



Neptunus, e. revue
Centre de Droit Maritime et Océanique,
Université de Nantes,
vol. 22, 2016/2
www.cdmov.univ-nantes.fr

La disparition de l'administration des affaires maritimes et le devenir des agents de cette administration

Michel MORIN

Chercheur associé au CDMO
Docteur en droit
Inspecteur des affaires maritimes en retraite

L'auteur de ces lignes avait publié en 1999 un article intitulé « Les Affaires maritimes : une administration au long passé et à l'avenir incertain »¹. Il rappelait dans cet article la longue histoire de cette administration remontant à Colbert, le ministre de Louis XIV qui avait réorganisé la marine royale et qui avait institué en 1668 le système des classes qui obligeait les marins à servir obligatoirement, par classe d'âge, sur les navires de guerre. C'est à cet effet que l'administration de la marine s'était mise à suivre la carrière des marins afin de les appeler à embarquer en cas de besoin. Ce régime de suivi de l'activité des marins prit le nom d' « Inscription maritime » par la loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795). Cette administration avait donc à l'origine une fonction spécifiquement militaire, à laquelle se sont rajoutées des fonctions de nature civile qui ont augmenté progressivement en même temps que la réglementation des activités économiques maritimes (marine marchande, pêche) s'est accrue. Il a été mis fin à cette fonction militaire de recrutement des marins pour la marine nationale par la loi du 9 juillet 1965 sur le service national². L'expression « Inscription maritime » n'était plus justifiée puisque cette fonction de recrutement était abolie mais les tâches de nature civile de cette administration existaient bien entendu toujours. Elle a alors changé de dénomination pour devenir, par décret du 26 mai 1967, l'administration des « affaires maritimes »³.

Dans cet article, nous décrivons l'évolution qui s'était produite pour cette administration entre l'an IV (1795) et 1965, évolution marquée par une autonomisation fonctionnelle au sein de la marine de guerre. Cette autonomisation avait été renforcée par la création en 1902 d'un corps spécifique

¹ Revue du Droit Public, n° 5-1999, p. 1491-1513.

² Loi n° 65-550 relative au recrutement en vue de l'accomplissement du service national, article 49 portant abrogation du Titre III de la loi du 13 décembre 1932 sur le recrutement de l'armée de mer et l'organisation de ses réserves.

³ Décret n° 67-431 portant modification d'appellation des personnels et des services de l'inscription maritime.

d'officiers de marine chargés de la direction de ses services, les administrateurs de l'inscription maritime, alors que cette fonction de direction était assurée auparavant par des commissaires de la marine. Puis, dans la suite de l'article, nous montrions que les attributions de cette administration correspondaient à une addition de compétences spéciales, très variées, mais que cela n'en faisait pas une administration généraliste, d'où il en résultait que nous avions des doutes sur sa pérennité.

Nous ne nous étions pas trompés puisque cette administration, maintenant, n'existe plus. Toutefois, cela ne s'est pas produit comme nous l'avions imaginé, à travers un délitement progressif où les différents services auraient été répartis peu à peu entre les diverses administrations auxquelles ils auraient pu être rattachés : administration de l'agriculture pour la pêche et les cultures marines, administration des transports pour l'application des règles de construction, d'équipement et d'exploitation des navires, administration de l'éducation nationale pour l'enseignement maritime, etc. En fait, cette disparition est advenue dans le cadre de la réorganisation générale des services territoriaux de l'Etat qui a été lancée en 2008 et mise en œuvre en 2009 et 2010.

Nous allons d'abord décrire comment cette réorganisation générale s'est traduite pour les tâches exercées auparavant par les Affaires maritimes (§ I). Cette mutation s'est accompagnée d'un changement de statut des fonctionnaires civils de catégorie A et B de ces services qui ont été intégrés, ou sont en voie de l'être, dans d'autres corps de fonctionnaires ; en revanche, le corps des administrateurs des affaires maritimes (anciennement et jusqu'en 1967 administrateurs de l'inscription maritime), corps d'officiers de marine en service dans cette administration, est maintenu et semble même revitalisé (§ II). Puis nous analyserons les raisons du maintien d'une inspection générale des affaires maritimes alors qu'il n'y a plus d'administration dédiée spécifiquement à ces tâches (§ III).

I. Exit l'administration des affaires maritimes, bienvenue in ... ?

Telle est la question que peut se poser un observateur extérieur au monde de l'administration⁴. Existente maintenant des directions interrégionales de la mer et, à l'échelon départemental, des directions départementales des territoires et de la mer qui comprennent des délégations à la mer et au littoral. Deux niveaux comme auparavant. Toutefois, ce n'est plus un échelon régional mais interrégional. Quant à l'échelon départemental, il est inclus dans une direction départementale dont les compétences sur les sujets maritimes sont des compétences parmi d'autres. Voyons comment ce changement s'est passé.

L'annonce du changement

La réorganisation des services territoriaux de l'Etat a été lancée par une première circulaire du Premier Ministre du 19 mars 2008 et décrite dans une seconde datée du 9 juillet 2008⁵. Cette réorganisation s'est traduite en particulier par un regroupement des administrations en un nombre restreint d'entités.

La circulaire du 9 juillet 2008 indiquait que la nouvelle organisation des services de l'Etat telle qu'elle y était envisagée devait être adaptée dans plusieurs cas qui y étaient limitativement décrits, dont celui où l'administration des affaires maritimes était présente. Dans la circulaire suivante du 31 décembre 2008 traitant de l'organisation des services de l'Etat dans le département, circulaire également signée par le Premier Ministre, il était dit que les décisions sur la réorganisation des services des affaires maritimes seraient prises avant la fin du mois de janvier. En réalité, ce n'est que presque 6 mois plus tard, par une nouvelle circulaire du Premier Ministre du 15 juin 2009, complétée par une autre

⁴ Telle est la question que s'est aussi posée l'auteur de ces lignes au moment de rédiger cet article avec l'intention de montrer les changements intervenus depuis la rédaction de celui de 1999, article qui avait été rédigé alors qu'il venait juste à ce moment-là de quitter cette administration, tout en restant statutairement fonctionnaire en situation de mise à disposition puis de détachement jusqu'au départ en retraite.

⁵ Cette seconde circulaire a en quelque sorte un aspect fondateur qui est souligné par sa parution au JO (JO du 9 juillet 2008).

circulaire du 23 septembre suivant, signée cette fois-ci par le secrétaire général du Gouvernement, que la nouvelle organisation de l'administration territoriale de la mer a été définie. Ce délai dans cette opération qui devait être très rapide montre que ce changement a certainement suscité d'intenses débats internes.

La nouvelle situation

Avant ce changement, l'organisation des services des affaires maritimes était fixée par le décret n° 97-156 du 19 février 1997, décret qui avait entre autres supprimé le terme de « quartier » qui désignait auparavant l'échelon local de ces services. Ce décret a été abrogé dans sa quasi-totalité dans le cadre de cette réorganisation de l'administration territoriale. A l'exception des départements et territoires d'outre-mer, les dispositions concernant les directions départementales des affaires maritimes ont été abrogées par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (article 23, II°, 6°) et celles concernant les directions régionales par le décret 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer (article 9, I°)⁶. Il en résulte que, concrètement, les services des affaires maritimes ont été intégrés dans les directions interrégionales de la mer (DIRM) et dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)⁷.

Selon le décret précité du 11 février 2010, les DIRM ont été créées par fusion des directions régionales des affaires maritimes de leur ressort et intégration des services chargés de la signalisation maritime et de la gestion des centres de stockage interdépartementaux POLMAR (article 2). Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi que les centres de sécurité des navires (CSN) qui dépendaient déjà des Affaires maritimes en font partie et le service des Phares et Balises y a également été intégré (article 1^{er} III). Les attributions de ces DIRM sont énumérées à l'article 3, III, et correspondent à celles exercées par les services indiqués ci-dessus. Quatre directions interrégionales sont instituées (trois sur la façade Mer du Nord, Manche et Atlantique, et une en Méditerranée).

Pour l'échelon départemental, le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 a regroupé le plus souvent les administrations de l'Etat en deux directions départementales interministérielles, la direction départementale des territoires et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations. Dans les départements du littoral, la direction départementale des territoires porte le nom de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et une délégation à la mer et au littoral (DML) est créée en son sein (article 2) ; dans ce cas, un directeur adjoint qui a le titre de délégué à la mer et au littoral y est nommé (article 14, 1^{er} alinéa). La DDTM a repris les attributions exercées auparavant par les directions départementales des affaires maritimes et certaines missions assurées par d'autres services dont les services maritimes de l'équipement (gestion du domaine public, protection de l'environnement). Elle est, de manière générale, « chargée de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche et les cultures marines » (article 3, IV).

Ainsi, bien que l'administration des affaires maritimes n'existe plus sous cette dénomination, il n'y a pas eu de démantèlement général vers plusieurs autres services administratifs comme nous l'avions imaginé. Il y a plutôt un maintien de ce qu'on peut appeler un « Pôle mer » dont l'identité est renforcée par l'exercice, sous l'autorité du Préfet maritime qui a la charge de la police administrative générale en mer, d'attributions qui relèvent de ce que l'on connaît sous l'expression d' « action de l'Etat en mer »⁸. Cela est dit textuellement pour les DIRM, à l'article 3 du décret n° 2010-130 qui indique que leurs attributions sont exercées « sous l'autorité des préfets de région, du préfet maritime et sous réserve des compétences des préfets de département et des compétences attribuées à d'autres

⁶ Les dispositions concernant les services des affaires maritimes en outre-mer ont été abrogées plus tard, par le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010, pour les services des départements et régions d'outre-mer ainsi que ceux des collectivités de Mayotte (qui n'était pas encore un département à cette date-là) et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en résulte que les services des « affaires maritimes » existent actuellement avec cette dénomination seulement pour la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

⁷ Pour l'outre-mer, cette réorganisation s'est faite par la création de directions de la mer ou, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, d'une direction de l'alimentation et de la mer ; cf. décret n° 2010-1582.

⁸ Décret n° 2004-112 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.

services ou établissements publics de l'Etat » et indirectement pour les DML créées au sein des DDTM, à l'article 14, 2^{ème} alinéa, du décret n° 2009-1484 qui dit que « *le préfet et le préfet maritime peuvent donner délégation au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, ...* ».

Toutefois, changement important pour le fonctionnement des services, il n'y a plus le lien hiérarchique qui existait autrefois entre l'échelon régional et l'échelon départemental. Même si le préfet de région reste garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région et, à ce titre, a autorité sur les préfets de départements⁹, les préfets de région et de département sont l'un et l'autre ordonnateurs et notateurs pour leurs services respectifs¹⁰. Ainsi, quand il y a dans ces « Pôles mer » à la fois des services de la DIRM et de la DML, la gestion des crédits de fonctionnement pour l'immeuble où sont situés ces services se fait par le moyen de conventions entre la DIRM et la DDTM. Quant à la notation, le notateur des agents des DIRM est le directeur interrégional de la mer et celui des agents des DML est le directeur départemental des territoires et de la mer alors qu'autrefois, pour les services des Affaires maritimes, le notateur était toujours le directeur régional des affaires maritimes.

Quelques observations sur cette nouvelle organisation

Pour le domaine particulier de la protection de l'environnement, il y a concurrence avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui ont été créées par décret n° 2009-235 du 27 février 2009. Celles-ci sont chargées « *d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables, notamment dans les domaines (...), de la gestion et de protection du littoral et des milieux marins, (...)* » (article 2, 1°), tandis que la DIRM « *concourt, avec les DREAL, à la gestion et à la protection du littoral et des milieux marins, ...* » (article 3, 2°, du décret n° 2010-130). A cela, il faut ajouter que ce décret 2010-130 a dessaisi les DREAL, à peine un an après leur institution, de leur mission de « *pilotage et coordination des politiques* » pour la mer et le littoral au profit des DIRM (article 9, 2°, du décret n° 2010-130 qui a modifié l'article 2, 3°, du décret n° 2009-235). Cela donne l'impression que la répartition des fonctions entre les DREAL et les DIRM s'est faite dans la douleur. Notons aussi que la DDTM « *concourt : 1° aux politiques de l'environnement ; ...* » et « *est chargée de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, ...* » (article 3, respectivement paragraphes II et IV, du décret n° 2009-1484). Cette nouvelle organisation nous apparaît finalement peu lisible et il est difficile de comprendre quelles sont les responsabilités respectives des uns et des autres.

L'inspection du travail maritime était autrefois l'une des missions de l'administration des affaires maritimes. Mais elle ne fait pas partie de ce « Pôle mer » parce que, par le décret n° 2008-1503 du 30 décembre 2008, il y a eu fusion des différents services d'inspection du travail. Cela dit, cette inspection du travail maritime n'a eu qu'une existence très brève qui a été plus formelle qu'effective. En effet, bien qu'autrefois l'Inscription maritime et ensuite les Affaires maritimes prétendaient souvent couvrir pour les marins tous les domaines attribués à diverses autres administrations pour les autres professions, il a fallu attendre la loi 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports pour que soit instituée, tout au moins formellement, une véritable inspection du travail maritime¹¹. Mais la manière dont elle a été conçue au sein des Affaires maritimes a eu pour conséquence qu'elle n'a pas pu s'affirmer dans ses missions et que le choix a été fait en 2008 de la fusionner avec les autres Inspections du travail¹².

Notons aussi que l'Etablissement national des invalides de la marine qui a la charge de la gestion du régime de sécurité sociale des marins et dont le fonctionnement était autrefois totalement assuré par

⁹ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, article 2, dans la rédaction issue du décret modificatif n° 2010-146 du 16 février 2010.

¹⁰ Idem, articles 20 et 31.

¹¹ Voir notre article *La profession de marin : de la tutelle de l'Etat au droit commun* in Droit Social, novembre 1997, p. 937-943, notamment p. 942. Le fait qu'il ait fallu attendre aussi longtemps avant la création de cette inspection du travail maritime est le signe d'une absence de fibre sociale parmi la hiérarchie de cette administration, qui se voulait pourtant proche de ses administrés.

¹² Voir F. Thomas *La fusion des services de l'inspection du travail. Quelle place pour l'inspection du travail en milieu maritime ? Un enjeu national et international* in Neptunus, Vol. 17, 2011/2.

les Affaires maritimes, ce qui en représentait d'ailleurs une des tâches les plus visibles par le nombre d'agents qui y étaient affectés, est devenu par le décret 2010-1009 du 30 août 2010 un établissement public administratif de plein exercice. Des relations entre cet établissement public et les services de l'Etat (les DML) existent toujours et se font dans le cadre d'une convention mais les tâches qui y sont assurées n'ont plus la dimension d'autrefois.

II. L'évolution du statut des agents des affaires maritimes

L'identité d'une administration se traduit généralement par l'existence d'une identité forte partagée entre les personnes qui y travaillent. Or, c'est là que réside un grand changement. En effet, que ces personnes soient sous un statut de fonctionnaires civils ou sous un statut de militaires, il y avait une identité « Affaires maritimes » qui n'existe plus. Les fonctionnaires civils sont intégrés, ou en voie de l'être, dans d'autres corps du ministère du développement durable (§ 1). Quant aux militaires, ils conservent dans l'intitulé de leurs corps l'expression « affaires maritimes » et ils gardent donc une identité forte, bien qu'on n'y voie pas d'autre justification que la référence au passé (§ 2).

1. La disparition des fonctionnaires civils « affaires maritimes »

Comme dans toute administration, les fonctionnaires sont sous un statut appartenant à l'une des trois catégories A, B et C. Le statut de catégorie A est celui des inspecteurs des affaires maritimes et le statut de catégorie B celui de contrôleurs des affaires maritimes. Ce sont ces deux statuts dont nous allons parler. Il existe aussi un statut de catégorie C, celui de syndic des gens de mer qui a été refondu il n'y a pas longtemps (décret n° 2000-572 du 26 juin 2000), qui tient son appellation de l'époque de Colbert (les syndics des gens de mer étaient chargés de désigner, dans chaque « syndicat » c'est-à-dire chaque port qui n'était pas chef-lieu de quartier de l'inscription maritime, les hommes appelés à composer les levées pour la marine royale) ; toutefois, depuis plusieurs années, il n'est plus recruté de fonctionnaires dans ce corps qui semble apparemment en voie d'extinction.

Comme nous allons le voir, ces fonctionnaires sont intégrés dans des corps relevant du ministère chargé du développement durable¹³. Il en résulte que ces fonctionnaires, même s'ils restent en fonction dans ce qu'on peut appeler un « Pôle mer », vont perdre progressivement, pour le meilleur et pour le pire, par le brassage avec des fonctionnaires venant d'autres horizons, ce qui faisait la spécificité de l'identité des affaires maritimes. Cela est particulièrement vrai pour les inspecteurs des affaires maritimes qui vont être intégrés dans des corps sans spécialité maritime (attaché d'administration et ingénieur des travaux publics).

Les inspecteurs des affaires maritimes

Le corps des inspecteurs des affaires maritimes, actuellement régi par le décret n° 97-1028 du 5 novembre 1997, est un corps récent. Ce décret a remplacé le décret n° 92-1204 du 10 novembre 1992 qui avait créé ce corps, qui lui-même avait remplacé le corps d'attaché des affaires maritimes créé par le décret n° 84-385 du 21 mars 1984¹⁴. Ce n'est toutefois qu'avec le décret n° 2001-1255 du 21

¹³ Ce ministère est actuellement intitulé, depuis les changements intervenus dans le Gouvernement le 11 février 2016, « ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ». L'expression « développement durable » a donc disparu alors que l'adresse Internet du ministère est toujours <http://www.developpement-durable.gouv.fr>.

¹⁴ Ce corps de catégorie A avait été créé après des années de revendication des personnels civils puisque, depuis la fin du régime de l'inscription maritime intervenue en 1965, la réservation des postes de direction à des personnels militaires n'était plus justifiée ; il y avait ainsi une situation tout à fait unique d'une administration civile où il n'y avait pas de cadre de direction de catégorie A. Toutefois, le recrutement s'est fait au compte-gouttes ; l'auteur du présent article est devenu attaché avec le troisième recrutement par concours interne en 1987 (après avoir passé dix ans en catégorie B et ayant à l'époque seulement le baccalauréat comme diplôme) et l'effectif de ce corps atteignait alors péniblement la douzaine de personnes. Au moment de son remplacement par le corps d'inspecteurs, le nombre d'attachés était, de mémoire, d'environ une vingtaine. Ensuite, avec la création du corps d'inspecteurs, le nombre de fonctionnaires civils s'est accru parce que ceux qui ont été recrutés sous ce statut l'ont été pour la plupart dans la filière technique pour faire les inspections relatives à la sécurité des navires, inspections préalables à la délivrance des titres de navigation.

Pour être précis, étaient encore présents à cette date quelques fonctionnaires de catégorie A, les inspecteurs de la navigation et du travail maritime, chargés de faire ces inspections. Ces fonctionnaires relevaient d'un statut remontant à un décret du 26 mars 1909 et plus aucun

décembre 2001, qui a créé le cadre d'emploi de « conseiller des affaires maritimes » accessible aux inspecteurs ayant atteint un grade élevé, que l'accès aux fonctions de direction a été possible pour ces fonctionnaires civils. Cela étant, cet accès aux fonctions de direction a été ouvert dans un contexte où ces conseillers ont été en concurrence pour les postes à pourvoir avec les administrateurs des affaires maritimes et, de manière générale, ils n'ont pas eu accès aux fonctions reconnues comme étant les plus élevées dans la hiérarchie¹⁵.

Ce corps d'inspecteurs des affaires maritimes va disparaître prochainement. Il est prévu qu'ils seront intégrés, à la date du 1^{er} janvier 2017, dans deux corps différents qui existent actuellement. Les inspecteurs de la filière administrative seront intégrés dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat relevant du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011, ceux étant nommés conseillers étant intégrés dans le cadre d'emploi de conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (décret n° 2007-1315). Quant à ceux issus des filières technique et scientifique, ils seront intégrés dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat régi par le décret n° 2005-631 du 30 mai 2005, les conseillers étant intégrés dans le cadre d'emploi d'ingénieur en chef des travaux publics de l'Etat relevant du décret 2005-632 du 30 mai 2005.

Les contrôleurs des affaires maritimes

Le corps de contrôleurs des affaires maritimes était un corps plus ancien dont le statut avait été refondu par le décret n° 2000-508 du 8 juin 2000. Ces contrôleurs étaient répartis en trois spécialités : « navigation et sécurité », « pêches, cultures marines et environnement » et « droit social et administration générale des affaires maritimes ». Ce corps de contrôleurs a disparu et ces fonctionnaires ont été intégrés dans deux corps du ministère chargé du développement durable, le corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD) créé par décret n° 2012-1065 du 18 septembre 2012 et celui des techniciens supérieurs du développement durable (TSDD) créé par décret n° 2012-1064 du même jour.

Le corps des SACDD a été créé par intégration des secrétaires administratifs de l'équipement, des contrôleurs des transports terrestres et des contrôleurs des affaires maritimes relevant de la spécialité « droit social et administration générale » (article 12) ; ils exercent leurs fonctions au sein de deux spécialités, l' « administration générale » et le « contrôle des transports terrestres » (article 4). Le corps des TSDD a été créé par intégration des techniciens supérieurs de l'équipement et des contrôleurs des travaux publics de l'Etat (article 21) et des contrôleurs des affaires maritimes relevant des spécialités « navigation et sécurité » et « pêches, cultures marines et environnement » (article 27) ; les fonctions exercées par les TSDD sont réparties en trois spécialités : « techniques générales », « exploitation et entretien des infrastructures » et une troisième regroupant celles exercées auparavant par l'administration des affaires maritimes et intitulée « navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marins et du littoral » (article 4).

2. La pesanteur du passé : le maintien du statut des administrateurs des affaires maritimes

recrutement n'avait lieu depuis longtemps. A la place, étaient recrutés, en vertu d'un arrêté de 1974, des contractuels portant le titre de « techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime ». Le statut d'inspecteur de la navigation et du travail maritime a été abrogé par le décret du 10 novembre 1992 qui a créé le corps d'inspecteurs des affaires maritimes ; quant aux techniciens experts, ils ont pu, sous certaines conditions, intégrer ce corps d'inspecteurs.

¹⁵ Faiblesse humaine, au sein de l'administration, pour pourvoir au recrutement d'un poste, existe la tendance corporatiste de la part de ceux qui sont en position de décider de la nomination, de nommer quelqu'un issu du même corps ou de la même grande école. Cela est bien connu par exemple pour les énarques, les polytechniciens, les ingénieurs des Mines. Cela est tout autant vrai pour des corps de niveau inférieur, comme cela était le cas dans l'administration des affaires maritimes avec les administrateurs à l'égard des attachés ou inspecteurs et continue à l'être dans la nouvelle structure actuelle au sein des DIRM et DML. Ainsi, à la différence des autres administrations où existent des perspectives d'évolution de carrière intéressantes, cela n'était pas possible dans l'administration des affaires maritimes pour les fonctionnaires civils, et cela relève encore du mirage, en particulier au niveau des DIRM. Ou bien c'était ou c'est possible, à condition de devenir militaire ! Mais, dans ce cas, pourquoi un fonctionnaire civil devrait opter pour un statut militaire dans le seul but d'avoir statutairement le droit d'accéder à des fonctions de responsabilité élevée dans une administration civile ? Cherchez la logique, suggérons-nous au lecteur...

A l'inverse des fonctionnaires civils, les administrateurs des affaires maritimes ont préservé leur statut et leur identité. Toutefois, comme nous allons le voir, le maintien de ce statut militaire, unique dans une administration civile, est étrange.

Les caractéristiques de ce statut

Ce corps militaire est un corps d'officiers de carrière de la marine nationale qui est régi actuellement par le décret n° 2012-1546 du 28 décembre 2012, alors que ce statut avait déjà été revu peu de temps auparavant, par le décret 2008-935 du 12 septembre 2008. Ainsi, tandis qu'il a été décidé, conformément à la volonté gouvernementale, de réduire le nombre de corps de fonctionnaires, ce qui a eu pour effet de regrouper les corps de fonctionnaires civils des affaires maritimes avec d'autres corps du ministère chargé du développement durable, le statut de ce corps d'officiers de carrière a été actualisé très récemment. Il a même été revitalisé au vu des recrutements assez importants de ces dernières années, et n'a donc pas été touché par les réductions affectant les fonctionnaires civils.

Etant donné qu'il s'agit d'un corps militaire, ce statut est régi par le code de la défense. L'article L. 4132-2 de ce code énonce, de manière logique, que « *sont militaires de carrière les officiers ainsi que les sous-officiers et officiers-mariniers ... nommés ou promus à un grade de la hiérarchie en vue d'occuper un emploi permanent dans un corps militaire* ». L'article R. 3223-3 du même code indique quelles sont les différentes formations de la marine. Bien entendu, les DIRM et les DDTM ne sont pas des formations de la marine. Par conséquent, nous ne voyons pas comment, statutairement, ces officiers de carrière peuvent faire leur carrière dans une administration civile.

Certes, l'article L. 4138-2 du même code prévoit, en son paragraphe 2, qu'un militaire en position d'activité puisse être affecté dans l'intérêt du service auprès d'une administration de l'Etat, mais il est précisé que c'est pour une durée limitée. Il y a donc contradiction entre ces dispositions du code de la défense, voire même l'esprit général de ce code, et le fait que ces officiers de carrière puissent faire leur carrière dans une administration.

Par conséquent, au-delà du caractère anachronique de la présence d'officiers de marine dans cette administration depuis la fin du régime de l'Inscription maritime, on peut avoir des doutes sur la légalité de leur présence dans celle-ci.

La question du bien-fondé de ce statut

La justification pourrait en être donnée par l'article 1^{er} de leur statut qui indique qu' « *ils y [dans leurs circonscriptions territoriales] représentent la marine nationale et assurent la suppléance de ses services dans les conditions fixées par le ministre chargé de la mer et le ministre chargé de la défense* ».

Or, à ce propos, nous devons constater que, par expérience, cette fonction de représentation de la marine nationale et de suppléance de ses services est tout à fait marginale¹⁶. Ce rôle théorique ne peut nullement avoir pour effet de justifier leur présence permanente en service ordinaire dans une administration civile.

L'utilisation détournée du rôle dual préfet maritime/commandant de la marine

Selon les articles 5 et 6 du décret n° 2004-112 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, le préfet maritime et le commandant de la zone maritime de défense correspondante sont la même et

¹⁶ L'auteur de ces lignes en parle en connaissance de cause. Quand il était en fonction dans cette administration, en tant qu'attaché ou inspecteur des affaires maritimes, adjoint à un chef de quartier, il a assuré à diverses reprises cette fonction de représentation quand ce chef de quartier, administrateur des affaires maritimes, était absent. Concrètement, cette fonction consiste seulement à accueillir officiellement au nom du commandant de la marine les navires de guerre (français ou étrangers) qui font escale (le fait qu'il n'avait pas fait de service militaire n'a pas été un obstacle à ce qu'il tienne ce rôle). Les aspects logistiques de l'accueil au port sont, quant à eux, assurés par des officiers de réserve avec qui la collaboration a toujours été très cordiale.

unique personne. Cette situation entraîne parfois, dans le public ou chez les journalistes, une confusion entre les deux fonctions. Or, chacune d'elles a sa spécificité.

Selon l'article 2 de ce décret, le préfet maritime, qui est investi du pouvoir de police générale en mer, ne dépend pas du ministère de la défense mais est sous l'autorité du Premier Ministre¹⁷ et, à ce titre, il « anime et coordonne l'action de l'Etat en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens ». Le préfet maritime est *per se* une autorité civile¹⁸. L'attribution de cette fonction civile à l'autorité militaire géographiquement compétente provient du fait que certaines missions dont la préfecture maritime a la charge ne pourraient pas être assurées sans utiliser les moyens de la marine nationale¹⁹. L'autorité politique (le Gouvernement) a décidé que la meilleure solution, assurément pour des motifs tout à fait fondés d'économie de moyens, de meilleure coordination et d'efficacité opérationnelle, était d'attribuer au commandant de zone maritime la fonction de préfet maritime. Cela étant, l'exercice de cette fonction de préfet maritime par le commandant de la marine ne gomme pas le fait que la préfecture maritime est une administration civile, comme les préfectures « terrestres ».

Par rapport à cela, les administrateurs des affaires maritimes semblent avoir utilisé cette dualité de rôle pour donner l'impression qu'eux aussi assument un rôle double, celui d'agent d'une administration de l'Etat et celui de représentant de la marine nationale. Or, comme nous l'avons vu, celui de représentant de la marine nationale est tout à fait marginal. Mais cela a semble-t-il suffi pour convaincre la haute administration et les politiques que leur statut, au caractère unique dans les administrations de l'Etat, devait être préservé.

Les relations que les DIRM ou les DML ont avec les préfectures maritimes sont des relations tenant aux missions assurées qui sont celles fixées par les divers décrets de référence et ne sont pas liées au statut des personnels assurant ces missions. Nous ne comprenons donc pas ce qui, concrètement, peut justifier le maintien du statut d'administrateurs des affaires maritimes en tant qu'officiers de carrière de la marine nationale²⁰. Le fait qu'ils aient réussi à préserver leur statut et leur identité tient à la pesanteur du passé sans que cela ne soit justifié par un besoin ou une nécessité quelconque²¹. Si cette fonction de représentation et de suppléance avait une consistance plus épaisse, cela serait connu. On peut se demander dans ces conditions si le fait d'utiliser cette fonction tout à fait marginale afin de conserver le statut militaire ne constitue pas, du point de vue du droit administratif, un détournement de pouvoir.

III. Le rôle ambigu de l'inspection générale des affaires maritimes

Au sein des administrations de l'Etat, les inspections générales assurent des missions d'évaluation des politiques publiques, d'audit, d'inspection et de conseil auprès des services. Pour les domaines qui

¹⁷ Article 1er: «Le représentant de l'Etat en mer est le préfet maritime. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. (...) Le préfet maritime veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Investi du pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer, (...)».

¹⁸ Cela peut aussi être illustré par exemple par l'article 8 du décret de 2004 qui indique que « le préfet maritime est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un adjoint pour l'action de l'Etat en mer et par des fonctionnaires et agents, civils et militaires, désignés par les administrations qui participent à l'action de l'Etat en mer ». La concurrence entre administrateurs et inspecteurs des affaires maritimes, évoquée plus haut, a eu pour effet qu'il n'a jamais été proposé à un inspecteur des affaires maritimes d'être désigné de la sorte.

¹⁹ Pensons par exemple aux opérations de secours au large qui nécessitent la mise en œuvre de moyens nautiques et aéronavals dans des conditions souvent difficiles. Une illustration en est donnée par le récent article, très descriptif, paru dans l'hebdomadaire *Le Marin* du 11 mars 2016 (p. 24-25), de Th. Duchesne, commissaire en chef de la marine, au sujet des opérations de secours mises en œuvre pour le navire roulier *Modern Express* en perdition dans le golfe de Gascogne.

²⁰ Sauf à imaginer une armée océanienne puisque, comme nous l'avons indiqué plus haut, la dénomination «Affaires maritimes» persiste pour les territoires français d'Océanie (cf. *supra* note 6). Cette hypothèse est évidemment peu plausible...

²¹ Le lecteur peut se demander pour quelles raisons les administrateurs des affaires maritimes semblent tenir à leur statut militaire, puisqu'il est connu que c'est un statut qui comporte des contraintes. A ce sujet, il faut savoir que, selon l'article L. 4111-1 du code de la défense, « Il [le statut militaire] prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. ». Ces compensations (régimes de congés et de retraite avantageux, possibilité de reclassement dans une administration à un poste élevé ou comme magistrat de tribunal administratif ou du Conseil d'Etat, etc.), qui sont justifiées pour les véritables militaires en raison des contraintes auxquelles ils sont soumis dans leur service, bénéficient à l'identique aux administrateurs des affaires maritimes bien que leurs conditions de service soient celles d'une administration civile. A notre époque de disette budgétaire, il y a probablement là un gisement d'économies.

sont de la compétence des DIRM et des DDTM, existe l'inspection générale des affaires maritimes qui est régie par le décret n° 2008-681 du 9 juillet 2008 et qui a remplacé l'inspection générale des services des affaires maritimes dont le statut datait de l'époque de l'Inscription maritime (décret du 8 novembre 1926). Ce statut de 2008 a anticipé la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat en enlevant de son intitulé toute référence à l'administration des affaires maritimes qui allait disparaître peu après.

La place de cette inspection dans le ministère chargé du développement durable

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) exerce ses missions pour l'ensemble des services placés sous l'autorité directe du ministre chargé du développement durable. Ce conseil général est actuellement régi par le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015²². Selon l'article 1^{er}, II^o, 2^{ème} alinéa, de ce décret, la mer figure parmi les domaines pour lesquels il est compétent (point 5). Il est ajouté à l'article 4 que, pour les questions intéressant ce domaine, les membres permanents de l'inspection générale des affaires maritimes en sont aussi membres.

Dans les faits, les attributions de cette inspection générale se chevauchent donc avec celles de ce conseil. Aussi, nous ne voyons pas pour quelles raisons les missions dont l'inspection générale des affaires maritimes est chargée ne sont pas en réalité couvertes directement par le CGEDD. Certes, selon le point 5 précité, le domaine des « *pêches maritimes et de l'aquaculture* » est exclu des attributions du CGEDD. Mais il est difficile d'imaginer que l'existence d'une inspection générale des affaires maritimes puisse être justifiée seulement par la nécessité de couvrir ce domaine d'activité. D'ailleurs, le fait que le CGEDD ne soit pas, selon ce décret de 2015, compétent pour la pêche maritime et les cultures marines, n'a pas fait obstacle à ce qu'il réalise conjointement avec le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), une mission sur les comités des pêches maritimes et le comité de la conchyliculture, mission à laquelle l'inspection générale des affaires maritimes n'a pas participé²³. En fait, si l'existence de l'inspection générale des affaires maritimes ne tenait qu'à la nécessité de couvrir le domaine de la pêche maritime et des cultures marines, cela ne serait pas très conforme à la volonté, qui s'exprime de toutes parts, de rationaliser l'action de l'administration.

Il faut donc chercher ailleurs les raisons qui justifient la pérennité de cette inspection générale.

La fonction statutaire spécifique de cette inspection à l'égard des administrateurs des affaires maritimes

La véritable raison du maintien de cette inspection générale réside probablement dans la mission qui lui est confiée à l'égard de ces personnels à statut militaire. Selon le décret n° 2008-681 précité qui a renouvelé le statut de cette inspection générale, elle « *concourt au suivi et à l'orientation des administrateurs des affaires maritimes* » (article 2, dernier alinéa²⁴). Cette disposition doit être lue en relation avec l'article 2 du décret n° 2012-1546 qui a défini le statut de ces militaires, article qui énonce que « *le corps des administrateurs des affaires maritimes est dirigé par l'administrateur général mentionné à l'alinéa précédent ...* », c'est-à-dire celui qui occupe l'emploi d'inspecteur général des affaires maritimes. Cet inspecteur général occupe donc la fonction de direction de ce corps.

²² Ce décret a abrogé le décret n° 2008-679 qui avait institué ce conseil, né du regroupement du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale de l'environnement.

²³ Rapport conjoint CGEDD n° 010185-01 et CGAAER n° 15047, *Comités en charge des pêches, de la conchyliculture et de la pisciculture – Bilan et perspectives*, décembre 2015, accessible sur le site du CGEDD <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-r44.html>

²⁴ Deux autres corps militaires sont mentionnés dans cet article : celui des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes dont les membres ont été intégrés au plus tard le 1er janvier 2016 dans le corps des administrateurs des affaires maritimes (article 39 du décret n° 2012-1546) et celui des professeurs de l'enseignement maritime qui est en voie d'extinction (article 3 du décret n° 2008-934).

Cette inspection générale a ainsi établi un cadre permettant de structurer, à l'extérieur de la marine nationale, ce corps à statut militaire. Cela était une nécessité afin que le statut militaire puisse être conservé. Sans cette inspection générale, il aurait dû être mis fin à ce statut militaire.

Le rôle de cette inspection à l'égard de l'ensemble des agents « affaires maritimes »

Au-delà de la nécessité organique que représente l'inspection générale des affaires maritimes pour le corps des administrateurs des affaires maritimes, il convient de noter que l'article 2 du décret n° 2012-1546 ne se limite pas à indiquer quelle est la personne qui assure la direction de ce corps. Son dernier alinéa énonce aussi que l'inspecteur général des affaires maritimes « *veille au recrutement et à la formation des membres du corps, à la valorisation de leurs compétences ainsi qu'à la bonne gestion de leur carrière* ». Formulation étonnante. Sous un style légèrement différent, on croirait lire l'objet d'un syndicat professionnel chargé de défendre et promouvoir les intérêts matériels et moraux de ses adhérents.

L'inspection générale se trouve ainsi investie de la fonction de promotion des intérêts catégoriels du corps des administrateurs des affaires maritimes alors qu'il n'y a évidemment pas, pour les fonctionnaires civils assurant exactement les mêmes tâches, d'entité équivalente chargée de « *la valorisation de leurs compétences ainsi que [de] la bonne gestion de leur carrière* » puisqu'ils assurent leur service selon le droit commun de la Fonction Publique.

Ceci n'est pas anecdotique. On peut l'illustrer avec le rapport rendu en 2015 par cette inspection et réalisé conjointement avec le CGEDD sur la « *sécurisation des compétences au sein du ministère* »²⁵. Cet objectif de sécurisation des compétences est tout à fait louable afin d'éviter que la réorganisation des services territoriaux de l'Etat n'aboutisse à un effet pervers de perte d'expertise ou de savoir-faire de ces services dans les domaines de leur compétence. Toutefois, ce rapport affirme sans retenue que la « *compétence maritime généraliste de haut niveau ainsi que les compétences d'expertise maritime sont détenues au sein du corps des administrateurs des affaires maritimes dont c'est la vocation* » (p. 39), ignorant totalement les fonctionnaires civils ayant des compétences maritimes. Or, ces compétences existent parmi ces fonctionnaires. Une étude sérieuse aurait permis de montrer que cela est effectivement le cas, tant en ce qui concerne le niveau de formation²⁶ que l'expérience professionnelle.

On constate ainsi que ce rapport a concrètement pour effet de mettre en avant les compétences des administrateurs des affaires maritimes et d'assurer la bonne gestion de leur carrière, répondant en cela à la prescription de l'article 2 du décret n° 2012-1546. Mais, en ignorant de la sorte les fonctionnaires civils, ce rapport montre l'attitude partielle de cette inspection générale contrairement à ce que devrait être sa position institutionnelle, attitude à laquelle le CGEDD s'est rallié probablement en raison de sa méconnaissance dont la compétition entre militaires et civils était vécue au sein de l'administration des affaires maritimes²⁷.

Ainsi, force est de constater que cette inspection générale trouve sa raison d'être dans le fait de compléter le cadre statutaire des administrateurs des affaires maritimes en lui permettant d'avoir une direction de corps et non dans la nécessité d'avoir cette inspection générale spécialisée dont les missions sont déjà formellement couvertes par le CGEDD. De plus, son action a pour objet la

²⁵ Rapport CGEDD n° 008799-04 – IGAM n° 2015-137 établi par B. Baraduc et Y. Morin, février 2015,

²⁶ Sur cet aspect, il convient d'observer que le niveau des diplômes requis pour les concours est le même pour celui de fonctionnaire civil de catégorie A et celui d'administrateur des affaires maritimes. Or, il y a toujours eu plus de candidats aux concours d'inspecteurs qu'à ceux d'administrateurs, ce qui donne un recrutement plus sélectif pour les civils...

²⁷ Le lecteur de cet article pensera peut-être que l'auteur a une vision partielle, manquant d'objectivité, etc. Disons que l'auteur de ces lignes a certainement une vision partielle dans le sens où il a été confronté au cours de sa carrière à divers problèmes résultant de la situation de compétition entre militaires et civils décrite ci-dessus. En revanche, il récuse tout manque d'objectivité puisque, s'il avait trouvé un motif quelconque justifiant les avantages de carrière que procure ce statut militaire dans cette administration civile, il était prêt à s'incliner et il est toujours prêt à répondre à toute observation, fondée sur des éléments objectifs, qui pourrait lui être adressée sur le sujet. Ajoutons, s'il en est besoin, que les critiques à l'égard de cette situation ne sont bien entendu pas *ad hominem* mais sont des critiques à l'égard d'un système dont la haute administration ou les politiques n'ont jamais pris la mesure des problèmes qu'il engendre.

promotion des intérêts catégoriels de ces militaires, ce qui implique qu'elle s'exerce dans les faits au détriment des fonctionnaires civils.

Enfin, notons que la nature intrinsèquement militaire de cette inspection générale est confirmée par le fait que ses membres sont seulement les officiers généraux qui y sont affectés (cf. article 3 du décret n° 2008-681). Des fonctionnaires civils peuvent certes être appelés à participer à ses travaux (id., article 3) mais il n'est nullement prévu qu'ils peuvent en devenir membres. Dit en d'autres termes, il peut être concédé de temps en temps un marche-pied à ces fonctionnaires mais ils ne peuvent pas y siéger. Cette inspection générale est dans les faits structurée d'une manière telle que la disposition de l'article 2 de ce décret qui énonce qu'elle « *exerce en leur nom [des ministres concernés] une mission d'inspection générale qui porte sur la régularité, la qualité et l'efficacité de l'action des services ayant compétence dans le domaine de la mer, ainsi qu'une mission de conseil pour le fonctionnement des services* » a perdu le caractère neutre qu'elle devrait avoir à l'égard de l'ensemble de ses agents.

Conclusion

La réorganisation des services territoriaux de l'Etat mise en œuvre par le Gouvernement de 2008 à 2010 a eu pour conséquence la disparition de l'administration des affaires maritimes telle qu'elle existait auparavant sous la dénomination d' « Inscription maritime » puis, depuis 1967, sous celle d' « Affaires maritimes ». Il en résulte une nouvelle structure complexe où il est difficile d'identifier les rôles des différents services. Il en résulte aussi un grand changement pour les anciens fonctionnaires civils de cette administration qui sont intégrés, ou en voie de l'être, dans les corps du ministère chargé du développement durable.

Toutefois, l'expression « affaires maritimes » va subsister pour les administrateurs des affaires maritimes, officiers de marine qui fournissaient les cadres dirigeants de cette administration et qui ne sont pas affectés dans leur statut par cette réorganisation. Ces militaires avaient réussi à se maintenir, depuis la fin de l'Inscription maritime, à la barre du navire « Affaires maritimes », bien que les tâches de cette administration soient devenues en totalité de nature civile et que la présence de ces militaires n'eût donc plus aucune justification. Maintenant ils tiennent la barre des DIRM et, dans une moindre mesure, des DML. La nouvelle organisation territoriale des services de l'Etat en charge des affaires de la mer avec le maintien d'officiers de carrière de la marine nationale qui bénéficient des postes les plus reconnus dans la hiérarchie ne va donc pas permettre pas de mettre fin aux conflits qui existaient au sein des affaires maritimes.

Dans cette nouvelle structure, ces militaires ne vont plus être en compétition seulement avec des inspecteurs des affaires maritimes dont le corps était trop récent pour avoir réussi à se faire une place dans le paysage administratif, mais aussi avec des fonctionnaires d'autres corps de l'Etat qui ont un long passé et une expérience largement reconnue. Par conséquent, ces conflits internes entre fonctionnaires civils et personnels militaires qui ont marqué l'histoire des affaires maritimes vont certainement perdurer dans cette nouvelle organisation territoriale et risquent à nouveau de se poursuivre devant la justice²⁸. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de cette réorganisation pour mettre un terme à une situation qui, à la fois, est anachronique et n'a pas de fondement juridique.

²⁸ Cela a déjà été le cas à diverses reprises dans le passé, sans succès jusqu'à maintenant. Voir notre article *La légalité de la présence de militaires en position normale d'activité dans une administration civile* in *Revue française de droit administratif* 2000, n° 5, p. 1092 ; commentaire sous l'arrêt CE du 8 février 1999, n° 193702, *Syndicat national autonome des personnels de l'administration chargée de la mer*.