

# LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE

par

**Bernard CRUZET**

*Lieutenant-colonel de l'Armée de Terre*

Précurseur de l'actuel règlement de discipline générale dans les armées (décret n° 75-675 du 28 juillet 1975), le décret n° 66-749 du 1er octobre 1966, portant règlement de discipline générale dans les armées et entrant en vigueur au 1er janvier 1967, traduisait une certaine atténuation du principe hiérarchique, suivant une évolution des temps qui, quelques années auparavant, avait, dans les autres groupes sociaux, affecté les rapports de supérieurs à subordonnés et estompé le caractère qualifié parfois d'"autocratique" de la hiérarchie et du commandement.

Malgré ces efforts, et alors même que le ministre des armées de l'époque avait précisé que "*s'agissant de la condition militaire, les membres de l'Assemblée en connaissent plus qu'il est nécessaire pour un parlementaire*", les militaires avaient de plus en plus l'impression que leurs intérêts n'étaient pas défendus, ou qu'ils l'étaient bien moins que ceux des autres fonctionnaires. Les bruits de "*popote*" palliaient bien imparfaitement le manque d'informations officielles.

Il est vrai que, pour sa part, le ministre chargé des armées ne disposait, pour prendre les dispositions importantes concernant les personnels de son département, que du "*rapport sur le moral*", rédigé annuellement par les différents chefs d'état-major et considéré par le monde militaire comme "*un document à sens unique*", ne permettant pas d'établir un dialogue pouvant mener à une participation ou à une association des militaires à leur administration.

Tant le Gouvernement (ministre chargé des Armées) que les militaires tournaient leurs

regards vers la magistrature, où existait depuis longtemps le Conseil supérieur de la magistrature et, surtout, vers la fonction publique, où les différentes catégories d'agents de l'Etat relevant du statut général des fonctionnaires avaient été admis, par la loi du 19 octobre 1946 portant création du Conseil supérieur de la fonction publique et maintenue par l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut des fonctionnaires, à collaborer, par l'intermédiaire de leurs représentants, à l'organisation et au fonctionnement du service, à la gestion administrative du personnel et à l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Mais, en ce qui concerne le premier, en raison du caractère particulier qui s'attache à la fonction de magistrat, ce Conseil jouait également un rôle de gestion dont il ne pouvait être question pour l'armée.

Le Conseil supérieur de la fonction publique, quant à lui, présentait déjà un certain caractère syndical dans la mesure où une partie de ses membres étaient nommés sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives. Or, en France, cette incompatibilité avait, même dans le cadre assoupli du nouveau règlement de discipline générale de janvier 1967 alors en vigueur, de solides justifications : dans un arrêt *Taunay*, le Conseil d'Etat avait, dès 1920, posé le principe selon lequel "*la liberté d'association consacrée par la loi du 1er juillet 1901 ne pouvait pas trouver son plein et entier effet dans l'armée car l'autorité militaire doit disposer, dans l'intérêt supérieur du service, du pouvoir d'édicter à l'égard de ses ressortissants, les restrictions au droit d'association qu'elle estime nécessaires au maintien de la discipline*". Et, le 1er juin

1949, la Haute Assemblée avait émis l'avis que *"la notion de syndicat professionnel, telle qu'elle résulte des dispositions législatives qui ont institué pour les travailleurs le droit de se syndiquer, est incompatible avec les règles propres à la discipline militaire, que cette incompatibilité a pour conséquence d'interdire aux militaires en activité de former des syndicats professionnels ou d'adhérer à des groupements syndicaux"*.

Les parlementaires, dont certains tournaient leurs regards vers la *Bundeswehr* qui avait créé, après la guerre 1939-1945 un véritable syndicat de type classique, étaient de plus en plus sensibles à cette absence de dialogue et pensaient qu'il convenait de rechercher une forme de participation ou d'association des militaires à leur administration, de créer une structure qui pût être *"le lieu d'échanges parfaitement confiants et utiles sur les problèmes généraux de la condition et du statut militaires"*.

Ainsi, dès 1960, le vice-président de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées à l'Assemblée Nationale, M. de Pierrebouurg, avait suggéré l'institution d'un Conseil supérieur de la fonction militaire, suggestion qui avait été reprise par de nombreux parlementaires.

C'est dans ce débat d'idées que M. Pierre Messmer, alors ministre des Armées, a déposé, en novembre 1968, un projet de loi portant création du Conseil supérieur de la fonction militaire, projet qui s'est concrétisé par l'adoption de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969.

Depuis cette date, le Conseil supérieur de la fonction militaire dont la création a été accueillie avec beaucoup de sympathie et d'estime à la fois par la classe politique et par le monde militaire, a su être un *"intermédiaire indispensable et un conseiller précieux"* et, grâce à ses travaux, a pu rapidement acquérir une grande autorité morale.

La représentation des militaires à ce conseil est quasi-universelle (I). La compétence d'une telle assemblée est largement définie (II).

## I . UNE REPRESENTATION QUASI-UNIVERSELLE

Les directives ministérielles tournaient autour de deux idées : d'une part, le caractère représentatif des membres par rapport aux différentes catégories de personnels militaires, d'autre part, la participation de véritables interlocuteurs afin de faire de ce conseil un organisme vivant et non une chambre d'enregistrement. Il n'était d'ailleurs pas exclus que des membres puissent être pris hors des armées, soit à qualité, soit sur présentation d'un organisme dont ils feraient partie.

Le seul véritable problème qui s'est effectivement posé à l'époque concernait les modalités de choix des représentants des personnels militaires. Trois possibilités pouvaient se concevoir : l'élection, le tirage au sort, la désignation par le ministre ou ses grands subordonnés.

Le système de l'élection qui, à première vue, pouvait paraître le plus satisfaisant, se révélait toutefois, après un examen attentif, difficile à mettre en oeuvre, en particulier à cause des points suivants : définition de l'électorat (faudrait-il répartir les militaires en *"collège"* : officiers, sous-officiers, personnels d'active ou personnels engagés ?) et des critères d'éligibilité, organisation pratique des opérations de vote compte tenu de la dispersion des militaires tant en France qu'à l'étranger, contentieux électoral, etc <sup>1</sup>.

Le tirage au sort apparaissait, de prime abord, comme un système arbitraire et peu représentatif : ceux qui sont tirés peuvent n'avoir ni l'envie ni, peut-être, le talent nécessaire pour assurer la défense de la condition militaire. Mais il était toutefois perçu comme un procédé plus simple que celui de l'élection.

<sup>1</sup> Lors des débats à l'Assemblée Nationale, M. Villon souhaitait 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"* tandis que MM. Sanguinetti et Brocard craignaient que cette nouvelle institution introduise *"au sein des armées une sorte de syndicalisme qui, ultérieurement, pourra devenir redoutable pour les autorités en place"*.

La désignation par le ministre s'est, en revanche, révélée difficilement compatible avec le souci d'une libre représentation des catégories de personnels militaires même si ce choix, comme certains le soutenaient à l'époque, aurait pu être agrémenté de mesures plus ou moins libérales (choix à partir d'un dépôt obligatoire de candidatures, établissement de listes comportant plusieurs noms).

Après une étude comparée des avantages et des inconvénients de ces différents modes de désignation des membres du futur Conseil supérieur de la fonction militaire, il a donc été décidé que ceux-ci seraient désignés par voie de tirage au sort parmi les militaires de carrière ou engagés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et que les personnels désignés pourraient refuser cette désignation. Le principe de la désignation des membres par voie de tirage au sort, posé par la loi, constituait donc une des garanties fondamentales accordées aux militaires par l'article 34 de la Constitution.

La question s'est posée, dès les travaux préparatoires, de la représentation du personnel militaire en retraite par l'intermédiaire des associations de retraités lesquelles ont toujours porté un grand intérêt aux questions relatives à la condition militaire.

Un élément plaidait en faveur de cette participation, le précédent de la commission instituée par l'arrêté du 21 novembre 1966 et chargée d'étudier la situation des sous-officiers, commission au sein de laquelle les retraités avaient été autorisés à siéger.

Le ministre des armées lui-même, dans son discours de Thionville (20 octobre 1968), avait rappelé, devant le congrès des associations de retraités militaires, combien, dans toutes les questions de condition militaire, *"la collaboration des associations de militaires en retraite, et plus particulièrement celle de sous-officiers, était précieuse"*. Et le ministre ajoutait : *"nul, en effet, n'est plus à même que ces groupements d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les incidences et répercussions que peuvent avoir, dans tel ou tel domaine, sur telle ou telle catégorie de personnel, les lois, décrets et règlements élaborés à un échelon élevé. C'est*

*particulièrement vrai pour les personnels militaires, qui ne sont pas autorisés à se syndiquer"*.

A ces arguments politiques, se sont ajoutées deux raisons pour lesquelles des représentants des retraités devaient pouvoir siéger de plein droit dans ce conseil.

La première raison est juridique. Elle repose sur le fait que, pour les militaires de carrière, à la différence de ce qui est le cas pour les fonctionnaires civils de l'Etat, la notion de retraite a une valeur juridique précise. En effet, la "retraite" est une position statutaire. Cela ressortait, à l'époque de la création du CSFM, aussi bien de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers que de la loi du 30 mars 1928 relative au statut des sous-officiers de carrière. Cette originalité statutaire a d'ailleurs été confirmée par la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972, modifiée, portant statut général des militaires, qui se substitue aux deux lois de 1834 et de 1928 précitées, et dont l'article 68 précise que *"la retraite est la position définitive du militaire de carrière rendu à la vie civile et admis au bénéfice des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite"* <sup>2</sup>.

La seconde raison est factuelle. Elle résulte du fait que la condition des retraités est étroitement liée à celle des actifs. Si l'on en croit monsieur Billotte, le contenu de la notion de pension a évolué. A l'origine, simple "pension alimentaire" allouée aux anciens serviteurs de l'Etat, la pension est devenue une *"prolongation du traitement au-delà de l'âge de la retraite"*. Il en découle donc que les militaires retraités ont un intérêt direct à connaître de l'évolution des éléments qui ont une incidence sur la situation de leurs camarades en activité.

Ce sont donc ces éléments qui ont conduit les députés à proposer un amendement au projet du gouvernement pour préciser que les représentants des retraités seraient *"désignés sur propositions des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives"*. Sur le champ, le secrétaire d'Etat à la défense a riposté à cet amendement par un autre amendement qui disposait que les retraités pourraient être

<sup>2</sup> Cf. C.E., 28 avril 1983, Coz, note B.C., in *"Droit et Défense"*, n°94/3, p.73.

représentés au CSFM lorsque l'ordre du jour comporterait l'examen de "questions intéressant directement la situation des retraités, des personnels militaires en retraite".

Finalement, l'amendement de la commission de la défense nationale et des forces armées fut accepté, ce qui eut pour conséquence la demande, par le gouvernement, d'une seconde délibération du projet de loi.

Au cours de celle-ci, la commission reprenait son amendement et précisait que le nombre de retraités au Conseil ne devait pas dépasser le huitième du total de ses membres. Le gouvernement maintenait, pour sa part, l'amendement précité. Mais ce combat d'arrière-garde ne servit à rien : le projet du gouvernement fut finalement repoussé (par 293 voix contre 168) et c'est le texte proposé par la commission qui fut adopté par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat dont certains membres trouvèrent insuffisante cette proportion d'un huitième.

S'agissant du mode de désignation des représentants de retraités, il pouvait difficilement être le même que celui retenu pour les membres en activité de service. On opta donc pour une désignation par le ministre sur proposition des associations nationales de retraités les plus représentatives. Cette formule, toujours en vigueur, donne satisfaction et présente, par ailleurs, l'avantage d'être de nature à investir les membres désignés de l'autorité morale nécessaire.

C'est sur ces bases qu'a fonctionné le Conseil supérieur de la fonction militaire jusqu'en 1990, Conseil dont *"les membres se sont toujours acquittés de leur mission avec une remarquable conscience professionnelle"*<sup>3</sup>.

Mais, à la fin des années quatre-vingt, l'administration de la défense, à la demande de son ministre, s'est interrogée pour savoir si le principe du tirage au sort des membres n'avait pas pour conséquence la désignation de personnels, certes de bonne volonté, mais n'ayant ni le goût ni les capacités pour défendre les intérêts de la condition militaire.

Pour répondre à ces préoccupations des études furent rapidement menées pour aménager l'institution et, en particulier, pour faire en sorte que les personnels d'active venant siéger au Conseil soient réellement motivés. Il est tout de suite apparu qu'il fallait, pour cela, revoir les conditions de désignation : si cette désignation était effectuée parmi les seuls militaires volontaires, on pouvait penser que l'on aurait alors des membres réellement motivés.

Mais le principe de la désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire par voie de tirage au sort fixé par la loi du 21 novembre 1969 précité pouvait-il être infléchi par la voie réglementaire qui aurait précisé que ce tirage au sort s'effectuerait uniquement parmi les militaires volontaires ? C'est ce que pensait le gouvernement lorsque fut lancée l'idée de cette réforme. Cependant, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, il est apparu qu'une modification législative s'imposait.

En effet, en vertu de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, les règles fixant les garanties fondamentales des militaires relèvent de la loi. Le Conseil d'Etat a estimé que cette compétence du législateur s'étendait nécessairement au mode de désignation des membres du conseil supérieur de la fonction militaire, institution qui est au nombre de ces garanties fondamentales. La procédure de tirage au sort posée par la loi du 21 novembre 1969 implique nécessairement (dans la mesure où *"les militaires tirés au sort peuvent refuser cette désignation"*) que l'ensemble des militaires concernés participent au tirage au sort et pas seulement la fraction de ces militaires qui se seraient portés volontaires. La faculté laissée aux intéressés de refuser leur désignation ne saurait être interprétée comme signifiant que, seul, des volontaires pourraient être choisis par application de la procédure imposée par la loi du 21 novembre 1969.

Il s'ensuivit donc qu'il fallait modifier la loi. Ce qui fut fait par la loi n°89-1003 du 31 décembre 1989 qui a modifié la loi du 21 novembre 1969 pour préciser que *"les membres appartenant au personnel en activité de service sont désignés par voie de tirage au sort parmi les volontaires"*.

<sup>3</sup> Déclaration de Gérard Renon, secrétaire d'Etat, le 15 décembre 1989, devant l'Assemblée Nationale.

Dans le même temps et par décret abrogeant le décret d'application de la loi de 1969 déjà citée, étaient créés des conseils de la fonction militaire pour chaque armée (terre, air et marine), pour la gendarmerie, pour la délégation générale pour l'armement et pour les deux services communs (service de santé des armées et service des essences des armées), soit sept conseils au total. La mission de ces conseils est de préparer les sessions du Conseil supérieur, rôle qui jusqu'à cette date était imparti à des commissions régionales interarmées.

Les membres de ces conseils sont choisis par voie de tirage au sort parmi les militaires volontaires et c'est parmi eux que, toujours par tirage au sort, sont alors choisis les membres du conseil supérieur de la fonction militaire.

Le nouveau décret n'a rien ôté aux garanties dont jouissent les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire.

La liberté d'expression au sein du Conseil supérieur ou des conseils d'armée est assurée. Les membres de ces conseils ainsi que toutes les personnes présentes à un titre quelconque dans un de ces organismes sont tenues à l'obligation de réserve dans la diffusion des opinions exprimées en séance.

Les militaires en activité, membres de ces conseils, s'ils considèrent qu'une décision, de quelque nature qu'elle soit les concernant a été inspirée par leur comportement à l'occasion de leurs fonctions, peuvent saisir directement le ministre chargé des armées dans le mois suivant la notification de ladite décision.

L'exercice de cette garantie est ouvert au profit des intéressés pendant une durée de deux années à compter de la cessation de leurs fonctions.

Enfin, aucune appréciation sur le comportement des militaires en activité en qualité de membres du conseil supérieur de la fonction militaire ou de l'un des conseils de la fonction militaire ne doit figurer dans les notes ou dans les dossiers des intéressés. A ce jour, ces garanties n'ont fait l'objet d'aucun contentieux.

## II . UNE COMPETENCE LARGE

La loi n°69-1044 du 21 novembre 1969 qui a créé cet organisme et l'article 3 de la loi n°72-662 du 13 juillet 1972, modifiée, portant statut général des militaires donnent de larges compétences au Conseil.

Le premier de ces textes précise que ce Conseil "*exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires*".

Le second de ces textes pose le principe que "*le Conseil supérieur de la fonction militaire est le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les problèmes de la fonction militaire*" et fait obligation de le consulter "*sur les projets de textes d'application de la loi statutaire ayant une portée générale*".

Cette consultation est une formalité substantielle qui peut donner lieu à contrôle par le juge administratif. Ainsi, dans son arrêt *Gauvain et autres* (6 juin 1984), le Conseil d'Etat a estimé qu'un arrêté et un décret relatifs aux modalités de liquidation des soldes des militaires en service à Djibouti "*ne traitent pas d'une question générale concernant la fonction militaire au sens des lois du 21 novembre 1969 et du 13 juillet 1972 et n'avaient donc pas à être soumis au Conseil supérieur de la fonction militaire*".

De même, ayant à se prononcer sur une affaire relative au droit de grève et au service minimum des agents de la navigation aérienne, le Conseil d'Etat, (*Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroports*, 12 mai 1989)<sup>4</sup>, suivant les conclusions de son commissaire du gouvernement, monsieur Frydman, a considéré que "*ces statuts n'ont pas davantage à être soumis à l'examen du conseil supérieur de la fonction militaire compétent, en vertu de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972, pour les statuts particuliers des militaires de carrière*". Il s'agissait, en l'espèce, de statuts concernant exclusivement des personnels civils (officiers contrôleurs de la navigation aérienne, électroniciens de la sécurité aérienne et ingénieurs des études et de

<sup>4</sup> Cf. *Droit social*, n°9/10, Septembre-octobre 1989, p.669 à 672.

l'exploitation de l'aviation civile). Mais les requérants soutenaient que des militaires exerçant des fonctions analogues sur certains aéroports ouverts à la circulation aérienne publique, le Conseil supérieur de la fonction militaire aurait dû être consulté.

Consulté sur un projet de texte entrant dans son domaine de compétence, le Conseil doit donc donner un avis. Celui-ci peut ne pas se limiter à un simple "avis", favorable ou défavorable. Le Conseil peut en effet assortir son avis de quelques observations. On peut ainsi citer quelques modifications apportées, au cours des dix dernières années, à divers projets soumis au Conseil à la suite de ses observations : abandon, à la demande du Conseil, d'un projet de loi modifiant le régime de la solde de réforme ; aménagement, dans le décret relatif à la notation des militaires, des modalités de communication des notes aux intéressés ; ouverture du recrutement dans le corps des commissaires de l'armée de terre aux officiers de réserve servant en situation d'activité.

On doit également souligner que certains projets de textes répondent à des vœux formulés par le Conseil au cours d'une session ou font suite à des observations formulées antérieurement. Tels est le cas, par exemple, de la création des grades d'ingénieur général de deuxième classe et d'ingénieur général de première classe dans les corps militaires des ingénieurs des études et techniques ; de l'ouverture de toutes les armes de l'armée de terre aux femmes officiers ou sous-officiers ; de la modification du décret relatif aux militaires engagés pour rapprocher la situation de ces derniers de celle des militaires de carrière pour certains congés liés à l'état de santé. De même, en 1991, les limites d'âge du personnel non-officier ont été relevées, ce qui correspondait à un souhait souvent exprimé des sous-officiers (loi n°91-1241 du 13 décembre 1991, modifiant le statut général des militaires).

Comme on peut le constater, le bilan est positif et les textes soumis à l'avis du Conseil sont nombreux. Pour insister sur cet aspect quantitatif, on rappellera que durant ces cinq dernières années, une quarantaine de textes, législatifs ou réglementaires, ont été soumis au Conseil. La plupart ont reçu un avis favorable (trois seulement ont fait

l'objet d'un avis défavorable et le gouvernement n'y a pas donné suite).

Enfin, il faut ajouter que la réforme de 1989-1990 a donné un second souffle à la concertation qui est le propre de ce Conseil, grâce à l'examen de grands thèmes. "On peut considérer que le Conseil a "planché" sur tous les sujets intéressant directement les militaires, tels la mobilité géographique, la reconversion, la couverture sociale, le logement ainsi que les carrières des sous-officiers et des officiers" <sup>5</sup>.

En adoptant une loi pour instituer le Conseil supérieur de la fonction militaire, le Parlement a nécessairement, au regard de l'article 34 de la Constitution, donné à cette institution le caractère d'une garantie fondamentale pour les militaires.

Vingt cinq ans après sa création, le Conseil apparaît comme un partenaire apprécié de l'administration, attentif aux besoins de la communauté militaire et réaliste dans ses avis.

*"Devenu un espace de libre expression, il est d'ores et déjà prêt à faire face aux défis de demain" <sup>6</sup>.*

B. C.

#### Annexe

Aux termes du décret n° 90-183 du 28 février 1990 modifié par le décret n° 94-48 du 12 janvier 1994, portant application de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative au Conseil supérieur de la fonction militaire, les membres du CSFM, (ainsi que leurs suppléants) sont nommés pour quatre ans (voir composition dans le 1er tableau ci-après).

Le renouvellement des membres titulaires et suppléants du CSFM intervient par moitié tous les deux ans, conformément à la répartition en deux groupes A et B définis dans les 2ème et 3ème tableaux ci-après.

<sup>5</sup> Cf. "25 ans de concertation", par le Commandant Prieur, *Armées d'aujourd'hui*, n°195, décembre 1994.

<sup>6</sup> Idem.