D É C I D E :

Article 1er.- Le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral et les mots : « à l'article L. 46 et » figurant au dernier alinéa de l'article L. 237 du même code sont contraires à la Constitution.

Article 2.- La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet dans les conditions fixées au considérant 17.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

4.2 Code électoral

Article L. 46

Version en vigueur depuis le 01 janvier 2020

Modifié par LOI n°2018-607 du 13 juillet 2018 - art. 33 (V)

Les fonctions de militaire en position d'activité sont incompatibles avec les mandats qui font l'objet du présent livre.

Le présent article n'est pas applicable au réserviste exerçant une activité en vertu d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité. Toutefois, le réserviste de la gendarmerie nationale ne peut exercer cette activité au sein de la circonscription à l'intérieur de laquelle il exerce un mandat.

Par dérogation au premier alinéa, les fonctions de militaire en position d'activité sont compatibles avec :

1° Le mandat de conseiller municipal dans les communes de moins de 9 000 habitants ;

2° Le mandat de conseiller communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant moins de 25 000 habitants.

5 DROIT D'ASSOCIATION

5.1 CEDH, 2 octobre 2014, Association de défense des droits des militaires c/ France et M. Matelly c/ France, [n°10609/10](#)

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 10609/10) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet État, M. Jean-Hugues Matelly (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 février 2010 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par Me D. Dassa Le Deist, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue que l'ordre qui lui a été donné, en sa qualité de gendarme, de ne plus adhérer à une association, constitue une violation de l'article 11 de la Convention.

4. Le 28 juin 2011, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est officier de gendarmerie. Il exerce les fonctions de contrôleur de gestion de la région de gendarmerie de Picardie depuis 2005. Par ailleurs, il est chercheur associé dans un laboratoire rattaché au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

6. En avril 2007, fut créé un forum sur internet, intitulé « gendarmes et citoyens », que le requérant décrit comme un espace administré et modéré, destiné à permettre l'expression et l'échange entre les gendarmes et les citoyens.

7. Fin mars 2008, une association baptisée « Forum gendarmes et citoyens » (ci-après « l'association ») se constitua pour donner un cadre juridique à cet espace, le requérant en étant membre fondateur puis vice-président. Outre des civils ou des gendarmes retraités, d'autres militaires de la gendarmerie en activité participèrent à l'association en tant que membres, certains siégeant au conseil d'administration.

8. L'objet de l'association, tel qu'il ressort de l'article 2 de ses statuts, déposés à la sous-préfecture de Brest, était le suivant :

« Faciliter l'expression et l'information des gendarmes et des citoyens sur la situation et le fonctionnement des forces de sécurité et de défense, en vue de renforcer la compréhension et les liens entre les citoyens et les agents de la force publique qu'ils entretiennent pour l'intérêt de tous, conformément aux principes posés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; mettre à la disposition de ses membres et du public des forums en ligne et éditer des publications électroniques ou autres ; mener et publier toutes études, analyses et réflexions

utiles en vue de la transparence, l'efficacité, la qualité du service public de sécurité au bénéfice des citoyens et de la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes. »

9. Cette association, outre la responsabilité du forum internet, édita une revue de presse et une revue numérique.

10. Le 6 avril 2008, le requérant informa par courrier le directeur général de la gendarmerie nationale de la création de l'association. Exposant son objet, il précisa qu'elle s'adressait notamment aux militaires en activité, leur permettant d'exercer les « nouvelles possibilités d'expression offertes par leur statut ». Il ajouta qu'elle souhaitait développer l'information, la réflexion et les propositions sur les questions de sécurité et de défense, sans oublier la situation des personnels. Cependant, il indiqua que l'association n'avait pas de caractère professionnel, son objet étant centré sur la communication.

11. Un autre courrier avait été précédemment adressé par le requérant à la revue L'Essor de la gendarmerie pour expliquer le positionnement de l'association et préciser que la présence importante de gendarmes en activité en son sein, notamment parmi son conseil d'administration, n'en faisait pas une association professionnelle.

12. Dans un entretien accordé à ce même périodique en mai 2008, le sous-directeur des ressources humaines de la gendarmerie précisa que, le 12 avril 2008, le directeur général avait indiqué qu'il se prononcerait sur la situation née de la création de cette association après avoir analysé la compatibilité de l'adhésion de gendarmes en activité avec leur statut.

13. Le 26 mai 2008, l'annonce officielle de la création de l'association fut publiée au Journal officiel de la République française.

14. Le 27 mai 2008, le directeur général de la gendarmerie nationale donna l'ordre au requérant et aux autres gendarmes en activité membres de l'association d'en démissionner sans délai et de lui en rendre compte par écrit sous huit jours, sous peine d'application de la réglementation applicable en cas de violation des dispositions statutaires. Il estima que l'association présentait les caractéristiques d'un groupement professionnel à caractère syndical, étant destinée à participer à « la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes ».

15. Le 28 mai 2008, le requérant écrivit au nom de l'association au directeur général afin de l'informer que celle-ci était prête à modifier dans ses statuts les mentions ambiguës au regard des obligations militaires. Sans faire référence au courrier précédent qu'il n'avait apparemment pas encore reçu, il mentionna que des militaires en activité participaient à « de nombreuses associations de type professionnel » sans qu'ils soient inquiétés, citant notamment « la Saint-Cyrienne » ou l'association éditrice de la revue Essor de la gendarmerie.

16. Le 5 juin 2008, il démissionna de l'association.

17. Le 9 juin 2008, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le requérant et l'association, se déclara incompétent pour ordonner le retrait ou la suspension de la décision contestée du directeur général, en l'absence de voie de fait justifiant la compétence des juridictions judiciaires, dès lors que cette décision n'était pas manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'autorité militaire.

18. Le 26 juillet 2008, l'association se réunit en assemblée générale extraordinaire. Un nouveau conseil d'administration fut désigné. Les statuts furent modifiés pour supprimer la mention ayant motivé l'ordre de démission donné aux membres militaires en activité, à savoir « la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes ».

19. Le 27 octobre 2008, après avis de la commission de recours, le ministre de la Défense rejeta le recours administratif préalable du requérant contre la décision litigieuse, considérant qu'aucun militaire en activité ne pouvait adhérer à l'association, dès lors qu'elle revêtait, au regard de ses modalités d'action, de ses statuts et des objectifs affichés sur son site internet, les caractéristiques d'un groupement professionnel au sens de la loi applicable.

20. Le 5 novembre 2008, le requérant saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision ministérielle.

21. Le 21 janvier 2010, le secrétariat de la 7^{ème} sous-section du contentieux lui adressa un avis d'audience pour le 29 janvier suivant.

22. Le 2 février 2010, de retour d'une permission, le requérant en accusa réception, sollicitant par courrier électronique les conclusions du rapporteur public et leur sens.

23. Le 3 février 2010, le rapporteur public lui répondit qu'il avait conclu au rejet de la requête.

24. Le requérant mentionne que les autorités militaires produisirent devant le juge administratif des pièces établies après son départ de l'association. Il s'agit de deux lettres adressées, l'une à un parlementaire le 4 septembre 2008 et l'autre au ministre de l'Intérieur le 6 novembre 2008, ainsi que des projets tirés du blog de l'association le 29 septembre 2008, exposant les positions arrêtées à l'issue d'une série de débats et de vote d'avril à septembre 2007, ainsi que depuis début 2008.

25. Par un arrêt du 26 février 2010, le Conseil d'Etat rejeta la requête du requérant. Il estima tout d'abord que son grief relatif à la prévisibilité de la notion de groupement militaire professionnel à caractère syndical et des règles de la discipline militaire n'était pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier la portée. Il considéra par ailleurs que la disposition légale applicable constituait une restriction légitime au sens des articles 10 et 11 de la Convention, ne faisant pas obstacle à l'adhésion des personnes concernées à d'autres groupements que ceux ayant pour objet la défense de leur intérêt professionnel. Il ajouta que le caractère exécutoire de plein droit de la décision litigieuse n'avait pas pour effet d'interdire l'exercice de voies de recours et précisa que le refus de la commission de recours de prendre en compte des faits postérieurs à sa saisine n'était pas incompatible avec les articles 6 et 13 de la Convention. Il considéra encore que l'existence d'autres associations de militaires, à la supposer démontrée, n'avait pas d'influence sur la légalité de la décision en cause. Enfin, il jugea qu'il ressortait des pièces du dossier que l'association « Forum gendarmes et citoyens » constituait un groupement professionnel au sens de la loi applicable, son objet étant, entre autres, la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes.

II. LE DROIT INTERNE ET EUROPEEN PERTINENTS

A. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le code de la Défense

26. Les dispositions pertinentes relatives à l'exercice des droits civils et politiques par le personnel militaire sont issues d'une loi no 2005-270 du 24 mars 2005, reprenant pour l'essentiel les dispositions de l'ancien article 10 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, et figurent dans le code de la défense aux articles suivants :

Article L. 4121-1

« Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre. »

Article L. 4121-2

« Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres.

Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression. Elle ne fait pas obstacle au libre exercice des cultes dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte. (...) »

Article L. 4121-3

« Il est interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique. (...) »

Article L. 4121-4

« L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire.

L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.

Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance. »

27. Le statut de la gendarmerie a par ailleurs connu une réforme importante initiée en 2002 et parachevée par la loi no 2009-971 du 3 août 2009, qui place les gendarmes sous la tutelle du ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne leurs missions de caractère civil, comprenant notamment celles relevant de la police administrative

(article L. 3225-1 du code de la Défense). La gestion du corps proprement dite continue toutefois de relever du ministère de la Défense.

28. Cette évolution du statut de la gendarmerie a été prise en compte par le Comité européen des Droits Sociaux, dans ses conclusions pour la France des 31 mars 2002 et 31 mai 2004, dans la mesure où le rapprochement avec la police est de nature à influencer sur les contours des droits sociaux reconnus aux gendarmes au titre de la Charte sociale européenne.

2. La jurisprudence du Conseil d'État

29. Dans un arrêt Remy du 26 septembre 2007 (no 263747), le Conseil d'État a jugé qu'un groupement qui « a notamment pour objet la défense des intérêts matériels et moraux des militaires (...) constitue un groupement professionnel » auquel les militaires ne peuvent adhérer.

30. Le Conseil d'État a également jugé que « les dispositions (...) de l'article L. 4121-4 du code de la Défense, qui ne font en rien obstacle à ce que les militaires adhèrent à d'autres groupements que ceux qui ont pour objet la défense de leurs intérêts professionnels, constituent des restrictions légitimes au sens de ces stipulations de l'article 11 » de la Convention (Association de défense des droits des militaires, 11 décembre 2008, nos 306962, 307403 et 307405). Dans ses conclusions, le rapporteur public a souligné que la notion de « groupement professionnel » avait été spécialement choisie par le législateur pour être plus large que celle de « syndicat », afin de couvrir toute « structure qui servirait de paravent à une action de type syndical », et ce pour maintenir une interdiction totale de toute activité syndicale, conformément aux recommandations de la commission de révision du statut général des militaires présidée par Renaud Denoix de Saint Marc dans son rapport remis en 2003.

B. Le droit européen

1. Le Conseil de l'Europe

31. L'article 5 de La Charte sociale européenne (révisée) prévoit ce qui suit s'agissant du droit syndical :

Article 5 – Droit syndical

« En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale. »

32. Dans sa décision du 4 décembre 2000 (sur le bien-fondé de la réclamation 2/1999), le Comité européen des Droits Sociaux a considéré, en citant les travaux préparatoires de la Charte, que « les États sont autorisés à apporter « n'importe quelle limitation et même la suppression intégrale de la liberté syndicale des membres des forces armées » » (§ 28).

33. Dans ses conclusions pour la France du 31 mars 2002, le Comité a rappelé que l'article 5, repris tel quel dans la Charte révisée, autorise la suppression totale du droit syndical aux membres des forces armées, mais que, s'agissant de la police, le droit syndical peut tout au plus faire l'objet de limites. Il a ajouté que les associations professionnelles de policiers autorisées doivent être en mesure d'exercer certaines prérogatives syndicales telles que le droit de négocier les conditions de travail, la rémunération, ainsi que la liberté de réunion. Le Comité a dès lors demandé que le prochain rapport pour la France indique pourquoi il est considéré que les fonctions de la gendarmerie sont d'une nature militaire. Dans ses conclusions pour la France du 31 mai 2004, le Comité a relevé que « (...) toute action de la gendarmerie nationale s'inscrit dans un cadre statutaire militaire, tel que défini par la loi no 72-662 du 13 juillet 1972. Par conséquent, tout militaire de la gendarmerie, quels que soient la mission confiée et éventuellement le ministère au profit duquel il est employé, agit en permanence en qualité de militaire. Même si la gendarmerie est normalement amenée dans le cadre de son service à assurer différentes missions administratives ou judiciaires, son caractère militaire n'est nullement altéré ou remis en cause ».

34. Le 11 avril 2006, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation 1742 (2006) sur les droits de l'homme des membres des forces armées, par laquelle elle demande aux États membres « d'autoriser les membres des forces armées à s'organiser dans des associations professionnelles représentatives

ou des syndicats ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail, et de mettre en place des organismes consultatifs à tous les niveaux réunissant ces associations ou syndicats, représentant toutes les catégories de personnel » (9.1). Dans le même texte, elle recommande au Comité des Ministres d'adopter en faveur des membres des forces armées des lignes directrices contenant au minimum certains droits, dont le « droit à la liberté de réunion et d'association, y compris [le] droit de se syndiquer et [le] droit d'appartenir à un parti politique » (10.2.2), tout en précisant que l'exercice de ces droits peut connaître certaines restrictions.

35. Dans son rapport du 24 mars 2006 ayant abouti à l'adoption de la recommandation citée au point précédent, le rapporteur du projet notait que 19 des 42 États membres dotés de forces armées ne garantissaient pas le droit d'association à leur personnel militaire et que 35 ne garantissaient pas le droit de négociation collective, alors que seule l'Espagne avait fait officiellement une réserve à l'article 11 de la Convention.

36. Enfin, dans sa Recommandation CM/Rec(2010)4 du 24 février 2010 le Comité des Ministres a considéré que « Les membres des forces armées devraient bénéficier du droit d'adhérer à des instances indépendantes défendant leurs intérêts et du droit syndical et de négociation collective. Lorsque ces droits ne sont pas accordés, la validité de la justification donnée devrait être réexaminée, et les restrictions inutiles et disproportionnées au droit à la liberté de réunion et d'association devraient être levées » (§ 54).

2. L'Union Européenne

37. L'article 12 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se lit comme suit :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

38. Invoquant l'article 11 de la Convention, le requérant se plaint d'une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'association, dont il conteste tant la légalité, faute de prévisibilité suffisante de la loi applicable, que la légitimité, en l'absence de trouble créé, selon lui, à l'ordre dans les forces armées, et la proportionnalité, compte tenu de l'objet réel de l'association.

39. Le requérant invoque également l'article 10 de la Convention pour dénoncer la disproportion de l'ingérence constituée par l'ordre qui lui a été donné de démissionner de l'association, alors qu'aucune des publications de celle-ci auxquelles il a participé n'a été mise en cause par l'autorité militaire.

40. La Cour rappelle que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11, de sorte que l'article 11 s'envisage à la lumière de l'article 10 (voir, entre autres, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 88-89, CEDH 2003-II et *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, no 71251/01, § 33, CEDH 2007 II).

41. Elle estime toutefois que les questions que pose l'affaire se situent en réalité sur le terrain de l'article 11 de la Convention qui se lit comme suit :

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

A. Sur la recevabilité

42. La Cour constate que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des parties

a) Le requérant

43. Le requérant allègue que l'ordre qui lui a été donné par le directeur général de la gendarmerie de démissionner, sans délai, de l'association, sous peine de sanctions disciplinaires, constitue une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention.

44. Il soutient que cette ingérence n'était justifiée par aucune base légale, puisque les articles L. 4121-3 et L. 4121-4 du code de la défense interdisent aux militaires d'adhérer aux seuls « groupements ou associations à caractère politique » et « groupements professionnels militaires à caractère syndical ». Le requérant ajoute que cette dernière notion n'est pas définie en droit français et ne permet donc pas de distinguer clairement entre les associations ou groupements auxquels un militaire peut adhérer ou non. Le requérant estime également que l'arrêt Remy, rendu par le Conseil d'État le 26 septembre 2007 (paragraphe 29-30 ci-dessus), ne permet pas de considérer que la loi était suffisamment prévisible, puisque cette décision n'a été rendue que quatre mois avant la création de l'association en cause. Le requérant fait également valoir que cette association ne pouvait être qualifiée de « syndicat » au sens du code du travail.

45. Il estime ensuite que l'interdiction qui lui a été faite ne poursuit pas de but légitime, puisque ni l'objet ni l'activité de l'association en cause ne présentaient de menace pour la défense de l'ordre dans les forces armées. Le requérant ajoute que les gendarmes ne sauraient être placés en dehors de la société et qu'ils exercent au contraire leur fonction au contact des citoyens. La promotion, dans un cadre associatif, de l'expression, l'information et la communication entre citoyens et militaires ne menacerait donc pas la mission des forces armées. Il précise en outre que des associations ayant pour but la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres militaires existent depuis longtemps en France, sans menacer l'ordre dans les forces armées.

46. Il considère également que cet ordre de retrait n'était pas nécessaire dans une société démocratique, puisqu'il ne se justifiait que par sa qualité de gendarme et reposait sur une interprétation erronée des statuts de l'association. Le requérant indique que ces statuts précisent que l'association a pour but l'expression, l'information et la communication entre citoyens et militaires, et non une quelconque activité de nature syndicale. Il ajoute que l'association n'a mené aucune action démontrant une volonté de défendre les intérêts professionnels de ses membres, comme l'atteste la présence de civils en son sein.

47. Il soutient en outre que l'ordre de démissionner sans délai était manifestement disproportionné, en l'absence notamment de toute information préalable quant aux difficultés de compatibilité des statuts de l'association avec l'appartenance de certains de ses membres aux forces armées et de toute possibilité de mettre ces statuts en conformité avec le droit. Le requérant conteste en tout état de cause l'interdiction totale faite aux militaires de former des associations professionnelles ou des syndicats.

b) Le Gouvernement

48. Le Gouvernement soutient que l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'association du requérant était prévue par la loi, dont les termes étaient suffisamment clairs et prévisibles. Il indique que la définition de « groupement professionnel », auquel les gendarmes ne peuvent adhérer, a été précisée par le Conseil d'État dans son arrêt Remy du 26 septembre 2007.

49. Il affirme que le requérant ne remet pas en cause la conventionalité du principe de l'interdiction pour les militaires d'adhérer à des groupements de caractère syndical, mais conteste seulement que l'association en cause ait eu un caractère syndical. À ce titre, le Gouvernement indique que l'article 2 des statuts de l'association précise que celle-ci avait notamment pour objet la défense des conditions matérielles et morales des gendarmes et qu'elle pouvait donc être qualifiée de groupement professionnel. Il ajoute que cet objet est confirmé par les publications ultérieures de l'association produites par le requérant.

50. Le Gouvernement estime ensuite que la restriction en cause était légitime, nécessaire dans une société démocratique et proportionnée. Il considère que cette restriction à la liberté d'association et à la liberté d'expression a été imposée afin de répondre au besoin légitime de défense de l'ordre et de sûreté nationale et qu'elle est destinée à assurer l'efficacité opérationnelle des forces armées et la discipline nécessaire à ce type d'organisation. Il ajoute que les États jouissent en la matière d'une marge d'appréciation. Il se réfère à ce titre aux décisions du Comité européen des droits sociaux prises sur le fondement des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

51. Le Gouvernement soutient que l'ingérence était également nécessaire dans une société démocratique. Il fait valoir que cette restriction de la liberté d'association s'explique par la spécificité des attributions confiées à la gendarmerie, laquelle est directement rattachée aux forces armées et donc distincte de la police nationale quant à son statut et à ses missions. Il estime que cette ingérence est justifiée, d'une part, par le souci d'éviter que les forces armées ne soient déstabilisées par des mouvements revendicatifs contestant la hiérarchie et, d'autre part, par celui de garantir la neutralité de l'armée qui reste au service de la Nation toute entière.

52. Le Gouvernement considère également que cette restriction à la liberté d'association des gendarmes est proportionnée. Il soutient qu'il n'existe pas d'interdiction générale d'adhérer à des associations, mais seulement à des groupements défendant des intérêts catégoriels. Il estime par ailleurs que la liberté d'expression individuelle demeure un droit fondamental dont disposent les militaires, lequel doit toutefois être concilié avec les principes de loyauté et de réserve. Il indique que le requérant n'en a jamais été privé comme le démontrent ses publications antérieures et postérieures à l'ordre qui lui a été fait de démissionner, ainsi que de ses activités de chercheur-associé entre 1999 et 2008.

53. Enfin, le Gouvernement fait valoir que la loi française a mis en place des voies de dialogue social spécifiques au sein des forces armées, afin de garantir au mieux les intérêts collectifs des militaires. Il indique qu'au niveau national la concertation est assurée par le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), composé de représentants de militaires, qui exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires, auquel sont adjoints sept conseils de la fonction militaire (CFM) rattachés aux différentes armées, directions ou services spécifiques, afin que s'expriment les préoccupations particulières concernant les conditions de vie, d'exercice du métier de militaire ou d'organisation du travail. Il précise qu'il existe un CFM spécifique rattaché à la gendarmerie nationale, le CFMG.

54. Le Gouvernement ajoute qu'en 2005 un Haut Comité de l'évaluation de la condition militaire a été institué. Il s'agit d'un organisme indépendant, composé de sept personnalités reconnues pour leurs qualités d'analyse et d'expertise, chargé d'évaluer les évolutions susceptibles d'avoir une influence sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leur famille, ainsi que les conditions de réinsertion dans la vie civile. Cette instance rend chaque année un rapport public adressé au président de la République et transmis au Parlement, dans lequel il formule des propositions pour garantir une juste évolution de la condition militaire au regard de l'évolution de la société et établit un suivi des recommandations faites les années précédentes.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

55. La Cour rappelle que l'article 11 § 1 présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect spécial de la liberté d'association. Les termes « pour la défense de ses intérêts » qui figurent à cet article ne sont pas redondants et la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. Il doit donc être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts (Syndicat national de la police belge c. Belgique, 27 octobre 1975, §§ 38-40, série A no 19, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède, 6 février 1976, §§ 39-41, série A no 20, et Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni, nos 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 42, CEDH 2002 V).

56. Le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11 : il cite expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des « restrictions légitimes », sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause (Syndicat national de la police belge, précité, § 40, Tü̇m Haber Sen et Çınar c. Turquie, no 28602/95, §§ 28 et 29, CEDH 2006-II, Wille c. Liechtenstein [GC], no 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII, Demir et Baykara c. Turquie [GC], no 34503/97, § 107, CEDH 2008, et Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Roumanie [GC], no 2330/09, § 145, CEDH 2013 (extraits)).

57. La Cour souligne qu'elle a considéré à cet égard que les restrictions pouvant être imposées aux trois groupes de personnes cités par l'article 11 appellent une interprétation stricte et doivent dès lors se limiter à l'« exercice » des droits en question. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit de s'organiser (Demir et Baykara, précité, §§ 97 et 119).

58. Partant, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels (Demir et Baykara, précité, §§ 144-145).

59. La Cour rappelle également que pour être compatible avec le paragraphe 2 de l'article 11, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale doit être « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes et « nécessaire, dans une société démocratique », à la poursuite de ce ou ces buts (voir, entre autres, Demir et Baykara, précité, § 117, et Sindicatul "Păstorul cel Bun", précité, § 150).

60. L'expression « prévue par la loi » impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, laquelle doit être accessible aux personnes concernées avec une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (arrêts Sunday Times c. Royaume-Uni (no 1) du 26 avril 1979, série A no 30, § 49, Rekvényi c. Hongrie [GC], no 25390/94, § 34, CEDH 1999-III, et Perinçek c. Suisse, no 27510/08, § 67, CEDH 2013).

61. Cette expression renvoie toutefois d'abord au droit interne et il n'appartient en principe pas à la Cour de contrôler la régularité ni l'opportunité des décisions prises sur son fondement, mais seulement d'étudier les incidences de telles décisions sur le droit du requérant de mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (Bulğa et autres c. Turquie, no 43974/98, § 70, 20 septembre 2005, Demir et Baykara, précité, § 119, Sindicatul "Păstorul cel Bun", précité, § 153, et Sampaio e Paiva de Melo c. Portugal, no 33287/10, § 34, 23 octobre 2013).

62. S'agissant enfin de la recherche d'un but légitime et du caractère proportionné de la mesure litigieuse avec celui-ci, la Cour rappelle que le terme « ordre », tel qu'il figure dans l'article 11 § 2, ne désigne pas seulement l'« ordre public » mais aussi l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors que le désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière (Engel et autres c. Pays-Bas, 8 juin 1976, § 98, série A no 22, et Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi c. Autriche, 19 décembre 1994, § 32, série A no 302). Elle considère toutefois que l'interdiction pure et simple de constituer ou d'adhérer à un syndicat ne constitue pas, en tout état de cause, une mesure « nécessaire dans une société démocratique » au sens de ce même article (Demir et Baykara, précité, §§ 126-127).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur l'existence d'une ingérence

63. La Cour estime que l'ordre donné au requérant de ne plus adhérer à l'association s'analyse en une ingérence de l'État défendeur dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas.

64. Il reste à établir si cette ingérence était prévue par la loi, si elle poursuivait un but légitime et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire dans une société démocratique.

ii. Sur la base légale et le but de l'ingérence

65. La Cour relève que cette décision a été prise en application de plusieurs dispositions du code de la Défense qui distinguent précisément l'adhésion à des groupements professionnels, interdite, de l'adhésion à de simples associations, permise. Ces dispositions actualisent une interdiction déjà ancienne dont font l'objet les militaires à ce sujet. Elles ont en outre été complétées par un arrêt du Conseil d'État, rendu quelques mois avant la constitution de l'association, ayant qualifié de « groupement professionnel » au sens dudit article une association ayant pour objet statutaire « la défense des intérêts matériels et moraux des militaires » (paragraphe 29 ci-dessus).

66. Partant, la Cour estime que l'ingérence dans le droit du requérant était bien prévue par la loi.

67. La Cour considère ensuite, avec le Gouvernement, que cette interdiction poursuivait un but légitime de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaire aux forces armées dont la gendarmerie fait partie.

iii. Sur la nécessité dans une société démocratique

68. La Cour relève d'emblée que les dispositions internes issues du code de la Défense, sur le fondement desquelles l'ordre adressé au requérant a été pris, interdisent purement et simplement l'adhésion des militaires à tout groupement de nature syndicale.

69. La Cour concède au Gouvernement que cette interdiction ne traduit pas pour autant un désintérêt de l'institution militaire pour la prise en compte des situations et préoccupations matérielles et morales de ses personnels, ainsi que la défense de leurs intérêts. Elle note que l'État français a, au contraire, mis en place des instances et des procédures spéciales pour y veiller.

70. Toutefois, elle estime que la mise en place de telles institutions ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier.

71. La Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux (paragraphe 56 à 58 ci-dessus).

72. Or, la Cour relève en l'espèce que l'ordre initial de démissionner de l'association a été pris, puis jugé en dernier lieu conforme au droit, à la seule lecture des statuts de l'association et à l'existence possible, dans la définition relativement large de son objet, d'une dimension syndicale. Elle note cependant que, d'une part, le requérant avait pris soin d'informer sa hiérarchie préalablement à la constitution de l'association et que, d'autre part, celle-ci a très rapidement modifié ses statuts, afin de se mettre en conformité avec le statut et les obligations incombant aux militaires, à la suite des remarques formulées par le directeur général de la gendarmerie.

73. Elle constate ainsi que les autorités internes n'ont pas tenu compte de l'attitude du requérant et de son souhait de se mettre en conformité avec ses obligations.

74. Enfin, s'agissant de la référence faite par le Gouvernement à la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux, la Cour rappelle que lorsqu'elle examine le but et l'objet des dispositions de la Convention, elle prend également en considération les éléments de droit international dont relève la question juridique en cause. Ensembles constitués des règles et principes acceptés par une grande majorité des États, les dénominateurs communs des normes de droit international ou des droits nationaux des États européens reflètent une réalité que la Cour ne saurait ignorer lorsqu'elle est appelée à clarifier la portée d'une disposition de la Convention que le recours aux moyens d'interprétation classiques n'a pas permis de dégager avec un degré suffisant de certitude (Demir et Baykara, précité, § 76). Or elle constate, au regard de sa jurisprudence (paragraphe 56 et 57 ci-dessus), que tel n'est pas le cas en l'espèce s'agissant de la question de la reconnaissance d'une liberté syndicale au profit des militaires.

75. En conclusion, la Cour estime que les motifs invoqués par les autorités pour justifier l'ingérence dans les droits du requérant n'étaient ni pertinents ni suffisants, dès lors que leur décision s'analyse comme une interdiction absolue pour les militaires d'adhérer à un groupement professionnel constitué pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux. Si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté, une atteinte prohibée par la Convention.

76. Partant, l'ingérence dénoncée ne saurait passer pour proportionnée et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

77. Dès lors, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 13 DE LA CONVENTION

78. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint également de l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'État, du fait du rejet de sa requête en raison de documents rédigés dans le cadre de l'association après sa démission et de la brièveté du délai de convocation à l'audience devant le Conseil d'État.

79. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour considère que ces griefs doivent être examinés sous le seul angle du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont libellées comme suit :

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

80. La Cour relève tout d'abord que la décision ayant jugé l'ordre de démission conforme au droit se fonde exclusivement sur le contenu des statuts de l'association et non sur des éléments postérieurs. Par ailleurs, elle note que cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure contradictoire, le requérant ne justifiant pas avoir été empêché de soulever les moyens et de faire valoir toutes les observations et arguments qu'il a estimé nécessaires.

81. Partant, la Cour ne relève aucune apparence de violation de la Convention.

82. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

83. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

84. Le requérant n'a présenté aucune demande de satisfaction équitable s'agissant de son préjudice moral. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

85. En revanche, il demande 2 731,41 euros (EUR) pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et 1 100 EUR pour ceux engagés devant la Cour.

86. Le Gouvernement conteste le bien-fondé de la demande de remboursement des frais engagés devant le tribunal de grande instance de Paris et considère que le requérant ne justifie pas de l'intégralité des autres sommes. Il estime que la somme globale de 300 EUR constituerait une juste indemnisation des frais engagés devant les juridictions internes et la Cour.

87. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable d'accorder au requérant la somme de 1 400 EUR tous frais confondus.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable quant au grief tiré de l'article 11 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

3. Dit,

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 1 400 EUR (mille quatre cents euros), au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5.2 Code de la défense

Section 1 : Régime juridique (Articles L. 4126-1 à L. 4126-7)

Article L. 4121-4

Version en vigueur depuis le 30 juillet 2015

Modifié par LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 10

L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire.

L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que, sauf dans les conditions prévues au troisième alinéa, l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.

Les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires régie par le chapitre VI du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités.

Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance.

Article L. 4126-1

Version en vigueur depuis le 30 juillet 2015

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Les associations professionnelles nationales de militaires sont régies par le présent chapitre et, en tant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions du titre Ier de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et, pour les associations qui ont leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, par les dispositions du code civil local.

Article L. 4126-2

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Les associations professionnelles nationales de militaires ont pour objet de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire.

Elles sont exclusivement constituées des militaires mentionnés à l'article L. 4111-2. Elles représentent les militaires, sans distinction de grade, appartenant à l'ensemble des forces armées et des formations rattachées ou à au moins l'une des forces armées mentionnées à l'article L. 3211-1 ou à une formation rattachée.

Article L. 4126-3

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Les associations professionnelles nationales de militaires peuvent se pourvoir et intervenir devant les juridictions compétentes contre tout acte réglementaire relatif à la condition militaire et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession. Elles ne peuvent contester la légalité des mesures d'organisation des forces armées et des formations rattachées.

Elles peuvent exercer tous les droits reconnus à la partie civile concernant des faits dont elles sont personnellement et directement victimes.

Article L. 4126-4

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Aucune discrimination ne peut être faite entre les militaires en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une association professionnelle nationale de militaires.

Sans préjudice de l'article L. 4121-2, les membres des associations professionnelles nationales de militaires jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression pour les questions relevant de la condition militaire.

Article L. 4126-5

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Une association professionnelle nationale de militaires doit avoir son siège social en France. Sans préjudice de l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 précitée et des articles 55 et 59 du code civil local, pour les associations ayant leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, toute association professionnelle nationale de militaires doit déposer ses statuts et la liste de ses administrateurs auprès du ministre de la défense pour obtenir la capacité juridique.

Article L. 4126-6

Modifié par Ordonnance n°2016-982 du 20 juillet 2016 - art. 9

Les statuts ou l'activité d'une association professionnelle nationale de militaires ne peuvent porter atteinte aux valeurs républicaines ou aux principes fondamentaux de l'état militaire mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 4111-1 ni aux obligations énoncées aux articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et L. 4122-1. Son activité doit

s'exercer dans des conditions compatibles avec l'exécution des missions et du service des forces armées et formations rattachées et ne pas interférer avec la préparation et la conduite des opérations.

Les associations sont soumises à une stricte obligation d'indépendance, notamment à l'égard du commandement, des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, des entreprises, ainsi que des Etats. Elles ne peuvent constituer d'unions ou de fédérations qu'entre elles.

Article L. 4126-7

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Lorsque les statuts d'une association professionnelle nationale de militaires sont contraires à la loi ou en cas de refus caractérisé d'une association professionnelle nationale de militaires de se conformer aux obligations auxquelles elle est soumise, l'autorité administrative compétente peut, après une injonction demeurée infructueuse, solliciter de l'autorité judiciaire le prononcé d'une mesure de dissolution ou des autres mesures prévues à l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901 précitée.

Section 2 : Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives (Articles L. 4126-8 à L. 4126-9)

Article L. 4126-8

Modifié par Décret n°2023-534 du 29 juin 2023 - art. 5

I.-Peuvent être reconnues représentatives les associations professionnelles nationales de militaires satisfaisant aux conditions suivantes :

- 1° Le respect des obligations mentionnées à la section 1 du présent chapitre ;
- 2° La transparence financière ;
- 3° Une ancienneté minimale d'un an à compter de l'accomplissement de la formalité prévue au second alinéa de l'article [L. 4126-5](#) ;
- 4° Une influence significative, mesurée en fonction de l'effectif des adhérents, des cotisations perçues et de la diversité des groupes de grades mentionnés aux 1° à 3° du I de l'article [L. 4131-1](#) représentés.

II.-Peuvent siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire les associations professionnelles nationales de militaires ou leurs unions et fédérations reconnues, en outre, représentatives, dans des conditions fixées par le décret mentionné à l'article [L. 4126-10](#).

III.-La liste des associations professionnelles nationales de militaires représentatives est fixée par l'autorité administrative compétente. Elle est régulièrement actualisée.

Article L. 4126-9

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives ont qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire.

Elles sont appelées à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

Section 3 : Dispositions diverses (Article L. 4126-10)

Article L. 4126-10

Création LOI n°2015-917 du 28 juillet 2015 - art. 11

Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine notamment :

- 1° Les modalités de la transparence financière mentionnées au 2° du I de l'article [L. 4126-8](#) ;
- 2° Les seuils à partir desquels les associations satisfont à la condition de représentativité prévue au 4° du même I ;
- 3° La fréquence d'actualisation de la liste mentionnée au III du même article L. 4126-8, qui ne peut être supérieure à un an pendant les trois années suivant la promulgation 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 ;
- 4° Les facilités matérielles accordées aux associations afin de leur permettre d'exercer leurs activités dans les conditions prévues aux articles [L. 4126-2](#), [L. 4126-3](#), [L. 4126-6](#), [L. 4126-8](#) et [L. 4126-9](#) ;
- 5° La nature des vérifications auxquelles le ministre de la défense procède pour vérifier la licéité des statuts que les associations professionnelles nationales de militaires déposent auprès de lui en vue d'obtenir la capacité juridique ainsi que les conditions et le délai dans lesquels le ministre de la défense procède à ces vérifications.

5.3 CE (SSR 7/2), 26 septembre 2016, Association de défense des droits des militaires, [n°393738](#), mentionné

1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 4121-4 du code de la défense, dans sa rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense : « L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que, sauf dans les conditions prévues au troisième alinéa, l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire. / Les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires régie par le chapitre VI du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités » ; qu'aux termes de l'article L. 4126-2 du même code, issu de cette même loi : « Les associations professionnelles nationales de militaires ont pour objet de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire. / Elles sont exclusivement constituées des militaires mentionnés à l'article L. 4111-2 » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 4126-3 du même code, issu lui aussi de cette loi : « Les associations professionnelles nationales de militaires peuvent se pourvoir et intervenir devant les juridictions compétentes contre tout acte réglementaire relatif à la condition militaire et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession » ;

2. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 4111-1 du code de la défense, tel que modifié par la loi du 28 juillet 2015 : « La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire » ; que l'article L. 4111-2 du code dispose que : « Le présent livre s'applique aux militaires de carrière, aux militaires servant en vertu d'un contrat, aux militaires réservistes qui exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité et aux fonctionnaires en détachement qui exercent, en qualité de militaires, certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées » ;

3. Considérant que ces dispositions, telles que modifiées par la loi du 28 juillet 2015, ouvrent aux militaires en activité la possibilité d'adhérer à des groupements professionnels à la condition que ces derniers soient constitués sous la forme d'associations professionnelles nationales de militaires ; que ces associations professionnelles, qui disposent de la capacité de présenter des recours contre les actes réglementaires intéressant la condition militaire, ne peuvent être constituées que de militaires au sens de l'article L. 4111-2 du code de la défense ; que si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que des associations auxquelles n'adhéreraient pas des militaires en activité forment des recours contre des actes réglementaires intéressant la condition militaire dès lors qu'elles y ont un intérêt, elles s'opposent toutefois à ce que le juge administratif puisse être régulièrement saisi de requêtes présentées par des associations dont certains membres sont des militaires en activité et dont l'objet ou l'un des objets est la défense des intérêts professionnels des militaires en activité alors qu'elles ne seraient pas constituées conformément aux dispositions des articles L. 4126-1 et suivants du code de la défense ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'association de défense des droits des militaires (ADEFDROMIL), qui regroupe des militaires, a saisi le Premier ministre le 26 mai 2015 d'une demande d'abrogation des articles 9, 10 et 26 du décret du 12 septembre 2008 relatif aux militaires servant à titre étranger et conteste le refus implicite qui a été opposé à sa demande ; que si l'association soutient que, depuis une assemblée générale extraordinaire du 5 décembre 2015, elle a pour objet non seulement la défense des droits professionnels des militaires, mais également l'aide aux victimes servant ou ayant servi l'Etat sous l'uniforme, et que sa présente action se rattache précisément à sa qualité de soutien des militaires qui se prévalent d'atteintes à leurs libertés, sa requête concerne toutefois un acte réglementaire relatif aux modalités de recrutement des militaires servant à titre étranger, qui sont relatives à la condition militaire telle que définie par l'article L. 4111-1 du code de la défense ; que par suite, sa requête a pour objet la défense des intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire ; que, cependant, il ressort des statuts de l'ADEFDROMIL que peuvent adhérer à l'association « les personnes physiques ou morales ayant adhéré aux présents statuts et qui sont à jour de leur cotisation » ; que par suite ses statuts ne limitent pas l'adhésion à l'association aux seuls militaires mentionnés à l'article L. 4111-2 du code de la défense ; qu'elle ne peut, dès lors, être regardée comme une association professionnelle nationale de militaires constituée conformément aux prescriptions de l'article L. 4121-4 du code

de la défense, par l'intermédiaire seulement de laquelle les militaires en activité peuvent contester une décision relative à la condition militaire ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que cette association n'est pas recevable à demander l'annulation de la décision attaquée ; que sa requête doit en conséquence être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association de défense des droits des militaires est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association de défense des droits des militaires, au Premier ministre, au ministre de la défense et à la ministre de la fonction publique.

