LE RÉGIME JURIDIQUE DU PERSONNEL CIVIL DE LA DÉFENSE

par

Nicolas MAILLARD

Chercheur au Centre DROIT ET DÉFENSE

Beaucoup d'observateurs ont tendance à penser que le ministère de la Défense ne compte quasiment que des militaires et sont en général surpris d'apprendre qu'il emploie aussi 98 768 personnels civils [1].

Lié à des raisons historiques et à la spécificité industrielle du ministère, l'emploi du personnel civil y joue un rôle essentiel.

Le récent *Livre Blanc sur la Défense* consacre d'ailleurs quelques développements au personnel civil de la Défense. "*Concourant à la réalisation des missions des armées, le personnel civil tient une place importante dans l'organisation et la fonctionnement de la Défense ... Il a principalement pour mission de participer à la conception et à la réalisation des matériels, ainsi qu'au soutien et à l'entretien des forces. Il tient ainsi une place très importante dans l'organisation et le fonctionnement des services de la Défense et concourt efficacement à la réalisation des missions des armées. Sa condition juridique n'est cependant pas différente de celle des autres citoyens, sous réserve de certaines restrictions imposées à un nombre limité d'agents, du fait de la nature de leurs fonctions.*"

Ce personnel est constitué de trois catégories : fonctionnaires, agents sur contrat et ouvriers de l'État.

"*Sa condition sociale est celle des agents publics de l'État pour les fonctionnaires et les contractuels. Pour les ouvriers de l'État, elle suit dans ses grandes lignes et selon les règles qui leur sont propres, les évolutions de la politique sociale dans la fonction publique.*" [2]

Le *Livre Blanc* consacre ainsi à la fois le rôle des personnels civils de la Défense et leur répartition tripartite.

Les trois grandes catégories précitées relèvent ainsi dans leur quasi totalité d'un régime de droit public. (I)

Ce régime comporte cependant des particularités liées à la "*fonction Défense*". (II)

I. TROIS CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI RELÈVENT DANS LEUR QUASI-TOTALITÉ DU DROIT PUBLIC

1.1. Les fonctionnaires : une catégorie "classique"

Les fonctionnaires titulaires au ministère de la Défense sont au nombre de 30 256, répartis entre 23 082 fonctionnaires de l'ordre administratif et 7 174 appartenant à

1 Effectif réel au 31 décembre 1994 ; non compris : Direction générale de la sécurité extérieure, personnels étrangers des FFSA, aumôniers, magistrats, élèves des ETN de l'Armement. Source : *Rapport sur l'état de l'administration (REA)* 1994. On peut rapprocher de ce chiffre les 121 600 civils employés par le ministère de la Défense britannique au 1er avril 1994, chiffre comparable, mais qui représente cependant une proportion bien plus importante par rapport au volume des forces puisque le Royaume-Uni employait à cette date 254 500 militaires (d'active).

2 *Livre Blanc sur la Défense*, la Documentation française, 1994, p. 145-146.

des corps techniques [3]. On note une forte proportion de fonctionnaires de catégorie C (17 930) parmi les administratifs alors qu'au sein des fonctionnaires techniques, ce sont les agents de catégorie A (2 257) et B (4 448) qui dominent très largement.

S'agissant des employeurs, ce sont principalement les États-majors et services communs qui emploient du personnel titulaire (18 707) alors que la Délégation Générale pour l'Armement (DGA) et l'administration centrale utilisent respectivement les services de 9 549 et 2 000 fonctionnaires.

Cette population relève ainsi, de manière très classique, du statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

Elle se trouve répartie en différents corps, régis par des statuts particuliers. Certains corps (administrateurs civils) ou certains statuts (attachés d'administration centrale, secrétaires administratifs) [4] sont interministériels. Mais le ministère dispose aussi de corps de fonctionnaires qui lui sont propres, principalement au sein de l'ordre technique.

On citera à titre d'exemple les corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications, celui d'ingénieurs d'études et de fabrications, ou bien dans la filière transmissions le corps des contrôleurs et celui des inspecteurs [5].

Le personnel fonctionnaire se voit donc appliquer un régime classique de droit public, sans qu'il soit nécessaire d'y insister ici.

On remarque toutefois que les réformes statutaires les plus importantes le concernant se sont faites en application du protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques, connu sous le nom de "Protocole Durafour" [6], alors qu'on peut s'interroger sur la nature juridique exacte de ce document. Il faut sans doute y voir la concrétisation de la volonté, particulièrement nette à certaines époques, de recourir à une "*politique contractuelle*" dans la fonction publique. C'est ainsi qu'au ministère de la Défense, comme d'ailleurs dans d'autres départements ministériels, la plupart des réformes statutaires de personnel ces dernières années ont été encadrées par ce protocole d'accord en même temps qu'elles étaient initiées par celui-ci.

De toute manière "*quelle que soit la portée et la nature de ces accords, il est certain qu'ils ne transforment en rien la situation réglementaire des fonctionnaires en une situation contractuelle. Ces accords sont du reste mis en oeuvre, après leur signature, par des mesures réglementaires, à défaut de quoi ils restent dépourvus de valeur juridique.*" [7]

1.2. Les agents sur contrat : d'un système traditionnel à une construction spécifique

La Défense emploie 6 431 contractuels [8] dont la plus grande partie (4 807) est en fonctions à la Délégation générale pour l'armement. Il s'agit dans une large majorité d'agents contractuels techniques (4 834) du niveau de la catégorie A de la fonction publique (2 414) ou B (2 218).

1.2.1. Le régime du décret du 3 octobre 1949

Le texte de base régissant la situation des agents sur contrat du ministère de la Défense a longtemps été le décret n° 49-1378 du 3 octobre 1949 fixant le statut des agents sur contrat de la défense nationale. Comme son intitulé et son article 1er l'indiquent, ce texte constitue un véritable "*statut*" des agents

3 Source *REA* 1994 ; chiffres au 31 décembre 1994.

4 Pour les attachés d'administration centrale : actuellement décret n° 62-1004 du 24 août 1962 qui devrait être prochainement abrogé et remplacé par un nouveau texte ; pour les secrétaires administratifs des administrations de l'État: décret n° 94-1017 du 18 novembre 1994.

5 Régis respectivement par les décrets n° 89-749 et n° 89-750 du 18 octobre 1989, n° 95-693 du 9 mai 1995 et n° 64-84 du 29 janvier 1964 en cours de refonte.

6 Signé entre l'administration et la FEN, la CFDT, la FGAF, la CFTC et la C.G.C.; *J.O.* du 3 avril 1990 p 4094 et s.

7 André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 2, 10e édition Paris, LGDJ, 1995, n) 31,p. 35.

8 REA 1994.

contractuels. Beaucoup de dispositions de ce texte comportent des analogies avec le statut des fonctionnaires : classement des agents recrutés dans diverses catégories (catégorie spéciale, hors catégorie, catégorie A, catégories 1B, 2B..., 1C, 2C....), engagement définitif des agents sur contrat précédé d'un stage probatoire, en principe pour une durée indéterminée, indices de référence servant au calcul des rémunérations fixés par arrêté interministériel défense - fonction publique - finances, existence d'avancements d'échelon et d'une notation annuelle, sanctions disciplinaires telles que l'avertissement, le blâme avec inscription au dossier, la rétrogradation d'échelon ... Notons enfin qu'aux termes de l'article 3 de ce décret, la législation sur la sécurité sociale et celle relative aux accidents du travail sont applicables aux personnels régis par ce texte.

1.2.2. Les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984

La loi du 13 juillet 1983 précitée a quelque peu modifié la situation en disposant que les emplois permanents de l'État devaient en principe être pourvus par des fonctionnaires.

Désormais, dans la fonction publique de l'État, ce sont les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 qui gouvernent le recrutement des contractuels, rendu théoriquement beaucoup plus difficile. En effet, aux termes de ce texte, "*des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :*

1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient."

Surtout "*les agents ainsi recrutés sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse.*"

Désormais, il n'est donc plus possible d'engager des agents par des contrats à durée indéterminée, même si la loi n'impose aucune limitation concernant le nombre de renouvellements de ces contrats. En outre, à la différence du droit du travail, indépendamment du nombre de ses renouvellements, le contrat demeure un contrat à durée déterminée.

Le décret du 17 janvier 1986 [9] a complété le dispositif. Aux termes de son article 1er, ses dispositions "*s'appliquent aux agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics à caractère administratif ou à caractère scientifique, culturel et professionnel, recrutés ou employés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, à l'exception des agents en service à l'étranger et des agents engagés pour exécuter un acte déterminé*".

Surtout, ce décret dispose que "*les dispositions réglementaires en vigueur à la date de publication du présent décret continuent à s'appliquer au personnel qu'elles régissent si elles sont plus favorables*".

Ainsi le décret du 3 octobre 1949 continue-t-il à s'appliquer aux agents sur contrat recrutés en application de ses dispositions. Mais désormais pour tout nouveau recrutement, la référence devient le décret du 17 janvier 1986, applicable également aux autres ministères.

On notera que la réglementation du régime général de Sécurité sociale ainsi que celle relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles sont applicables aux agents non titulaires visés par le décret du 17 janvier 1986 (article 2).

1.2.3. Le système des ICT / DGA

C'est à ce stade qu'il convient de se pencher sur l'aspect original et caractéristique de l'emploi et du régime juridique des agents sur contrat du ministère de la Défense : les ingénieurs et cadres technico-commerciaux (ICT).

9 Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

La nature industrielle des activités des établissements de la Délégation générale pour l'armement a, de tous temps justifié le recours, en leur sein, à des recrutements d'ingénieurs et techniciens civils sur contrat.

En 1957, la Direction des constructions aéronautiques a été autorisée à embaucher des agents contractuels dans des conditions dérogatoires au régime de droit commun instauré par le décret du 3 octobre 1949. Il s'agissait alors de satisfaire un besoin en personnel navigant d'essais et de réception aux Centres d'essais en vol. L'idée était d'assurer aux intéressés une carrière qui soit équivalente à celle des industries aéronautiques, notamment en termes de rémunération.

Ce régime a été concrétisé par une décision interministérielle du 9 mars 1967 qui constituait le texte de base applicable aux personnels aux "salaires normaux et courants" (SNC).

Ses principales caractéristiques étaient les suivantes :

- libre discussion du salaire à l'embauchage ;

- classement des agents dans des "*positions repères*" (ingénieurs) ou des "*coefficients-repères*" (techniciens), qui déterminent des salaires planchers, généralement inférieurs aux salaires réels, fixés par les conventions collectives des industries métallurgiques, mécaniques et connexes de la région parisienne (ces salaires planchers évoluant ainsi à des dates irrégulières par voie d'accords entre le patronat et les syndicats de la métallurgie parisienne) ;

- revalorisation trimestrielle des salaires (depuis la réforme de 1979) par référence aux majorations accordées dans les entreprises nationales de constructions aéronautiques (la SNIAS à l'époque et la SNECMA) ;

- octroi éventuel d'augmentations personnalisées de salaire aux agents les plus méritants.

Pour toutes les autres questions (couverture sociale, congés, retraites...) la situation des intéressés restait la même que celle de leurs collègues relevant du décret du 3 octobre 1949. Ils étaient toutefois exclus du bénéfice du supplément familial de traitement.

En 1968, ce régime a connu une extension à d'autres directions que la Direction des constructions aéronautiques.

En effet, le procédé du contrat d'assistance technique utilisé pour recruter, par l'intermédiaire de sociétés de services, des personnels de haut niveau a suscité de vives réserves de la part du ministère des finances. Il importait cependant d'embaucher des spécialistes dans certains domaines de pointe (informatique, recherche opérationnelle par exemple), ce qui était difficile sous le statut du décret du 3 octobre 1949 en raison du niveau insuffisant des rémunérations et de la lenteur des procédures d'embauchage.

La décision interministérielle du 12 novembre 1968 créait le régime dit des "*conventions collectives*" (CC), qui était une extension du précédent aux autres directions de la DGA. Toutefois, la décision de base est complétée par une instruction du 5 décembre 1968 qui dresse notamment la liste des domaines d'activité dans lesquels il est possible de recruter des agents soumis aux règles de ce régime.

Par un arrêt de 1986 [10], le Conseil d'État a annulé la décision interministérielle du 12 novembre 1968 et, par voie de conséquence, l'instruction du 5 décembre 1968 prise pour son application.

La Haute Assemblée rappelle que selon son article 1er, le décret du 3 octobre 1949 "*fixe le statut et le régime de rémunération des agents sur contrat employés dans les services de la défense nationale*", que "*son article 5 dispose que les agents susceptibles d'être recrutés sur contrat sont classés dans l'une des catégories définies à cet article*", qu'aux termes de l'article 12 "*le classement dans les catégories susvisées des professions d'agents recrutés sur contrat, non énumérés dans le présent décret, fera l'objet d'arrêtés interministériels.*"

Le Conseil d'État considère alors que la création de nouvelles catégories ne peut être opérée par les arrêtés prévus à l'article 12

10 C.E 17 novembre 1986, *Vesque*, n° 47-397.

qui peuvent seulement classer de nouvelles professions dans les catégories énumérées à l'article 5 du décret ; en outre ces arrêtés ne peuvent pas non plus instituer pour certains personnels un régime de rémunération différent de celui qui est fixé par le décret du 3 octobre 1949.

En d'autres termes, le Conseil d'État a considéré là que des exceptions au régime des agents contractuels institué par le décret du 3 octobre 1949 exigeaient un texte de niveau équivalent, une simple décision interministérielle ne pouvant suffire.

La situation des agents recrutés antérieurement n'est pas pour autant remise en cause par cette annulation. En revanche, il n'est plus possible de procéder à des recrutements de ce type, hormis sur la base de la décision du 9 mars 1967, qui ne concerne que les services de la Direction des constructions aéronautiques et qui, de toute façon, est aussi critiquable juridiquement que la décision du 12 novembre 1968.

A ceci s'ajoute un élément d'importance. Dans un avis qu'il a été amené à formuler le 20 mars 1984 [11], le Conseil d'État saisi par le ministre de la Défense aux fins de savoir si certains services non personnalisés de son ministère, notamment les arsenaux, les établissements d'armement et le service des essences, ont la qualité de services industriels de l'État, au sens de l'article premier-1° de la loi n°83-481 du 11 juin 1983 [12] et de l'article 2 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, et sont, par voie de conséquence, exemptés de la règle selon laquelle les emplois permanents de l'État doivent être occupés par des fonctionnaires titulaires, a répondu par l'affirmative.

En effet, le Conseil d'État constate que ces services se livrent à des opérations dont la nature est industrielle ou commerciale et ont recours à des procédés de gestion privée tels que l'usage généralisé d'une comptabilité commerciale et d'une comptabilité analytique de prix de revient. Ces services, dont l'activité est retracée dans le budget annexe du service des essences et dans les comptes de commerce des fabrications d'armement, des constructions navales et des exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État, ont pour l'application de la règle énoncée à l'article premier de la loi du 11 juin 1983, reprise à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983, la nature de services de l'État à caractère industriel et commercial, et sont donc autorisés à employer des agents contractuels pour occuper des emplois permanents.

Il a paru logique de tirer toutes les conséquences de l'application de ce principe, en prévoyant, pour le recrutement et la gestion des agents contractuels des services en comptes de commerce de la DGA, des règles aussi proches que possible de celles en vigueur dans le secteur industriel et commercial.

C'est dans ce but qu'est intervenu le décret du 4 mai 1988 [13], les autorisant à recruter et à rémunérer des agents sur contrat, dans des conditions autres que celles du décret du 3 octobre 1949 modifié. Ces conditions font l'objet d'un arrêté interministériel [14], s'inspirant des dispositions des conventions collectives de la métallurgie. Ces textes ont également pour effet de donner un fondement juridique incontestable aux dispositions interministérielles anciennes précitées, remises en cause par la juridiction administrative.

Un deuxième arrêté du même jour [15] crée un système analogue pour les services de la DGA qui n'ont pas un caractère industriel ou commercial (c'est à dire qui sont en régime budgétaire), pour satisfaire les besoins de recrutement dans le cadre de la loi du 11 janvier 1984 (article 4). Mais les ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens (ICT/DGA) recrutés en zone budgétaire ne

11 Avis du Conseil d'État, section des finances, n° 335 067 du 20 mars 1984.

12 Abrogée par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

13 Décret n° 88-541 du 4 mai 1988 relatif à certains agents sur contrat des services à caractère industriel ou commercial du ministère de la Défense.

14 Arrêté interministériel du 4 mai 1988 fixant les modalités de recrutement, le régime de rémunération et de déroulement de carrière des agents régis par le décret n° 88-541 du 4 mai 1988.

15 Arrêté interministériel du 4 mai 1988 relatif aux modalités de recrutement et de rémunération des agents sur contrat du ministère de la Défense, dans les services de la Délégation Générale pour l'Armement qui n'ont pas un caractère industriel ou commercial.

On notera que ces trois textes ont été attaqués devant le Conseil d'Etat par le syndicat CFDT (représenté par M. Vesque). La Haute Assemblée a toutefois rejeté les requêtes. (CE, 3 mai 1993, *Syndicat CFDT des établissements et arsenaux du Val-de-Marne, Tab.* 1993, pp 554, 594, 847 et 856).

sont liés que par des contrats à durée déterminée de trois ans au maximum, renouvelables par reconduction expresse.

Que ce soit dans les services à caractère industriel et commercial du ministère de la Défense ou bien dans les services de la DGA qui n'ont pas ce caractère [16], le recrutement des ingénieurs et des cadres technico-commerciaux est effectué par référence aux dispositions de la Convention collective nationale des ingénieurs et cadres de la métallurgie du 13 mars 1972 modifiée (articles 2 des deux arrêtés du 4 mai 1988 précités). Pour les techniciens, le recrutement est effectué par référence à la convention collective régionale de la métallurgie du 16 juillet 1954 modifiée. On trouve ainsi certaines conditions de diplômes, d'âge et d'expérience professionnelle permettant le classement dans différentes positions formant une classification.

La rémunération des ICT ne peut être inférieure aux appointements minima annuels garantis pour chaque coefficient, par les accords entre l'Union des industries métallurgiques et mécaniques et les organisations syndicales signataires (article 8). Ces appointements minima sont relevés lors de chaque modification de ces accords. Le total des rémunérations de l'ensemble des agents recrutés en application de ces arrêtés évolue dans des limites fixées annuellement par décision conjointe du ministre de la Défense et du ministre de l'économie et des finances.

S'agissant des agents recrutés pour servir en zone compte de commerce (pour ceux travaillant dans des services fonctionnant en zone budgétaire ceci est évidemment exclu dans la mesure où ils ne disposent que de contrats d'une durée maximale de trois ans renouvelables par reconduction expresse), certaines dispositions régissent leur carrière. C'est ainsi que des augmentations personnalisées peuvent leur être attribuées annuellement en fonction de leurs mérites. En outre, à certaines conditions, ils peuvent changer de position et de coefficient. On notera enfin que deux instructions viennent compléter le dispositif régissant les agents sur contrat de la DGA [17].

Les ingénieurs sur contrat ont en commun leur système de retraite, différent de celui des fonctionnaires puisqu'il se compose du régime général de la sécurité sociale et du régime complémentaire IRCANTEC [18]. Ils ont aussi la possibilité de s'affilier à la PREFON [19] et de bénéficier de ce régime complémentaire géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Au total, on se trouve en face d'un dispositif original dont on peut estimer qu'il donne globalement satisfaction [20] avec des agents contractuels [21] qui restent de droit public. La référence au décret du 17 janvier 1986 dont les dispositions s'appliquent aux agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics à caractère administratif ou à caractère scientifique, culturel et professionnel, est à cet égard tout à fait claire. En même temps, une partie de ces agents se trouve dans un système de carrière et de rémunérations calculées par référence à la convention collective de la métallurgie, donc du secteur privé, avec une souplesse de recrutement et de gestion plus grandes.

1.3. Les ouvriers de l'État : un système totalement original

Au nombre de 62 081 [22], répartis à peu près équitablement entre la DGA et les États-majors et services communs, les ouvriers de l'État constituent assurément une catégorie particulière d'agents publics. "*Considérés*

16 Le système dit des "ICT / DGA" reste bien circonscrit à la DGA et n'est pas en vigueur dans les armées et services communs.

17 Instruction n° 382 405 / DEF / DGA /DPAG / SPC /2 du 25 novembre 1988 modifiée relative aux conditions de recrutement des agents sur contrat de la DGA à l'exception des ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens civils sur contrat. Instruction n° 380 014 / DEF / DGA / DPAG / SPC / 2 du 5 janvier 1989 modifiée relative au recrutement, au régime de rémunération et à la gestion des ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens civils sur contrat de la DGA (ICT / DGA).

18 Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

19 Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique.

20 Y compris aux intéressés puisqu'une partie des ingénieurs "*décret de 1949*" a accepté le reclassement qui lui était proposé en ICT / DGA.

21 Au 31 décembre 1994, la DGA employait 2 319 ICT dont 2 132 ingénieurs et cadres et 187 techniciens (source *REA* 1994).

22 Source: *REA* 1994 ; chiffre en très forte diminution ces dernières années.

comme des "agents de droit public" (v. T.C. 25 mars 1957, Cagliardi) en dépit de l'analogie de leur situation avec celle des salariés du secteur privé, et bénéficiant en fait d'une stabilité d'emploi, ils sont affiliés (ce qui les identifie) à un régime spécial de retraite" [23]. Il est important de préciser que la quasi-totalité des ouvriers de l'État dépend du ministère de la Défense.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler en 1986 que *"les ouvriers du ministère de la Défense n'ont pas la qualité de fonctionnaire*" [24]. Par conséquent, le statut général des fonctionnaires de l'État ne leur est pas applicable. Pour autant, s'ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires, les ouvriers de l'État ne sont pas non plus salariés de droit privé, notamment, comme l'écrit le Professeur Terneyre *"parce que la condition juridique des ouvriers de l'État est régie par toute une série de dispositions d'origine exclusivement administrative: qu'il s'agisse du décret n°65-836 du 24 septembre 1965 relatif au régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État; qu'il s'agisse encore du décret du 26 février 1897 relatif à l'ensemble des ouvriers ... qu'il s'agisse, enfin, des diverses instructions ministérielles ...".*

Dans le prolongement notamment de la jurisprudence *Jamart* [25], le Conseil d'État a également considéré en 1986 que certains décrets qui ont fixé les statuts applicables à certaines catégories d'ouvriers du ministère de la Défense "*n'excluent pas que ces statuts puissent être complétés par des instructions prises par le ministre dans l'exercice du pouvoir qui lui appartient en l'absence de toute disposition de loi ou de règlement en décidant autrement, de réglementer la situation des agents placés sous ses ordres.*"[26]

Les ouvriers de l'État se trouvent ainsi régis par un ensemble de textes : décrets, instructions, notes circulaires ... La diversité et la multiplicité de ces textes rendent évidemment difficile, mais en même temps intéressante, une étude globale de la population ouvrière du ministère de la Défense. On peut observer, avec le Professeur Terneyre, que la qualification d'agent public entraîne l'application aux ouvriers de l'État des principes fondamentaux du droit de la fonction publique malgré le fait que ces agents ne soient pas des fonctionnaires ; ainsi, par exemple, les principes généraux du droit de la procédure disciplinaire leur sont applicables (principe du contradictoire, droit à la réintégration et à la reconstitution de carrière en cas de licenciement abusif ...) et se retrouvent dans le décret n° 87-1008 du 17 décembre 1987 fixant le régime disciplinaire du personnel à statut ouvrier du ministère de la Défense. Certaines dispositions de ce texte sont directement inspirées de celles qui gouvernent les fonctionnaires : ainsi l'article 3 dispose-t-il que la situation d'un agent suspendu en cas de faute grave doit être définitivement réglée dans un délai de 4 mois. D'autres dispositions (article 10) touchent à la communication intégrale du dossier individuel, de tous les documents annexes, à la possibilité pour l'ouvrier de se faire assister devant le conseil de discipline par une personne choisie parmi les agents de l'établissement ou, lorsque la sanction envisagée est d'un niveau supérieur à l'avertissement, également parmi les délégués syndicaux et les membres du barreau, et enfin aux observations écrites ou orales que l'intéressé peut présenter.

Il ne saurait être question ici d'être exhaustif. Il semble en revanche important d'insister sur certains points.

- l'embauchage des ouvriers du ministère de la Défense est régi par une instruction de 1984 [27]. Le système se fait schématiquement en deux temps. Dans un premier temps, le candidat à un emploi d'ouvrier présente une demande auprès d'un établissement employeur de la Défense. Chaque établissement en principe tient à jour un système d'enregistrement des candidatures à l'emploi au moyen d'un registre d'embauchage (dans lequel toutes les

23 René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 2, 7e édition, Paris, Montchrestien, 1994, n°45, pp. 59 et 60.

24 CE 10 janvier 1986, *Fédération nationale des travailleurs de l'État C.G.T.*, *Rec* p. 5 ; *AJDA* 1986, p. 189 et *Revue administrative* 1986, p. 250, note Philippe Terneyre.

25 CE 7 février 1936, Jamart, *Rec.* p. 172.

26 Arrêt précité du 10 janvier 1986.

27 Instruction n° 32 133 du 29 juin 1984 relative à la tenue des registres d'embauchage des ouvriers du ministère de la Défense ; c'est cette même instruction qui a donné lieu à l'arrêt du 10 janvier 1986 par lequel le Conseil d'État a annulé les articles 5, 8, 9 et 11 de ladite instruction.

candidatures sont enregistrées à mesure de leur présentation) et d'un répertoire d'embauchage (où les demandes sont classées par profession en tenant compte de la date d'inscription sur le registre d'embauchage). Dans un deuxième temps, les candidats à l'emploi sont appelés pour être admis à passer un essai professionnel devant une commission ou accomplir le stage tenant lieu d'essai, pour l'accès à une profession déterminée.

- actuellement, c'est une instruction du 5 mai 1975 [28] qui réglemente la nomenclature des professions ouvrières. Ce texte contient à la fois des dispositions d'ordre général (telles que celles relatives à l'organisation des essais professionnels ou bien aux commissions d'essais) et un "catalogue" des professions : celles-ci sont au nombre de 172 (près de 300 si l'on décompte les nombreuses spécialisations des professions) [29]. La rigidité du système est apparue avec encore plus d'acuité à l'occasion des opérations de restructurations qui ont touché le ministère de la Défense ces dernières années : difficulté pour muter un ouvrier, recruté par un établissement, vers un autre établissement, difficulté pour changer de profession par exemple.

Tout ceci a conduit à un important travail visant notamment à réduire considérablement le nombre des professions et les fiches professionnelles qui les définissent. Dorénavant, chaque fiche se rapportera à tous les niveaux de qualification afférents à la profession ainsi qu'à toutes les spécialisations pratiquées, alors qu'actuellement il existe pour chaque profession autant de fiches qu'il y a de spécialisations et de niveaux de qualification pour celles-ci. On retrouve ainsi un des objectifs du *Livre Blanc sur la Défense* qui, pour les ouvriers, vise "*un important effort de simplification et d'assouplissement des classifications, de la nomenclature des professions et des modes de gestion indispensable afin de développer la polyvalence professionnelle..... de favoriser la mobilité professionnelle et, partant, la mobilité géographique.*"

Au niveau administratif, chaque profession est classée en un groupe : il existe ainsi par exemple des mécaniciens d'aéronautique qualifiés (groupe VI), des mécaniciens d'aéronautique hautement qualifiés (groupe VII) et des mécaniciens d'aéronautique hors catégorie (A, B et C). A chaque groupe, divisé en échelons, correspond une rémunération.

- ce sont des textes de 1951 et 1967 [30], appelés communément "décrets salariaux" qui régissent la détermination des salaires ouvriers. L'article 2 du décret n° 67-100 dispose ainsi que "*les taux de salaires des ouvriers des armées suivront par la suite l'évolution constatée, au vu des enquêtes trimestrielles du ministère des affaires sociales, dans les entreprises de l'industrie métallurgique privée et nationalisée de la région parisienne. Des décisions conjointes du ministre des armées et du ministre de l'économie et des finances réaliseront la révision des taux de salaires qui aura lieu tous les trois mois, avec effet du 1er janvier, du 1er avril, du 1er juillet et du 1er octobre de chaque année, sur la base des dernières enquêtes trimestrielles connues du ministère des affaires sociales.* [31]

A l'inverse du système en vigueur pour les fonctionnaires de l'État, les ouvriers se voient appliquer des abattements de zones, au nombre de 3, selon l'affectation géographique. Ce système, d'effet psychologique très négatif, est évidemment critiqué par les syndicats qui en demandent la suppression. On a là une des caractéristiques essentielles du régime des

28 Instruction n° 52 035 /DEF /DPC / CRG / 2 du 5 mai 1975 relative à la classification des professions ouvrières des armées. Ce texte devrait être prochainement remplacé par une nouvelle instruction, à la suite d'un important travail sur la rénovation de la nomenclature des professions ouvrières mené en concertation avec les syndicats.

29 Il faut souligner ici la très grande diversité professionnelle que recouvre la notion d'ouvrier de l'État et qui permet de retrouver sous le même "*statut*", des électromécaniciens d'aéronautique, des maçons, des boulangers, des aides-soignants, des traceurs de coque ou encore des dresseurs de chiens !

30 Décret n° 51-582 du 22 mai 1951 relatif à la détermination des taux des salaires des ouvriers de la Défense nationale.
Décret n° 67-99 du 31 janvier 1967 relatif à la détermination des taux des salaires des techniciens à statut ouvrier du ministère des Armées.
Décret n° 67-100 du 31 janvier 1967 relatif à la détermination des taux des salaires des ouvriers du ministère des Armées.

31 Ainsi les ouvriers de l'État ont pu bénéficier pour les années 1994 et 1995 des augmentations suivantes: + 0,60% au 1er janvier 1994; + 0,13% au 1er avril 1994; + 0,64% au 1er juillet 1994; + 0,38% au 1er octobre 1994; + 0,20% au 1er janvier 1995.

ouvriers de l'État. Si l'attachement des ouvriers et des syndicats à ce mode d'évolution salarial est très fort, on ne peut que constater que, ajouté au niveau dans l'ensemble élevé des rémunérations ouvrières, ce système est finalement bien coûteux pour les finances publiques. Mais surtout on voit mal, hormis une rigidité bien compréhensible, ce qui justifie une si grande différence entre les ouvriers de l'État et les fonctionnaires.

- on ajoutera enfin que les ouvriers de l'État disposent d'un régime spécial de retraite [32] dont le fonctionnement s'inspire du Code des pensions civiles et militaires de retraite et est assuré par un fonds spécial géré par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Enfin, on mentionnera également le cas des personnels de droit privé, que l'on trouve de manière tout à fait marginale au sein de la Défense. Cet ensemble comprend principalement les personnels des mess et cantines, les plantons, les gardiens et les personnels d'entretien. Ils agissent parfois au sein d'organismes administratifs dotés de la personnalité morale, tels les cercles et foyers, qui sont chargés de la gestion d'un service public administratif.

II. DES PARTICULARITÉS LIÉES A LA "*FONCTION DÉFENSE*"

Ici encore, il ne saurait être question de prétendre à l'exhaustivité et l'on examinera les points les plus saillants du dispositif.

2.1. L'inspection du travail dans les armées

L'article L 611-2 du Code du travail dispose que pour les établissements de l'État dans lesquels l'intérêt de la défense nationale s'oppose à l'introduction d'agents étrangers au service, l'exécution des dispositions du livre II dudit code est exclusivement confiée aux agents désignés à cet effet par le ministre chargé de la défense nationale.

En outre, l'article 5 du décret du 19 juillet 1985 [33] précise que le contrôle de l'application de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité du travail, à la médecine de prévention et à la prévention des accidents du travail et maladies professionnelles de l'ensemble des organismes du ministère de la Défense est assuré par le contrôle général des armées.

Ce texte indique également que, sous réserve des dispositions qu'il contient, le personnel civil est régi par les règles techniques faisant l'objet du titre III du livre II du Code du travail et celles prises en application de ce titre (article 7). En outre, des instructions déterminent les dispositions particulières à appliquer lorsque les conditions spécifiques de fonctionnement du ministère de la Défense ou la mise en oeuvre des techniques qui lui sont propres les rendent nécessaires.

On remarque donc l'application de dispositions du Code du travail concernant certaines règles techniques (le titre III du livre II du Code du travail est relatif à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail) au personnel civil de la Défense.

On ne saurait véritablement s'en étonner, dans la mesure où ce ministère a notamment une vocation industrielle, en particulier dans le secteur de l'armement.

C'est, en vertu des textes précités, un arrêté de 1988 [34] qui définit l'exercice des attributions en matière d'inspection du travail à la Défense.

Il est important de préciser que ces attributions s'exercent au bénéfice des personnels civils et militaires de la Défense ainsi que des personnels d'entreprises travaillant à l'intérieur des enceintes militaires dans les conditions fixées par les dispositions réglementaires en vigueur (article 1er, alinéa 2).

32 Deux textes organisent principalement le régime de retraite des ouvriers de l'État. Le premier est un décret en Conseil d'État qui définit les règles du régime : il s'agit du décret n° 65-836 du 24 septembre 1965 modifié relatif au régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État.
Le second est un décret simple qui précise les modalités d'application du premier; il s'agit du décret n° 67-711 du 18 août 1967 modifié fixant les conditions d'application du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

33 Décret n° 85-755 du 19 juillet 1985 relatif à l'hygiène, à la sécurité du travail et à la prévention au ministère de la Défense.

34 Arrêté du 11 janvier 1988 relatif à l'exercice des attributions confiées au Contrôle Général des Armées en matière d'inspection du travail et de prévention des accidents.

Un contrôleur général des armées dirige l'inspection du travail dans les armées. Il coordonne, en matière d'hygiène, de sécurité, de conditions de travail et de prévention des accidents, les activités des membres du contrôle général des armées chargés de l'inspection du travail, ou ayant à en connaître à l'occasion de l'exercice du contrôle des organismes de la Défense. Il correspond directement avec les autorités chargées, tant au ministère de la Défense que dans les autres ministères, de l'élaboration des réglementations techniques relatives à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail ou à la prévention des accidents.

Les contrôleurs des armées chargés de l'inspection du travail sont notamment chargés de diriger l'activité des inspecteurs de l'hygiène, de la sécurité et des conditions du travail dans les armées (ces agents qualifiés, officiers supérieurs, fonctionnaires de catégorie A ou agents contractuels de niveau correspondant sont affectés au contrôle général des armées pour y tenir des fonctions d'inspecteur dans les matières précitées). Ils correspondent directement avec les autorités employeurs au sein du ministère ainsi qu'avec les employeurs des personnels des entreprises travaillant à l'intérieur des enceintes militaires. Ils répondent aux demandes de renseignements ou d'avis émanant du parquet, relatives aux accidents mortels ou graves du travail, et sont enfin chargés de formuler des avis ou des propositions d'améliorations qui leur semblent nécessaires.

2.2. L'exercice du droit syndical au ministère de la Défense

A l'occasion d'un colloque "*Droit et Défense*" organisé par le ministère de la Défense à Paris les 15 et 16 décembre 1994, M. Jacques Pé, secrétaire confédéral de la Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière (C.G.T. - F.O.), rappelait la spécificité française : l'État dispose d'un outil industriel et d'un certain nombre de services de réparation des matériels, qui sont généralement confiés à l'industrie privée dans les autres pays, ou à des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation mais généralement soumise au droit privé. Il soulignait en outre un certain paradoxe dans la relation existant entre les directeurs des établissements de la Défense et leurs personnels. "*Ces personnels sont, pour la plupart, des personnels civils, mais on constate, aux niveaux intermédiaires d'encadrement, que ce sont aussi des personnels militaires. On observe .... une situation tout à fait particulière et intéressante. En effet, nous avons affaire à un encadrement qui se voit limiter, voire interdire, les droits d'association et d'expression... et ce sont précisément ces cadres qui ont la charge de veiller à la bonne application des textes réglementaires et légaux qui s'appliquent aux personnels civils en matière de droit syndicaux*" [35].

Cette matière est régie à la Défense par le décret du 28 mai 1982 [36] et une instruction du 25 novembre 1992 [37].

La représentativité ministérielle des organisations syndicales est appréciée en fonction des critères indiqués dans l'article L 133-2 du Code du travail, c'est-à-dire les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat. En outre, le critère de l'attitude patriotique pendant l'Occupation est toujours mentionné aujourd'hui.

Cette représentativité est mesurée à partir des résultats des élections aux comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) [38].

Pour chaque organisation syndicale constituée à l'échelon ministériel, une décision du ministre fixe, en fonction de sa représentativité, un nombre de laissez-passer donnant à leurs titulaires accès pendant les heures normales de service (et éventuellement au-delà lorsqu'il s'agit d'assister à une réunion syndicale ou une audience), à l'ensemble des établissements de la Défense employant du personnel civil. Ces laissez-passer sont attribués par

35 *Actes du Colloque*, p. 153 et s.

36 Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

37 Instruction n° 38 990 DEF / DFP / PER / 3 du 25 novembre 1992 relative à l'exercice du droit syndical au ministère de la Défense.

38 Les dernières élections aux CHSCT ont eu lieu le 24 novembre 1994 :
Sur un nombre de suffrages exprimés de 74 412, FO obtient 28,07% des suffrages ; la C.G.T. 24,94% ; la CFDT 24,88% ; la Fédération autonome de la Défense nationale (FADN) 9,71% ; la CFTC 8,17% ; la C.G.C. 2,65% ; la FGAF-Défense 1,2% ; divers 0,38%.
Source : *REA* 1994.

l'administration, à la demande des organisations syndicales concernées, à ceux des membres de leurs organismes directeurs qu'elles désignent à cet effet.

Toutefois ces laissez-passer prouvent seulement la qualité de représentant syndical de leur titulaire et ne les dispensent pas de satisfaire à tous les contrôles normalement exigés des autres agents civils et militaires du ministère.

Autrement, les syndicats bénéficient de droits habituels : bénéfice à certaines conditions de locaux syndicaux (dans les établissements où, pour des raisons de protection du secret ou de sécurité de la défense, existe une zone réservée ou une zone protégée, aux abords immédiats de celle-ci dans la zone dite "*zone vie*", un local est mis en permanence à la disposition des responsables syndicaux de passage dans l'établissement), panneaux d'affichage, possibilités à certaines conditions de tenir des réunions syndicales à l'intérieur des établissements.

2.3. Les instances de concertation du personnel civil au ministère de la Défense

On ne peut qu'être frappé par le nombre élevé d'organismes de concertation au ministère de la Défense : comité technique paritaire (pour les fonctionnaires), commission paritaire ministérielle des agents sur contrat, commission paritaire ouvrière, mais aussi instance de concertation sur les restructurations, groupe central de coordination pour la formation professionnelle continue, conseil central de l'action sociale, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail...

Devant cette multiplication des commissions, certains syndicalistes avouent même parfois une certaine lassitude. Force est de reconnaître que le nombre des commissions est trop élevé au ministère de la Défense et que cela nuit sans doute à leur efficacité.

Certains organismes sont des créations propres à ce département (par exemple l'Instance de concertation sur les restructurations), d'autres résultent de dispositions plus générales, parfois adaptées pour tenir compte de la spécificité du ministère. Tel est par exemple le cas du comité technique paritaire ministériel, régi par un décret du 26 juin 1985 [39], qui, à la différence des autres départements ministériels [40] n'a pas à connaître des problèmes généraux d'organisation du ministère, pour des raisons qui semblent évidentes.

2.4. Le cas de GIAT-Industries

On ne saurait terminer ce panorama du régime juridique du personnel civil de la Défense sans évoquer brièvement le cas du Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT). En effet, ce cas est à la fois intéressant car très caractéristique et éventuellement susceptible d'être étendu.

C'est la loi du 23 décembre 1989 [41] qui a transformé le GIAT en une société nationale, GIAT-Industries. L'article 2 de ce texte dispose que le personnel est, de plein droit, mis à la disposition de la société jusqu'à ce qu'il soit donné effet au choix qui lui est offert.

La société présente à chacun des agents une proposition de contrat de travail. Chaque agent dispose pour se prononcer d'un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle la proposition lui a été notifiée.

Les agents qui ne se prononcent pas pour un recrutement par la société se voient proposer au maximum trois possibilités d'affectation dans un autre service ou établissement du ministère de la Défense susceptible de les accueillir.

Les fonctionnaires qui acceptent la proposition de contrat qui leur a été faite sont placés, sur leur demande, dans l'une des positions prévues par leur statut (détachement, disponibilité, hors-cadre).

Les ouvriers sous statut qui se sont prononcés pour le recrutement par la société ont la possibilité, soit d'accepter le contrat de travail qui leur a été proposé et d'être ainsi recrutés par la société dans le cadre de

39 Décret n° 85-649 du 26 juin 1985.
40 Dont les CTP sont en général régis par le décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires.
41 Loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT) ; *J.O.* du 27 décembre 1989 p. 16.103.

la convention collective applicable, soit de demander à être placés sous un régime défini par décret en Conseil d'État qui leur assure le maintien des droits et garanties de leur ancien statut dans un certain nombre de domaines (salaires, avancement, droit du licenciement, des accidents du travail, du régime disciplinaire, des congés de maladie) et le bénéfice du droit du travail pour les autres éléments de leur situation.

Enfin, les personnels contractuels ont le choix entre l'affectation dans un autre service ou établissement relevant du ministère de la Défense susceptible de les accueillir et le recrutement par la société. Dans le protocole d'accord, signé le 5 janvier 1990 avec certaines organisations syndicales, relatif aux conséquences pour les personnels civils du GIAT de la création d'une société nationale appelée à reprendre ses activités, le ministère de la Défense a pris l'engagement de garantir à ses agents sur contrat recrutés par cette société, pendant une période de 5 ans à compter de ce recrutement, la possibilité de revenir sur un emploi vacant correspondant à leur qualification dans un établissement susceptible de les accueillir. Afin d'assurer le respect de cet engagement, les intéressés ont été placés en congé sans traitement pour une durée de 5 ans, ce qui leur permet en outre de garder le bénéfice de leur statut d'agent sur contrat à durée indéterminée soumis aux dispositions du décret du 3 octobre 1949.

Toutes ces dispositions ont été délicates à mettre en oeuvre, surtout à partir du moment où la société GIAT-Industries a connu de graves difficultés nécessitant la mise en oeuvre d'un plan social.

Au total, on retient la grande diversité et en même temps la complexité réelle du régime juridique du personnel civil - ou plutôt des personnels civils - de la Défense. Lié pour partie à des raisons historiques et industrielles, ce régime, ancré dans le droit public, possède certains éléments spécifiquement liés à la nature de ce ministère, ce qui explique qu'il ait profondément évolué ces dernières années.

N. M.

Installation du Conseil supérieur des personnels civils

Avant son départ, M. François Léotard, ministre d'État, ministre de la Défense, a procédé à l'installation du Conseil supérieur des personnels civils, le 4 avril 1995.

Nouvelle instance ministérielle de concertation, le CSPC est destiné à instaurer un dialogue social direct et approfondi entre le ministre de la Défense et les dirigeants des organisations syndicales représentatives des personnels civils.

Placé sous la présidence du ministre, le CSPC doit se réunir au moins une fois par an pour traiter des grandes orientations de la politique générale du ministère dans les domaines de l'emploi des personnels civils, des effectifs et de l'organisation du travail.

Lors de cette première réunion, les débats ont porté sur les premières réflexions de M. Vallemont, président du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, consécutives à la mission qui lui a été confiée sur le rôle et la place des personnels civils au sein de la défense.

Ce sujet fera l'objet d'un rapport remis au ministre de la Défense.