EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 20536/17
ADEFDROMIL
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 1er février 2024 en un comité composé de :

Carlo Ranzoni*, président*,
Mattias Guyomar,
Mykola Gnatovskyy*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 20536/17 contre la République française et dont une association de droit français, l'association Adefdromil (« la requérante »), représentée par Me E. Maumont, avocate à Paris, a saisi la Cour le 13 mars 2017 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des Affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête fait suite à l'arrêt *Adefdromil c. France* (n° 32191/09, 2 octobre 2014) et concerne les nouvelles dispositions législatives, prises par la France pour se conformer à cet arrêt, qui imposent aux militaires actifs, d'adhérer à une association professionnelle *sui generis*, pour pouvoir défendre la condition militaire et agir en justice à ce titre, au regard des articles 6, 11 et 13 de la Convention.

I. LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE

A. La précédente requête n° 32191/09 et l'arrêt rendu par la Cour le 2 octobre 2014

2. La requérante, qui est une association de défense des droits des militaires et d'aide aux victimes, régie par la loi du 1er juillet 1901, ayant pour objet la défense des intérêts des militaires et de leur famille, saisit la Cour en 2009. Invoquant l'article 11, ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention, elle dénonçait une violation de sa liberté syndicale, le droit français interdisant alors la constitution d'association ou de groupement de nature syndicale au sein de l'armée.

3. Par un arrêt du 2 octobre 2014, la Cour jugea approprié d'examiner les griefs sous le seul angle de l'article 11 et conclut que l'ingérence dénoncée ne pouvait passer pour proportionnée et « nécessaire dans une société démocratique » (*Adefdromil* précité, §§ 60-61, 2 octobre 2014). La Cour octroya à la requérante, au titre de la satisfaction équitable, 5 000 euros (EUR) pour son préjudice moral et 3 588 EUR pour le remboursement de ses frais et dépens.

B. La résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 19 avril 2017

4. Aux termes de ses deux bilans d'action des 8 novembre 2016 et 10 mars 2017 (DH-DD (2016)1268 et DH-DD (2017)328), le Gouvernement indiqua les éléments suivants :

Sur les mesures à caractère général,

> « la loi du 28 juillet 2015 a inséré un troisième alinéa à l'article L. 4121-4 du code de la défense qui prévoit que « les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires [(APNM)] régie par le chapitre VI du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités ».
>
> Elle crée également les articles L. 4126-1 à L. 4126-10 du code de la défense, qui régissent la création et le fonctionnement des associations professionnelles nationales de militaires.
>
> L'article L. 4126-10, qui clôt ce nouveau chapitre du code de la défense, renvoie à des décrets en Conseil d'État la détermination :
>
> - des modalités de la transparence financière, mentionnées au 2° du I de l'article L. 4126-8,
>
> - des seuils à partir desquels les associations satisfont à la condition de représentativité prévue au 4° du même I,
>
> - de la fréquence d'actualisation de la liste mentionnée au III du même article L. 4126- 8,

- des 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,

- de 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.

Ces décrets ont été publiés au cours du mois de juillet 2016. (...)

Lorsqu'une association souhaitant se voir reconnaître la qualité d'APNM est déclarée, ses statuts sont alors examinés (qualité des membres, objet) par le ministre de la défense, en vertu de l'article R. 4126-1 du code de la défense, afin d'obtenir la capacité juridique propre aux APNM. Ce n'est que dans le cas où les statuts seraient contraires aux règles prescrites pour les APNM que le ministre de la défense pourrait leur enjoindre de les modifier (article L. 4126-2 du code de la défense). »

5. Sur les mesures à caractère individuel, après avoir rappelé que la totalité des sommes dues avait été versée,

« [la requérante] ne s'est pas constituée en association professionnelles nationale de militaires (APNM). »

6. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe mit fin à l'examen de la requête en adoptant, le 19 avril 2017, la Résolution CM/ResDH(2017)117 clôturant le dossier d'exécution.

C. La procédure interne objet de la présente requête

7. La requérante introduisit plusieurs recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État tendant à l'annulation du refus d'abroger ou de modifier certaines dispositions réglementaires relatives à la condition militaire.

8. Par une décision du 26 septembre 2016, le Conseil d'État rejeta comme irrecevable la requête tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à l'abrogation de trois articles du décret n° 2008-956 du 12 septembre 2008 relatif aux militaires servant à titre étranger pour les motifs suivants :

« 1. (...) , d'une part, (...) 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 " ; (...) 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 " ; (...) 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. (...), d'autre part, (...) 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 " ; (...)

3. (...) 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 ; (...) 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 [actifs] au sens de l'article L. 4111-2 du code de la défense ; (...) 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 ;

6. (...) 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'État 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 ; (...) par suite, sa requête a pour objet la défense des intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire ; (...) 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 " ; (...) par suite ses statuts ne limitent pas l'adhésion à l'association aux seuls militaires [actifs] mentionnés à l'article L. 4111-2 du code de la défense ; (...) 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 ».

9. Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public consacra les développements suivants concernant la portée de cette obligation d'adhérer à une association professionnelle nationale de militaires (APNM) :

« Ces restrictions ne concernent que l'exercice du droit d'association des militaires en activité. Elles n'affectent pas la recevabilité des recours formés par d'autres personnes, anciens militaires ou civils, y compris des personnes morales, à l'encontre des actes administratifs relatifs à la condition militaire (on peut penser par exemple à la désindexation des pensions), qui reste régie par les règles de droit commun, notamment celles relatives à leur intérêt pour agir. Mais à partir du moment où une association est composée, même en partie, de militaires en activité et qu'elle entend défendre des intérêts relatifs à la condition militaire, elle est soumise aux dispositions du chapitre VI du titre II du statut général des militaires.

(...) cela n'interdit pas aux militaires en activité d'adhérer à des associations de droit commun défendant d'autres intérêts que leurs intérêts militaires et qui pourront alors regrouper d'autres personnes que des militaires en activité. Mais les militaires en activité ne peuvent défendre collectivement leurs intérêts militaires qu'à travers des associations exclusivement composées de militaires en activité et n'ayant pas d'autre objet que la défense de ces intérêts. »

10. Par une décision du 26 septembre 2016, le Conseil d'État rejeta également, pour les mêmes motifs, comme irrecevable le recours pour excès de pouvoir de la requérante tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à la modification des mentions portées sur le titre des pensions militaires de retraite concédées en application de l'article L. 6-2° du code des pensions civiles et militaires de retraite. Par une ordonnance du 25 octobre 2016, la présidente de la 7ème chambre de la section du contentieux du Conseil d'État rejeta, comme étant manifestement irrecevable, pour les mêmes motifs, la requête de la requérante tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à l'abrogation d'un article du décret n° 2008- 92 relatif aux arrêts militaires constituant une sanction disciplinaire applicable aux militaires.

II. LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

A. Les travaux préparatoires à la réforme de 2015

11. Le rapport, rédigé le 2 octobre 2014 à la demande du Président de la République pour tirer les conséquences de l'arrêt *Adefdromil*, expose les éléments suivants :

« (...) une réforme ne saurait porter atteinte à des exigences constitutionnelles et, en particulier, mettre en péril les intérêts fondamentaux de la Nation, les impératifs de la défense nationale, la préservation de l'ordre public et la « nécessaire libre disposition de la force armée », à laquelle « l'exercice de [certains] mandats électoraux ou fonctions électives par des militaires en activité ne saurait porter atteinte » (Cons. const.,

n° 2014- 432 QPC du 28 novembre 2014). Cette affirmation apparaît transposable à l'exercice de fonctions de nature « syndicale »[1].

(...) À cette aune, la simple abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 4121-4 du code de la défense et la reconnaissance pure et simple du droit syndical aux militaires serait probablement en délicatesse avec la Constitution. De même, des restrictions qui ne seraient pas de nature à garantir la disponibilité des forces armées ainsi que la parfaite exécution de leurs missions pourraient traduire une « conciliation manifestement déséquilibrée » entre les exigences constitutionnelles applicables [2].

« (...) les militaires retraités ont d'abord et avant tout vocation à défendre des intérêts propres, assez distincts de ceux des militaires en activité. Sans doute le regard qu'ils portent sur la condition militaire peut-il utilement éclairer les autorités compétentes. Mais ils ne seraient nullement privés du droit d'exprimer leur point de vue en tant qu'associations de retraités, le cas échéant au sein du conseil permanent des retraités militaires, créé par arrêté du 1er juin 1983.

Enfin, il apparaît que les associations de retraités existantes ne sont pas unanimes sur l'opportunité de permettre l'adhésion des retraités à des associations professionnelles de militaires. Au total, il est préconisé d'exclure cette possibilité ;

(...) le champ d'intervention *ratione personae* des APNM épouserait parfaitement le champ d'application du livre Ier (« Statut général des militaires ») de la partie 4 du code de la défense, à savoir, selon son article L. 4111-2 : les militaires de carrière, les militaires servant en vertu d'un contrat, les militaires réservistes qui exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité et les fonctionnaires en détachement qui exercent, en qualité de militaires, certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées. »

12. Dans le cadre des débats parlementaires, le rapport établi le 28 mai 2015 au nom de la commission de la défense expose les points suivants :

« (...) la condition militaire est l'affaire des militaires en activité, et non des civils ou des retraités militaires. (...) l'intégration des retraités dans les APNM « a été largement débattue », mais se heurte à deux objections principales :

- le fait que les retraités, « disposent d'ores et déjà du droit d'adhérer à des associations quelles qu'elles soient » [notamment sous la forme d'association régie par la loi du 1er juillet 1901] ;

- la réforme tend à « préserver aux militaires d'active et de la réserve de l'espace d'expression professionnel qui leur soit propre, pour tenir compte de la spécificité de leurs obligations statutaires. »

13. Le rapport établi le 24 juin 2015 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées fait état des éléments suivants :

« Chacune de ces associations sera ouverte à tout militaire [actifs], quel que soit son grade, ses fonctions ou son sexe, appartenant au moins à l'une des trois armées ou service de soutien interarmées ou formation rattachée. Y seront admis les réservistes, les personnels civils détachés dans les forces armées mais non les anciens militaires,

[1] « À titre d'exemple, on voit mal comment un marin embarqué, dont la présence est indispensable au bon fonctionnement de la frégate où il sert, pourrait se prévaloir d'un « mandat syndical » pour participer à une réunion statutaire de l'organisme auquel il adhère. »

[2] Conseil constitutionnel., n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013.

qui risqueraient de peser d'un poids trop important dans ces associations par rapport aux personnels en fonction (...) »

14. À la suite de l'adoption de ces dispositions et selon les informations fournies par le Gouvernement non contestées par la requérante, dix APNM ont été enregistrées auprès du ministère des Armées et six APNM reconnues comme représentatives dans leur domaine d'intervention respectif.

B. Le code de la défense dans sa rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015

15. Les dispositions applicables au litige sont les articles L. 4111-1 à L. 4126-1 du code de la défense, dans leur rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015. Après avoir rappelé que la mission de l'armée est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, l'article L. 4111-1 du code de la défense dispose que :

« L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées et formations rattachées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution. »

16. S'agissant de la liberté d'association, l'article L. 4121-4 du même code dispose que :

« 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. »

17. Le régime juridique des APNM est défini aux articles L. 4126-1 à L. 4126-10. Aux termes de l'article L. 4126-2 :

" 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. "

18. La condition militaire » est définie à l'alinéa 4 de l'article L. 4111-1 dans les termes suivants :

« 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, les conditions de départ des forces armées et formations rattachées ainsi que les conditions d'emploi après l'exercice du métier militaire. »

C. La jurisprudence du Conseil d'État postérieure à la réforme

19. Par plusieurs décisions le Conseil d'État a admis l'intérêt d'une APNM lui donnant qualité pour demander l'annulation de dispositions réglementaires relatives à la condition militaire (CE, n° 410757, 4 avril 2018 ; et pour des exemples de recours accueillant en tout ou partie les conclusions d'annulation CE, n° 406742, 9 février 2018 et CE, n° 420649, 22 mai 2019).

D. Le droit européen

20. Voir, notamment pour la Charte sociale européenne, *Matelly c. France* (n° 10609/10, §§ 31-36, 2 octobre 2014).

21. Parallèlement à l'adoption de cette réforme en France et à l'occasion de l'examen de la réclamation présentée par les syndicats de police (CESP), le Comité européen des droits sociaux, dans sa décision du 27 janvier 2016, a conclu à une absence de violation de l'article 5 de la Charte sociale européenne par la France. Sa décision est motivée de la manière suivante :

« 90. En ce qui concerne les garanties minimales relatives à la liberté des travailleurs de constituer, d'adhérer ou de ne pas adhérer à des organisations nationales ou internationales, le Comité considère que les exigences et les formalités concernant l'objet et l'enregistrement des APNM, et l'adhésion à celles-ci (...) sont, en général, conformes à l'article 5 de la Charte. En particulier, il considère que, si les principes fondamentaux de l'état militaire et les obligations des membres des forces armées restreignent les statuts des APNM et la liberté des [seules] forces de police de constituer des organisations dans une mesure qui est excessive (...), cette restriction y est conforme dans les cas où la Gendarmerie nationale est, d'un point de vue fonctionnel, équivalente à une force armée. »

III. GRIEFS

22. Invoquant les articles 6, 11 et 13 de la Convention, la requérante se plaint des restrictions imposées par le code de la défense dans sa rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015 et, en particulier, du refus de reconnaître à une association, créée conformément à la loi du 1er juillet 1901, composée de militaires en activité et d'autres personnes physiques ou morales ayant adhéré aux statuts et à jour de leur cotisation, les mêmes droits qu'à une APNM. Elle soutient que ces nouvelles restrictions ne poursuivent pas un but légitime et portent atteinte à la liberté d'association. Elle invoque également une atteinte au droit à un recours effectif, dès lors que les recours d'une telle association sont jugés irrecevables par le Conseil d'État, alors qu'elle peut se

constituer partie civile au soutien des victimes dont elle assume la défense devant la juridiction pénale.

APPRÉCIATION DE LA COUR

23. Maîtresse de la qualification juridique des faits (*Tarakhel c. Suisse* [GC], n° 29217/12, § 55, CEDH 2014 (extraits), et *Adefdromil* précité, § 23), la Cour estime approprié d'examiner ces griefs uniquement sous l'angle de l'article 11 de la Convention aux termes duquel :

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'État. »

24. Les principes généraux relatifs à la liberté d'association et aux restrictions qui peuvent y être apportées par les États sont notamment résumés dans les affaires *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* (nos 70945/11 et 8 autres, §§ 78-80, CEDH 2014 (extraits)), *Matelly* précité (§§ 55-62), et *Adefdromil* précité (§§ 41-47 ; et s'agissant de la liberté syndicale, voir l'affaire *Humpert et autres c. Allemagne* ([GC] n° 59433/18, 14 décembre 2023).

25. La Cour rappelle que, pour être compatible avec l'article 11 § 2, la restriction 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. A ce dernier titre, elle rappelle que pour établir si des restrictions à la liberté syndicale sont conformes à l'article 11, la Cour doit se livrer à un examen de proportionnalité en tenant compte de l'ensemble des circonstances de la cause – et de la totalité des mesures que l'État a prises pour garantir la liberté syndicale – même lorsque les restrictions litigieuses ont touché à un élément essentiel de cette liberté ([GC] *Humpert et autres*, précité, § 102).

26. Elle rappelle en outre qu'elle 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 et souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, même 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 (*Matelly*, précité, § 71, et *Adefdromil* précité, § 55).

27. Par ailleurs, la Cour rappelle que les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation étendue en matière de réglementation du statut et des conditions de carrière des agents de l'État participant directement à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État (*Strzelecki c. Pologne*, n° 26648/03, § 51, 10 avril 2012 ; voir aussi s'agissant du droit de grève [GC] *Humpert et autres*, précité, § 112).

28. En l'espèce, la Cour relève que la requérante ne conteste ni la qualité de la base légale de l'ingérence litigieuse ni la légitimité du but qu'elle poursuit, mais le caractère qu'elle juge excessif de la restriction à la liberté syndicale que constitue l'obligation faite aux militaires actifs d'adhérer à des groupements professionnels constitués uniquement sous la forme d'APNM pour pouvoir défendre la condition militaire et saisir, à ce titre, le juge administratif de recours en annulation.

29. En premier lieu, la Cour ne voit aucune raison sérieuse de remettre en cause la légitimité de l'objectif poursuivi par la loi du 28 juillet 2015 qui en imposant que les ANPM, seules associations recevables à contester, devant le juge administratif, soient composées exclusivement de militaires en activité, a entendu concilier les intérêts concurrents attachés, d'une part, à la liberté d'association et, d'autre part, à la préservation de la spécificité des obligations statutaires et des missions propres s'imposant aux militaires actifs.

30. En deuxième lieu, la Cour relève qu'à la différence des précédentes affaires, l'ingérence litigieuse ne consiste plus en une interdiction absolue, pour l'ensemble des militaires, d'adhérer à un groupement de nature syndicale, mais seulement en une obligation d'adhérer à une APNM, association *sui generis* ouverte aux seuls militaires en activité, dont l'objet est de défendre la condition militaire (paragraphes 11 à 18 ci-dessus). Or, il n'est pas contesté que ses statuts ne limitent pas l'adhésion à l'association requérante aux seuls militaires en activité.

31. En troisième lieu, la Cour note que les militaires retraités et les membres des familles des militaires en activité, ainsi d'ailleurs que ces derniers, peuvent, pour leur part, adhérer à des associations créées sur le fondement de la loi du 1er juillet 1901 afin de faire valoir leurs droits propres ou d'autres intérêts que ceux attachés à la condition militaire (paragraphe 9 ci-dessus).

32. Il résulte de tout ce qui précède que l'irrecevabilité opposée, par le Conseil d'État, aux requêtes en annulation présentées par la requérante au motif qu'elle ne pouvait 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, repose sur des motifs pertinents et suffisants et n'a pas porté atteinte à l'essence même de la liberté d'association de la requérante telle que garantie par l'article 11 de la Convention.

33. Il s'ensuit que le grief de la requérante est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 22 février 2024.

Martina Keller Greffière adjointe	Carlo Ranzoni Président