

N° 131

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi modifiant la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative au Conseil supérieur de la fonction militaire,

Par M. Albert VOILQUIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents*; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires*; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Fécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 109 (1989-1990).

Défense.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A - LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION MILITAIRE : TENTATIVE DE BILAN	6
1) Statut du CSFM	6
a) La loi du 21 novembre 1969	6
a1. Contenu de la loi du 21 novembre 1969 ayant institué le CSFM	6
a2. Organisation résultant du décret du 3 juillet 1970 ..	7
b) La réforme de 1984	8
2) Bilan de l'action du CSFM	9
a) Avis relatifs au statut des militaires	9
a1. La réforme du 13 juillet 1972	9
a2. Les statuts particuliers issus de la réforme de 1975 ..	9
b) Interventions relatives à la condition militaire	10
b1. Suggestions du CSFM en matière de condition militaire	10
b2. L'étude de thèmes concernant la condition militaire	10
B - LE PROJET DE RÉFORME DU CSFM	11
1) Le projet de décret réformant le CSFM	11
a) Modifications apportées au texte de 1984	11
a1. Une augmentation substantielle du nombre des membres du CSFM	11
a2. La création de sept conseils de la fonction militaire ..	11
a3. L'allongement de la durée du mandat	13
a4. La modification des règles d'inscription à l'ordre du jour du CSFM	13
a5. L'institution de la fonction de secrétaire de séance ..	14
b) Aspects demeurant inchangés entre le texte de 1984 et le projet de décret	14
b1. Aspects structurels	14
b2. Maintien du principe du tirage au sort	15
b3. Maintien des règles de désignation des militaires retraités	16
b4. Dispositions relatives à la diffusion des délibérations du CSFM	16

b5. Garanties assurant la liberté d'expression des militaires en activité, membres du CSFM	16
2) Analyse du projet de loi modifiant la désignation des membres du CSFM	17
a) Le principe du volontariat	17
b) Raisons justifiant le recours à la procédure législative ..	18
C - LA RÉFORME DU CSFM : UNE ÉVALUATION NUANCÉE	19
1) Réserve relative aux délais de réflexion impartis au Sénat	19
2) Avantages et inconvénients de la réforme envisagée ..	19
a) Avantages susceptibles de résulter du projet de réforme du CSFM... ..	20
a1. Remarque relative à la création de sept conseils de la fonction militaire	20
a2. Remarque suscitée par le recours au volontariat	20
b) Inconvénients actuellement envisageables	20
b1. Critique relative à la création de sept conseils de la fonction militaire	20
b2. Critique suscitée par le recours au volontariat	21
Conclusions de votre rapporteur	22
Examen en commission	22

3



Mesdames, Messieurs,

Une remarque liminaire s'impose. Le projet de loi dont l'examen fait l'objet du présent rapport a été adopté en Conseil des ministres le mercredi 6 décembre 1989 et il sera examiné, en première lecture, au Sénat, le jeudi 14 décembre en séance publique. De tels délais d'examen sont pour le moins inhabituels et votre rapporteur les considère pour tout dire choquants, même s'agissant d'un texte de loi comportant un article unique.

Ce texte, dont l'objet est certes très limité, est d'ailleurs soumis au Parlement à la suite de l'intervention du Conseil d'Etat, qui a jugé que la réorganisation du Conseil Supérieur de la Fonction Militaire annoncée par le ministre de la Défense le 10 octobre 1989, et prévue sous forme réglementaire, comportait une disposition ponctuelle de nature législative. Cette dernière -et elle seule- fait l'objet du présent projet de loi, le reste du texte de la réforme comportant des dispositions de nature exclusivement réglementaires.

Le texte qui nous est ainsi hâtivement soumis s'inscrivant cependant dans le contexte d'une réforme réglementaire d'ensemble du Conseil Supérieur de la Fonction Militaire, il a paru indispensable à votre rapporteur, malgré la brièveté des délais d'examen qui lui ont été impartis, de replacer le présent projet de loi dans son contexte, qui est celui de la réforme du CSFM.

En guise d'introduction, votre rapporteur tient à souligner que la présente réforme a été motivée par les événements de l'été

1989, qui ont suscité le besoin de revivifier le CSFM, et d'en faire véritablement l'instance légitime d'expression des préoccupations des militaires.

*

* *

A - Le Conseil supérieur de la fonction militaire : tentative de bilan

Votre rapporteur envisagera successivement le statut du CSFM et un bilan de son action.

1 - Statut du CSFM

a) La loi du 21 novembre 1969

a1) Contenu de la loi de 1969 ayant institué le CSFM

. Institué par la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969, le Conseil supérieur de la fonction militaire (dont la création avait été envisagée dès la fin de la seconde guerre mondiale) "exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires" (article 1).

. Présidé par le ministre chargé de la défense nationale, le CSFM comprend des personnels militaires en activité et en retraite, qui possèdent le statut d'officier ou de sous-officier de carrière, ou qui servent ou ont servi par contrat ou par commission . La loi de 1969 permet en outre la consultation des "représentants des administrations intéressées", ainsi que de personnalités dont la présence paraît opportune au président du CSFM (article 2).

. Nommés par arrêté du ministre chargé de la défense nationale (art. 3.1.), les membres du CSFM sont, aux termes de la loi de 1969, désignés de la façon suivante :

- Les membres représentant les personnels en activité sont **désignés par voie de tirage en sort, et peuvent refuser cette désignation** (art.3.2.);

- Les membres appartenant aux personnels en retraite sont désignés **"sur proposition des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives"** (art. 3.3).

a2) Organisation résultant du décret du 3 juillet 1970

. D'après le décret n° 70-586 du 3 juillet 1970, le CSFM comprend quarante membres (trente-cinq militaires en activité et cinq militaires en retraite) (art. 1), ainsi qu'à titre consultatif, un représentant du ministre de l'économie et des finances, et qu'un représentant du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique (art. 2).

Ce décret d'application précise également que les **militaires en activité sont désignés, par voie de tirage au sort, parmi l'ensemble des militaires en activité autres que les officiers généraux et les membres des corps militaires de contrôle. Ils doivent en outre être liés au service pour deux ans au moins** (art. 4).

En ce qui concerne la désignation des militaires en retraite membres du CSFM, chacune des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives présente au ministre chargé de la défense une liste de trois candidats.

b) La réforme de 1984

Au statut défini par la loi de 1969, le décret n° 84-109 du 13 février 1984 apporte deux modifications majeures.

. Tout d'abord, le nombre de membres du CSFM est augmenté : les représentants de militaires en activité passent de trente-cinq à quarante-neuf (art.1), le nombre de militaires en retraite restant inchangé.

Ces structures régionales s'ajoutent à l'organisation exclusivement nationale qui prévalait antérieurement, les membres du CSFM étant eux-mêmes tirés au sort parmi ceux des quatre commissions régionales interarmées.

La désignation des membres des commissions régionales interarmées repose sur le principe du tirage au sort.

L'article 5 du décret du 13 février 1984 exclut du tirage au sort les officiers généraux, les élèves ou stagiaires des écoles, les membres des corps militaires de contrôle, ainsi que les militaires accomplissant les obligations du service militaire. Les critères d'éligibilité à tirage au sort exposés par l'article 5 du décret du 13 février 1984 font notamment référence à l'accomplissement d'une année de service au moins, à l'absence de sanction statutaire non amnistiée, et à une obligation de service de deux ans maximum.

. Les commissions régionales interarmées "procèdent à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire. Les observations formulées par les commissions régionales sont adressées au secrétaire général" du CSFM (art. 18). En cas d'urgence, le président du CSFM peut décider de "consulter directement le Conseil supérieur de la fonction militaire sans saisir au préalable les commissions régionales" (art. 19.2).

2 - Bilan de l'action du CSFM

Au cours de ses différentes sessions, le CSFM a été appelé à formuler des avis relatifs au statut et à la condition des militaires.

a) Avis relatifs au statut des militaires

a1) . La réforme du statut des militaires opérée par la loi du 13 juillet 1972 a tenu compte de suggestions du CSFM, puisque 87 modifications ont été apportées au projet à la demande des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire. Les suggestions de ceux-ci ont notamment concerné les points suivants du statut militaire :

- institution d'un préavis de deux mois pour les résiliations des contrats d'engagement,
- création d'un régime d'indemnisation particulière en cas de difficulté de logement,
- application aux militaires de toute mesure de portée générale concernant la rémunération des fonctionnaires civils,
- et assouplissement du régime du droit d'expression des militaires.

a2) . En ce qui concerne les statuts particuliers issus de la réforme de 1975, de nombreux avis du CSFM ont été suivis.

- S'agissant des officiers, les statuts particuliers ont tiré les conséquences des suggestions du CSFM, notamment sur l'établissement d'une grille indiciaire commune à tous les officiers, sur la création d'échelons supplémentaires dans le grade de sous-lieutenants, sur le droit au départ pour les officiers bloqués dans leur avancement, et sur la possibilité de cumuler les annuités en fonction des années de service avec les bonifications existantes.

- S'agissant des sous-officiers, les avis du CSFM relatifs à la création du grade de major, à l'aménagement des conditions d'admission au statut de sous-officier de carrière, à la mise en place d'un statut propre à chaque armée ainsi qu'à la gendarmerie, et à la définition d'un indice terminal pour les adjudants-chefs et les majors, ont été suivis lors de l'élaboration des statuts particuliers.

- D'autres dispositions, relatives notamment à l'assimilation des statuts des personnels féminins à ceux des personnels masculins, à l'assouplissement des régimes de contrat d'engagement des ORSA, à l'augmentation des allocations servies aux veuves et aux enfants des militaires, et à la revalorisation du statut de médecin militaire, ont été adoptées en considération de suggestions du CSFM.

b) Interventions relatives à la condition militaire

b1) Des suggestions présentées par le CSFM en matière de condition militaire ont été prises en compte, dans des domaines aussi divers que l'aide au logement, l'accès au dossier, la reconversion des personnels militaires, ou que l'attribution du congé parental.

Ainsi, parmi les mesures inspirées par des avis du CSFM, votre rapporteur citera le maintien, en cas de mutation du bénéficiaire, du prêt accordé par l'Etat pour l'acquisition d'un logement, la décision relative à l'accès aux intéressés à leur notation, la possibilité d'obtenir un prêt personnel pour l'aide à la création d'entreprise, l'attribution d'une allocation chômage au profit des militaires engagés dont le contrat n'est pas renouvelé, et l'alignement du régime de congé parental et d'adoption sur celui de la fonction publique.

b2) . Outre ces avis ponctuels, le CSFM s'est, depuis 1980, livré à l'étude de thèmes relatifs à la condition militaire et, notamment, de la reconversion des militaires de carrière et engagés dans la vie civile (1987), du Fonds de prévoyance militaire (1988), et de la politique du logement du ministère de la défense (1988).

B - Le projet de réforme du Conseil supérieur de la fonction militaire

La réforme du Conseil supérieur de la fonction militaire actuellement en projet repose sur deux dispositions. D'une part un décret qui abroge le décret du 13 février 1984, précédemment en vigueur, et qui comporte l'essentiel des dispositions. D'autre part, le présent projet de loi, dont l'article unique tend à modifier la loi du 21 novembre 1969 en fondant la désignation des membres du CSFM sur un tirage au sort, effectué non plus sur l'ensemble des militaires, mais parmi les seuls volontaires.

Votre rapporteur analysera le contenu du projet de décret réformant le Conseil supérieur de la fonction militaire, avant d'aborder le présent projet de loi.

1 - Le projet de décret réformant le Conseil supérieur de la fonction militaire

Votre rapporteur comparera ce projet de décret avec les dispositions du décret du 13 février 1984, en abordant successivement les modifications apportées au texte initial et les aspects inchangés.

a) Modifications apportées au texte de 1984

a1) Le projet de décret prévoit une augmentation substantielle du nombre de membres du CSFM, qui passe de 49 à 74 (pour les militaires en activité) et de 5 à 6 (pour les militaires retraités), soit un total de 80 membres au lieu de 54.

a2) Les commissions régionales interarmées sont supprimées. Le projet de décret crée un autre degré intermédiaire, constitué par sept conseils de la fonction militaire :

- conseil de la fonction militaire de l'armée de terre,
- conseil de la fonction militaire de la marine,
- conseil de la fonction militaire de l'armée de l'air,
- conseil de la fonction militaire de la gendarmerie,
- conseil de la fonction militaire de la délégation générale pour l'armement,
- conseil de la fonction militaire du service de santé des armées,
- conseil de la fonction militaire du service des essences des armées.

- Diverses dispositions du projet de décret tirent les **conséquences logiques de la suppression des commissions régionales interarmées** :

. Les membres du CSFM seront tirés au sort parmi les membres des conseils de la fonction militaire,

. En ce qui concerne la **cessation de fonction** des membres du CSFM et des conseils de la fonction militaire, le projet de décret supprime une disposition du décret de 1984, qui liait la cessation de fonction des membres du CSFM et des commissions régionales à la cessation de service dans la circonscription territoriale au titre de laquelle avait été effectué le tirage au sort. En effet, cette disposition n'a plus de raison d'être dans une organisation excluant tout échelon régional.

. Les références aux conseils de la fonction militaire se substituent aux **dispositions faisant intervenir les commissions régionales interarmées** : il s'agit notamment des dispositions relatives à la possibilité, en cas d'urgence, de consulter directement le CSFM sans saisine préalable de l'échelon intermédiaire, de l'article traitant de la procédure de convocation du CSFM et des conseils et de l'article relatif aux dates des séances des conseils de la fonction militaire et du CSFM.

. En ce qui concerne les **garanties** des membres du CSFM et des conseils, le projet de décret supprime une disposition de l'article 27 (alinéa 2) du décret de 1984, qui rendait impossible la mutation d'un militaire en dehors de la circonscription territoriale au titre de laquelle celui-ci avait été désigné.

- Les **compétences des conseils de la fonction militaire** sont définies de la manière suivante : alors que les commissions régionales procèdent, selon l'article 18 du décret de 1984, "à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire", le projet de décret limite les compétences de chaque conseil aux questions relevant de sa propre armée ou service, à moins que les problèmes examinés ne présentent un caractère général pour les personnels militaires.

- Les **structures** des conseils de la fonction militaire telles qu'elles résultent du projet de décret, sont proches de celles du CSFM : chacun des conseils dispose d'un secrétariat permanent, dirigé, dans le cas du CSFM, par un membre du corps de contrôle général des armées et, pour chacun des conseils, par un officier désigné par le ministre chargé des armées.

Les secrétaires généraux (du conseil supérieur de la fonction militaire et des sept conseils) assistent aux séances sans prendre part au vote : cette disposition existe déjà, pour ce qui est du CSFM, dans le décret de 1984. Toutefois, le présent projet de décret ajoute aux prérogatives des secrétaires généraux la possibilité de recevoir des délégations de signature du ministre.

a3) La **durée du mandat** des membres du CSFM et des conseils de la fonction militaire est portée à 4 ans, alors qu'elle était de trois ans pour les membres du CSFM selon le décret de 1984.

a4) Le projet de décret **modifie les règles d'inscription à l'ordre du jour du CSFM** telles qu'elles résultent de l'article 17 du décret de 1984. Celui-ci reconnaissait la possibilité de présenter des questions au CSFM, non seulement aux membres du CSFM eux-mêmes, mais aussi aux membres des commissions régionales et aux

militaires (de carrière ou sous contrat) souhaitant saisir directement le CSFM.

Le projet de décret semble réserver aux membres du CSFM le droit de présenter des propositions d'inscription à l'ordre du jour du conseil supérieur (sous réserve de l'existence d'une majorité des deux tiers). Sont donc exclus de cette possibilité d'initiative, outre les militaires agissant individuellement, les membres des conseils de la fonction militaire nouvellement créés, alors que le décret de 1984 permettait à des militaires non membres du CSFM, ainsi qu'aux membres des commissions régionales, de présenter des propositions d'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, votre rapporteur se doit de reconnaître que cette restriction apparente constitue, en réalité, une application plus conforme de l'article 4.1 de la loi de 1969.

D'autre part, le présent projet de décret permet une meilleure maîtrise par le CSFM de son ordre du jour, puisque deux tiers des membres du CSFM pourront décider de l'inscription à l'ordre du jour du CSFM d'un problème donné.

a5) L'institution de la fonction de secrétaire de séance, choisi parmi les membres du conseil, et chargé de contresigner le procès-verbal de la session ainsi que le communiqué de fin de session, montre que ces documents sont issus des différents conseils, et non pas seulement de leurs président et secrétaire général.

b) Aspects demeurant inchangés entre le texte de 1984 et le projet de décret

b1) En ce qui concerne les aspects structurels du CSFM, le président du conseil supérieur de la fonction militaire demeure le ministre chargé des armées.

Le projet prescrit un quorum de deux tiers des membres présents aux différents conseils afin que soit effective la validité des avis formulés en leur sein (disposition identique à l'article 20 du décret de 1984, relatif aux réunions du CSFM, et ici étendue aux sept conseils de la fonction militaire).

Les dates des séances du CSFM et des sept conseils sont, en vertu du présent projet de décret, arrêtées par le ministre chargé des armées. Les séances du CSFM ont lieu au plus tard dix jours après les réunions des conseils de la fonction militaire (l'article 21 du décret de 1984 prévoit la même limite pour ce qui est des séances des commissions régionales interarmées).

Très comparable à l'article 22 du décret de 1984, une disposition du projet de décret dispose que les avis du CSFM sont pris à la majorité des voix.

b2) Malgré le recours au volontariat, dont le principe est défini par le projet de loi soumis à votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, la désignation des membres du CSFM demeure fondée sur le tirage au sort. Votre rapporteur soulignera, par ailleurs, que le recours au tirage au sort a été maintenu, en dépit de certaines propositions tendant à substituer au tirage au sort le principe de l'élection.

. Les membres du CSFM sont, selon le projet de décret, désignés par voie de tirage au sort parmi les membres des sept conseils de la fonction militaire.

. Les critères d'éligibilité au tirage au sort des membres du CSFM sont identiques, d'après le projet de décret, à ceux que définit l'article 4 du décret de 1984. Sont ainsi désignés par tirage au sort les militaires :

- en activité, servant, à titre français, en métropole ou dans les F.F.A.,

- ayant accompli au moins une année de service,

- liés au service pour une durée de deux années au moins,
- se trouvant à plus de quatre ans de la limite d'âge ou de la limite de durée des services correspondant à leur grade,
- n'ayant pas, dans les trois années précédant celle du tirage au sort, fait l'objet d'une sanction statutaire non amnistiée.

f

. La protection de la régularité des opérations de tirage au sort est assurée, selon une disposition du projet de décret, identique à l'article 9 du décret de 1984, par une commission présidée par un conseiller d'Etat, et comprenant un membre du contrôle général des armées, un officier et un sous-officier désignés par le ministre chargé des armées.

b3) Le mode de désignation des militaires retraités demeure inchangé : le projet de décret maintient la nomination des militaires retraités sur proposition des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives, qui présentent chacune au ministre compétent une liste de trois candidats, ce que prévoyait l'article 12 du décret de 1984.

b4) Les dispositions relatives à la diffusion des délibérations du CSFM sont les mêmes que celles qui résultaient du décret de 1984. Le présent projet de décret prévoit que ces délibérations font l'objet d'un communiqué signé par le président (ou par l'autorité désignée par lui à cet effet), et dont la diffusion est assurée par le ministre chargé des armées.

b5) La liberté d'expression des militaires en activité membres du CSFM est assurée, dans le projet de décret, par les mêmes garanties que celles que prévoit le décret de 1984.

Si le comportement des membres du CSFM à l'occasion de leurs fonctions est à l'origine d'une décision les concernant, les militaires concernés peuvent saisir directement le ministre chargé des armées, dans le mois suivant la notification de ladite décision. L'exercice de ce droit de recours est ouvert pendant une durée de deux

années à compter de la cessation de ces fonctions.

Les notes et les dossiers des membres du CSFM ne doivent pas comporter d'appréciation sur le comportement des militaires en leur qualité de membres du CSFM.

Comme l'article 28 du décret de 1984, un article du projet de décret oblige les autorités dont relèvent les militaires en activité, membres du CSFM ou des conseils de la fonction militaire, à accorder à ceux-ci toutes facilités pour l'exercice de leurs fonctions.

2 - Analyse du projet de loi modifiant la désignation des membres du CSFM

L'article unique du présent projet de loi est de portée sensiblement limitée comparée à celui du projet de décret précédemment analysé par votre rapporteur.

a) Le principe du volontariat

Ce projet de loi tend à modifier la loi du 21 novembre 1969, relative au Conseil supérieur de la fonction militaire, en faisant désigner, par voie de tirage au sort, les membres en activité des conseils de la fonction militaire parmi les militaires qui seraient volontaires.

En conséquence, ce texte prévoit la suppression de la disposition de la loi de 1969 permettant aux militaires tirés au sort de refuser cette désignation (art. 3-2).

b) Raisons justifiant le recours à la procédure législative

Le présent projet de loi tire les conséquences d'un avis (n° 346.791) du Conseil d'Etat relatif à une première version du projet de décret qui intégrait, dans ses dispositions relatives au tirage au sort, le principe du volontariat.

Or, selon le rapporteur de la section des finances du Conseil d'Etat, il fallait écarter du projet de décret les dispositions prévoyant que les membres des conseils de la fonction militaire, parmi lesquels sont tirés au sort les membres du CSFM, seraient eux-mêmes désignés par la voie d'un tirage au sort limité aux seuls militaires qui se seraient portés volontaires.

En effet, deux raisons justifiaient, selon le rapporteur de la section des finances, le recours, sur ce point précis, à la procédure législative.

. Tout d'abord, selon l'article 34 de la Constitution, les "règles fixant les garanties fondamentales des militaires" relèvent de la compétence du législateur. Cette compétence s'étend nécessairement au mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire, institution qui est au nombre de ces garanties fondamentales.

. D'autre part, la loi de 1969 disposant que les membres du CSFM, appartenant au personnel en activité, sont désignés par voie de tirage au sort -et qu'ils peuvent refuser cette désignation-, la rédaction retenue implique que l'ensemble des militaires concernés participent au tirage au sort, et non pas seulement les militaires qui se seraient portés volontaires. Par conséquent, aux termes de la loi de 1969, on ne peut, à moins de faire intervenir une autre loi modifiant le texte de 1969, limiter la désignation des membres du CSFM aux seuls volontaires. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a estimé que seule, une nouvelle loi pouvait changer, sur ce point, l'article 3-2 de la loi du 21 novembre 1969.

C - La réforme du CSFM : une évaluation nuancée

Au terme de cette analyse, votre rapporteur tentera d'effectuer une évaluation du projet de réforme du CSFM, sans limiter son point de vue au seul projet de loi qui nous est soumis, puisque l'essentiel des mesures envisagées sera contenu dans le décret d'application de la loi de 1969 modifiée.

Avant d'indiquer les avantages et les inconvénients susceptibles de résulter du projet de réforme du CSFM, votre rapporteur renouvellera la réserve que lui inspire le présent projet de loi.

1) Réserve relative aux délais de réflexion impartis au Sénat

L'extrême brièveté des délais d'analyse et de réflexion dont a disposé le Sénat sur le présent projet de loi a empêché votre rapporteur de recueillir et d'analyser les avis d'un nombre suffisant d'intéressés, dont l'audition aurait pourtant été indispensable à une bonne compréhension du projet. L'information dont votre rapporteur dispose sur ce point ne saurait donc être complète, ce qui ne peut qu'inciter à la plus prudente réserve à l'égard d'une réforme dont seuls, les intéressés peuvent, pour le moment, envisager la portée. A cet égard, le fait que les membres du CSFM, saisis de ce projet de réforme lors de leur session de printemps 1989, aient opposé un avis défavorable aux dispositions qui leur étaient soumises, semble témoigner du caractère prématuré, ou tout au moins hâtif, de la réforme entreprise.

2) Avantages et inconvénients de la réforme envisagée

Sur l'ensemble du projet de réforme du CSFM (projets de loi et de décret), votre rapporteur est partagé, et il s'efforcera de montrer successivement ce qui lui semble être les avantages, d'une part, et les inconvénients, d'autre part, susceptibles de résulter de cette réforme.

a) Avantages susceptibles de résulter du projet de réforme du CSFM

a1) Remarque relative à la création de sept conseils de la fonction militaire

En ce qui concerne la substitution, prévue par le projet de décret modifiant le décret de janvier 1984, des conseils de la fonction militaire (représentant chacun une armée, la gendarmerie ou un service (D.G.A., service des essences...)), aux quatre commissions régionales interarmées mises en place en 1984, il est possible que cette restructuration permette une meilleure prise en compte des spécificités de chaque armée, de chaque service et de la gendarmerie.

a2) Remarque suscitée par le recours au volontariat

Il n'est pas exclu que le recours au volontariat soit à l'origine du recrutement de membres des conseils plus motivés, plus disponibles, et mieux disposés à mener une réflexion efficace et approfondie sur l'ensemble des problèmes de la condition des militaires.

b) Inconvénients actuellement envisageables

b1) Critique relative à la création de sept conseils de la fonction militaire

Il est à craindre que la création de sept conseils de la fonction militaire, qui seraient appelés à remplacer des commissions régionales interarmées, ne suscite un cloisonnement de la réflexion entreprise dans ces conseils, ce qui serait préjudiciable à la liberté d'expression des personnels militaires, dont on briderait ainsi la confrontation des idées, sur les sujets de leur compétence, en limitant

les contacts et les débats entre représentants d'armes de services différents.

Il serait possible d'objecter à ce qui précède que ces sept conseils ne constituent que des échelons intermédiaires préalables à l'examen des problèmes par le Conseil supérieur de la fonction militaire. Toutefois, cet argument aboutirait à nier l'importance des conseils de la fonction militaire, dont on ne verrait pas, en conséquence, l'utilité.

b2) Critique suscitée par le recours au volontariat

. En fondant la désignation des membres des conseils sur le principe du volontariat, le projet de réforme peut paraître susceptible de favoriser, à terme, le recrutement de professionnels de la revendication, qui ne feraient pas nécessairement partie des personnels les plus qualifiés. En forçant légèrement le trait, on pourrait même craindre d'aboutir à une esquisse de syndicalisme militaire, cette évolution étant incompatible avec le statut des militaires.

. Parmi les précautions envisageables, votre rapporteur évoquera l'opportunité d'interdire le renouvellement immédiat du mandat de membre du Conseil supérieur de la fonction militaire.

S'il n'apparaît pas clairement qu'une telle disposition relève du domaine de la loi, cette suggestion pourrait utilement être prise en compte dans l'élaboration du décret d'application, car elle serait de nature à prévenir la désignation, au CSFM, de professionnels de la revendication.

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi, assorti toutefois d'une recommandation relative au non-renouvellement immédiat du mandat de membre du CSFM.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi lors de sa réunion du 13 décembre 1989.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre MM. Yvon Bourges, Albert Voilquin et Philippe de Gaulle, au cours duquel les intervenants sont convenus de l'opportunité d'interdire le renouvellement immédiat du mandat de membre du CSFM.

Sous le bénéfice de cette observation, la commission a adopté le rapport de M. Albert Voilquin, les sénateurs communistes ne prenant pas part au vote.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1989 relative au Conseil Supérieur de la Fonction Militaire est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les membres appartenant au personnel en activité de service sont désignés par voie de tirage au sort parmi les volontaires."