

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1969.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au Conseil supérieur de la fonction militaire,

Par M. Pierre de CHEVIGNY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Monteil, président ; Raymond Boin, Jean Péridier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Georges Repiquet, M. le général Antoine Béthouart, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Charles Bosson, Serge Boucheny, Marcel Boulangé, Louis Brives, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Pierre Giraud, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Alfred Kieffer, Emmanuel Lartigue, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, Roger Morève, André Morice, Léon Motais de Narbonne, Dominique Pado, Henri Parisot, Vincent Rotinat, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 486, 617, 842 et in-8° 144.

Sénat : 24 (1969-1970).

Armée. — Conseil supérieur de la fonction militaire.

Mesdames, Messieurs,

L'ampleur et la précision de l'analyse présentée par M. Bignon dans son rapport devant l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la fonction publique rendent difficile la tâche de vous présenter ce texte ; car, beaucoup ayant été dit, votre rapporteur risquera à chacune de ses phrases d'encourir l'accusation de plagiat.

Néanmoins, nous tenterons de vous exposer brièvement les buts que peut se fixer un Conseil supérieur de la fonction militaire en France et ses principaux caractères ; puis, nous étudierons le mode de désignation de ses membres et enfin, après avoir analysé les modifications qui ont été apportées au projet de loi par l'Assemblée Nationale en vue d'assurer la représentation des retraités en son sein, nous vous soumettrons les conclusions de votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

*

* *

I. — But et nature du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Si, jusqu'à la dernière guerre mondiale à peu près, le statut des militaires de carrière, qui comportait beaucoup de devoirs et des droits limités, apportait à ceux qui y étaient soumis des avantages matériels et moraux que n'avaient pas les autres serviteurs de l'Etat, il est indubitable que, depuis vingt-cinq ans, la condition militaire proprement dite s'est gravement amenuisée : droits et avantages se réduisent, en regard de devoirs contraignants qui restent les mêmes. Il en est résulté notamment un malaise chez les cadres de l'Armée, malaise sur lequel notre Assemblée a été parfaitement informée. L'Armée donne l'impression de ne pas disposer d'un moyen de dialogue efficace avec son employeur, l'Etat.

Jusqu'à maintenant, en dehors des rapports créés par la hiérarchie et les nécessités du commandement, le Gouvernement — c'est-à-dire le Ministre chargé des Armées — ne disposait que du « rapport sur le moral », une fois l'an, pour être tenu au courant officiellement des questions soulevées par la condition militaire. Bien que l'Armée soit probablement, de tous les corps de la Nation, celui où les relations personnelles entre les différents grades sont les plus libres et les plus franches, à côté des liens d'autorité et de subordination créés par la hiérarchie du commandement, il est évident que le « rapport sur le moral », à sens unique, n'établit pas un dialogue pouvant mener à une participation ou à une association des militaires à leur administration. Ce « rapport » s'est donc avéré insuffisant.

C'est dans ces conditions, et précisément dans la ligne actuelle de la participation, qu'est née l'idée de la création d'un Conseil supérieur de la fonction militaire, idée qui a été formulée dès 1960 par M. de Pierrebourg, vice-président de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée Nationale, puis reprise par M. Messmer, Ministre des Armées ; ce dernier a déposé, en novembre 1968, le projet de loi que nous avons l'honneur de rapporter devant vous, après son adoption par l'Assemblée Nationale.

Que pouvait être un tel « conseil » ? Disons tout de suite que sera exclu évidemment de sa compétence tout ce qui touche à l'organisation et à l'emploi des forces armées. Le Conseil supérieur et l'État-major resteront bien entendu deux entités parfaitement distinctes et d'une nature absolument différente.

Cela dit, en raisonnant d'après l'analogie des mots, l'on est tenté, à première vue, d'établir un parallèle entre sa création et le fait qu'existent depuis longtemps le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la fonction publique. Mais, en ce qui concerne le premier, il a, en raison du caractère particulier de la magistrature, un rôle de gestion dont il ne saurait être question pour l'Armée ; cette dernière, en effet, a toujours été gérée selon des règles précises définies en fonction de la hiérarchie, en fonction des règlements de discipline générale et à partir de ses besoins et de son mode de vie. Un Conseil supérieur de la fonction militaire qui aurait une telle tâche serait nuisible et ne remplirait pas le rôle qu'on attend de lui.

Quant au Conseil supérieur de la fonction publique, il faut souligner qu'il présente un caractère syndical certain puisque la moitié de ses membres sont nommés sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives. Or, il est de jurisprudence constante en France que les activités politiques et syndicales sont incompatibles avec les exigences de la discipline militaire, même dans le cadre assoupli du nouveau règlement de discipline générale de janvier 1967.

Par conséquent, aux antipodes de l'idée que l'Armée française puisse être représentée de façon syndicale, alors que la Bundeswehr allemande a créé, après la guerre 1939-1945, un véritable syndicat de type classique, il s'agissait de définir d'une manière originale un conseil réunissant les militaires et leur ministre, qui tînt compte des obligations et des interdictions, et qui, en même temps, grâce à un dialogue et à une participation réels, pût être le lieu d'échanges parfaitement confiants et utiles sur *les problèmes généraux de la condition et du statut militaires*.

Telle est donc la nature bien particulière de ce nouveau « Conseil supérieur » : ses membres, tout en ayant la mission de représenter efficacement leurs camarades, ne peuvent être investis d'un mandat électif, dont le caractère quasi syndical serait incompatible avec leur statut même. Malgré les regrets de M. Villon à l'Assemblée Nationale, on voit mal, en effet, que la représentation des différentes catégories de militaires au Conseil puisse provenir « d'élections libres, sur la base d'un programme présenté par les candidats » !

Nous ne pensons pas, en revanche, que, dans la forme où a été conçue ce Conseil, il puisse, comme le redoutent, à titre personnel, M. Sanguinetti et M. Brocard à l'Assemblée Nationale, introduire « au sein des armées une sorte de syndicalisme qui, ultérieurement, pourra devenir redoutable pour les autorités en place ».

*

* * *

II. — La désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire, dans l'optique du projet de loi initial.

Compte tenu de ces diverses exigences, et en vue de donner au Conseil supérieur efficacité, représentativité et compétence, le projet de loi présenté par le Gouvernement prévoyait qu'il comprendrait, sous la présidence du Ministre des Armées, des « personnels militaires en activité de service qui possèdent le statut d'officier ou le statut de sous-officier de carrière ou qui servent par contrat ou commission ». Sans que le projet de loi fût explicite sur ce point, il était possible d'affirmer que le nombre de ses membres serait fixé aux environs de trente-cinq, soit un chiffre raisonnable ; ils seraient représentatifs, puisque désignés parmi toutes les catégories militaires, ce qui permettrait également d'affirmer la compétence avec laquelle ils effectueraient leur tâche. Enfin, il est important de noter que leur désignation s'effectuera par tirage au sort, et, dans la mesure où les intentions du Ministre étaient connues avant le vote du projet de loi, parmi les militaires venant d'être l'objet d'une promotion dans l'année en cours. Cette dernière disposition, qui devait être contenue dans le décret d'application, permettait de penser que les intéressés ne seraient donc pas directement et personnellement préoccupés par des soucis d'avancement. Ajoutons, pour être complets que, bien entendu, cette désignation pourra être refusée.

Pour ce qui est de la catégorie du personnel militaire représentée au conseil, il est bon de remarquer qu'il s'agit de la *fonction militaire*, c'est-à-dire de personnels de carrière ; il nous semble donc que, lorsque M. Villon, à l'Assemblée Nationale, a regretté que le contingent et les réserves ne fussent pas représentés au Conseil supérieur, il semble avoir confondu « fonction militaire » et « service militaire », qui sont deux notions certainement liées, mais de nature différente.

Cela dit, le projet de loi dispose également que le Conseil supérieur comprendra, à titre consultatif, des représentants des administrations intéressées, et que ses membres seront habilités à proposer l'inscription à l'ordre du jour de ses travaux de toute question entrant dans sa compétence et à s'y exprimer librement, *avec toutes les garanties indispensables à ce sujet.*

Cet ensemble de mesures devrait permettre au Conseil supérieur de représenter efficacement la fonction militaire, et d'établir, avec la plus grande liberté d'expression le dialogue entre les militaires et leur Ministre.

III. — L'introduction des représentants des retraités au Conseil supérieur, par l'Assemblée Nationale.

Ces dispositions n'ont pas été contestées en tant que telles par l'Assemblée Nationale ; mais, en apportant au projet un important complément au cours d'une première, puis d'une seconde délibération, elle a décidé que les militaires de carrière *retraités* devaient également être représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Cette modification avait tout d'abord été présentée, en première délibération, sous la forme d'un amendement de la commission tendant à introduire dans l'article 2 du projet les mots « *et en retraite* » après les mots « des personnels militaires en activité de service » faisant partie du Conseil. Par voie de conséquence, le rapporteur de la commission proposait un second amendement, qui stipulait que les représentants des retraités seraient « désignés sur proposition des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives ». Le Secrétaire d'Etat à la Défense nationale ripostait à cet amendement par un autre qui disposait que les retraités pourraient être représentés au conseil lorsque l'ordre du jour comporterait l'examen de « questions intéressant directement la situation des retraités, des personnels militaires en retraite ».

Finalement, les amendements de la commission étaient adoptés et le Gouvernement demandait une seconde délibération du projet de loi.

Au cours de cette seconde délibération, la commission, faisant un pas en avant, reprenait son amendement, tendant à la représentation des retraités au Conseil supérieur, mais en stipulant que leur nombre ne devrait pas dépasser le huitième du nombre total de ses membres ; le Gouvernement, pour sa part, restait sur ses positions et présentait de nouveau l'amendement qu'il avait défendu lors de la première délibération.

La proposition du Gouvernement fut finalement repoussée par 293 voix contre 168, et c'est le texte proposé par la commission qui fut adopté et qui a été transmis au Sénat.

Il importe d'examiner les raisons qui ont conduit nos collègues députés à prendre cette position ; elles peuvent être groupées sous deux rubriques. En premier lieu, un argument juridique a été avancé, faisant état des lois qui définissent le statut des militaires de carrière : en effet, l'article 2 de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers et l'article 5 de la loi du 30 mars 1928 sur le statut des sous-officiers de carrière énumèrent les diverses positions de l'officier et du sous-officier de carrière et y font figurer en toutes lettres la position de la retraite ; dans ces conditions, les militaires de carrière retraités gardent leur statut et, continuant à faire partie de la famille militaire, auraient vocation à être représentés au Conseil supérieur. L'argument a certainement sa valeur, même si l'on se réfère à la définition de la position de retraite donnée par la loi de 1834 : « La retraite est la position définitive de l'officier *rendu à la vie civile...*, etc. ». En tout état de cause, il se fonde sur le principe d'une sorte de continuité dans la vie des militaires, qu'ils soient au service actif ou qu'ils aient atteint l'âge de leur retraite.

Mais, à notre avis, l'argument le plus convaincant en faveur de la représentation des retraités au sein du Conseil supérieur est d'ordre moral. Nous ne sommes pas absolument certains que, comme on l'a entendu, le retraité, plus indépendant parce qu'il n'est plus encadré dans la hiérarchie, plus compétent sur les textes réglementaires et législatifs parce qu'il a plus de loisirs pour les étudier, soit plus habilité par là-même à faire entendre sa voix de façon plus efficace que ses camarades en activité

En fait, il est très vraisemblable que cette hypothèse se vérifiera, mais surtout, il est certain que, depuis qu'elles existent, les grandes associations de retraités ont toujours eu le souci de suivre de très près la situation et l'évolution de la condition militaire et qu'elles ont ainsi toujours accompli une œuvre utile, attestant la solidarité entre militaires de carrière, en activité ou en retraite. N'a-t-on pas considéré que ces associations palliaient dans une certaine mesure l'impossibilité pour les militaires d'être syndiqués et permettaient ainsi l'établissement d'un dialogue préfigurant celui qui doit précisément

s'instaurer au Conseil supérieur ? C'est là, à notre avis, la raison qui devrait le mieux justifier la représentation des retraités aux côtés de leurs camarades d'active. Le fait que, d'après l'article 2 du projet de loi, leur nombre n'excédera pas un huitième des membres du conseil évite le risque de voir celui-ci se transformer en « Conseil supérieur *des retraités* de la fonction militaire » et leur présence aura une signification morale importante en même temps qu'elle contribuera à l'efficacité, à la compétence et à l'indépendance du Conseil.

Quant à leur mode de désignation, il pouvait difficilement être le même que celui qui sera employé pour les militaires en activité ; la formule consistant à les faire désigner par le ministre sur proposition des associations nationales de retraités les plus représentatives paraît satisfaisante et de nature à les investir de l'autorité morale nécessaire.

Certes, votre commission a conscience que l'on puisse, non sans raisons, trouver insuffisante la proportion d'un huitième pour ce qui est de la représentation des militaires en retraite ; plusieurs avis différents se sont d'ailleurs manifestés en son sein à ce sujet. Mais, après avoir eu le souci de prendre l'avis des intéressés, elle s'est mise d'accord pour ne pas proposer au Sénat de modifier le présent projet de loi, ne serait-ce que pour ne pas en retarder la promulgation.

*
* *

Pour conclure, elle veut appeler le Gouvernement à faire preuve d'une grande vigilance lors de la mise en place du Conseil supérieur et de ses premiers travaux.

Elle en accueille la création avec beaucoup de sympathie et elle estime que, par ses « avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires », le Conseil supérieur pourra être à la fois un intermédiaire indispensable et un conseiller précieux. Etant donné sa composition et le mode de désignation de ses membres, il devrait, grâce au travail d'un secrétariat permanent à la constitution duquel le Gouvernement devra accorder toute son attention, acquérir rapidement une très grande autorité morale. C'est le vœu de votre commission qui, sous le bénéfice de ces observations, vous propose d'adopter, sans le modifier, le projet de loi qui vous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est institué un Conseil supérieur de la fonction militaire, qui exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires.

Art. 2.

Le Conseil supérieur de la fonction militaire comprend, sous la présidence du Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, des personnels militaires en activité de service et en retraite qui possèdent le statut d'officier ou le statut de sous-officier de carrière ou qui servent ou ont servi par contrat ou commission.

Le nombre des personnels militaires en retraite ne peut excéder le huitième du nombre total des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire.

En outre, le Conseil supérieur de la fonction militaire comprend, à titre consultatif, des représentants des administrations intéressées.

Le président du Conseil supérieur de la fonction militaire peut demander à des personnalités dont la présence lui paraît opportune de participer à titre consultatif aux travaux du Conseil.

Art. 3.

Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire sont nommés par arrêté du Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale.

Les membres appartenant au personnel en activité de service sont désignés par voie de tirage au sort. Ils peuvent refuser cette désignation.

Les membres appartenant au personnel en retraite sont désignés sur proposition des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives.

Les conditions de désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire sont fixées par le décret en Conseil d'Etat visé à l'article 5 ci-dessous.

Art. 4.

Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire sont habilités à proposer l'inscription, à l'ordre du jour des séances du Conseil, de toute question entrant dans la compétence de cet organisme et à s'y exprimer librement.

L'ordre du jour des séances est arrêté par son Président et dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 ci-dessous.

Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire jouissent, dans les conditions prévues par ce décret, des garanties indispensables à leur liberté d'expression.

Toutes informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies.

Art. 5.

Les conditions d'application de la présente loi, en ce qui concerne notamment :

— le nombre des membres, leur désignation et les garanties à leur conférer ;

— la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction militaire,

sont fixées par décret en Conseil d'Etat.