

LA COMMISSION DES RECOURS DES MILITAIRES (CRM)

Michaël POYET

*Premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel
Professeur associé à l'Université Paris-Sud XI
Rapporteur général de la commission des recours des militaires*

Le dernier bilan semestriel du Conseil d'État, de janvier à juin 2014, fait ressortir une hausse des entrées de plus de 16 % du contentieux administratif par rapport à la même période en 2013 et notamment une forte croissance des contentieux¹ dits « sociaux » (augmentation de 27 %), du contentieux fiscal (augmentation de 18 %), du contentieux de la fonction publique (augmentation de 16 %) et enfin, du contentieux des étrangers (augmentation de 6 %).

Cette nouvelle hausse du contentieux administratif, après une période de stagnation², relance l'intérêt d'utiliser les modes alternatifs de règlement des conflits et notamment la technique du recours administratif préalable obligatoire dit « RAPO ».

Rappelons que c'est la loi du 30 juin 2000³ relative au référé devant les juridictions administratives, et notamment son article 23, qui a instauré ce dernier pour les fonctionnaires relevant des dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Dès le 7 mai 2001, par décret en Conseil d'État⁴, le ministère de la défense a mis en œuvre ce RAPO. Il a d'ailleurs été le seul jusqu'à l'expérimentation limitée du 12 août 2012 jusqu'au 16 mai 2014 à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle de certains agents civils de l'État⁵ (seuls les services du Premier ministre [DSAF et SGG], le ministère de la justice et l'éducation nationale ont expérimenté un RAPO en matière d'actes relatifs à la situation personnelle de leurs agents).

¹ En y soustrayant le contentieux électoral afin d'être le plus objectif possible.

² Conseil d'État, rapports publics 2014, 2013, 2012, 2011 et 2010, partie activité juridictionnelle ; Cour des comptes, rapport public 2012, « Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée », p. 49-58.

³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (JO du 1^{er} juil., p. 9948).

⁴ Décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires.

⁵ Décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État.

Cette expérimentation s'explique en partie par la réussite du RAPO mis en place au ministère de la défense qui est cité en exemple et notamment dans le rapport d'étude sur les recours administratifs préalables obligatoires du Conseil d'État⁶ dirigé par M. Olivier Schrameck en 2008 qui propose d'ailleurs d'étendre le procédé aux contentieux du permis de conduire, ainsi que dans les rapports annuels 2013 du haut comité de la condition militaire (7^e rapport - juin 2013) et du médiateur interne de la police nationale (1^{er} rapport – 2013).

Si le conseiller d'État Serge Daël précise dans son ouvrage de contentieux administratif⁷ : « que cette fonction de filtrage est remplie avec beaucoup plus d'efficacité par les procédures de recours préalable obligatoire », c'est l'occasion de faire un bilan de ce qu'elle est réellement aujourd'hui.

Après avoir précisé les modalités de mise en œuvre du RAPO par la commission des recours des militaires en 2014 (I), nous dresserons un bilan de son action et de ses perspectives (II).

I. Les modalités de mise en œuvre du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) par la CRM en 2014

Nous insisterons sur les deux réalités qui existent sous l'intitulé de « commission des recours des militaires » ainsi que sur les points de comparaison en matière d'organisation et de fonctionnement entre la CRM et une juridiction administrative, ce qu'elle n'est pas, mais bien un organe précontentieux.

A. Une organisation qui nécessite une structure permanente pour préparer les séances de la commission

La CRM représente en fait deux réalités.

Une structure permanente, d'abord, qui comprend vingt-huit personnes et une structure temporaire, ensuite, composée des membres de la dite Commission qui se réunissent lors de séances pour débattre et voter les avis une à deux fois par mois.

La structure permanente est présidée par un haut fonctionnaire de l'État, membre d'un corps d'inspection ministérielle, contrôleur général des armées, qui est assisté d'un magistrat administratif qui remplit la fonction de rapporteur général et lui-même assisté d'un rapporteur général adjoint, actuellement, général de brigade (2S) de la gendarmerie nationale. Un officier de gendarmerie assiste le président pour le fonctionnement interne et les aspects de chancellerie.

Les rapporteurs permanents sont au nombre de seize. Il s'agit essentiellement d'officiers hormis un attaché principal d'administration. La CRM emploie ponctuellement deux officiers de réserve dans le cadre de leur engagement spécial dans la réserve. Elle accueille dorénavant régulièrement des stagiaires et vacataires

⁶ Schrameck O., *Les recours administratifs préalables obligatoires*, Conseil d'État, La Doc. Fr., 2008.

⁷ Daël S., *Contentieux administratif*, PUF, Thémis droit, 3^e éd., p. 85.

ayant une formation approfondie en contentieux administratif⁸. Deux secrétariats gèrent les flux « entrée » des recours et les décisions ministérielles « en sortie » qui sont notifiées aux auteurs des recours par le président de la CRM⁹, quel que soit le ou les ministres signataires¹⁰ de la décision prise sur le recours : ministre de la défense, ministre de l'intérieur et/ou ministre chargé de la mer. Cette structure permanente est indispensable pour faire face aux flux permanents des entrées et des sorties ainsi qu'à la mise en état et à la présentation des recours¹¹.

La commission *stricto sensu* est composée des membres suivants¹² : un président (officier général de la 1^{re} section en activité ou un contrôleur général des armées de la 1^{re} section en activité) ; quatre officiers généraux appartenant respectivement à l'armée de terre, à la marine nationale, à l'armée de l'air et à la gendarmerie nationale ; le directeur des ressources humaines du ministre de la défense ou de son représentant ; d'un officier représentant l'armée ou le service de l'auteur du recours ; d'un officier supérieur représentant le ministre de l'intérieur lorsque la commission examine le recours d'un militaire de la gendarmerie nationale. La commission ne siège valablement que si cinq au moins des sept membres, dont le président ou son représentant, sont présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante¹³.

Le nombre de séances annuelles programmées de la CRM a été réduit à seize au lieu de vingt par an pour participer à l'effort global de réduction des coûts de fonctionnement. Ceci engendre, par voie de conséquence, un ordre du jour plus volumineux. Les séances ont lieu un jeudi et les membres de la commission prennent connaissance des dossiers qui sont mis à leur disposition sur place à partir du lundi précédent ladite séance. Le cycle des vingt séances annuelles était en fait inspiré du cycle annuel des vingt audiences collégiales programmées par chambre au sein des tribunaux administratifs.

B. Une organisation et un fonctionnement qui s'inspirent de celui des tribunaux administratifs

La procédure du RAPO n'est pas soumise aux contraintes d'un recours juridictionnel et notamment en matière de droits de la défense tels qu'ils sont mis en œuvre dans le cadre de telles procédures¹⁴ et en ce qui concerne les moyens développés lors du RAPO qui ne lient pas l'auteur du recours¹⁵. Le RAPO permet seulement à l'administration de retirer une décision illégale et la décision du

⁸ Stage dans le cadre d'un Master en droit, stage « Commission armées-jeunesse »...

⁹ Art. R. 4125-10 du code de la défense.

¹⁰ Art. R. 4125-17 à R. 4125-23 du code de la défense.

¹¹ La CRM a dépassé les 40.000 recours enregistrés à son secrétariat permanent au cours de l'année 2014.

¹² Art. R. 4125-5 et R. 4125-16 du code de la défense.

¹³ Art. 8 de l'arrêté relatif aux règles de fonctionnement de la commission des recours des militaires et aux modalités d'examen des recours administratifs préalable du 23 août 2010, BOA, éd. chron. n° 41 du 8 oct. 2010.

¹⁴ CE, 27 nov. 2002, M. Franck X. c/ Association de défense des droits des militaires, req. n° 234.748.

¹⁵ CE, 21 mars 2007, M. X., req. n° 84.586.

ministre, prononcée après avis de la CRM, se substitue intégralement¹⁶ à la première avec une double conséquence juridique :

- l'autorité administrative est tenue d'appliquer les textes en vigueur à la date à laquelle elle se prononce sur le recours et non pas le droit en vigueur à la date de la décision initiale¹⁷,
- l'autorité administrative peut, dans le cadre du RAPO, purger la décision initiale de certains vices¹⁸ (vices de légalité externe : incompétence de l'auteur de l'acte, défaut de motivation, par exemple) qui entachaient la décision initiale sauf dans l'hypothèse où ladite décision initiale a privé l'auteur du recours d'une garantie¹⁹. Dans ce dernier cas, pour remédier à un vice de procédure entachant la légalité d'une décision de notation, par exemple, critiquée devant la commission des recours des militaires, il incombe au ministre de la défense de rapporter cette décision et de donner instruction à ses services de reprendre la notation en respectant la procédure prévue par les textes relatifs à la notation des militaires.

Au-delà du rappel des particularités de la procédure du RAPO, il existe néanmoins des ressemblances entre la CRM et les tribunaux administratifs en matière de procédure et notamment :

- de saisine puisqu'à compter de la notification ou de la publication de l'acte contesté, ou de l'intervention d'une décision implicite de rejet d'une demande, le militaire dispose d'un délai de deux mois pour saisir la commission par lettre recommandée avec avis de réception adressée au secrétariat permanent placé sous l'autorité du président de la commission²⁰ ;
- de régularisation car si la copie de l'acte contesté ou, dans le cas d'une décision implicite de rejet, la copie de la demande préalable ne sont pas jointes à l'envoi, le secrétariat permanent de la commission met l'intéressé en demeure de la produire dans un délai de deux semaines ; en l'absence de production dans ce délai, l'intéressé est réputé avoir renoncé à son recours et le président de la commission en dresse le constat et en informe l'intéressé²¹ ;
- de forclusion dès lors que le recours est formé après l'expiration du délai de recours, le président de la commission constate la forclusion et en informe l'intéressé.

¹⁶ CE, 4 mai 2007, *M. X*, req. n° 283.948.

¹⁷ CE, 6 juil. 1990, *Clinique les Martinets*, req. n° 77546.

¹⁸ CE, 11 sept. 2006, *M. X*, req. n° 258.784, 258.964, 259.519 et 259.633.

¹⁹ CE, SSR, 24 nov. 2006, *M. X*, req. n° 275.645.

²⁰ Art. R. 4125-2 du code de la défense.

²¹ *Op. cit.*, *idem*.

L'auteur du recours peut renoncer à son RAPO à tout moment par simple lettre adressée au secrétariat permanent de la commission. Le président de la commission en donne acte à l'intéressé (la volonté des parties prime).

Le respect du principe du contradictoire est assuré dès lors que la procédure d'instruction des recours est écrite. La commission n'enrôle une affaire qui si l'auteur du recours a été mis en mesure de présenter des observations écrites suite à la communication des éléments de réponse de l'administration.

Notons enfin que l'exercice d'un recours devant la commission ne suspend pas l'exécution de l'acte contesté.

Les ressemblances se retrouvent également dans la méthodologie de travail :

- les rapporteurs réalisent leur travail en toute indépendance. Ils produisent un rapport écrit qui présente les faits, la réglementation applicable à l'espèce ainsi que les moyens des parties à l'instar d'une note de rapporteur d'un magistrat administratif ; ils présentent des conclusions orales lors des séances de la commission pour défendre leur analyse et proposer un sens d'avis (rejet, agrément partiel ou total et/ou à titre exceptionnel) ;
- tous les recours sont révisés par le rapporteur général et le rapporteur général adjoint afin de s'assurer du respect du principe de légalité ; le rapporteur général joue en quelque sorte le rôle du rapporteur public et conclut chaque recours par un avis : rejet, agrément partiel ou total, agrément à titre exceptionnel ;
- le président prend connaissance de l'ensemble des dossiers avant la séance.

La commission, en tant qu'organe précontentieux, a toutefois la possibilité de proposer des avis « en opportunité » ou « en équité » ce qui la distingue d'une juridiction qui juge exclusivement en droit. Quelles sont alors les modalités d'application de cette réalité par la CRM en 2014 ?

II. Bilan de l'action de la CRM en 2014 et ses perspectives

Le nombre d'actes individuels pris par an au sein du ministère de la défense peut être évalué à environ trois millions. Ce chiffre volumineux est à mettre en perspective avec les 3000 recours en moyenne par an enregistrés par le secrétariat permanent de la CRM depuis l'année 2002. La CRM remplit-elle encore le rôle de filtre précontentieux qui lui a été imparti depuis sa création ?

A. Un bilan plutôt positif

L'institution d'un recours administratif constitue une véritable innovation dans les forces armées au sein desquelles règnent un esprit de discipline et une certaine culture de l'obéissance qui ont longtemps rendu tout recours administratif simplement incongru. En effet, formuler une demande écrite à un supérieur

hiérarchique afin de solliciter l'annulation d'une décision est, en soi, contraire au respect de l'autorité et à l'esprit de discipline tels qu'ils sont perçus dans les armées. Dès lors, l'ériger en obligation est suffisamment atypique pour le souligner d'autant que l'instauration d'un tel recours obligatoire aurait pu exclure toute possibilité de recours administratif simple.

Il n'en n'est rien, le Conseil d'État²² a précisé en 2004 que le militaire conserve, dans les matières dont connaît la commission de recours des militaires, la faculté d'adresser un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, hors de la procédure du RAPO ou sans saisir la commission, mais qu'un tel recours de droit commun ne conserve pas le délai du recours contentieux.

Le rapport annuel de l'activité de l'année 2013 de la CRM²³, présenté en juillet 2014 et portant sur l'année civile 2013, fait ressortir que la commission des recours des militaires (CRM) a enregistré 3 210 recours en 2013²⁴, soit une baisse de près de 4,5 % par rapport à l'année 2012. Dans le même temps, les effectifs moyens réalisés de militaires, qui s'établissent à 318 883 au 31 décembre 2013, ont diminué de 2,5 %.

La répartition des recours entre les catégories de militaires est assez stable. Ce sont les officiers qui forment le plus de recours (12 par millier), suivis des sous-officiers (11 par millier) puis des militaires du rang (8 par millier). Les taux de recours, comparés entre les grandes entités demeurent eux aussi globalement inchangés, avec près de 14 pour mille pour la marine nationale, 11 recours par millier de militaires pour l'armée de terre, 10 pour mille pour l'armée de l'air et moins de 6 pour mille pour la gendarmerie nationale.

Rompant avec la tendance des années précédentes, la proportion des recours relatifs aux droits financiers augmente sensiblement en 2013 (passant de 41 % à un peu plus de 50 %), au détriment des recours « statutaires²⁵ » (passés de près de 56 % à 47 %). Cela s'explique par la baisse du nombre de recours relatifs à la notation et aux mutations, conjuguée à l'augmentation du nombre de recours en matière de solde, imputables majoritairement aux dysfonctionnements du calculateur de solde des militaires « Louvois » (près de 700 recours enregistrés, la plupart portant sur des reprises de trop perçu).

Sur les 3 210 recours enregistrés au cours de l'année 2013, 1 506 n'ont pas suivi la procédure complète dont 721 ont été déclarés irrecevables, 218 sont en cours d'instruction et 780 ont bénéficié d'un agrément interne.

La commission a en fait rendu un avis sur 1 486 recours, qui ont donné lieu à 1 302 décisions ministérielles. Sur ces 1 302 recours, la commission a proposé un agrément total ou partiel dans 25 % des cas. Les décisions prises par les ministres de

²² CE, 19 mai 2004, *M. X.*, req. n° 248.175.

²³ Art. R. 4125-12 du code de la défense : « La commission présente au ministre de la défense, au ministre de l'intérieur et au ministre chargé de la mer un rapport annuel d'activité ».

²⁴ Rapport annuel 2013 de la CRM.

²⁵ Recours à l'encontre d'une notation, d'une mutation (...), par exemple.

la défense et de l'intérieur, essentiellement, sont un agrément total ou partiel dans près de 26,5 % des cas. Pour les recours recevables par la commission, le cumul des agréments – partiels ou complets – des ministres et des autorités gestionnaires aboutit à un taux d'agrément de 53,9 %, en augmentation très sensible par rapport à 2012 (45,8 %). Cette évolution peut notamment s'expliquer par l'augmentation du nombre d'agréments internes provenant de l'annulation de nombreuses décisions de reprises de trop perçu de solde dont le montant s'est révélé erroné au cours de l'instruction du recours²⁶.

Les échanges réguliers que le président et le rapporteur général de la commission entretiennent avec les cabinets des ministres, les directions des ressources humaines, les états-majors et directions et la direction des affaires juridiques du ministère de la défense permettent à la CRM de contribuer à améliorer la qualité du corpus réglementaire qui s'applique aux militaires.

Enfin, à l'instar des constats du rapport d'étude sur les recours administratifs préalables obligatoires du Conseil d'État²⁷, en 2008, les avis de la CRM sont encore le plus souvent suivis par les ministres en 2014 et le taux de recours juridictionnel après une décision de rejet se situe toujours aux alentours des 4 %. Si le dispositif aujourd'hui en vigueur démontre son efficacité, peut-il être perturbé ?

B. Les perspectives de la CRM

Jusqu'à présent, la CRM constitue une réponse efficiente pour traiter un contentieux de masse. Avec environ 3000 recours par an, la commission traite un volume d'affaires qui peut être comparé à celui d'un tribunal administratif (TA) composé de trois chambres à l'instar du TA de Châlons-en-Champagne (1 chambre = 1000 recours).

La CRM, à l'instar d'un TA, n'est pas calibrée pour absorber un afflux conséquent de recours. Elle a toutefois déjà dû faire face à un contentieux de série lié à la situation indemnitaire des militaires en 2010 et 2011. Une nouvelle série voit le jour avec les recours présentés par des militaires contre des décisions portant régularisation de trop versés de rémunération suite aux dysfonctionnements du calculateur de solde dénommé « Louvois ». Face à une telle situation, elle doit tout mettre en œuvre pour maintenir l'intérêt du mode alternatif de règlement des conflits qu'elle constitue²⁸ tout en participant à l'effort de réduction des effectifs militaires. Elle peut notamment recourir à des officiers de réserve et optimiser ses modes de traitement face à un contentieux de série. La question qui demeure est celle de sa capacité d'absorption.

La CRM va également devoir coordonner son action avec la future fonction de médiation militaire qui sera exercée conjointement par les cinq inspecteurs généraux des armées et l'inspecteur général du service de santé des armées et introduite

²⁶ Cf. dysfonctionnements du calculateur de solde dénommé « Louvois » utilisé pour solder notamment les militaires de l'armée de terre, de la marine nationale, du service de santé des armées.

²⁷ *Op. cit.*

²⁸ Guyomar M. et Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 2010, p. 174-175.

dans le code de la défense par un décret simple. Même si la saisine du médiateur militaire ne sera pas suspensive, ni interruptive du délai de recours administratif préalable et de recours contentieux, la commission devra assurer une cohérence de son action avec les services du médiateur militaire dès que ce dernier aura été saisi par un militaire et en aura informé la CRM. Il s'agira par conséquent d'une contrainte supplémentaire à intégrer au cours de la mise en état des recours des militaires présentés devant la CRM afin de maintenir une cohérence globale vis-à-vis de l'auteur de recours et, éventuellement, dans une procédure juridictionnelle.

Le mécanisme du RAPO institué au sein du ministère de la défense dès 2001 fonctionne depuis lors de manière satisfaisante. Il doit aujourd'hui relever de nouveaux défis et notamment l'éventualité d'une saisine de la CRM par voie électronique suite à la publication de l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique²⁹.

²⁹ Ord. n° 2014-1330 du 6 nov. 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (JORF du 7 novembre 2014, p. 18780).
