



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉVISION DU STATUT GÉNÉRAL DES MILITAIRES

Président : M. Renaud DENOIX de SAINT MARC



29 OCTOBRE 2003

RAPPORT
DE LA COMMISSION
DE RÉVISION
DU STATUT GÉNÉRAL
DES MILITAIRES

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES.....	5
1.1. <i>Le militaire et les libertés individuelles</i>	5
1.2. <i>Le militaire dans la vie publique</i>	7
2. LES PROTECTIONS ET GARANTIES.....	11
2.1. <i>La réparation des infirmités en relation avec le service</i>	11
2.2. <i>La protection juridique</i>	13
2.3. <i>L'emploi de la force en opérations extérieures</i>	15
2.4. <i>Le régime disciplinaire</i>	17
3. LA CONCERTATION.....	25
3.1. <i>Inscrire dans le statut général l'objet et les principes fondamentaux de la concertation</i>	26
3.2. <i>Aménager le dispositif de concertation sans le bouleverser</i>	28
3.3. <i>Compléter le dispositif de concertation</i>	30
4. LES RÈGLES STATUTAIRES DE GESTION.....	33
4.1. <i>Simplifier et moderniser le cadre statutaire de la gestion</i>	34
4.2. <i>Adapter la gestion des fins de carrière</i>	40
4.3. <i>La gestion des officiers généraux</i>	46
4.4. <i>Conclusion</i>	48
ANNEXES	
<i>Annexe 1 : Composition de la commission</i>	53
<i>Annexe 2 : Personnalités auditionnées</i>	55
<i>Annexe 3 : Propositions relatives aux règles statutaires de gestion</i>	59
<i>Appendice à l'annexe 3 : Limites d'âge et durées maximales des services</i>	67
<i>Annexe 4 : Récapitulation des propositions présentées dans le rapport</i>	73

Introduction

L'objet même du statut général est de définir la condition juridique des militaires. Qu'est-ce qu'un militaire? Répondre qu'il est un agent public relevant du statut général des militaires est une tautologie, certes juridiquement exacte, mais qui n'éclaire guère la réflexion. Rechercher quels sont les caractères fondamentaux, voire les particularités irréductibles, de l'état militaire paraît un préalable plus pertinent.

Le militaire sert l'Etat au sein des armées. Or, l'armée est une invention de la civilisation pour faire pièce à la violence. Il est en effet des situations dans lesquelles, face à cette violence, le dialogue et la diplomatie sont inopérants. Seule la force est alors appropriée pour défendre les intérêts supérieurs de la Nation et parfois même garantir sa sauvegarde. Le militaire est celui qui a le devoir, et l'honneur, de mettre en œuvre au nom de l'Etat cette force qui s'impose dès lors que tout le reste a échoué. Deux exigences en découlent nécessairement : la force des armes doit être légitime; elle doit être efficiente.

Elle doit être légitime, car son usage est en soi contraire à une exigence morale fondamentale : le respect de la vie humaine. Le militaire peut en effet être conduit à donner la mort délibérément, sans se trouver en état de nécessité ou de légitime défense. Il ne saurait donc agir que par délégation de la Nation et cette dernière doit avoir la certitude et la garantie qu'il en ira bien ainsi. D'où un impératif particulièrement fort de loyalisme et de neutralité afin que la puissance que détiennent les forces armées ne soit jamais utilisée que "pour l'avantage de tous", qu'il revient à l'autorité politique de définir.

La force des armes doit être efficiente : il faut en effet qu'elle prenne l'ascendant sur le violent, qu'elle soit "plus forte que la violence". Plusieurs exigences s'imposent à cette fin. La discipline tout d'abord : non seulement elle assure l'efficacité de l'action collective mais encore elle garantit que l'usage de la force restera approprié, maîtrisé, sans jamais devenir pure violence. La disponibilité ensuite. Elle n'est certes pas l'apanage des militaires, mais elle évoque pour eux, et pour leur famille, bien plus que la mobilité géographique ou le temps d'activité professionnelle. La disponibilité du militaire concrétise en effet son engagement permanent à servir sur ordre en tout temps, en tout lieu, pour toute mission et si besoin jusqu'au sacrifice. Exigence de solidarité et de cohésion enfin, qui consacre la primauté de l'intérêt collectif sur les inclinations individuelles.

Loyalisme, neutralité, discipline et disponibilité apparaissent ainsi comme des conséquences nécessaires de la mission des armées et, par là même, comme des exigences inhérentes à l'état militaire. Mais le statut général, qui consacre juridiquement ces exigences, ne peut rester immuable : il suffit de considérer l'ampleur des changements survenus au cours des trente années, une génération, qui nous séparent de la promulgation du statut de 1972. Le monde a changé et, si des risques demeurent, la menace est plus diffuse et l'ennemi moins clairement identifiable. La défense du sol national contre une menace militaire directe paraît à présent une éventualité lointaine et improbable; la perception des intérêts nationaux

susceptibles d'être défendus par les armes en est moins immédiate et instinctive. Les modalités d'engagement de nos forces ont elles aussi évolué, avec le développement d'opérations extérieures généralement menées dans un cadre multinational. L'action militaire vise aujourd'hui autant à contenir la violence pour maintenir ou rétablir la paix hors de nos frontières qu'à détruire des forces adverses clairement identifiées; elle n'en est pas devenue moins complexe, bien au contraire. Les armées elles-mêmes ont changé : elles sont à présent entièrement professionnelles et doivent par conséquent attirer et fidéliser les ressources humaines que la conscription ne leur garantit plus. L'importance du facteur technologique et l'élévation conséquente du niveau de recrutement, notamment des sous-officiers, ne sont pas sans incidence sur les rapports professionnels. Notre société, enfin, a changé. La mixité professionnelle s'est généralisée. La volonté de concilier la vie professionnelle avec la vie familiale est plus affirmée. L'épanouissement individuel se pose plus ouvertement en valeur concurrente de l'intérêt collectif. Les citoyens conçoivent plus aisément leur relation avec la collectivité comme une sorte de contrat synallagmatique global qu'ils seraient fondés à remettre en cause s'il venait à leur paraître déséquilibré. Ils aspirent enfin, plus que par le passé, à participer aux décisions qui les concernent : il ne suffit plus d'imposer, il faut d'abord convaincre. Dans ce contexte nouveau, comment et jusqu'où le statut général des militaires peut-il évoluer ? Cette question de principe appelle une double réponse : sur le fond même du statut d'une part, sur son champ d'application d'autre part.

Quant au fond, soumettre les militaires à un régime juridique spécifique n'a de sens qu'à une condition : ce régime doit répondre aux besoins d'un service public bien particulier, celui qui a pour mission fondamentale d'user de la force ouverte dans le cadre de conflits armés. C'est donc en fonction de ces situations extrêmes, fussent-elles exceptionnelles, que doit être conçu le statut. Aussi doit-il réaffirmer clairement et en préambule que la disponibilité, la neutralité et la discipline constituent les fondements de l'état militaire. Il lui revient de déroger au droit commun dans toute la mesure nécessaire à la pérennité de ces principes fondateurs, mais aussi et réciproquement dans cette seule mesure et en prévoyant des contreparties, plutôt que des compensations, aux sujétions spéciales qu'il impose.

Quant au champ d'application, on pourrait être tenté de ne qualifier de militaire que celui qui porte les armes au combat. Mais cette distinction ne serait guère applicable car une carrière militaire alterne en pratique les emplois "sous les armes" et les autres. Elle risquerait d'affecter la réactivité des armées, car le combattant ne peut agir sans le concours permanent de ceux qui assurent son soutien. Elle affecterait aussi leur cohésion, voire le lien entre l'armée et la Nation, en isolant une sorte de caste de combattants. Il paraît donc nécessaire que le statut général demeure celui de tous les militaires, quels que soient les emplois qu'ils occupent, les métiers qu'ils exercent et les conditions dans lesquelles ils les exercent. Tels sont les principes directeurs qui ont guidé les travaux de la commission. Cette dernière était présidée par monsieur Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'Etat, et vice-présidée par l'amiral Béreau, inspecteur général des armées. Composée de douze membres représentant les armées, directions et services du ministère de la défense ainsi que de trois personnalités qualifiées de la société civile, elle a été installée par le ministre de la défense le 5 février 2003 et a ensuite tenu douze réunions plénières. Elle s'est appuyée sur les réflexions de cinq groupes de travail associant les états-majors et directions ainsi que sur les contributions d'un groupe de travail issu du conseil supérieur de la fonction militaire qu'elle a entendu à six reprises. Elle a en outre procédé à l'audition d'environ cinquante personnalités : hauts responsables du ministère de la défense, militaires des forces, personnalités civiles et épouses de militaires. Elle s'est enfin attachée à étudier la situation des militaires dans les armées étrangères utilement comparables aux armées françaises.

L'exposé de ses travaux traitera successivement :

- des droits civils et politiques ;
- des protections et garanties accordées aux militaires ;
- de la concertation dans les armées ;
- des règles statutaires de gestion du personnel militaire.

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ÉTAT MILITAIRE

Résumé des propositions

Inscrire en préambule du statut général les principes fondamentaux de l'état militaire :
loyalisme, neutralité, discipline, disponibilité, primauté de l'intérêt collectif.

1. Les droits civils et politiques

C'est certainement dans le domaine des droits civils et politiques que le cantonnement juridique des militaires, pour reprendre l'expression du doyen Hauriou, est depuis toujours le plus rigoureux. Le régime dit de l'autorisation préalable a en effet prévalu jusqu'en 1972; était alors interdit ce qui n'était pas explicitement autorisé. Le statut de 1972 a renversé ce principe en disposant que "*les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées par la loi portant statut général des militaires*". Si la liberté est donc à présent la règle et sa restriction l'exception, l'exercice effectif de certains droits demeure étroitement encadré ou contraint par le statut général. La commission préconise de libéraliser largement ces règles chaque fois que les exigences du métier militaire le permettent, de façon à rapprocher la situation des militaires de celle des autres agents de l'Etat. Elle estime toutefois nécessaire, afin de garantir en particulier la neutralité des armées, de maintenir certaines restrictions, relatives notamment à l'adhésion à des partis politiques ou à des groupements professionnels. La Convention européenne des droits de l'homme, en son article 11, prévoit d'ailleurs que des restrictions légitimes peuvent être imposées à l'exercice de ces derniers droits par les membres des forces armées.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les développements suivants, qui traiteront d'abord des libertés individuelles puis du militaire dans la vie publique.

1.1. LE MILITAIRE ET LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

1.1.1. Les libertés de l'esprit

Au premier rang des libertés de l'esprit vient la liberté d'expression individuelle, corollaire de la liberté de pensée. Comme tout agent public, le militaire est tenu à une obligation de discrétion professionnelle relative aux faits dont il a connaissance dans le service, à une obligation de protection du secret professionnel et du secret de la défense nationale prévue par le code pénal, et enfin à une obligation de réserve. Il doit en outre, à la différence des autres agents publics, obtenir l'autorisation préalable du ministre lorsqu'il désire évoquer publiquement des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale (article 7 du statut). Force est de constater que le temps n'est plus où le colonel de Gaulle publiait "Vers l'armée de métier" et que les militaires participent peu aux débats sur la défense. Ceci peut s'expliquer pour partie par une certaine autocensure, héritage de la guerre d'Algérie et des contraintes liées à la doctrine de dissuasion. Mais il est également vraisemblable que la nécessité d'obtenir une autorisation préalable n'incite guère les militaires à s'exprimer, d'autant que le domaine soumis à autorisation est susceptible d'une interprétation extensive. Convenons que le sens des responsabilités des militaires n'est pas moindre que celui des autres citoyens; il n'est donc pas nécessaire de poser à leur liberté d'expression d'autres limites que celles qu'impose le droit commun de la fonction publique. L'autorisation préalable pourrait être par conséquent supprimée.

La liberté d'information connaît elle aussi des restrictions. Le statut général (article 8) permet en effet au commandement d'interdire l'introduction de certaines publications dans les enceintes militaires. Visant essentiellement à prévenir la circulation de publications antimilitaristes destinées aux appelés, cette disposition est sans objet dans une armée composée de soldats professionnels; elle est d'ailleurs tombée en désuétude car la dernière instruction dressant une liste de publications interdites a été abrogée voici plus de dix ans. Le développement des moyens modernes de communication rend en outre sa portée et son applicabilité illusoire. Elle apparaît finalement comme un reliquat de censure sans bénéfice réel, et pourrait donc être supprimée sans dommage. Le statut général doit en revanche autoriser le commandement à contrôler l'utilisation par les militaires des moyens de communication, tant personnels que collectifs, dans le cas où la sécurité et la confidentialité des opérations militaires l'exigent. Cette restriction requiert en effet un fondement législatif qui lui fait actuellement défaut.

Le statut garantit enfin la liberté des opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques, sous réserve qu'elles ne soient exprimées qu'en dehors du service et avec réserve. Il précise que cette règle ne fait pas obstacle au libre exercice du culte dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte. Cette dernière disposition n'est pas spécifique aux enceintes militaires et s'applique à d'autres lieux clos, tels les hôpitaux, les internats et les établissements pénitentiaires. Elle est conforme à la loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat et il ne paraît ni nécessaire ni opportun de la remettre en cause, étant entendu que le culte s'exerce librement sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service.

1.1.2. Les droits civils

Les restrictions apportées à leur exercice affectent essentiellement la liberté de résidence, la liberté de circulation et la liberté de mariage.

La liberté de résidence n'est pas absolue dans la fonction publique. Les membres de certains corps sont soumis à une obligation statutaire de résidence, par exemple les professeurs d'université, les magistrats ou les fonctionnaires de police. La jurisprudence reconnaît en outre au chef de service le pouvoir de limiter la liberté de résidence d'autres agents si l'intérêt du service le justifie. S'agissant des militaires, le commandement peut leur imposer de résider soit dans des limites géographiques déterminées, soit à l'intérieur du domaine militaire. Ainsi les militaires de la gendarmerie sont-ils astreints à résider sur leur lieu de service. Le principe de disponibilité justifie pleinement ces dispositions qu'il convient seulement d'appliquer dans la mesure effectivement requise par les intérêts du service. La liberté de circulation, que le commandement peut restreindre elle aussi lorsque les circonstances l'exigent, appelle des considérations identiques.

Le régime du mariage des militaires n'a cessé quant à lui de se libéraliser depuis l'édition du décret impérial du 16 juin 1808. L'autorisation préalable du ministre demeure toutefois nécessaire, dans le statut actuel, lorsque le futur conjoint ne possède pas la nationalité française. Cette règle conduit l'administration à s'immiscer dans un acte personnel de la vie privée et peut être ressentie comme archaïque ou vexatoire. Elle pourrait être assouplie

en remplaçant l'autorisation préalable par une simple déclaration. Cela suffirait pour que le commandement soit en mesure de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires en matière de sécurité nationale et de protection du secret. Il serait d'ailleurs cohérent d'étendre ce régime aux nouvelles situations de vie commune reconnues juridiquement, c'est-à-dire au pacte civil de solidarité et au concubinage.

1.2. LE MILITAIRE DANS LA VIE PUBLIQUE

1.2.1. *Les droits politiques et la citoyenneté*

La neutralité des armées est-elle compatible avec le libre exercice des droits politiques des militaires ? Cette question longtemps controversée a connu depuis deux cents ans des réponses diverses. Les officiers et sous-officiers ont voté pendant la majeure partie du XIX^e siècle; certains ont siégé au Parlement et ont été membres du gouvernement. La Troisième République, par défiance sans doute envers une armée qui avait été l'instrument du coup d'Etat de 1851, leur a ôté le droit de vote qu'ils n'ont recouvré qu'à la Libération. Le régime actuel se caractérise par deux dispositions principales. Il est d'une part interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique. Ils peuvent, d'autre part, être candidats à toute fonction publique élective; mais le militaire élu ne peut exercer son mandat en restant en position d'activité et doit alors être placé en position de service détaché. Le cumul de ces règles entraîne une quasi-inéligibilité de fait. Le militaire en service détaché perd en effet son droit à rémunération et ne peut en général vivre des seules indemnités dont sont assortis les mandats autres que nationaux. Comment par ailleurs postuler aux mandats nationaux sans être membre actif et de longue date d'un parti politique, sauf, cas exceptionnel, à se prévaloir d'une large notoriété personnelle ? La commission s'est donc interrogée sur l'opportunité d'autoriser les militaires à adhérer à un parti politique et à exercer un mandat électif tout en demeurant en position d'activité.

Sur le premier point, plusieurs arguments pourraient inciter à libéraliser le régime actuel, à l'exemple des pays anglo-saxons ou de l'Allemagne. Arguments de principe tout d'abord : le choix d'adhérer à un parti est affaire privée, en principe sans incidence sur le comportement dans le service. Il serait en outre logique que les militaires, disposant du droit de vote, puissent être membres de partis et groupements politiques dont notre Constitution elle-même reconnaît qu'ils "*concourent à l'expression du suffrage*". Argument de fait ensuite : il est matériellement impossible de vérifier si les militaires respectent l'interdiction qui leur est faite. N'y aurait-il pas quelque hypocrisie, ou illusion, à maintenir une obligation qui ne peut être ni contrôlée ni sanctionnée ?

Quelle que soit la pertinence de ces objections, la commission ne recommande pas d'autoriser les militaires en activité à s'affilier à un parti politique. Il ne fait certes aucun doute qu'ils sauraient conserver en service la neutralité de rigueur. Mais il ne suffit pas que les armées soient neutres; il faut de surcroît que leur neutralité soit au-dessus de tout soupçon. Or, rien ne saurait interdire aux partis ou à leurs membres de faire état publiquement de l'adhésion de militaires. Cela jetterait inévitablement un doute sur la neutralité des armées; l'opinion serait-elle prête à l'accepter alors même que ces dernières viennent tout juste d'être professionnalisées ?

Une exigence très stricte de neutralité renforce l'image de l'armée auprès de la population; elle facilite ses rapports avec les autorités de l'Etat et des collectivités territoriales, en particulier dans le cas de la gendarmerie; elle favorise enfin la cohésion des unités. Il paraîtrait hasardeux de remettre en cause ces acquis en ouvrant un droit que, vraisemblablement, peu de militaires exerceraient. Ils risqueraient d'ailleurs de n'y trouver qu'un intérêt limité, le devoir de réserve leur interdisant la prise de responsabilités militantes et le prosélytisme.

Le débat sur l'exercice de fonctions électives se pose dans des termes différents selon le mandat concerné. Les mandats européen, nationaux, ainsi que ceux de conseiller régional ou général et de conseiller municipal d'une grande ville supposent, en règle générale, un engagement partisan avéré. Il est donc souhaitable qu'ils continuent à ne pouvoir être exercés qu'en position de service détaché. L'exercice d'un mandat municipal dans une petite commune par un militaire en position d'activité ne paraît pas, en revanche, incompatible avec le principe de neutralité. Il ne se conçoit toutefois qu'accompagné de restrictions qui en réduisent fortement l'intérêt : élection sur une liste apolitique, caractéristique d'ailleurs difficile à vérifier et pas toujours pérenne - inéligibilité dans le ressort où le militaire exerce certaines fonctions - exclusion des fonctions municipales exécutives qui sont dans les faits incompatibles avec les absences prolongées ou les mutations que peuvent connaître les militaires - maintien de l'incompatibilité actuelle au moins pour les officiers de gendarmerie, par analogie avec le régime électoral des corps de direction et de commandement de la police nationale. Tout ceci ne profiterait en définitive qu'à des militaires résidant dans une petite commune, distincte de celle où est implantée leur unité, jouissant d'une stabilité géographique compatible avec la durée d'un mandat municipal et de toute façon exclus des fonctions de maire ou d'adjoint au maire. En conclusion, si l'exercice d'un mandat municipal en position d'activité ne paraît pas inenvisageable au plan des principes, il n'apparaît pas opportun à la commission d'en ouvrir la possibilité, tant il faudrait l'assortir de conditions étroitement restrictives et largement dérogoires au droit électoral.

Il est une dernière fonction publique que les militaires ne peuvent actuellement exercer : celle de juré d'assises. Ils sont en effet soumis à une incompatibilité posée par l'article 257 du code de procédure pénale. Cette restriction ancienne ne paraît plus pertinente. L'exercice d'un métier militaire non lié strictement à des missions de police n'est pas en effet de nature à faire obstacle à l'impartialité requise pour remplir la fonction de juré d'assises. Cette dernière est par ailleurs compatible avec la disponibilité requise des militaires qui compte au nombre des motifs graves permettant d'être, si nécessaire, dispensé de siéger. Il va de soi que l'incompatibilité devrait, en revanche, être maintenue pour les militaires de la gendarmerie.

1.2.2. Les libertés d'entreprendre et de s'associer

Les militaires doivent, comme les fonctionnaires, consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Il leur est interdit d'exercer une activité privée lucrative à titre professionnel, sous réserve des exceptions prévues par le décret-loi du 29 octobre 1936. Leur activité professionnelle privée relève donc du droit commun de la fonction publique alors que, paradoxalement, l'activité professionnelle de leur conjoint

y déroge : elle doit en effet être déclarée à l'autorité militaire. Cette obligation est probablement une survivance lointaine et édulcorée de l'époque où le travail des épouses des officiers était soumis à autorisation préalable. Méconnue et très rarement appliquée, elle ne conserve d'utilité que dans le cas des militaires de la gendarmerie départementale. Le statut général pourrait donc, au lieu de poser une obligation, ouvrir seulement la possibilité d'inscrire cette dernière dans le statut particulier de tel ou tel corps dont la mission le justifierait.

Plus complexe est le sujet du droit d'association, ou plus exactement de la liberté de groupement des militaires. Le droit français connaît deux types de groupements à caractère non lucratif : les syndicats professionnels et les associations. S'agissant des syndicats, interdiction est faite aux militaires d'en constituer ou d'y adhérer. Cette interdiction doit évidemment être maintenue et les militaires sont d'ailleurs, dans une très large majorité, opposés à sa levée. La discipline militaire ne saurait s'accommoder de l'apparition d'un pouvoir peu ou prou concurrent de la hiérarchie. L'ingérence dans l'activité des forces, la remise en question de la cohésion des unités, voire de la disponibilité et du loyalisme des militaires, en sont les risques majeurs et donc inacceptables. L'existence de syndicats dans d'autres armées européennes ne constitue pas un contre-argument pertinent ; leur situation va de pair avec des cultures et pratiques nationales qui ont leurs traits propres et ne correspondent pas aux nôtres. Sur ce sujet, les expériences étrangères ne paraissent donc pas transposables.

Après la question des syndicats se pose celle des associations professionnelles. Faut-il autoriser les militaires à constituer de telles associations ? Une réponse négative paraît, là encore, s'imposer. La raison d'être d'une association professionnelle est précisément de fédérer les forces individuelles des associés pour constituer une force corporative organisée, suffisante pour faire au besoin pression sur l'autorité hiérarchique dans le but de défendre les droits et intérêts professionnels des associés. Il ne s'agirait finalement de rien d'autre qu'un syndicat sous couvert d'une association, la dénomination ne changeant rien à l'affaire. La commission a particulièrement examiné le cas des associations de militaires retraités. Elle considère que, si ces associations devaient avoir pour objet de défendre aussi les intérêts professionnels des militaires d'active, elles deviendraient par là même des associations professionnelles, ceci justifiant que le personnel en activité ne puisse y adhérer.

Reste enfin le cas des groupements non professionnels : associations sportives, associations de parents d'élèves, syndicats de copropriété et bien d'autres encore. Le statut fait aujourd'hui obligation aux militaires de déclarer les fonctions de responsabilité qu'ils y exercent ; il autorise le ministre à leur imposer d'abandonner lesdites fonctions et, le cas échéant de démissionner du groupement. Ces règles sont largement méconnues ; elles paraissent en outre superflues. Si un militaire, de par son activité associative, venait à manquer au devoir de réserve ou de neutralité ou portait atteinte au bon renom de l'armée, l'autorité serait alors fondée à prendre si besoin des sanctions sans qu'il lui soit nécessaire d'invoquer les dispositions ci-dessus rappelées. Une totale liberté d'adhésion aux groupements non professionnels pourrait donc être rendue aux militaires ; elle ne saurait que favoriser leur intégration dans la société.

DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Résumé des propositions

Droit d'expression : supprimer l'autorisation préalable prévue par l'article 7 du statut; appliquer le régime de droit commun de la fonction publique (obligation de discrétion professionnelle, respect du secret, devoir de réserve).

Introduction de publications dans les enceintes militaires :

— supprimer la possibilité d'interdire certaines publications dans les enceintes militaires;

— instituer la possibilité de restreindre ou d'interdire l'utilisation par les militaires de moyens de communication, tant personnels que collectifs, afin de préserver la sécurité ou la confidentialité des opérations militaires.

Liberté de résidence et de circulation : maintenir le régime en vigueur.

Liberté de mariage : supprimer l'autorisation préalable de mariage avec un conjoint étranger; instituer un régime de déclaration simple, applicable au mariage, au pacte civil de solidarité et au concubinage avec un ressortissant étranger.

Adhésion à un parti politique : maintenir le régime en vigueur.

Exercice de mandats électifs : maintenir l'incompatibilité entre la position d'activité et l'exercice d'un mandat électif.

Jurys d'assises : supprimer, sauf pour les militaires de la gendarmerie, l'incompatibilité de l'état militaire avec les fonctions de juré.

Exercice d'activités privées lucratives : maintenir le régime en vigueur qui correspond au droit commun de la fonction publique.

Profession du conjoint : supprimer l'obligation de déclarer la profession du conjoint; prévoir seulement, dans le statut général, la possibilité d'inscrire cette obligation dans les statuts particuliers des corps dont la mission le justifierait.

Syndicats et associations professionnelles : maintenir l'interdiction de constituer des groupements à caractère syndical et d'adhérer à des groupements professionnels.

Autres associations :

— supprimer l'obligation de déclarer la prise de responsabilités dans une association;

— supprimer la possibilité d'imposer à un militaire d'abandonner ses responsabilités dans une association, voire de démissionner de l'association.

2. Les protections et garanties

La nature même du métier des armes, caractérisé par l'usage de la force, expose les militaires à occasionner et à subir des dommages. L'Etat a donc à leur égard un devoir particulier de protection. Ce principe est ancien mais s'applique aujourd'hui dans un contexte nouveau. Les militaires aspirent d'une part, comme leurs concitoyens, à une sécurité juridique renforcée, mais, dans le même temps, ils se voient, comme les autres agents publics, plus souvent mis en cause devant les juridictions pénales que par le passé. Les armées sont d'autre part régulièrement engagées dans des opérations extérieures auxquelles ont participé l'année dernière plus de quarante mille militaires. Ces derniers attendent avec juste raison une couverture sans faille des risques auxquels ces opérations les exposent. Or, leur confiance dans les protections et garanties attachées à leur statut est aujourd'hui ébranlée; les militaires de tous grades l'ont d'ailleurs unanimement indiqué lors des auditions. Les moyens de la restaurer ressortissent à plusieurs domaines : la réparation des infirmités en relation avec le service; la protection juridique; le droit des opérations extérieures. Une évolution du régime disciplinaire paraît enfin nécessaire.

2.1. LA RÉPARATION DES INFIRMITÉS EN RELATION AVEC LE SERVICE

La réparation du dommage résultant du décès ou d'infirmités survenus en service par l'octroi d'une pension d'invalidité⁽¹⁾ constitue une garantie fondamentale, contrepartie des risques inhérents à l'activité militaire. Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ouvre droit à pension en cas d'infirmités résultant de faits de guerre ou survenues par le fait ou à l'occasion du service. Il revient normalement à la victime d'apporter la preuve qu'il existe un lien entre l'accident et le service; elle bénéficie toutefois d'une présomption d'imputabilité au service lorsque la blessure est survenue au cours d'une expédition déclarée campagne de guerre. La loi du 6 août 1955, élaborée pour les besoins des opérations d'Afrique du Nord, a permis d'étendre cette présomption aux cas d'accidents subis par les militaires "employés au maintien de l'ordre hors de la métropole". Son champ géographique d'application est défini à l'occasion de chaque opération extérieure par un arrêté pris conjointement par le ministre de la défense et le ministre des finances. Ce régime paraît aujourd'hui imparfaitement adapté.

2.1.1. Les décès ou infirmités survenus en opérations extérieures

Le régime actuel ne traite pas explicitement le cas des opérations extérieures. La présomption d'imputabilité repose en effet sur la notion de guerre, alors que les armées interviennent aujourd'hui fréquemment en situation de crise, lors d'opérations de rétablissement ou de maintien de la paix engagées sans déclaration de guerre. L'administration est de ce fait conduite à user d'un artifice juridique en assimilant les opérations extérieures

(1) Ou pension de veuve ou d'orphelin en cas de décès.

aux "opérations de maintien de l'ordre hors de la métropole" visées par la loi du 6 août 1955. Cela a pour l'instant permis d'étendre la présomption d'imputabilité aux blessures subies en opérations extérieures. Il ne s'agit toutefois que d'une pratique qui dépend étroitement de l'interprétation extensive et bienveillante d'une législation conçue à d'autres fins. Son fondement juridique est donc fragile et sa remise en cause possible à tout moment.

Le champ même de la protection comporte ensuite certaines lacunes. En l'état actuel du droit, deux conditions doivent être en effet réunies pour qu'une blessure soit reconnue imputable au service. Il est nécessaire que l'accident soit survenu d'une part à un moment et en un lieu où le militaire était requis par les nécessités du service, d'autre part à l'occasion d'un fait lui-même en relation avec les nécessités du service. Cette double condition exclut en principe la couverture des actes de la vie courante et de toute activité de détente, y compris sur le théâtre d'une opération extérieure. Les militaires considèrent quant à eux qu'un accident survenu entre le début et la fin d'une mission est par nature en relation directe avec le service, car ils ne se seraient pas trouvés au lieu et dans les circonstances de l'accident s'ils n'avaient été en mission. Les salariés du secteur privé bénéficient d'un régime à certains égards plus protecteur. La jurisprudence de la Cour de cassation considère en effet depuis 2001 que le salarié est couvert par la législation sur les accidents du travail "*pendant tout le temps de la mission qu'il accomplit pour son employeur, peu important que l'accident survienne à l'occasion d'un acte professionnel ou d'un acte de la vie courante, sauf la possibilité pour l'employeur de rapporter la preuve que le salarié avait interrompu sa mission pour un motif personnel*"⁽¹⁾. Deux cas d'espèce emblématiques ont récemment mis en évidence les ambiguïtés et les limites de la protection accordée aux militaires en cas de blessure ou de décès. Ces derniers estiment à présent que le droit en vigueur fait bon marché de l'équité et doutent d'être correctement protégés. Il est donc indispensable de faire évoluer la législation.

Les règles relatives à l'imputabilité des blessures au service devraient être plus claires, plus protectrices et mieux adaptées aux conditions effectives d'emploi des forces. La commission propose donc que "*soit reconnue imputable au service toute blessure résultant d'un accident survenu entre le début et la fin d'une mission opérationnelle, y compris les opérations d'expertise ou d'essais, ou d'entraînement, ou en escale, sauf si l'accident résulte d'une faute de la victime détachable du service*". Cette couverture complémentaire concernerait donc exclusivement des activités propres aux militaires et au cours desquelles leur vie personnelle est très étroitement imbriquée avec le service, sinon même totalement absorbée par lui.

2.1.2. Les militaires engagés radiés des cadres pour infirmité imputable au service

La commission a constaté une différence de traitement injustifiée entre les militaires radiés des cadres par suite d'infirmités imputables au service. Les militaires de carrière et officiers sous contrat ont, en effet, dans ce cas, droit à une pension de retraite quelle que soit

(1) Cass. soc., 19 juillet 2001 : S.A. Framatome.

la durée des services qu'ils ont accomplis. Les militaires du rang et sous-officiers sous contrat doivent en revanche avoir accompli cinq années de service pour prétendre au même traitement. Il conviendrait en l'espèce d'accorder au personnel sous contrat les mêmes garanties qu'au personnel de carrière puisque tous encourent les mêmes risques et méritent donc une protection identique si leur intégrité physique est atteinte. L'impact financier de cette mesure serait minime vu le très faible nombre de militaires concernés et le montant modeste des pensions en cause.

2.1.3. Les fonds de prévoyance

L'objet des fonds de prévoyance pourrait être élargi. Le statut prévoit en effet que les militaires doivent être affiliés soit au fonds de prévoyance militaire, soit au fonds de prévoyance de l'aéronautique. L'objet de ces fonds est de verser des allocations aux affiliés ou à leurs ayants cause en cas de décès en relation avec le service ou d'infirmité imputable au service. Ils sont alimentés par des cotisations obligatoires prélevées sur la rémunération et, le cas échéant, par une contribution de l'Etat. Le montant actuel de leurs réserves est proche de cinq cents millions d'euros et les seuls produits financiers suffisent à alimenter les allocations concédées. Il paraît donc envisageable, d'une part, de réduire le montant des cotisations et, d'autre part, de donner une vocation plus large à ces fonds en inscrivant la solidarité dans leur objet. Cela leur permettrait notamment de couvrir tout risque de décès, quelle qu'en soit la cause, et d'allouer des secours aux familles de militaires en situation particulièrement difficile à la suite d'un accident non imputable au service.

2.2. LA PROTECTION JURIDIQUE

Les militaires bénéficient d'une protection juridique dans plusieurs circonstances. Lorsqu'ils sont, d'une part, victimes de menaces ou attaques à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, l'administration est tenue de leur accorder cette protection et de réparer le préjudice qu'ils ont éventuellement subi. La commission s'est interrogée sur l'opportunité d'étendre aux familles de l'ensemble des militaires la protection dont bénéficient les conjoints et enfants des gendarmes en application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure. Elle estime que ce régime dérogatoire s'explique par la nature particulière des missions de la gendarmerie et qu'aucune considération objective ne justifierait aujourd'hui d'en élargir le champ.

Lorsque, d'autre part, les militaires causent un dommage à autrui à l'occasion du service, l'Etat doit les couvrir des condamnations civiles prononcées contre eux lorsqu'ils n'ont pas commis de faute personnelle. Il est également tenu de leur accorder sa protection dans le cas où ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Cette protection est assurée par la prise en charge des frais d'avocat exposés par le militaire pour se défendre. La mise en œuvre de cet ensemble de dispositions, au demeurant communes à l'ensemble des agents publics, suppose que l'administration apprécie in limine litis si les actes dommageables constituent ou non une faute personnelle. Certains militaires

le conçoivent difficilement, estimant que l'administration serait ainsi en mesure de leur refuser discrétionnairement la protection juridique que leur garantit pourtant le statut. Ces craintes ne paraissent pas fondées car les refus sont rares et concernent des faits établis de manière certaine soit par une enquête administrative, soit par l'aveu des intéressés. Les dispositions législatives sont en elles-mêmes satisfaisantes; il convient seulement qu'elles soient appliquées sans rigorisme et que le doute profite systématiquement au militaire demandeur, particulièrement s'il est poursuivi au pénal pour mise en danger de la vie d'autrui ou s'il doit comparaître devant une juridiction internationale comme prévenu, ou même comme témoin. Ce sont en effet ces éventualités qui préoccupent le plus la communauté militaire.

L'information du juge pénal sur les conditions d'exécution des missions militaires mérite d'ailleurs une attention particulière. Le statut général précise en effet que les militaires ne peuvent être condamnés pour mise en danger non intentionnelle de la vie d'autrui "*que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie*". Une information complète et objective de l'autorité judiciaire sur les circonstances de l'espèce constitue donc une garantie pour les militaires mis en cause pénalement à la suite d'un accident. Le code de procédure pénale prévoit à cette fin que le procureur de la République est tenu de demander l'avis du ministre de la défense préalablement à tout acte de poursuite, sauf en cas de crime ou de délit flagrant. Cette disposition ne s'applique toutefois qu'au procureur, et non au juge d'instruction qui a le pouvoir de mettre toute personne en examen dans les conditions du droit commun. L'avis du ministre n'a donc pas à être sollicité lorsqu'une information est ouverte contre X et non contre un militaire nommément désigné; tel a été le cas pour les officiers mis en cause à la suite du naufrage du pétrolier *Erika*. Cette situation n'est pas pleinement satisfaisante. Le principe de l'avis du ministre au parquet a été toutefois fortement contesté lors de la dernière révision du code de justice militaire en 1999, et l'on pourrait craindre qu'une réforme destinée à en étendre le champ ne risque plutôt d'aboutir à sa suppression pure et simple.

Aucune restriction ne s'attacherait en revanche à la création, au sein du ministère de la défense, d'un organisme à compétence technique chargé d'enquêter en cas d'accident grave. A l'image du bureau d'enquêtes-accidents défense, compétent pour les seuls accidents aéronautiques, son rôle serait d'émettre un avis sur les causes de l'accident. Il pourrait ainsi éclairer le juge pénal par des éléments de fait précis permettant à celui-ci d'apprécier si les militaires mis en cause ont accompli les diligences normales compte tenu de leur mission. Cet organisme serait doté de larges pouvoirs d'investigation et de consultation d'experts civils et militaires. Il pourrait être rattaché aux inspecteurs généraux des armées et serait ainsi placé hors de la hiérarchie des états-majors, de manière à lui assurer une certaine indépendance. La portée de ses avis à l'égard du juge en serait renforcée.

Il convient enfin d'envisager le cas où un militaire serait condamné à la suite d'un procès pénal. Le statut général prévoit que certaines condamnations entraînent automatiquement

la perte du grade et pose en la matière des règles sensiblement plus sévères que celles qui s'appliquent aux autres agents publics. Il paraîtrait préférable d'appliquer aux militaires le droit commun de la fonction publique et de réserver la perte automatique du grade aux cas où la peine prononcée est assortie de la perte des droits civiques ou de l'interdiction de tout emploi public. Cela poserait d'autant moins de difficultés que le statut général des militaires prévoit explicitement que la radiation des cadres peut être prononcée pour faute contre l'honneur ou pour condamnation à une peine d'emprisonnement n'entraînant pas la perte du grade; il attribue donc à l'autorité un large pouvoir d'appréciation en cas de condamnation pénale d'un militaire.

2.3. L'EMPLOI DE LA FORCE EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Le cadre juridique de l'emploi de la force en opérations extérieures est devenu mal adapté à la diversité des situations et aux nouvelles tâches auxquelles sont confrontés les militaires qui participent à ces interventions. N'étant pas précédées d'une déclaration de guerre par le Parlement, elles n'entraînent pas nécessairement l'entrée en vigueur du droit des conflits armés, lequel justifierait l'usage de la force. Son application n'est en effet reconnue que si le niveau de violence sur le théâtre est suffisant pour entraîner de facto une situation de conflit ouvert. Tel n'est pas le cas lors, par exemple, d'une évacuation préventive de ressortissants ou lorsque des actes violents surviennent sporadiquement dans une situation globalement pacifiée, contexte dans lequel opère par exemple la KFOR depuis quatre ans. L'article 59 du code de justice militaire prévoit que, sauf traité international contraire, le tribunal aux armées de Paris est compétent pour toutes les infractions commises par les militaires à l'étranger. Pour protéger ses militaires, la France, comme l'ensemble de ses alliés tels la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, conclut des accords de défense ou de statut des forces prévoyant la compétence du juge pénal français. La communauté militaire est, à juste titre, attachée à cette garantie. De cette compétence du juge pénal français découle l'applicabilité de notre droit pénal. Si l'emploi de la force paraît excéder les limites posées par le code pénal, la prévôté⁽¹⁾ doit en informer sans délai le parquet et rechercher, sous l'autorité exclusive de ce dernier, les preuves et les auteurs de l'infraction. Il revient donc à l'autorité judiciaire d'apprécier a posteriori si l'usage des armes était légitime, et notamment s'il était proportionné à la gravité de la menace.

Or, les troupes françaises mènent depuis plusieurs années des opérations extérieures en nombre croissant dans des conditions qui ont peu à voir avec celles du temps de paix. Les règles relatives à la légitime défense et à l'état de nécessité, conçues pour une défense individuelle, sont inadaptées pour couvrir en toutes circonstances les actions collectives nécessaires pour mener à bien les missions, qu'il s'agisse par exemple de défendre un dépôt de munitions, d'interdire le franchissement d'un point de contrôle ou, a fortiori, de prendre de vive force un objectif. Les règles d'engagement qui définissent pour chaque opération

(1) Les prévôts sont des militaires de la gendarmerie exerçant les fonctions d'officiers de police judiciaire auprès des forces déployées à l'étranger.

les conditions et les limites de l'emploi de la force ont la seule valeur juridique d'un ordre de l'autorité légitime. Elles exonèrent donc les subordonnés qui y obéissent, sauf si l'ordre donné est manifestement illégal. Les chefs militaires auteurs des règles d'engagement doivent, pour leur part, respecter les termes du mandat et la loi pénale de leur Etat. Il est donc nécessaire que cette dernière prenne en compte les conditions d'emploi des forces projetées en opération extérieure.

La question de savoir si un mandat international, issu d'un accord de défense entre Etats ou d'un mandat de l'ONU sur le fondement du chapitre 7 de la charte, peut poser un cadre juridique différent de celui du droit pénal français reste pendante. Notre Constitution, sous les conditions fixées par son article 55⁽¹⁾, permet en effet au droit international de primer le droit français, y compris le droit pénal. Cependant, les mandats de l'ONU sont toujours rédigés en termes généraux et les accords de défense sont souvent secrets.

Les militaires ont le sentiment de se trouver ainsi dans une situation parfois inconfortable au regard de l'emploi de la force. Ils sont engagés dans des situations de crise par essence ambiguës, avec des belligérants fondus dans la population et au comportement souvent imprévisible. Les dispositifs militaires sont fréquemment clairsemés et des exécutants de rang modeste doivent donc faire preuve d'une capacité instantanée de compréhension et d'adaptation. Les militaires engagés dans ces conditions difficiles conçoivent mal de risquer des poursuites pénales alors même qu'ils n'auraient pas commis d'erreur manifeste dans l'application des règles d'engagement et que c'est l'accomplissement de leur mission qui les aurait conduits à recourir à la force au-delà des règles de légitime défense définies par le code pénal. Les mises en cause de militaires en raison de leur engagement opérationnel sont certes exceptionnelles et aucun militaire n'a, à ce jour, été condamné pour une mission légitime accomplie dans le cadre des règles d'engagement. L'affaire du 1^{er} mai à Mitrovica⁽²⁾ a cependant engendré une inquiétude croissante, attestée par l'ensemble des militaires auditionnés, susceptible d'entraîner à la longue une certaine inhibition à l'égard de l'usage des armes et par conséquent d'affecter la capacité opérationnelle de nos forces.

Il n'est pas concevable pour autant d'assurer aux militaires une immunité pénale généralisée qui couvrirait sans condition tous les actes accomplis en opération extérieure. Le principe d'égalité devant la loi s'y oppose et il convient en outre que le militaire demeure soumis au droit en tout temps et en tout lieu. Il paraîtrait en revanche opportun d'édicter des dispositions législatives qui confèrent aux opérations extérieures un cadre juridique en rapport avec les conditions effectives d'emploi des armées. Une démarche identique a d'ailleurs présidé à l'élaboration de la loi du 15 juillet 1994 qui précise les modalités de recours à la force dans le cadre de l'action de l'Etat en mer. Le statut général devrait ainsi

(1) Article 55 : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie".

(2) Par jugement du 25 juin 2003, le tribunal aux armées de Paris a prononcé, en premier ressort, une relaxe générale de l'ensemble des poursuites engagées. Le Parquet a fait appel.

poser le principe que “*des dispositions pénales particulières relatives à l’usage de la force par les militaires en dehors du territoire national sont prévues par le code de justice militaire*”. Ces dispositions particulières pourraient, en substance, poser que “*n’est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d’une opération militaire se déroulant à l’extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l’accomplissement de sa mission*”.

2.4. LE RÉGIME DISCIPLINAIRE

Sans préjudice des sanctions pénales qu’elles peuvent entraîner, les fautes commises par les militaires les exposent à des punitions disciplinaires, à des sanctions statutaires et à des sanctions professionnelles. Les punitions disciplinaires, prévues par le règlement de discipline générale, vont de l’avertissement aux arrêts. Les sanctions statutaires sont, quant à elles, définies par le statut général, depuis la radiation du tableau d’avancement jusqu’à la radiation des cadres. Les sanctions professionnelles sont enfin prononcées en cas de faute à caractère technique dans l’exercice de certaines spécialités (pilotes, sous-mariniens, médecins...); leur champ s’étend de l’attribution de points négatifs jusqu’au retrait d’une qualification. Une punition disciplinaire, une sanction professionnelle et une sanction statutaire peuvent être prononcées cumulativement pour une même faute. Il paraît aujourd’hui envisageable de simplifier ce régime, de restreindre les possibilités de cumul de sanctions et d’adapter l’échelle des peines, tout en inscrivant explicitement les droits de la défense dans le statut.

2.4.1. Inscrire le principe des droits de la défense dans le statut

Les droits de la défense en matière disciplinaire ne figurent dans le statut général que par une référence à la loi du 22 avril 1905, les règles elles-mêmes étant posées par le décret portant règlement de discipline générale. Les principes fondamentaux en la matière - droit du militaire à communication du dossier et obligation de l’autorité de l’informer de ce droit, droit de préparer sa défense, droit de s’expliquer - mériteraient pourtant d’être inscrits dans le statut de manière explicite et non par seule référence. Ils ressortissent en effet aux “*garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l’Etat*”, matière dont il revient à la loi de fixer les règles en application de l’article 34 de la Constitution.

La commission s’est interrogée sur l’opportunité d’étendre aux actes disciplinaires la compétence de la commission des recours des militaires. Cette dernière a été créée en application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 (art. 23) qui institue un recours administratif préalable aux recours contentieux formés par les fonctionnaires et militaires à l’encontre d’actes relatifs à leur situation personnelle. La commission des recours n’est toutefois pas compétente en matière disciplinaire car le législateur a estimé qu’un recours contentieux direct, dispensé de recours préalable, devait rester ouvert à l’encontre des actes concernant l’exercice du pouvoir disciplinaire, et aussi le recrutement, en raison de la gravité de

leurs conséquences. Il ne paraît pas souhaitable de remettre en cause ce principe ni, par conséquent, d'étendre aux recours disciplinaires la compétence de la commission des recours des militaires. La commission propose en revanche que l'article 23 de la loi citée ci-dessus soit intégré dans le statut général.

2.4.2. Simplifier et adapter le régime disciplinaire

Il serait envisageable de regrouper les punitions disciplinaires et les sanctions statutaires au sein d'une échelle unique et progressive de "sanctions disciplinaires", communes à l'ensemble des militaires sans distinction relative au type de lien au service ni au grade.⁽¹⁾ Elles seraient réparties en trois groupes sanctionnant des fautes de gravité croissante :

Premier groupe :

- avertissement;
- consigne;
- réprimande;
- blâme;
- arrêts.

Deuxième groupe :

- blâme du ministre;
- radiation du tableau d'avancement.

Troisième groupe :

- retrait d'emploi par mise en non-activité (limité à un an et applicable à tous les militaires, qu'ils aient ou non droit à jouissance immédiate de leur pension);
- radiation des cadres ou résiliation du contrat.

La commission propose en outre d'instaurer, au sein du deuxième groupe, des sanctions ayant une incidence pécuniaire, telles qu'en prévoit d'ailleurs le régime disciplinaire de la fonction publique civile : par exemple l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours et l'abaissement d'échelon temporaire ou définitif.⁽²⁾ Le caractère essentiellement moral des sanctions actuelles est en effet parfois impuissant à prévenir certains comportements qui, pour être répréhensibles, ne justifient pas pour autant les sanctions très lourdes que sont le retrait d'emploi ou la radiation des cadres. Il est également proposé

(1) A l'exception toutefois de la consigne, applicable aux seuls militaires du rang.

(2) En l'absence de service fait, la période d'exclusion temporaire de fonctions ne peut donner lieu à rémunération. Pendant la période d'abaissement temporaire d'échelon, l'intéressé est rémunéré à l'échelon inférieur; à l'issue, il retrouve son échelon initial sans perte d'ancienneté dans celui-ci. Dans le cas de l'abaissement définitif, on reporte dans le nouvel échelon l'ancienneté qu'avait l'intéressé dans l'échelon supérieur avant le prononcé de la sanction.

d'instituer, réciproquement, de nouvelles récompenses ayant elles aussi une incidence pécuniaire.

En matière de procédure, les sanctions du premier groupe seraient prononcées dans les mêmes conditions que les punitions disciplinaires actuelles, celles du deuxième groupe après avis d'un conseil de discipline et les sanctions du troisième groupe après avis d'un conseil d'enquête. La procédure du conseil d'enquête est en effet lourde et complexe et engendre des délais qui affectent l'exemplarité de la sanction et prolongent l'incertitude du militaire mis en cause. C'est pourquoi il est proposé de la réserver aux deux sanctions les plus graves et d'instituer pour les sanctions du deuxième groupe un conseil de discipline susceptible d'être réuni à bref délai, soit au niveau de la formation, soit au niveau immédiatement supérieur. Cela ne s'oppose d'ailleurs pas à ce que la composition du conseil de discipline respecte les prescriptions que pose actuellement le statut général pour le conseil d'enquête : être composé d'au moins un militaire du même grade et de la même arme que le militaire déféré et de militaires d'un grade supérieur ; être présidé par le militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé. La présence du représentant de la catégorie du militaire traduit devant le conseil de discipline serait en outre souhaitable. L'avis des conseils serait un avis simple, ne liant pas l'autorité disciplinaire. La radiation des cadres ou la résiliation du contrat d'un militaire n'ayant pas acquis droit à jouissance immédiate de sa pension nécessiterait toutefois un avis favorable du conseil d'enquête, sans qu'un avis défavorable puisse empêcher l'autorité de prononcer une sanction de gravité moindre.

2.4.3. Restreindre les possibilités de cumul des sanctions

Le statut général permet actuellement de prononcer à la fois une punition et une sanction statutaire à l'occasion d'une même faute. Cela peut être regardé comme contraire au principe non bis in idem et l'instauration d'une échelle unique de sanctions disciplinaires présenterait l'avantage de supprimer ce type de cumul, une faute pouvant donner lieu à une sanction disciplinaire et une seule. Il paraît toutefois nécessaire de préserver l'éventualité de cumuler les arrêts, sanction du premier groupe, avec une sanction du deuxième ou du troisième groupe en cas de faute très grave. Le commandement conserverait ainsi la possibilité, dans les cas les plus répréhensibles, d'infliger une sanction immédiate et exemplaire dans l'attente d'une sanction soumise à une procédure consultative et donc à des délais. Les arrêts lui permettent en outre de prendre une mesure d'isolement en cas de faute très grave passible de sanction pénale ou lorsque le militaire puni présente un danger pour son entourage. Pour demeurer d'usage exceptionnel, cette mesure est parfois indispensable pour protéger le militaire contre lui-même ou protéger son entourage, dans le cas notamment d'unités isolées en campagne ou de bâtiments à la mer.

Les sanctions professionnelles pourraient, quant à elles, rester cumulables avec les sanctions disciplinaires dans le cas où un même fait constitue à la fois une faute professionnelle et une faute contre la discipline. Il paraît toutefois souhaitable d'étendre le champ des sanctions, et récompenses, professionnelles et de les utiliser préférentiellement

chaque fois que la discipline proprement dite n'est pas en cause. Dans une armée dorénavant professionnalisée, il est en effet important de bien marquer la différence entre une erreur ou une maladresse d'ordre professionnel et une faute de comportement. Sauf bien entendu à s'accumuler, les sanctions professionnelles présentent en outre l'intérêt d'affecter les perspectives de carrière de façon moins grave et systématique que les sanctions disciplinaires. Cet effet secondaire des sanctions disciplinaires est certes compréhensible lorsqu'elles répriment une faute de comportement; il se justifie moins aisément lorsqu'une erreur professionnelle est seule en cause.

2.4.4. Aligner le régime de la suspension sur le droit commun de la fonction publique

Le régime de la suspension de fonction est actuellement assorti pour les militaires de garanties moindres que celles dont bénéficient les fonctionnaires civils placés dans la même situation. La rémunération du fonctionnaire suspendu ne peut en effet subir de retenue avant l'expiration d'un délai de quatre mois et seulement si l'intéressé fait l'objet de poursuites pénales. Ces deux conditions ne sont, en revanche, pas exigées dans le cas des militaires. Le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales doit en outre être rétabli dans ses fonctions si l'autorité disciplinaire n'a pris aucune décision à son égard dans le même délai de quatre mois, alors que le statut général dispose seulement que la situation du militaire suspendu doit être "définitivement réglée" dans le même laps de temps. Il serait normal que les militaires soient, en la matière, soumis au droit commun de la fonction publique, étant entendu que le droit au rétablissement dans les fonctions ne saurait faire obstacle au prononcé d'une mutation dans l'intérêt du service.

PROTECTIONS ET GARANTIES

Résumé des propositions

Imputabilité au service des décès et infirmités : modifier le code des pensions militaires d'invalidité afin que soit reconnue imputable au service toute blessure résultant d'un accident survenu entre le début et la fin d'une mission opérationnelle, y compris les opérations d'expertise ou d'essai, ou d'entraînement ou en escale, sauf si l'accident résulte d'une faute de la victime détachable du service.

Militaires engagés radiés des cadres pour infirmité imputable au service : accorder à ce personnel un droit à pension de retraite quelle que soit la durée des services accomplis, comme c'est déjà le cas pour les militaires de carrière et les officiers sous contrat.

Fonds de prévoyance :

- réduire le montant des cotisations;
- élargir la vocation de ces fonds à la solidarité.

Protection juridique : appliquer les dispositions en vigueur sans rigorisme, notamment lorsqu'un militaire est poursuivi au pénal pour mise en danger de la vie d'autrui ou doit comparaître devant une juridiction internationale.

Traitement des accidents graves : instituer, comme il en existe pour les accidents aériens, un bureau enquêtes-accidents, rattaché aux inspecteurs généraux, compétent pour enquêter sur les accidents graves terrestres et maritimes.

Perte automatique du grade à la suite de certaines condamnations pénales : appliquer aux militaires le régime, moins sévère, dont relèvent les fonctionnaires.

Usage de la force en opérations extérieures : prendre des dispositions législatives prévoyant que n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Droits de la défense en matière disciplinaire : inscrire ces droits dans le statut général.

Echelle des sanctions :

- homogénéiser les sanctions applicables aux différentes catégories de militaires;
- fusionner les punitions disciplinaires et les sanctions statutaires au sein d'une échelle unique de sanctions disciplinaires réparties en trois groupes ;
- instituer, au sein du deuxième groupe, de nouvelles sanctions ayant une incidence pécuniaire, comme en prévoit le régime disciplinaire de la fonction publique civile;
- rendre le retrait d'emploi par mise en non-activité applicable à tous les militaires et limiter sa durée maximale à un an.

La nouvelle échelle des sanctions se présenterait ainsi :

Premier groupe :

- avertissement ;
- consigne ;
- réprimande ;
- blâme ;
- arrêts.

Deuxième groupe :

- blâme du ministre ;
- exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours ;
- abaissement temporaire ou définitif d'échelon ;
- radiation du tableau d'avancement.

Troisième groupe :

- retrait d'emploi par mise en non-activité (limité à un an et applicable à tous les militaires, qu'ils aient ou non droit à jouissance immédiate de leur pension);
- radiation des cadres ou résiliation du contrat.

Récompenses : instituer des récompenses ayant une incidence pécuniaire.

Procédure disciplinaire :

- sanctions du premier groupe : procédure contradictoire;
- sanctions du deuxième groupe : après avis simple d'un conseil de discipline pouvant être réuni à bref délai ;
- sanctions du troisième groupe : après avis simple d'un conseil d'enquête; lorsque la radiation des cadres ou la résiliation du lien est demandée, prévoir toutefois un avis conforme du conseil dans le seul cas des militaires n'ayant pas acquis droit à jouissance immédiate de leur pension, sans qu'un avis défavorable du conseil puisse empêcher l'autorité de prendre une sanction de gravité moindre.

Cumul de sanctions disciplinaires : restreindre les possibilités de cumul de sanctions disciplinaires au seul cumul des arrêts avec une sanction du deuxième ou du troisième groupe.

Sanctions professionnelles : étendre le champ des sanctions professionnelles et les utiliser préférentiellement chaque fois que la faute ne met pas en cause la discipline proprement dite.

Régime de la suspension : appliquer aux militaires le régime de droit commun de la fonction publique.

3. *La concertation*

Les exigences d'efficacité opérationnelle des forces interdisent que le personnel militaire puisse contester les ordres et se mobiliser pour défendre ses intérêts professionnels dans le cadre d'une action collective. La crise sociale, phénomène naturel pour surmonter une opposition d'intérêts dans la société civile, donne lieu à des affrontements et négociations inconciliables avec le principe de discipline et qui nuiraient gravement à la cohésion et à l'efficacité des armées. Il faut donc garantir que les intérêts collectifs des militaires soient pris en compte et concilier un principe hiérarchique très fort avec leur aspiration à exprimer leurs avis et leurs attentes professionnelles, aspiration renforcée à la fois par l'évolution de la société et par la professionnalisation des armées.

En droit commun, c'est le dialogue social avec les organisations syndicales qui remplit ces fonctions. Dans les armées, le commandement joue en la matière un rôle primordial qui est la contrepartie logique du principe de discipline. Le statut général lui fait un devoir, qu'il convient de réaffirmer, de veiller à tous les échelons aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte de tout problème général qui viendrait à sa connaissance. Le militaire peut, quant à lui, saisir ses supérieurs non seulement de questions relatives à sa vie personnelle mais encore de propositions visant à améliorer les conditions d'exécution du service ou la vie en communauté. Mais il n'est pas limité à cette relation individuelle avec son supérieur. Un dispositif dit "de concertation" a été en effet mis en place progressivement afin de permettre aux militaires d'exprimer directement et collectivement leur sentiment sur les différents aspects de leur condition, sans passer par la chaîne hiérarchique. Au niveau national, le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), institué en 1969, "*exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires*". Sept conseils de la fonction militaire ou CFM, propre chacun à une armée, direction ou service, lui ont été adjoints en 1990 afin que s'expriment au niveau national les préoccupations particulières aux militaires de chaque armée. Au niveau local, les présidents de catégorie - officiers, sous-officiers, militaires du rang - et les commissions participatives d'unité permettent aux militaires de "*participer aux mesures intéressant les divers aspects de la vie courante de la collectivité*". Des réunions régionales enfin, instituées à titre expérimental en 2000, regroupent les membres des instances nationales et locales afin de favoriser la diffusion de l'information avant et après les sessions des CFM et du CSFM.

Le fonctionnement des instances locales de concertation donne satisfaction. Proches du terrain, à l'écoute des militaires, elles sont pour ces derniers comme pour le commandement un interlocuteur apprécié. La communauté militaire juge en revanche plus sévèrement les instances nationales. Elles sont estimées peu représentatives, pour partie parce que la désignation de leurs membres est soumise aux aléas du tirage au sort parmi les volontaires, pour partie parce que le volontariat peut biaiser l'échantillon au sein duquel s'effectue ce tirage au sort. La concertation au niveau national est en outre perçue comme une sorte de rituel, formel et sans grand effet sur la prise en compte des attentes des militaires. Ce constat est sans

doute excessif et traduit une méconnaissance certaine du rôle des conseils; il n'en est pas moins préoccupant car il pourrait accréditer l'idée que seuls des syndicats sauraient défendre avec succès les intérêts collectifs des militaires. L'instauration récente de réunions régionales a enfin mis en évidence un certain manque de cohérence du dispositif de concertation. Ces réunions rassemblent en effet les membres des instances locales élus par leurs pairs et les membres des instances nationales issus du tirage au sort. L'expérience a montré que, sur les sujets sensibles, les élus donnent aux membres des conseils tirés au sort des mandats par lesquels ces derniers, mal assurés de leur légitimité, s'estiment liés. Ces mandats, perçus comme impératifs, attachent les membres des conseils à des positions rigides qui compromettent ensuite le dialogue au sein des instances nationales.

Il est donc nécessaire de restaurer la crédibilité et la cohérence du dispositif de concertation, selon trois axes : inscrire dans le statut général l'objet et les principes fondamentaux de la concertation dans les armées, aménager le dispositif de concertation sans le bouleverser, et enfin le compléter.

3.1. INSCRIRE DANS LE STATUT GÉNÉRAL L'OBJET ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA CONCERTATION

L'existence d'un dispositif de concertation constitue une garantie fondamentale pour les militaires; son objet et ses principes méritent en conséquence de figurer dans le statut général. L'objet de la concertation est double : éclairer le commandement, permettre à la communauté militaire de s'exprimer. La concertation est en effet une aide pour le commandement à tous niveaux : elle l'informe directement des aspirations des militaires et des réactions que suscitent les mesures qu'il envisage; elle lui permet aussi d'expliquer ces dernières et constitue, plus généralement, un moyen de communication. Mais son rôle va au-delà. Elle permet aussi aux militaires d'exprimer directement aux plus hautes autorités leur sentiment sur les différents aspects de leur condition; elle répond ainsi à un besoin croissant d'information, de dialogue et de reconnaissance. L'évolution de sa pratique en témoigne : les conseils ne se contentent plus de donner de simples avis, favorables ou défavorables, mais les assortissent de raisonnements, réserves ou observations qui sont autant d'indications sur leurs attentes.

Cet enrichissement progressif de la concertation ne doit toutefois pas masquer un premier principe : la compétence des instances doit demeurer strictement consultative. Le terme de "concertation" est à cet égard ambigu, sinon trompeur. Se concerter signifie en effet "s'entendre pour agir ensemble" et peut donc évoquer la codécision plutôt que la consultation. Cette terminologie est toutefois consacrée à tel point par l'usage qu'il paraît à présent difficile de l'abandonner. Quoi qu'il en soit, l'autorité, à quelque niveau que ce soit, doit toujours demeurer libre de suivre ou non les avis exprimés. Toute procédure d'avis conforme, fût-ce en première lecture seulement, équivaudrait à instaurer peu ou prou une cogestion incompatible avec le principe de discipline. Il convient de même que la convocation des instances demeure une compétence exclusive de leurs présidents. Rien ne s'oppose en revanche à ce que les conseils soient informés systématiquement et sans détour des suites

réservées aux propositions et avis qu'ils ont formulés⁽¹⁾ ainsi que, le cas échéant, des motifs qui ont conduit à ne pas y donner suite. Il convient aussi que continuent d'être inscrites d'office à l'ordre du jour d'un conseil les questions dont l'examen est demandé par la majorité des membres. Il est en outre proposé que ces derniers soient consultés, à la fin de chaque session, sur l'ordre du jour de la session suivante.

Le second principe est relatif à l'économie générale du dispositif de concertation. Elle paraît devoir être conservée pour ce qui concerne les instances nationales et locales. L'institution d'un conseil de la fonction militaire propre aux organismes interarmées a été envisagée. Elle n'a pas été retenue car ces organismes constituent un ensemble par trop hétérogène. L'organisation de réunions régionales, strictement limitées à un échange d'informations, devrait quant à elle être laissée à la diligence des chefs d'état-major ou directeurs de service; ils sont en effet les mieux placés pour en apprécier la nécessité en fonction des caractéristiques de leur armée ou service, et notamment de son organisation territoriale.

Le troisième principe a trait à la compétence *ratione materiae* des instances de concertation. Il paraît opportun de s'en tenir au champ de compétences actuel qui pourrait se résumer ainsi : toute la condition militaire, mais rien que la condition militaire, à l'exclusion notamment des questions relatives à l'organisation, à la préparation ou à l'emploi des forces. Les instances locales traitent des "*questions relatives à la vie courante de l'unité*". Le CSFM "*exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires*". Les CFM étudient "*toute question relative à leur armée ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail*" et "*procèdent à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du conseil supérieur de la fonction militaire*". La commission s'est interrogée sur l'opportunité d'instituer une consultation obligatoire du CSFM sur les projets de loi; elle a conclu majoritairement qu'il n'était pas souhaitable d'alourdir les procédures consultatives en matière législative, le ministre de la défense pouvant de toute façon décider d'inscrire l'examen d'un projet de loi à l'ordre du jour du conseil. Une règle pourrait être toutefois modifiée : celle qui fait obligation, sauf urgence, de saisir préalablement les CFM de toute question inscrite à l'ordre du jour du CSFM. Elle permet certes à ce dernier de débattre en connaissant l'avis des instances d'armée. Mais elle tend à créer une confusion entre la concertation organique, au sein d'une armée, et la concertation interarmées, au niveau ministériel; elle est en outre inadaptée au cas où certaines questions appelleraient d'abord une position de principe interarmées avant que les CFM puissent en débattre utilement; elle introduit enfin une rigidité procédurale alors que la souplesse et l'adaptabilité devraient être de règle. La commission a un moment envisagé une séparation stricte des compétences : aux CFM, et à eux seuls, les questions concernant exclusivement leur armée; au CSFM, et à lui seul, toute question interarmées, c'est-à-dire concernant plus d'une armée ou service. Cette solution aurait conduit à restreindre la compétence des CFM autant que la logique le commande, mais peut-être plus que le pragmatisme ne l'autorise. La commission a longuement débattu de ce sujet et s'est

(1) Ceci est d'ailleurs déjà prévu par le décret du 30 décembre 1999 relatif au conseil supérieur de la fonction militaire (article 19).

finalement accordée sur une solution qui privilégie la souplesse. La disposition selon laquelle *“les conseils de la fonction militaire procèdent à une première étude des questions inscrites à l’ordre du jour du conseil supérieur de la fonction militaire”* pourrait être ainsi remplacée par la suivante : *“les conseils de la fonction militaire procèdent à une première étude des textes inscrits à l’ordre du jour du CSFM qui concernent leur armée, direction ou service ; ils peuvent en outre être saisis des questions de caractère général inscrites à l’ordre du jour du CSFM”*.

3.2. AMÉNAGER LE DISPOSITIF DE CONCERTATION SANS LE BOULEVERSER

Trois séries d’aménagements sont envisageables et concernent respectivement la désignation des membres des instances nationales, la présidence des conseils de la fonction militaire et les conditions d’exercice des mandats.

3.2.1. La désignation des membres des instances nationales

La désignation des membres des conseils pourrait tout d’abord faire une plus large place à l’élection, afin de renforcer leur crédibilité mais aussi de tirer les conséquences logiques de l’élection des présidents de catégorie et des commissions participatives. Faut-il pour autant faire élire directement les membres des conseils ? Cela ne paraît pas souhaitable. L’organisation d’une élection au plan national, à partir d’un collège beaucoup trop large pour que les électeurs connaissent les candidats, entraînerait inévitablement l’élaboration de programmes, l’organisation d’une campagne et donc un risque de surenchère, voire de politisation du scrutin. Cela n’est ni souhaité par les militaires ni souhaitable pour les armées. Il serait en revanche possible de recourir à un système mixte combinant le tirage au sort et l’élection, sans donc créer une chaîne élective continue. Les membres des CFM seraient tirés au sort, par catégorie et par type de lien au service⁽¹⁾, parmi les présidents de catégorie et les membres élus des commissions participatives. Les membres du CSFM seraient élus par et au sein de leur conseil d’armée, cette élection par un collège réduit n’entraînant pas les risques évoqués ci-dessus.

Il est certain que ce mode de désignation ne garantira pas une représentation aussi fine qu’actuellement des multiples corps, grades ou régions d’affectation. Cet inconvénient paraît cependant second eu égard aux avantages attendus : disposer de membres des conseils déjà reconnus par leurs pairs dans leur unité et ayant une certaine connaissance concrète des dossiers ; prévenir tout conflit de légitimité entre les membres élus des instances locales et les membres des conseils, tout en restaurant la légitimité de ces derniers ; favoriser la circulation de l’information avant et après les sessions, car les fonctions représentatives locales font de leurs titulaires des relais d’information privilégiés. Au cas où certains corps ou certaines fonctions (commandants d’unités) ne seraient pas représentés au sein d’un CFM, la composition de ce conseil pourrait, si cela était jugé nécessaire, être complétée par tirage au sort parmi les membres de ces corps ou titulaires de ces fonctions. Il convient enfin d’observer que le principe

(1) Officiers, sous-officiers, militaires du rang - en distinguant militaires de carrière et militaires sous contrat. Les grades supérieurs et subalternes au sein des officiers et sous-officiers pourraient également être distingués.

actuel de stricte représentativité statistique peut présenter le défaut d'inciter les membres des conseils à prêter plus d'attention à des revendications catégorielles étroitement ciblées, voire disparates, qu'aux préoccupations de la communauté militaire prise dans son ensemble.

La commission a enfin examiné l'opportunité d'instituer une représentation des retraités militaires au sein des conseils de la fonction militaire d'armée. Elle n'y est pas favorable, car des représentants d'associations de retraités interviennent déjà directement sur les questions statutaires et de condition militaire en leur qualité de membres du conseil supérieur de la fonction militaire et du conseil permanent des retraités militaires. Les autres thèmes abordés par les conseils d'armée ont trait aux conditions de travail et de vie dans les unités et ne concernent donc que les militaires d'active. La représentation des retraités dans les CFM serait enfin d'autant moins justifiée que l'évolution des rémunérations d'activité sera désormais sans incidence sur le montant des pensions liquidées, ainsi que le prévoit le projet de loi portant réforme des retraites.

3.2.2. La présidence des conseils de la fonction militaire

Après débats, la commission en est arrivée à proposer que la présidence des CFM soit confiée aux chefs d'état-major ou directeurs de services interarmées qui n'en sont pour l'instant, en droit, que les vice-présidents. Mener la concertation avec les militaires de leur armée est en effet le prolongement naturel de leurs responsabilités. Cela établirait en outre une nette distinction entre la concertation au sein d'une armée et la concertation de niveau ministériel, interarmées ; ce serait enfin conforme à la pratique actuelle. Les chefs d'état-major ou directeurs interarmées pourraient ainsi réunir à leur convenance le conseil de leur armée et arrêter son ordre du jour. Ils en tiendraient bien évidemment le ministre informé ; ce dernier pourrait décider d'inscrire une question à l'ordre du jour d'une session, ainsi que convoquer et présider une session extraordinaire. Son intervention, pour être exceptionnelle, n'en prendrait alors que plus de relief, notamment en cas de difficultés affectant plus particulièrement une armée ou un service.

3.2.3. Les conditions d'exercice des mandats

Les conditions d'exercice des mandats pourraient être améliorées. Ce ne sont pas les garanties accordées aux membres des conseils qui sont ici visées car les dispositions législatives et réglementaires en vigueur paraissent en elles-mêmes satisfaisantes. Les efforts devraient plutôt porter sur des mesures d'ordre essentiellement pratique : information des militaires sur la concertation dans les cursus d'enseignement, formation plus complète des membres des instances, allègements de service à la diligence du commandement, mise en place de moyens informatiques et de communication, création de réseaux de travail, tous domaines où la pratique importe plus que les textes.

Cet ensemble de propositions paraît susceptible d'améliorer la concertation dans les armées ; le principe de discipline lui assigne toutefois une limite : le rôle consultatif des instances. Et, comme l'écrivait en 1969 le député Albert Bignon, rapporteur du projet de loi sur le conseil supérieur de la fonction militaire : *“Un organe consultatif n'acquiert que*

l'autorité morale que veulent bien lui donner ceux qui reçoivent ses avis. Le conseil supérieur de la fonction militaire n'aura d'influence qu'autant que le ministre des armées voudra bien s'y prêter. Si sa voix est écoutée, les militaires en feront le porte-parole privilégié de leurs remarques et de leurs suggestions; il constituera pour les autorités un interlocuteur précieux... ”.

3.3. COMPLÉTER LE DISPOSITIF DE CONCERTATION

Le statut général prévoit, dans son article premier, qu'il soit apporté *“des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les armées”*. Or, il semble que les militaires aient, dans l'ensemble, le sentiment que cet équilibre entre contraintes et compensations a été rompu et que la condition militaire a évolué à leur détriment au cours des dernières années; tel est du moins le constat qui ressort des auditions. Que ce sentiment de la communauté militaire soit fondé ou non, il emporte de toute façon le même risque : celui d'engendrer au fil du temps une profonde insatisfaction, assortie de la conviction que la condition militaire serait moins bien défendue que les autres intérêts professionnels dans la société, faute de disposer du moyen de pression que constitue en dernier ressort l'action syndicale. Afin de prévenir ce risque, il faut éviter que le débat sur la condition militaire, avivé par la professionnalisation des armées, ne laisse une part trop grande aux impressions générales : chacun ressent en effet plus volontiers et plus vivement ce qui est à son détriment que ce qui est à son avantage. Il paraît donc nécessaire de procéder à une évaluation régulière, objective et comparative de la condition militaire et de son évolution. Mais il ne suffit pas que cette évaluation soit objective; il faut encore que les parties concernées la jugent telle et ne puissent contester son impartialité. Elle doit donc émaner d'un organisme indépendant du ministère de la défense, comme d'ailleurs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il convient enfin qu'elle soit directement portée à la connaissance des plus hautes autorités de l'Etat. Les militaires sont en effet pleinement conscients qu'il ne suffit pas qu'ils soient entendus au niveau ministériel; encore faut-il que les mesures à prendre soient approuvées au niveau interministériel. La nouvelle situation des armées, maintenant placées en concurrence avec les autres employeurs pour recruter et fidéliser l'ensemble de leurs ressources humaines, renforce d'ailleurs ce besoin d'évaluation comparative de la condition militaire. Pour ces motifs, il pourrait être opportun d'instituer un organisme d'observation de la condition militaire indépendant du ministère de la défense, inspiré, avec les adaptations nécessaires, de l'Armed Forces Pay Review Body (AFPRB) britannique.⁽¹⁾

(1) Selon les termes de sa mission, l'AFPRB *“a été créé pour fournir un avis indépendant au Premier ministre et au ministre de la défense quant aux rémunérations et charges des militaires de la Couronne. Dans l'élaboration de ses recommandations, il doit prendre en compte :*

- la nécessité de recruter, de fidéliser et de motiver des personnels aptes et qualifiés, au fait des contingences particulières de l'état militaire,*
- les politiques gouvernementales visant à améliorer le rendement des services publics,*
- les ressources financières du ministère telles que définies par le budget gouvernemental,*
- les projections d'inflation.*

Il s'efforcera d'établir une correspondance large entre les soldes militaires et le niveau des rémunérations dans la vie civile”.

Ce haut conseil de la fonction militaire, ou toute dénomination équivalente, aurait la mission permanente d'observer l'évolution de la condition militaire au regard de la situation constatée dans le monde civil, et notamment dans la fonction publique. Il en étudierait l'ensemble des aspects, favorables et défavorables, sans se limiter aux rémunérations, à la différence de l'AFPRB; il examinerait par exemple la fréquence des déploiements opérationnels et leurs conséquences sur la vie familiale, les conditions de logement ou encore la situation du recrutement. Il en ferait rapport au président de la République et au Premier ministre. Constitué d'un très petit nombre de personnalités civiles reconnues, nommées en conseil des ministres pour une durée assez longue et non renouvelable, il ne devrait comporter ni membre militaire, qui serait juge et partie, ni parlementaire, afin que la condition militaire ne puisse être l'enjeu de luttes politiques. L'institution de ce Haut conseil, souvent évoquée lors des auditions, serait sans aucun doute accueillie très favorablement par la communauté militaire.

Il ne paraît pas en revanche souhaitable d'instituer, comme en Allemagne, un médiateur ou un délégué parlementaire que les militaires pourraient saisir des litiges les opposant à leur hiérarchie. Il existe déjà plusieurs procédures qui permettent à chaque militaire de défendre ses intérêts individuels s'il les estime lésés : recours hiérarchique, saisine de l'inspecteur général de son armée et du contrôle général des armées, saisine de la commission des recours militaires récemment créée et enfin recours contentieux devant la juridiction administrative. Il n'est donc pas nécessaire d'instaurer une nouvelle voie de recours.

La commission a enfin relevé l'intérêt de deux dispositions récemment introduites par certaines armées. La première concerne le rapport sur le moral, que chaque commandant d'unité ou formation adresse au chef d'état-major au moins une fois au cours de son commandement. Le mode d'élaboration de ce document lui vaut d'être parfois critiqué au motif qu'il ne reflèterait pas l'opinion réelle du personnel militaire. Afin de prévenir ce reproche, une procédure nouvelle a été imaginée : chaque président de catégorie de l'unité est à présent invité à rédiger une annexe jointe au rapport, dans laquelle il rend compte sous sa signature de sa perception du moral à l'autorité destinataire du rapport. La seconde innovation est la création de "correspondant du personnel" ou "sous-officier moral" placés auprès du chef d'état-major ou des titulaires de grands commandements. Ils sont principalement chargés d'aider ces autorités à apprécier l'état d'esprit et les attentes du personnel. Chaque militaire de leur catégorie peut les saisir directement, leur situation hors hiérarchie et la proximité de grade avec leurs interlocuteurs garantissant la franchise, et donc l'intérêt, des propos qui leur sont tenus.

CONCERTATION

Résumé des propositions

Objet et principes fondamentaux de la concertation : les inscrire dans le statut général - objet de la concertation - rôle consultatif des instances - économie générale du dispositif de concertation - champ de compétence des instances - mode de désignation de leurs membres.

Economie générale du dispositif de concertation :

- conserver les instances locales et nationales actuelles ;
- laisser l'organisation d'instances régionales à la diligence des chefs d'état-major ou directeurs de service.

Champ de compétence des instances :

- doit inclure toute la condition militaire et exclure les questions relatives à l'organisation, à la préparation ou à l'emploi des forces ;
- supprimer l'obligation, mais laisser la possibilité, de saisir préalablement les CFM de toute question soumise au CSFM.

Désignation des membres des conseils :

- tirer au sort les membres des CFM parmi les membres élus des instances locales;
- faire élire les membres du CSFM par les CFM.

Présidence des conseils de la fonction militaire (d'armée ou service) : la confier en droit aux chefs d'état-major et directeurs, ainsi que la convocation et la fixation de l'ordre du jour des sessions, en en tenant le ministre informé - le ministre pouvant décider de présider un CFM extraordinaire ou d'inscrire une question à l'ordre du jour des CFM.

Ordre du jour des sessions : à la fin de chaque session, consulter les membres des CFM et du CSFM sur l'ordre du jour de la session suivante.

Conditions d'exercice des mandats : prendre les mesures pratiques de nature à les améliorer (formation, dispenses de service, moyens de communication...).

Compléter le dispositif de concertation : en instituant un haut conseil de la fonction militaire, composé d'un très petit nombre de personnalités civiles reconnues, chargé d'étudier l'évolution de la condition militaire au regard de la situation constatée dans le monde civil et d'en faire rapport au président de la République et au Premier ministre.

4. Les règles statutaires de gestion

Depuis le recrutement jusqu'à la radiation des cadres, toute carrière militaire est rythmée par des actes de gestion individuels, comme les mutations, ou collectifs, comme l'établissement des tableaux d'avancement. Des règles générales et impersonnelles les encadrent : règles propres à chaque corps posées par les divers statuts particuliers, dont il ne sera pas ici question, et règles communes posées par le statut général. Ces dernières sont jugées globalement adaptées à leur objet; elles appellent toutefois certaines modifications. Quelques principes, d'autant plus simples que la matière est technique et complexe, ont présidé à la réflexion de la commission dans ce domaine.

Le statut général fixe tout d'abord le cadre d'une gestion dont l'objectif premier est d'assurer aux armées les effectifs qui leur sont nécessaires, en qualité et en quantité, pour remplir leurs missions. Il s'agit là d'une évidence, mais elle prend un relief particulier dans le cas d'une armée professionnelle qui doit attirer et fidéliser des ressources humaines que la conscription ne lui garantit plus. Les règles statutaires de gestion doivent présenter à cet égard deux qualités : la souplesse et l'attractivité. Il importe en effet que le statut général ouvre un champ de possibilités suffisamment large pour que la gestion des militaires puisse s'adapter en permanence aux évolutions des effectifs des armées, de la conjoncture économique ou démographique ou encore des comportements individuels. Une telle souplesse est en outre de nature à favoriser la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Il convient ensuite que le statut soit attractif et adapté aux intérêts et aux attentes des militaires. C'est à ces conditions que les armées parviendront à recruter chaque année quelque trente-cinq mille jeunes gens et jeunes femmes dans un contexte de concurrence avec les employeurs civils, concurrence que les perspectives démographiques ne sauraient qu'aviver. Le statut doit, de même, contribuer à fidéliser le personnel formé et expérimenté dont les armées ont besoin. Les difficultés que connaissent les armées professionnelles des pays anglo-saxons pour satisfaire leurs besoins en personnel démontrent que l'on ne saurait prêter trop d'attention à ces questions. Il paraît en outre nécessaire de simplifier certaines règles de gestion parfois complexes à l'excès, d'unifier dans toute la mesure du possible les dispositions relatives aux militaires de carrière et aux militaires sous contrat et de regrouper dans un tronc commun du statut les règles de gestion applicables à l'ensemble du personnel. Il faut enfin tirer les conséquences statutaires de la réforme des retraites. L'allongement de la durée de cotisation et l'instauration de régimes de décote appellent en effet un réexamen non seulement des limites d'âge, mais encore de l'ensemble de la gestion des fins de carrière.

La commission s'est donc attachée à simplifier et à moderniser le cadre statutaire de la gestion (4.1). Elle a en outre porté une attention particulière à deux questions qui posent des difficultés récurrentes - les fins de carrière (4.2) et la gestion des officiers généraux (4.3) - avant de conclure par quelques réflexions relatives moins au statut général proprement dit qu'à son application. Seules les principales propositions seront développées ci-après, les autres étant reportées en annexe 3 en raison de leur caractère essentiellement technique.

4.1. SIMPLIFIER ET MODERNISER LE CADRE STATUTAIRE DE LA GESTION

4.1.1. Donner aux militaires contractuels une vision plus claire de leur cursus professionnel

Les militaires aspirent à mieux percevoir leurs perspectives de carrière, notamment pour ce qui concerne le renouvellement de leurs contrats. Les armées souhaitent, dans le même temps, renforcer l'attractivité des engagements et fidéliser leur personnel. Faut-il, dans ces conditions, généraliser le statut de carrière, en s'inspirant de la fonction publique civile où le fonctionnaire est titularisé après une année de stage ? La commission ne l'estime pas souhaitable.

L'organisation des carrières militaires diffère en effet sensiblement de celle des carrières de fonctionnaires. Tout d'abord, le recrutement initial par concours, de règle pour les fonctionnaires, ne concerne qu'une partie des officiers de recrutement direct. Les moyens utilisés pour bâtir une pyramide des emplois sont ensuite très différents. La place d'un fonctionnaire civil dans la hiérarchie est en effet déterminée moins par son grade que par son appartenance à un corps, d'exécution, d'encadrement ou de conception, au sein duquel il fait en principe toute sa carrière jusqu'à une limite d'âge de cinquante-cinq ans au moins. La pyramide générale résulte de cette stratification de corps plus que d'un pyramidage de grades. Le grade est en revanche pour les militaires la donnée principale et les possibilités de progression dans la hiérarchie sont beaucoup plus largement ouvertes. Cela impose en contrepartie une sélection permanente en cours de carrière, ainsi que la mise en œuvre d'une politique de départ s'appliquant à une part importante de ceux qui ne sont plus jugés aptes à progresser dans la hiérarchie. A défaut, il en résulterait un vieillissement des militaires occupant des emplois d'exécution ou d'encadrement de contact, incompatible avec les besoins des armées en personnel jeune. Le statut général de 1972 dispose que les sous-officiers ne peuvent accéder au statut de carrière avant d'avoir effectué quatre années de services comme contractuels. Cette règle est jugée satisfaisante : elle permet d'apprécier les qualités des individus sur une durée suffisante sans imposer, en droit, un délai excessif avant leur "titularisation".

Les efforts devraient plutôt porter sur l'amélioration de la politique contractuelle. Il serait notamment souhaitable d'éviter de proposer aux militaires en service de prolonger leur lien par une succession de contrats très courts, ne dépassant pas parfois une année. L'on pourrait, en revanche, instituer des contrats de très longue durée, en s'inspirant de la pratique britannique. Un tel contrat pourrait être proposé à l'intéressé à l'issue d'un contrat initial pour l'amener, sauf rupture par l'une des parties, à la date de jouissance immédiate d'une pension de retraite, voire à la limite de la durée des services par contrat.

4.1.2. Simplifier et harmoniser les positions statutaires

Le statut de 1972 introduit des distinctions presque systématiques entre les règles applicables aux différentes catégories de militaires : officiers de carrière, sous-officiers

de carrière et militaires sous contrat. Il en résulte une complexité excessive et des situations parfois inéquitables.

Les militaires engagés sont ainsi exclus du bénéfice de certains congés pour raison de santé alors qu'ils encourent les mêmes accidents et affections que le personnel de carrière. La commission propose donc de réduire le nombre des congés liés à l'état de santé tout en les rendant communs aux militaires de carrière et au personnel sous contrat. Le congé non rémunéré pour convenances personnelles devrait, quant à lui, être ouvert sur demande agréée à l'ensemble du personnel ayant effectué quatre ans de service. Il serait également opportun de créer une nouvelle position statutaire permettant de mettre un militaire à la disposition d'une personne publique ou privée afin qu'il acquière une expérience pour les besoins du service, ou pour répondre à un besoin particulier servant les intérêts de l'Etat. En cas de mise à la disposition d'une personne privée, la rémunération versée à l'intéressé par l'Etat pourrait donner lieu à remboursement par l'organisme d'accueil. Cette nouvelle position, ouverte à l'ensemble des militaires pour une durée maximale de deux ans au moins, se substituerait au congé exceptionnel dans l'intérêt du service qui ne concerne actuellement que les militaires de carrière et dont la durée est limitée à un an. Le congé de fin de services, qui n'a jamais été utilisé, pourrait être quant à lui supprimé.

Il paraît enfin souhaitable de rationaliser les règles relatives aux différents congés du personnel navigant. Le premier (article 63) concerne le personnel navigant de l'armée de l'air arrivé à limite d'âge; le second (article 64) s'applique avant limite d'âge et à une partie seulement des officiers de carrière appartenant au personnel navigant; le troisième (article 86) est propre aux officiers sous contrat. Ainsi, malgré l'exercice d'un métier commun et bien particulier, les militaires appartenant au personnel navigant relèvent, en cette qualité, d'une pluralité de régimes selon leur armée d'appartenance, leur statut de carrière ou sous contrat et leur catégorie hiérarchique. La commission propose de rendre ce dispositif plus simple et plus équitable en lui apportant les aménagements suivants :

- réduire à trois ans la durée maximale du congé de l'article 63 pour les officiers;
- ouvrir, sur demande agréée, le congé de l'article 64 aux militaires de carrière navigants de toutes les armées ou services lorsqu'il est accordé pour services aériens exceptionnels, et à l'ensemble du personnel navigant lorsqu'il fait suite à des services aériens commandés ayant entraîné une invalidité d'au moins 40 %;
- ouvrir, sur demande agréée, le congé de l'article 86 à l'ensemble du personnel navigant sous contrat, officier ou engagé, ayant accompli dix-sept ans de services au moins.

4.1.3. Tirer les conséquences de la féminisation des armées

Le statut général de 1972 avait innové en supprimant les restrictions d'accès à la carrière militaire liées au sexe. Les quotas d'accès à certains corps, qui figuraient encore dans leurs statuts particuliers, ont été supprimés en 1998 et les femmes ont maintenant accès à la quasi-totalité des emplois offerts par les armées. Elles représentent aujourd'hui environ

12 % des effectifs militaires; l'armée française est ainsi l'armée occidentale la plus féminisée après l'armée américaine. Dans le même temps, le travail des deux conjoints s'est généralisé au sein des couples. Cette situation engendre de nouvelles attentes de la part des militaires, et notamment le souhait de pouvoir concilier harmonieusement, à certains moments d'une carrière, l'activité professionnelle et l'éducation des enfants. Le temps partiel le permet dans les professions civiles, mais cette possibilité est actuellement exclue pour les militaires. Ceci conduit nombre de femmes militaires à quitter temporairement, voire définitivement, les armées faute de pouvoir accéder à un rythme de travail aménagé. Cette situation n'est satisfaisante ni pour les intéressées, contraintes à un choix en "tout ou rien", ni pour les gestionnaires de personnel : elle prive ces derniers d'un personnel déjà formé et expérimenté et affecte la fidélisation d'une population qui représente maintenant 20 % des flux de recrutement. Ce phénomène est déjà particulièrement sensible pour le service de santé, plus largement féminisé que les armées.

Il n'est pas envisageable pour autant d'instaurer purement et simplement le travail à temps partiel dans les armées selon les modalités en vigueur dans la fonction publique civile ou le secteur privé, car elles sont difficilement compatibles avec le principe de disponibilité. La commission a donc recherché les moyens de concilier, au plan statutaire, disponibilité et aménagement du temps d'activité des militaires. Après en avoir débattu, elle propose d'instituer à cette fin un nouveau congé, le congé d'éducation, qui offrirait les mêmes facilités d'organisation de la vie familiale qu'un travail à 80 % : il ouvrirait, en sus des droits à permissions, un crédit de jours non travaillés, de l'ordre d'une quarantaine par an, répartis en accord avec le chef de service, à raison par exemple d'une journée par semaine. Ce congé serait accordé par périodes d'un an, consécutives ou non, pour une durée totale maximale de l'ordre de cinq ans. La rémunération et les droits à permission du bénéficiaire seraient diminués proportionnellement au nombre annuel de jours de congé. Les militaires, hommes ou femmes, pourraient en bénéficier sur demande agréée, et non de droit, et le congé serait révoqué sans préavis si les nécessités du service le justifient. Ces deux conditions sont en effet nécessaires pour que ce congé d'éducation soit compatible avec la disponibilité exigée des militaires.

4.1.4. Inscrire dans le statut les principes fondamentaux régissant la rémunération des militaires

La transposition aux militaires des mesures générales affectant la rémunération des fonctionnaires n'est garantie par la loi (article 19 du statut) qu'au personnel de carrière. Afin de prévenir toute difficulté, il conviendrait que le statut général accorde cette garantie à l'ensemble des militaires dans les termes actuellement utilisés pour le personnel de carrière. Les principes généraux qui régissent la rémunération des militaires pourraient d'ailleurs être réaffirmés à cette occasion. Le classement indiciaire d'un militaire est en effet fonction de sa position dans la hiérarchie. Or, le statut général dispose, en son article 4, que la hiérarchie militaire comprend les hommes du rang, les sous-officiers et officiers mariniers, les officiers subalternes, supérieurs et généraux. Cette hiérarchie correspond aux différents niveaux

d'emploi propres aux unités militaires; elle est d'ailleurs commune, mutatis mutandis, à l'ensemble des armées occidentales. Elle n'est pas assimilable à celle de la fonction publique civile qui repose, quant à elle, sur le classement des corps de fonctionnaires en trois catégories dites A,B et C. Ce dernier classement ne s'appliquant pas aux militaires, il en résulte que leur position indiciaire dans la hiérarchie générale des agents de l'Etat ne saurait prendre en considération d'autres "catégories" que celles définies par l'article 4 du statut général, lequel pourrait réaffirmer explicitement ce principe.

Il serait enfin souhaitable que la rémunération des militaires permette de mieux reconnaître le mérite et les résultats ainsi que les contraintes effectives d'exercice des fonctions. Elle pourrait ainsi se composer à terme de trois éléments distincts :

- le traitement principal, déterminé par le grade, l'échelon et la qualification; il inclurait l'indemnité pour charges militaires;
- un complément de rémunération propre au poste occupé, et notamment à ses contraintes ou risques ainsi qu'à sa localisation;
- un complément indemnitaire modulable en fonction des mérites et de la performance individuelle ou collective.

4.1.5. Elargir les possibilités de recrutement de spécialistes

Les armées ont besoin de recruter pour certains postes du personnel spécialisé et expérimenté dans des métiers pour lesquels elles ne peuvent organiser de formation. Cela concerne des emplois à caractère scientifique, technique ou pédagogique tels que, par exemple, océanographes, psychologues ou linguistes. Le statut général (article 98-1) réserve pour l'instant cette possibilité au recrutement d'officiers, dits "officiers servant sous contrat"; ces derniers peuvent, en fonction de leur niveau de qualification, accéder directement aux différents grades de la hiérarchie afin de percevoir d'emblée une rémunération en rapport avec leurs compétences. Cette formule connaît un développement nouveau depuis la suspension de la conscription. Elle a fait la preuve de son intérêt et pourrait être utilement étendue au recrutement de sous-officiers⁽¹⁾, pour des emplois de technicien très spécialisé. Ce type de recrutement pourrait être éventuellement ouvert à des ressortissants étrangers : le marché national de l'emploi est en effet déficitaire pour certains métiers alors qu'il existe une offre abondante dans les pays limitrophes; c'est par exemple le cas pour certaines spécialités médicales. La commission ne propose pas, en revanche, d'ouvrir sans restriction l'ensemble de la fonction militaire à des non-nationaux.

4.1.6. Mieux encadrer les modalités de départ des armées

Les règles qui encadrent les départs volontaires des armées ne sont pas pleinement satisfaisantes. Le personnel de carrière peut en effet démissionner sans préavis, "du jour

(1) Les militaires recrutés selon ces dispositions particulières pourraient être dénommés "officiers commissionnés" et "sous-officiers commissionnés", afin de bien les distinguer dorénavant des autres militaires sous contrat.

au lendemain", dès qu'il a acquis droit à la jouissance immédiate d'une pension de retraite. La disponibilité des unités en est parfois affectée; cela entraîne en outre des difficultés de gestion que supportent en dernier ressort d'autres militaires, mutés avec un préavis très faible pour occuper les postes rendus ainsi vacants. L'administration militaire ne peut non plus s'opposer au départ d'un militaire de carrière en cas de réussite à un concours de la fonction publique civile même si ce dernier s'était engagé à demeurer en service pendant une durée minimale après avoir suivi une formation. Or, les armées ne disposent pas toujours de la ressource qualifiée nécessaire pour remplacer les partants. Il ne paraît pas en outre de bonne administration que la défense supporte les coûts de formations parfois longues et onéreuses sans que le service en tire ensuite bénéfice. L'excès inverse caractérise la situation des militaires contractuels que l'administration peut, dans tous les cas, contraindre à aller jusqu'au terme de leur contrat. Il paraît donc souhaitable d'instaurer un équilibre plus satisfaisant entre les intérêts du service et ceux des individus, tout en rapprochant les règles applicables aux différentes catégories de militaires.

4.1.6.1. Le départ à la retraite

Le départ en retraite des militaires ayant acquis droit à jouissance immédiate de leur pension devrait être précédé d'un préavis de trois mois. Cette durée est suffisamment brève pour sauvegarder ce principe du droit à jouissance immédiate de la pension et pour ne pas compromettre la réinsertion professionnelle dans la vie civile; en effet, elle ne constitue pas un obstacle au recrutement par un employeur privé, qui considère comme normal qu'un préavis de cet ordre lie un candidat à son ancien employeur.

4.1.6.2. La résiliation du contrat d'engagement

Il convient de distinguer la résiliation du contrat à l'initiative du militaire et sa résiliation par l'administration. S'agissant, tout d'abord, de la résiliation à l'initiative du militaire, la commission propose de distinguer trois périodes successives : période probatoire, résiliation soumise à agrément, résiliation soumise à préavis. Tout engagement initial débiterait, comme actuellement, par une période probatoire de six mois, renouvelable une fois sur décision de l'administration, au cours de laquelle l'intéressé pourrait résilier discrétionnairement le contrat. A l'issue de cette période probatoire, et pendant une durée maximale de cinq ans à partir de l'engagement initial, le contrat ne pourrait être résilié qu'avec l'agrément de l'administration. A l'issue de cette deuxième période, le militaire devrait pouvoir résilier de droit son contrat sous réserve d'un préavis déterminé en fonction de la durée dudit contrat, sans que ce préavis puisse excéder douze mois.

L'administration aurait, quant à elle, un droit de résiliation unilatérale encadré par décret. Ce droit serait ouvert, pour tout contrat, sous les mêmes conditions qu'actuellement (accès à l'état de militaire de carrière, réforme définitive pour raison de santé, motif disciplinaire...). La résiliation pourrait en outre être prononcée sans condition pendant la période probatoire

d'un contrat initial. Enfin, dans le seul cas des contrats de très longue durée⁽¹⁾, la résiliation serait possible, avec le même préavis que celui imposé à l'intéressé, pour d'autres motifs limitativement prévus (insuffisance professionnelle, échec définitif à certains examens, non-acquisition de qualifications...).

4.1.6.3. Le lien au service après formation

Pour l'ensemble des militaires, toute formation d'une certaine durée ou d'un certain coût devrait donner lieu à la signature d'un engagement à rester en service pendant une période minimale. La rupture du lien au service, à l'initiative du militaire, ne saurait intervenir pendant cette période qu'après agrément de l'administration, nonobstant les principes énoncés précédemment. Elle devrait en outre entraîner la mise en recouvrement d'une indemnité compensatrice à la charge de l'intéressé. La durée du lien au service après formation ainsi que le montant de l'indemnité compensatrice seraient fonction de la durée de la formation et de son coût, ainsi que du temps écoulé entre la fin de la formation et le départ du militaire. Ces paramètres, à fixer par voie réglementaire, devraient avoir un caractère dissuasif tout en demeurant proportionnés aux caractéristiques de chaque formation concernée.

4.1.6.4. Le départ après réussite à un concours de la fonction publique

Les dispositions qui régissent actuellement le départ des armées en cas de réussite à un concours de la fonction publique civile entraînent une disparité de traitement entre les militaires. Le personnel sous contrat doit en effet, pour quitter les armées, obtenir l'agrément de la résiliation de son contrat, laquelle n'est jamais de droit; aucune contrainte ne s'impose en revanche au personnel de carrière. Il est ainsi paradoxal que le lien au service puisse être rompu d'autant plus facilement qu'il est plus fort. La rédaction de ces règles manque en outre de clarté, si bien que leur application donne aujourd'hui lieu à un nombre croissant de recours administratifs ou contentieux.

La commission propose d'instituer de nouvelles règles qui soient identiques pour l'ensemble des militaires et prévisibles dans leur application, et instaurent un équilibre raisonnable entre les intérêts des armées et ceux des individus. Elles devraient respecter à cette fin les principes suivants :

- tout militaire satisfaisant aux conditions d'inscription a le droit de se présenter aux concours internes et externes d'accès aux trois fonctions publiques civiles;
- le militaire qui souhaite bénéficier de sa réussite à un concours est tenu soit de présenter sa démission ou demander sa mise à la retraite, soit de demander à bénéficier d'un détachement d'une durée maximale d'une année;
- la demande de démission, mise à la retraite ou détachement est satisfaite de droit sous trois conditions : que le militaire ait, d'une part, informé l'autorité de son inscription

(1) Contrats destinés à amener le militaire à la date de jouissance immédiate de sa pension ou à la limite de durée des services par contrat (cf. paragraphe 4.1.1).

au concours; qu'il ne soit pas soumis, d'autre part, à un lien au service particulier après formation; qu'il ait enfin accompli quatre années de service au moins. Si l'une de ces trois conditions n'est pas remplie, ce sont alors les règles de droit commun du détachement, de la démission ou de la mise à la retraite proposées supra⁽¹⁾ qui s'appliquent. Le militaire placé dans ce cas saurait donc par avance qu'il encourt le risque que l'administration lui refuse, en toute légalité, le bénéfice de son succès éventuel au concours.

Cet ensemble de propositions relatives au départ des armées peuvent être jugées contraignantes; elles n'en paraissent pas moins équitables et devraient répondre au souhait des militaires de voir leurs carrières régies par des règles claires et d'application prévisible. Elles favoriseraient en outre une meilleure gestion prévisionnelle à la fois nécessaire aux armées et souhaitable pour les individus.

4.2. ADAPTER LA GESTION DES FINS DE CARRIÈRE

4.2.1. Les limites d'âge et de durée des services

Plusieurs considérations invitent à reculer les limites d'âge et à accroître les durées maximales des services fixées par le statut de 1972 :

— la réforme des retraites tout d'abord, dont la logique consiste à “*assurer un haut niveau de retraite par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance*”, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites;

— le recul des limites d'âge et l'allongement des durées maximales de service contribueraient à fidéliser les militaires et à réduire les besoins de recrutement;

— l'augmentation de l'espérance de vie au cours des trente dernières années permet quant à elle de conserver un niveau donné de capacités physiques jusqu'à un âge plus avancé que par le passé. La médecine estime ainsi qu'un individu âgé aujourd'hui de quarante à soixante ans, ce qui est le cas des militaires arrivant à limite d'âge, est physiologiquement plus jeune de deux à trois ans qu'il ne l'aurait été, au même âge, en 1972;

— diverses évolutions sociologiques - nuptialité plus tardive, allongement des études des enfants, familles recomposées – renforcent l'intérêt, et dans certains cas la nécessité, de percevoir plus longtemps un revenu d'activité.

D'autres arguments incitent toutefois à procéder avec mesure et circonspection :

— l'évolution des limites d'âge ne doit pas entraîner un vieillissement excessif de la population militaire. Les conditions d'exercice du métier des armes, parfois rudes, imposent en effet de conserver une pyramide des âges à base large, dans laquelle prédominent les classes

(1) Cf. 4.1.6.1 à 4.1.6.3.

jeunes : la moyenne d'âge des militaires est ainsi de trente-trois ans⁽¹⁾, inférieure d'une dizaine d'années à celle des fonctionnaires civils ;

— le recul des limites d'âge est en outre susceptible de perturber la gestion des corps militaires. Il réduira en effet les flux de départ, alors même que la gestion des fins de carrière est actuellement difficile et sera en outre affectée par l'effet des décotes instituées par la loi portant réforme des retraites.

Le dispositif actuel présente enfin certaines incohérences ou disparités qui ne s'expliquent guère que par l'héritage des textes législatifs antérieurs et qu'il serait souhaitable de supprimer ou réduire.

La commission s'est efforcée de concilier au mieux ces objectifs et contraintes : allonger la durée d'activité, mais dans la mesure compatible avec l'aptitude physique requise des militaires – permettre aux militaires radiés des cadres par limite d'âge de quitter le service avec des taux de pension sinon identiques, du moins proches de ceux dont ils bénéficient aujourd'hui⁽²⁾, mais sans obérer la gestion - améliorer la cohérence d'ensemble des limites d'âge, mais sans méconnaître les particularités de certains corps. Elle propose donc de procéder à un recul global et modéré des limites d'âge, en tirant tout le parti de la longue période de transition qu'autorise la loi portant réforme des retraites. Cette dernière dispose en effet que les modalités de calcul de la retraite sont celles en vigueur le jour où l'intéressé a acquis droit à liquider sa pension⁽³⁾. Or, un militaire atteint sa limite d'âge plusieurs années après avoir acquis droit à liquider sa pension. De ce fait, les premiers militaires concernés par l'allongement de la durée de cotisation atteindront leur limite d'âge ou de durée de services en 2010 au plus tôt⁽⁴⁾. Au terme de l'évolution de la durée de cotisation, la condition de cent soixante-quatre trimestres s'appliquera d'abord aux militaires ayant acquis droit à pension en 2012 et qui atteindront donc leur limite d'âge vers 2020 et au-delà. L'évolution des limites d'âge pourra donc être très progressive, ce qui contribuera à en atténuer l'incidence sur la gestion à court terme des corps militaires. Des perturbations seront toutefois inévitables et pourront nécessiter certaines mesures d'accompagnement comme, par exemple, des sur-nombres temporaires dans certains grades.

L'appendice de l'annexe 3 présente une proposition d'évolution des limites d'âge et durées maximales des services qui paraît constituer un compromis raisonnable entre les objectifs et contraintes précédemment mentionnés.

(1) Et inférieure à vingt-cinq ans pour les militaires du rang.

(2) Il est notamment des situations où l'évolution des règles de liquidation ne permettra pas de maintenir le taux de pension (dans le cas du minimum garanti, par exemple).

(3) Article 5-VI de la loi du 21 août 2003. Il résulte également de cette disposition que plus du quart des officiers et une moitié des sous-officiers actuellement en service verront leur pension liquidée sur la base des taux antérieurs à la réforme, étant donné qu'ils ont déjà acquis droit à liquider leur pension.

(4) A l'exception des officiers sous contrat et du personnel navigant de l'armée de l'air, et dans l'hypothèse d'une entrée en service à l'âge de 21 ans.

Son économie d'ensemble est la suivante :

— l'amplitude des évolutions serait de cinq ans au plus, avec un recul moyen de l'ordre de deux à trois ans ;

— chaque corps d'officiers aurait une limite d'âge unique pour tous les grades jusqu'à colonel inclus : 57 ans pour les corps d'officiers des armes (hors le personnel navigant de l'armée de l'air et les colonels de la gendarmerie⁽¹⁾), 60 ans pour les corps d'officiers des services⁽²⁾ et 64 ans pour quelques corps particuliers⁽³⁾ ;

— les limites d'âge des sous-officiers s'échelonnent, dans le cas général, entre 45 ans pour les sergents et 57 ans pour les majors. Elles seraient toutefois inférieures pour le personnel navigant de l'armée de l'air, supérieures pour les sous-officiers de la gendarmerie et quelques corps particuliers⁽⁴⁾ ;

— la durée maximale des services passerait à 25 ans pour les engagés et 15 ans pour les spécialistes recrutés en application de l'article 98-1 du statut (militaires commissionnés). Elle resterait de 20 ans pour les officiers sous contrat, qui bénéficient de la retraite à jouissance immédiate à cette échéance.

Le dispositif actuel serait ainsi simplifié et ses disparités les moins justifiées sensiblement réduites. La limite d'âge des officiers subalternes deviendrait notamment identique à celle des majors afin de renforcer l'attractivité des promotions tardives de sous-officiers à l'état d'officier ; actuellement, ces dernières pénalisent en effet les intéressés de trois à quatre années en termes de durée de carrière.

Enfin, il ne paraît pas souhaitable que le recul des limites d'âge puisse conduire un officier qui n'aurait pas été jugé apte au grade supérieur à demeurer trop longtemps dans son grade, dans l'attente de sa limite d'âge et sans autre perspective qu'une longue succession d'emplois sans rapport avec son niveau de recrutement, son ancienneté ni ses aspirations. Une telle situation, certes rare, n'est satisfaisante ni pour l'institution ni pour l'intéressé, dont la reconversion devient en outre plus aléatoire au fil des ans. La commission propose donc que le statut général ouvre la possibilité d'instituer, dans les statuts particuliers, une durée maximale de service dans certains grades d'officier. L'officier ayant dépassé ce temps de grade bénéficierait de droit d'un congé de reconversion d'une année et serait mis à la retraite d'office dès qu'il aurait acquis droit à liquider sa pension, celle-ci ne devant pas être soumise à décote puisqu'il s'agit d'un départ imposé. Le temps maximal dans le grade devrait enfin être suffisant pour que les officiers recrutés tardivement puissent demeurer en service jusqu'à leur limite d'âge.

(1) Ces derniers conservant leur limite d'âge actuelle de 58 ans.

(2) Cette appellation regroupe, par commodité, les corps suivants : officiers du cadre spécial, commissaires, médecins, officiers des corps techniques et administratifs, ingénieurs des essences, administrateurs des affaires maritimes, aumôniers militaires.

(3) Contrôle général des armées, ingénieurs de l'armement, ingénieurs des études et techniques de l'armement et des travaux maritimes, professeurs de l'enseignement maritime, officiers greffiers.

(4) Sous-officiers du service des essences, musiciens, maîtres ouvriers, commis greffiers, huissiers. Les corps en extinction conserveraient toutefois leur limite d'âge actuelle.

4.2.2. La reconversion des militaires

Le statut général prévoit que les militaires peuvent bénéficier de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelles ainsi que de congés de reconversion rémunérés destinés à faciliter leur passage à la vie civile active. Les engagés ayant accompli au moins quatre années de services reçoivent en outre, sur leur demande, une formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier civil. Ce dispositif, complété dans un passé récent⁽¹⁾, paraît globalement satisfaisant. Le congé de reconversion, qui est actuellement d'une durée maximale de six mois en position d'activité et peut être prolongé de six mois en non-activité, pourrait toutefois évoluer vers un congé de non-activité de douze mois au plus, avec maintien de la rémunération. La commission propose en outre de modifier deux types de dispositions : celles, d'une part, qui régissent la compatibilité d'une activité privée avec les fonctions précédemment exercées dans les armées, souvent dénommées "règles de déontologie" et celles, d'autre part, qui visent à faciliter l'accès des militaires aux fonctions publiques civiles.

4.2.2.1. Les règles de déontologie

Les militaires désireux d'exercer des activités dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel sont soumis à l'article 35 du statut général qui prévoit qu'ils ne peuvent avoir "pendant un délai de cinq ans à compter de la cessation des fonctions, dans les entreprises soumises à leur surveillance ou à leur contrôle ou avec lesquelles ils ont négocié des contrats de toute nature, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance". Le statut ne fait ainsi que paraphraser l'interdiction posée par l'article 432.13 du code pénal à l'encontre de l'ensemble des agents publics. Un décret du 11 janvier 1996 précise les conditions d'application de ces dispositions législatives et fait obligation à certains militaires d'informer sans délai l'administration de la nature de l'activité privée lucrative qu'ils envisagent d'exercer. Il revient au ministre de la défense d'apprécier la compatibilité entre cette activité et les fonctions antérieures de l'intéressé, après consultation d'une commission dite "commission de déontologie".

Prenant acte de la sévérité de la législation française au regard de celle des autres pays européens et soucieux d'encourager les échanges de personnel entre le secteur public et le secteur privé, le Gouvernement a souhaité moderniser le droit applicable aux agents publics dans cette matière. Il a chargé en mars 2003 Monsieur Guy Berger, président de chambre à la Cour des Comptes, de conduire une mission et de formuler des recommandations dans ce sens.

Sans préjuger de l'évolution ultérieure des règles de déontologie, la commission estime que quelques considérations devraient en tout état de cause conserver leur pertinence. Il va tout d'abord de soi que les impératifs déontologiques devront continuer à s'imposer aux militaires comme aux autres agents publics. Il paraît ensuite souhaitable que

(1) Par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996.

la commission de déontologie rende ses avis au regard des interdictions que pose actuellement l'article 432-13 du code pénal. Le ministre de la défense pourrait, au-delà, se voir conférer la faculté de notifier à l'intéressé le caractère incompatible de son activité au vu de considérations tirées de l'intérêt du service. Un délai de viduité de deux ans paraît enfin suffisant pour dissuader ceux qui pourraient être tentés d'abuser de leurs fonctions pour favoriser leur future reconversion. Au plan pratique, celui de l'organisation et de l'efficacité du travail de la commission de déontologie, il ne faut pas méconnaître que plus de vingt-cinq mille militaires quittent chaque année les armées, dont les deux tiers environ exercent ensuite une activité professionnelle dans le secteur privé. Cela paraît requérir la compétence d'une commission spécialisée ainsi que la délimitation précise des catégories de militaires tenus de la saisir, selon un critère associant le niveau hiérarchique, le corps d'appartenance et les fonctions exercées. Cette commission serait ainsi à même de concentrer son activité sur l'examen des cas particulièrement susceptibles de poser des difficultés au regard des règles de déontologie.

4.2.2.2. L'accès des militaires aux fonctions publiques civiles

Les militaires désireux de se reconvertir comme fonctionnaires disposent aujourd'hui de plusieurs voies d'accès aux fonctions publiques civiles. Ils peuvent bien évidemment se porter candidats aux concours de recrutement, mais bénéficient également de deux dispositions dérogatoires : les emplois réservés et la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970. Cette dernière permet aux officiers, majors et adjudants-chefs ayant accompli dix ans de services d'être nommés, après sélection sur dossier, dans les corps de catégorie A et B de la fonction publique. Cette mesure temporaire a été régulièrement prorogée depuis 1970 et, récemment, jusqu'à 2008. Les emplois réservés permettent, quant à eux, aux militaires engagés, sous-officiers de carrière et officiers sous contrat ayant accompli au moins quatre années de services d'être intégrés dans les corps de catégorie B et C après examen ou essai professionnel. Ce dispositif, dont bénéficient chaque année un millier de militaires, manque de cohérence à certains égards : les conditions d'accès, de sélection des candidats au sein des armées, de reclassement et de reprise d'ancienneté sont en effet hétérogènes. En outre, l'intégration dans un corps civil d'accueil à la suite d'un détachement n'est pas possible aujourd'hui⁽¹⁾.

Convaincue de l'intérêt que présentent les échanges entre les fonctions publiques civiles et militaire, la commission propose d'instaurer un dispositif pérenne, plus simple, plus cohérent et ouvert à l'ensemble des militaires. Trois possibilités leur seraient offertes pour devenir fonctionnaires. Le concours interne ou externe continuerait bien évidemment à constituer la voie d'accès de droit commun, étant entendu qu'il est indispensable de clarifier les modalités de départ des armées en cas de réussite⁽²⁾. La possibilité d'une intégration dans un corps civil d'accueil suite à détachement devrait être ensuite expressément prévue

(1) Hors l'accès à la fonction publique par concours ou par la loi 70-2.

(2) Les propositions sur ce sujet figurent dans le paragraphe 4.1.6.4 supra.

par le statut général⁽¹⁾. La loi 70-2 et les emplois réservés seraient enfin regroupés en un seul dispositif, inscrit dans le statut général et ouvert à l'ensemble des militaires ayant effectué huit années de services au moins.⁽²⁾ Ces derniers pourraient ainsi être intégrés au choix dans un corps d'accueil après une année de stage probatoire effectué, sur demande, en position de service détaché. Pendant le stage, l'intéressé percevrait une rémunération globale au moins égale à celle qui aurait été perçue en demeurant en position d'activité dans les armées, comme le prévoit actuellement la loi 70-2. Les services militaires seraient intégralement repris pour l'ancienneté, quelle que soit la catégorie - A, B ou C - du nouvel emploi, cela valant également en cas de réussite à un concours. Ce dispositif rénové est au demeurant similaire à celui que la loi portant réforme des retraites (article 77) vient d'instituer au profit des membres des corps enseignants.

4.2.3. *Les autres aides au départ*

La pyramide des emplois offerts par les armées impose une sélection permanente en cours de carrière et la mise en œuvre d'une politique de départs aidés qui en est le corollaire indispensable. Le statut général et la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 ont institué à cet effet un ensemble d'aides au départ auxquelles est venue s'adjoindre la pratique de l'avancement conditionnel. Mais l'illégalité de ce dernier a été sanctionnée au contentieux et l'ensemble du dispositif présente, il est vrai, une certaine complexité. Faut-il pour autant le modifier radicalement ? Quelque séduisante que soit cette idée au plan des principes, la commission considère que prudence et pragmatisme sont de règle en la matière. Plusieurs facteurs vont en effet affecter la gestion des corps militaires au cours des prochaines années⁽³⁾: les effets de la réforme des retraites et le recul des limites d'âge, qui ne sauraient manquer de réduire les flux de départ, l'impact de la loi organique sur les lois de finances, et en particulier de la gestion par plafonds d'effectifs et de masse salariale, la professionnalisation enfin : les armées n'ont que récemment atteint leur nouveau format et n'ont pas encore l'expérience de la gestion de leurs effectifs professionnels en régime établi.

Dans ce contexte caractérisé par de fortes incertitudes, il paraît indispensable de maintenir les aides au départ existantes et de pérenniser les dispositions de la loi 75-1000 relatives au bénéfice de la retraite du grade supérieur (articles 5 et 6) et au congé spécial (article 7). Leur prorogation régulière depuis trente ans prouve en effet qu'elles sont le complément nécessaire du statut général et devraient par conséquent y être inscrites. La position de disponibilité (article 62 du statut) devrait être enfin recentrée sur son rôle d'aide au départ à mi-carrière. Sa durée maximale serait réduite et l'arrivée de son terme entraînerait

(1) L'article 45 de la loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, a institué une disposition similaire au profit des fonctionnaires.

(2) Mais sans condition de durée de services dans certains cas (blessures en service notamment).

(3) Outre l'incidence traditionnelle des fluctuations de l'activité économique dont le ralentissement réduit les flux de départs spontanés.

la radiation des cadres d'office. La rémunération servie au militaire en disponibilité serait améliorée pour renforcer l'attractivité de cette position, mais soumise en contrepartie à une condition de cumul avec les émoluments perçus par ailleurs.

L'avancement à titre conditionnel⁽¹⁾ pose enfin une difficulté particulière. Il consiste à inscrire un militaire au tableau d'avancement à la condition qu'il s'engage à présenter une demande d'admission à la retraite dans un délai fixé. Le Conseil d'Etat considère, selon une jurisprudence constante, que cette pratique est illégale car le tableau d'avancement n'est alors pas établi en fonction des seuls mérites des militaires réunissant les conditions d'ancienneté requises, certains d'entre eux y étant inscrits pour des raisons tenant à la seule gestion du corps. L'avancement conditionnel contribue cependant à accroître le flux structurellement insuffisant des départs dans les derniers grades et sa suppression brutale mettrait en sérieuse difficulté une gestion qui s'est peu à peu accoutumée à user de cet instrument illégal mais efficace. La commission propose donc d'instaurer une mesure temporaire qui permettrait de supprimer progressivement l'avancement conditionnel tout en mettant immédiatement terme à son caractère illégal. Il conviendrait pour cela d'insérer dans le statut une disposition prévoyant que, pour un période de quelques années, à préciser, et par dérogation aux dispositions des articles 40 et 47, les militaires ayant acquis des droits à pension de retraite à jouissance immédiate pourraient bénéficier d'une promotion ou nomination subordonnée à la date de leur départ à la retraite dans des conditions que préciserait un décret en Conseil d'Etat. Le nombre de militaires auxquels seraient appliquées ces dispositions devrait être contingenté pour chaque année et, bien évidemment, aller décroissant pour s'annuler en fin de période.

4.3. LA GESTION DES OFFICIERS GÉNÉRAUX

Les officiers généraux ne constituent pas un corps à part, mais appartiennent à une vingtaine de corps d'officiers régis chacun par son statut particulier. Quelques dispositions, incluses dans les articles 72 à 78 du statut général, leur sont toutefois propres. La présente révision statutaire offre l'opportunité d'adapter et de compléter ces règles, à la lumière notamment des difficultés de gestion rencontrées ces dernières années.

4.3.1. Instaurer une gestion plus fonctionnelle des officiers généraux

96 % des officiers généraux actuellement en service⁽²⁾ ont été nommés ou promus à titre conditionnel, après s'être engagés par écrit à demander leur placement anticipé en deuxième section à une date déterminée. Ces conditionnalats, selon l'expression consacrée, sont généralement accordés pour une durée de six mois à cinq ans ; ils peuvent être renouvelés, mais restent toujours fondés sur le principe d'un départ anticipé de deux ans au moins

(1) Hors le cas des officiers généraux, traité infra.

(2) Hormis ceux qui appartiennent au contrôle général des armées.

par rapport à la limite d'âge statutaire. Cette pratique s'est développée, puis généralisée, pour accompagner l'accélération de l'avancement et le rajeunissement des officiers supérieurs résultant de la réforme des statuts particuliers entrée en vigueur en 1975. Permettre à certains officiers d'accéder au généralat très jeunes et pour une longue durée risquait en effet d'entraîner un blocage de l'avancement aux grades d'officier général, blocage qui aurait affecté de proche en proche l'ensemble de l'avancement des officiers. Le conditionnalat a permis de prévenir ce phénomène et d'éviter des variations erratiques du volume d'officiers inscrits chaque année à la liste d'aptitude. En restreignant, artificiellement, la durée de service moyenne des officiers généraux, il a enfin évité de durcir à l'excès des conditions de sélection déjà rigoureuses, d'un promu pour treize officiers proposables en moyenne. Ces avantages en termes de gestion s'accompagnent toutefois de défauts rédhibitoires. Au plan des principes, le conditionnalat généralisé apparaît comme un non-respect des limites d'âge statutaires. Au plan juridique, le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne reposait sur aucune base légale.

En pratique, il apparaît toutefois impossible, même en procédant de manière progressive, d'abandonner purement et simplement le conditionnalat tout en conservant les limites d'âge actuelles des officiers généraux, a fortiori en les reculant. En régime stabilisé, la pyramide des grades étant ce qu'elle est, le volume des listes d'aptitude serait en effet réduit d'un tiers environ ou bien l'accès au généralat retardé de deux ans en moyenne, sans même évoquer les difficultés de transition qu'entraîneraient des flux de départs très faibles, voire nuls, pendant deux ans au moins. La solution ne peut donc résider que dans un abaissement des limites d'âge, seul compatible avec les nécessités de la gestion. La commission propose ainsi de fixer pour les officiers généraux des limites d'âge identiques ou très légèrement supérieures à celles des colonels ou équivalents de chaque corps. Il sera corrélativement possible de maintenir les intéressés en activité au-delà de cette limite d'âge pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir⁽¹⁾. Outre qu'elle sera fondée en droit, cette solution donnera aux officiers généraux la certitude de servir jusqu'à leur limite d'âge statutaire. Les prolongations seront accordées en fonction des seuls besoins d'emploi : soit dans le cadre des carrières d'officiers généraux appelés à accéder à de hautes responsabilités, soit au titre d'une compétence particulière ou d'une expertise rare que les armées souhaiteraient conserver sans que cela implique pour autant une promotion dans les grades les plus élevés. Cette gestion rénovée engendrera toutefois, outre quelques difficultés de transition, un allongement, d'ailleurs souhaitable, de la durée des services dans les grades d'officier général. Les nouvelles limites d'âge seront en effet supérieures aux âges de départ constatés sous le régime du conditionnalat. Cela affectera donc, en régime établi, le volume des listes d'aptitude ainsi que l'âge moyen des nouveaux promus, les armées devant toutefois continuer à nommer quelques officiers généraux très jeunes pour occuper ultérieurement les postes à hautes responsabilités. La réforme proposée ne peut donc s'envisager sans mesures d'accompagnement destinées à limiter et compenser ces effets.

(1) L'intéressé ne pourra toutefois demeurer en activité au-delà d'un âge fixé pour chaque corps.

Il est tout d'abord nécessaire de favoriser des départs volontaires anticipés afin de faciliter la gestion des flux. La commission propose deux dispositions à cette fin. La première consisterait à rendre le congé spécial plus attractif; l'expérience montre en effet que les droits ouverts ne sont pas complètement utilisés, en raison notamment des conditions de rémunération afférentes à cette position. La seconde, cohérente avec la volonté du gouvernement de favoriser l'activité professionnelle au-delà de cinquante-cinq ans, viserait à promouvoir l'accès des officiers généraux à des emplois civils, non seulement privés mais encore publics en leur ouvrant notamment la voie d'accès à la fonction publique proposée pour se substituer à la loi 70-2⁽¹⁾. Il est ensuite souhaitable de revaloriser les conditions de fin de carrière. Par rapport à leurs homologues de la fonction publique civile, les colonels et généraux accèdent aux rémunérations hors échelle plus tardivement et pour une durée moindre en raison de leurs limites d'âge inférieures. Or, les modifications statutaires proposées tendront à aggraver ces différences en rendant l'accès au généralat un peu plus tardif et restrictif. La commission propose donc d'ouvrir l'accès à l'échelle-lettre B aux colonels anciens un an après le bénéfice du chevron A3, et à l'échelle-lettre C aux officiers généraux un an après leur nomination au premier grade d'officier général. Ces propositions ne paraissent pas excessives compte tenu de la forte augmentation du volume des emplois hors échelle dans le reste de la fonction publique de l'Etat au cours des quinze dernières années⁽²⁾.

4.3.2. Adapter les règles relatives à la deuxième section

Le cadre des officiers généraux a été constitué en deux sections en 1839 et cette disposition s'est perpétuée depuis lors. Les officiers généraux de la deuxième section *“sont maintenus à la disposition du ministre qui peut, en fonction des nécessités de l'encadrement, les employer, notamment en temps de guerre”* (article 72 du statut général). Ils sont soumis au devoir de réserve et aux règles statutaires relatives à la liberté d'expression. Ils perçoivent une solde de réserve de même montant qu'une pension de retraite.

La commission a examiné l'opportunité de limiter la période passée en deuxième section et de placer automatiquement les officiers généraux en position de retraite à partir de 68 ans, qui est actuellement la limite d'âge la plus élevée de la fonction publique; elle n'a finalement pas retenu cette solution. Elle recommande en revanche de compléter l'article 72 du statut afin de clarifier les modalités d'emploi et la situation statutaire des généraux de la deuxième section rappelés à l'activité.

4.4. CONCLUSION

Les travaux de la commission sur les aides au départ et la gestion des officiers généraux ont mis en évidence deux difficultés qui affectent structurellement la gestion des militaires. Tout d'abord, l'accélération des carrières issue de la réforme des statuts particuliers menée

(1) Cf. 4.2.2.2 supra.

(2) De 1988 à 2001 : +118,6 % d'emplois hors échelle A (-2,2 % pour les emplois militaires) et +77,3 % d'emplois hors échelle B à G (-10,9 % pour les emplois militaires).

en 1975 n'a guère abaissé l'âge d'accès à un niveau donné de responsabilités, alors que ceci était pourtant un des objectifs de cette réforme. Il apparaît ensuite une incompatibilité entre, d'une part, l'accélération de l'avancement, qui accroît les flux d'arrivée dans les grades de lieutenant-colonel et colonel, et, d'autre part, l'insuffisance des flux de sortie normaux de ces mêmes grades par promotion au généralat, départ spontané ou limite d'âge. La gestion des corps d'officiers ne peut en effet fonctionner durablement de façon satisfaisante qu'à la condition que les départs spontanés d'officiers de carrière soient nombreux dans la tranche d'âge de 35 à 50 ans environ. Mais tel n'a pas été le cas depuis 1975 et, afin d'éviter un engorgement des grades terminaux et un blocage de la gestion, il s'est avéré indispensable d'accroître les flux de départ en systématisant le conditionnalat pour les officiers généraux et en recourant à la retraite du grade supérieur, au congé spécial et à des promotions conditionnelles pour les officiers supérieurs. La fonction publique civile n'est pas non plus exempte de ce type de difficultés, comme l'attestent le recours à des repyramidages budgétaires ou la question récurrente des emplois dits de débouché. Au vu de ce constat, la commission estime que certaines inflexions pourraient être apportées à la politique d'application du statut général :

- au plan des fonctions exercées, ajuster plus strictement la pyramide hiérarchique au contenu des emplois à tenir. A cette revalorisation fonctionnelle des grades serait associée une revalorisation indiciaire, assortie d'un recouvrement plus large entre les derniers indices d'un grade et les premiers indices du grade supérieur. Ce recouvrement serait, d'une part, cohérent avec l'allongement des carrières consécutif au recul des limites d'âge. Il atténuerait, d'autre part, le couplage actuellement trop rigide entre avancement de grade et progression indiciaire qui, faisant de celui-là la condition de celle-ci, contribue à l'engorgement des grades supérieurs;

- généraliser l'avancement au choix, à l'intérieur de créneaux d'avancement élargis. La réforme indiciaire évoquée ci-dessus ôterait en effet à l'avancement à l'ancienneté une large part de son intérêt et de sa justification. Cela contribuerait en outre à redonner tout son prix à chaque progression de grade;

- réaliser une sélection plus progressive. L'avancement au choix permettrait en effet une sélection mieux répartie sur l'ensemble de la carrière et moins concentrée qu'actuellement sur l'accès aux grades de colonel et d'officier général. Elle devrait être assortie d'incitations et d'aides à un départ anticipé des armées offertes à ceux dont l'avancement de grade est significativement ralenti, et ce dès les grades d'officier subalterne. Les propositions relatives à la position statutaire de disponibilité et à l'institution d'un temps maximal de séjour dans certains grades d'officier constituent un premier pas en ce sens;

- réexaminer les volumes des recrutements d'officiers par les différentes filières;

- réduire le nombre de corps d'officiers. Cela favoriserait l'instauration d'une gestion par les compétences et paraît d'autant plus envisageable que nombre d'emplois en seconde partie de carrière peuvent être tenus indifféremment par des officiers appartenant à différents corps.

Un groupe de travail interarmées placé sous l'égide de la direction de la fonction militaire et du personnel civil pourrait approfondir ces orientations qui sont cohérentes avec la volonté gouvernementale de rénover la gestion des ressources humaines de l'Etat.

RÈGLES STATUTAIRES DE GESTION

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

NB : l'ensemble des propositions concernant les règles statutaires de gestion figure en annexe 3; seules les principales d'entre elles sont résumées ci-après.

Politique contractuelle : instituer un contrat de très longue durée, pouvant être proposé à l'issue d'un contrat initial et amener l'intéressé à la date de jouissance immédiate d'une pension de retraite, voire à la limite de la durée des services par contrat.

Harmoniser les règles applicables au personnel de carrière et aux militaires contractuels dans le domaine des positions statutaires.

Instituer un congé d'éducation offrant les mêmes facilités d'organisation de la vie familiale qu'un travail à 80%. Ce congé serait accordé sur demande agréée, et non de droit, et révoqué sans préavis si les nécessités du service le justifient.

Rémunération :

— inscrire dans le statut le principe selon lequel la position indiciaire des militaires ne saurait prendre en compte d'autres catégories que celles propres à la hiérarchie militaire, telle que la définit le statut général;

— accorder aux militaires engagés les mêmes garanties qu'au personnel de carrière en matière de transposition des mesures générales applicables aux fonctionnaires;

— adapter la rémunération afin qu'elle permette de mieux reconnaître le mérite et les résultats ainsi que les contraintes effectives d'exercice des fonctions.

Recrutement par contrat de spécialistes déjà formés et expérimentés (article 98-1) :

— élargir ce type de recrutement aux sous-officiers;

— ouvrir ce type de recrutement, et lui seul, aux ressortissants étrangers;

— porter la durée maximale des services à quinze ans.

Mieux encadrer les modalités de départ des armées :

— instituer un préavis de départ en retraite de trois mois pour les militaires ayant acquis droit à jouissance immédiate de leur pension ;

— ouvrir au personnel contractuel la possibilité de résilier son contrat dans les conditions suivantes :

- de droit pendant la période probatoire d'un contrat initial;

- sur demande agréée à l'issue de cette période probatoire et pendant une période ne pouvant excéder cinq ans à compter de la signature de l'engagement initial;
 - de droit à l'issue de cette deuxième période, sous réserve d'un préavis ne pouvant excéder douze mois;
- ouvrir à l'administration un droit de résiliation unilatérale encadré par décret :
- du contrat initial pendant la période probatoire ;
 - de tout contrat sous les mêmes conditions qu'actuellement (accès à l'état de militaire de carrière, réforme définitive pour raison de santé, motif disciplinaire...);
 - des seuls contrats de très longue durée, avec le même préavis que celui imposé à l'intéressé, pour d'autres motifs limitativement prévus (insuffisance professionnelle, échec définitif à certains examens, non-acquisition de qualifications...);
- généraliser la signature d'un engagement à rester en service pendant un temps minimal à l'issue de toute formation d'une certaine durée ou d'un certain coût. La rupture de cet engagement par l'intéressé ne pourrait intervenir qu'après agrément de l'administration et donnerait lieu au versement d'une indemnité compensatrice à l'Etat;
- clarifier et harmoniser les conditions de départ des armées après réussite à un concours de la fonction publique civile.

Limites d'âge et durées maximales des services :

— réviser les limites d'âge et durées maximales des services afin de permettre un allongement modéré des carrières (cf. l'appendice à l'annexe 3). Simplifier le dispositif et renforcer sa cohérence;

— inscrire dans le statut général une disposition ouvrant la possibilité d'instituer, dans les statuts particuliers, une durée maximale de service dans certains grades d'officier. L'officier ayant dépassé ce temps de grade bénéficierait de droit d'un congé de reconversion d'une année et serait mis à la retraite dès qu'il aurait acquis droit à liquider sa pension. Prévoir expressément que cette pension ne puisse être soumise à décote. Instituer un temps maximal de grade suffisant pour que les officiers recrutés tardivement puissent demeurer en service jusqu'à leur limite d'âge.

Reconversion :

- réduire à deux ans la période d'incompatibilité éventuelle entre un emploi privé et les fonctions exercées antérieurement dans les armées ;
- regrouper la loi n° 70-2 et les emplois réservés en un seul dispositif :
- ouvert à l'ensemble des militaires ayant effectué huit ans de services au moins;

- permettant aux intéressés d'être intégrés au choix dans un corps de fonctionnaires, avec reprise intégrale de leurs services militaires pour l'ancienneté.

Aides au départ :

— inscrire dans le statut général les dispositions des articles 5, 6 et 7 de la loi n° 75-1000.

Gestion des officiers généraux :

— instaurer une gestion plus fonctionnelle des officiers généraux tout en mettant un terme aux nominations et promotions conditionnelles. A cette fin, fixer pour les officiers généraux des limites d'âge identiques ou très légèrement supérieures à celle des colonels ou assimilés de chaque corps. Les intéressés pourraient être maintenus en service au-delà de cette limite d'âge pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir ;

— ces nouvelles dispositions devant rendre l'accès au généralat un peu plus tardif et restrictif, revaloriser les conditions de fin de carrière en ouvrant l'échelle-lettre B aux colonels anciens un an après le bénéfice du chevron A3 et l'échelle lettre C aux officiers généraux après un an dans le premier grade ;

— compléter les dispositions du statut général pour clarifier les modalités d'emploi et la situation statutaire des officiers généraux de la deuxième section rappelés à l'activité.

Application du statut général :

Confier à un groupe de travail interarmées, sous l'égide de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, le soin d'approfondir les orientations suivantes, relatives à la politique d'application du statut général :

— ajuster plus strictement la pyramide hiérarchique au contenu des emplois à tenir ;
— associer une revalorisation indiciaire à cette revalorisation fonctionnelle des grades ; instituer un recouvrement indiciaire plus large entre les grades ;

— généraliser l'avancement au choix, à l'intérieur de créneaux d'avancement élargis ;

— effectuer une sélection plus progressive, mieux répartie qu'actuellement sur l'ensemble de la carrière et assortie d'incitations et d'aides aux départs à mi-carrière ;

— réexaminer les volumes des recrutements d'officiers par les différentes filières ;

— réduire le nombre de corps d'officiers, afin notamment de favoriser l'instauration d'une gestion par les compétences.

ANNEXE 1

COMPOSITION DE LA COMMISSION

PRÉSIDENT

Monsieur Renaud Denoix de Saint Marc

Vice-président du conseil d'Etat

VICE-PRÉSIDENT

Amiral Alain Béreau

Inspecteur général des armées

MEMBRES

Madame Catherine Bergeal

Directrice des affaires juridiques au ministère de la défense

Contrôleur général des armées Jacques Blanc

Contrôle général des armées

Monsieur Bernard Boëne

Directeur général de l'enseignement et de la recherche aux écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan

Médecin général Jean-Pierre Bonsignour

Direction centrale du service de santé des armées

**Général de division Thierry de Bouteiller
puis général de brigade Louis Dubourdieu**

État-major de l'armée de terre

Général de brigade Jean Chaulet

Direction générale de la gendarmerie nationale

Madame Françoise Colloc'h

Directrice générale des ressources humaines du groupe AXA

Contrôleur général des armées Brigitte Debernardy

Secrétaire générale du conseil supérieur de la fonction militaire

Contre-amiral Pierre Devaux

État-major de la marine

Ingénieur général des essences Jean-Claude Dupuis

Service des essences des armées

Commissaire général de brigade aérienne Hervé de Laage de Meux

État-major de l'armée de l'air

Contrôleur général des armées Jean-Michel Palagos

Directeur de la fonction militaire et du personnel civil au ministère de la défense

Ingénieur général de l'armement Louis-Alain Roche

Délégation générale pour l'armement

Général de brigade aérienne Patrick de Rousiers

État-major des armées

Monsieur Pierre Saget

Conseiller auprès du ministre de l'éducation nationale

RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Contrôleur général des armées Patrick Larhant

Contrôle général des armées

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

Général d'armée Henri Bentegeat

Chef d'état-major des armées

Ingénieur général de l'armement Yves Gleizes

Délégué général pour l'armement

Madame Evelyne Ratte

Secrétaire générale pour l'administration

Général d'armée Bernard Thorette

Chef d'état-major de l'armée de terre

Amiral Jean-Louis Battet

Chef d'état-major de la marine

Général d'armée aérienne Richard Wolsztynski

Chef d'état major de l'armée de l'air

Monsieur Pierre Mutz

Directeur général de la gendarmerie nationale

Contrôleur général des armées Dominique Conort

Chef du contrôle général des armées

Médecin général Michel Meyran

Directeur central du service de santé des armées

Ingénieur général des essences Michel Schmitz

Directeur central du service des essences des armées

Général d'armée Jean-René Bachelet

Inspecteur général des armées (terre)

Général d'armée aérienne Gérard Resnier

Inspecteur général des armées (air)

Général d'armée Jean Rivière

Inspecteur général des armées (gendarmerie)

Ingénieur général de l'armement Jean-Paul Gillyboeuf

Inspecteur général des armées (armement)

Médecin général Jacques de Saint-Julien

Inspecteur général du service de santé des armées

Administrateur général des affaires maritimes Roger Bosc

Inspecteur général des services des affaires maritimes

Général de corps d'armée Guy Parayre

Major général de la gendarmerie nationale

Général de corps d'armée Louis Zeller

Directeur du personnel militaire de l'armée de terre

Vice-amiral d'escadre Philippe Sautter

Directeur du personnel militaire de la marine

Général de corps aérien Jean Raingard

Directeur du personnel militaire de l'armée de l'air

Général de division Henri-Charles Puyou

*Chef du service « ressources humaines »
à la direction générale de la gendarmerie nationale*

Ingénieur général de l'armement Louis-Alain Roche

Directeur des ressources humaines à la délégation générale pour l'armement

Médecin général Jean-François Gouteyron

*Sous-directeur « ressources humaines »
à la direction centrale du service de santé des armées*

Contrôleur général des armées Gérard Delbauffe

Président de la commission des recours des militaires

Contrôleur général des armées Gérard Bonnardot

Contrôle général des armées

Général de corps d'armée Marcel Valentin

*Gouverneur militaire de Paris,
ancien commandant de la KFOR au Kosovo*

Colonel Jean Baillaud et capitaine Hugues-Maryan Rietsch

Brigade franco-allemande

Capitaine Armel Dirou

Écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan

Lieutenant de vaisseau Anne-Florence Chandèze

Cabinet du chef d'état-major de la Marine

Commandant Vincent Breton

État-major de l'armée de l'Air

Capitaine Eric Steiger

Compagnie de gendarmerie départementale d'Angers

Major Georges Brunel

État-major de l'armée de terre

Major Jean-Luc Merckle

État-major de la force d'action navale

Major Daniel Rouvreau

Cabinet du chef d'état-major de l'armée de l'air

Major Serge Renambatz-Ichambe

Brigade territoriale de gendarmerie de Chevreuse

Monsieur Charles Cova

Député

et

Monsieur Bernard Grasset

Maire de Rochefort, ancien député,

*auteurs du rapport parlementaire sur « les actions destinées à renforcer le lien
entre la Nation et son armée »*

Monsieur Marcel Pochard

Conseiller d'Etat,

ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

Monsieur Antoine Fillette

Directeur des ressources humaines du groupe 3 SUISES

Madame Evelyne Berthelemy

Présidente de l'Association nationale des femmes de militaires (ANFEM)

et

Madame Florence de Haynin de Bry

*Présidente de l'Association de réflexion, d'information
et d'accueil des familles de militaires en activité (ARIA)*

**en compagnie de douze épouses de militaires des différentes armées
et catégories de personnel**

Monsieur Ian Andrews

Second sous-secrétaire d'État à la défense

et

Maréchal de l'air Sir Anthony Bagnall

*Vice-chef d'état-major des armées
au ministère de la défense britannique*

PROPOSITIONS RELATIVES AUX RÈGLES STATUTAIRES DE GESTION

1. STRUCTURE ET ORGANISATION DU STATUT GÉNÉRAL

- Regrouper dans un tronc commun les règles statutaires de gestion applicables à l'ensemble du personnel.
- Rassembler dans le corps du statut général les dispositions législatives actuellement éparses : loi relative au conseil supérieur de la fonction militaire, loi n° 75-1000, article 23 de la loi du 30 juin 2000 (recours administratif préalable).
- Regrouper dans un chapitre "Réserves" les dispositions statutaires applicables aux réservistes pendant leurs périodes d'activité, sans inclure dans le statut l'ensemble des dispositions de la loi sur les réserves. Supprimer du statut les dispositions devenues contradictoires avec cette dernière ou inadaptées depuis la suspension du service national.

2. RECRUTEMENT

2.1. Dispositions générales

- Harmoniser les conditions exigées des différentes catégories de militaires pour le recrutement, qui concernent actuellement cinq articles du statut. Regrouper dans un article unique les conditions relatives à la détention de la nationalité française et à la jouissance des droits civiques, ainsi que les références aux aptitudes exigées pour l'exercice de la fonction.
- Supprimer la durée minimale de trois ans imposée pour les contrats d'engagement des jeunes de moins de dix-huit ans.
- Abaisser l'âge minimal de recrutement à dix-sept ans dans tous les cas.

2.2. Recrutement par contrat de militaires "commissionnés" (actuel article 98-1)

- Conserver le principe d'un recrutement pour occuper "*des fonctions déterminées, à caractère scientifique, technique ou pédagogique*".
- Etendre ce type de recrutement aux emplois de sous-officiers.

- Ouvrir ce recrutement aux étrangers.
- Allonger la durée maximale des services à 15 ans.
- Adopter le terme d' "officiers commissionnés" et de "sous-officiers commissionnés" pour ce recrutement.
- Permettre aux militaires commissionnés parvenus en fin de contrat de conserver leur grade dans la réserve.

2.3. Volontariat dans les armées

- Ouvrir l'accès au volontariat dans les armées dès l'âge de 16 ans, pour des contrats de 6 à 12 mois renouvelables dans la limite totale de 5 années au maximum, en autorisant un fractionnement qui permette de suivre une formation en alternance.

3. ACCÈS AU STATUT DE MILITAIRE DE CARRIÈRE

- Maintenir les conditions requises actuellement pour accéder au statut de militaire de carrière : avoir accompli au moins quatre ans de services militaires effectifs dont une partie dans un grade de sous-officier.
- Maintenir la possibilité d'intégrer les officiers sous contrat dans un corps d'officiers de carrière.

4. POLITIQUE CONTRACTUELLE

- Instituer un contrat d'engagement de très longue durée, pouvant être proposé à l'issue du contrat initial et amener l'intéressé à la date de jouissance immédiate d'une pension de retraite, voire à la limite de la durée des services par contrat.
- Pour prolonger un engagement, éviter de recourir à une succession de contrats de très courte durée chacun.

5. AVANCEMENT

- Conserver le principe d'une promotion continue de grade à grade.
- Maintenir dans le statut général la disposition permettant d'instituer des créneaux d'avancement dans les statuts particuliers.
- Modifier l'article 43 du statut général pour permettre les nominations et promotions à titre temporaire, soit pour remplir des fonctions pendant une durée limitée, soit en temps de guerre.

6. RÉMUNÉRATIONS

- Inscrire dans le statut le principe selon lequel la position indiciaire des militaires ne saurait prendre en compte d'autres catégories que celles propres à la hiérarchie militaire, telle que la définit le statut général.

- Etendre aux militaires sous contrat, dans les termes employés pour les militaires de carrière, l'application simultanée des mesures générales affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'Etat (article 19- II et III).
- Adapter la rémunération afin qu'elle permette de mieux reconnaître le mérite et les résultats ainsi que les contraintes effectives d'exercice des fonctions.
- Ouvrir la possibilité de classer un militaire à un échelon plus avantageux que celui qui résulterait des services accomplis antérieurement, afin de pouvoir recruter des officiers sous contrat qualifiés avec une rémunération supérieure à celle du premier échelon de leur grade.

7. POSITIONS STATUTAIRES

- Créer un congé d'éducation permettant d'aménager le temps d'activité des militaires et offrant les mêmes facilités d'organisation de la vie familiale qu'un travail à 80 % :
 - ouverture d'un crédit d'une quarantaine de jours non travaillés par an, répartis en accord avec le chef de service, à raison par exemple d'une journée par semaine;
 - congé accordé sur demande agréée, et non de droit, par périodes d'un an, renouvelables dans la limite de 5 ans;
 - rémunération et droits à permissions diminués proportionnellement au nombre annuel de jours de congé;
 - congé révocable sans délai si les nécessités du service l'exigent.
- Réduire à trois le nombre de congés liés à l'état de santé et les rendre communs aux militaires de carrière et au personnel sous contrat. Ces trois congés seraient les suivants :
 - congé de maladie, position d'activité, obligatoire avant le passage dans les deux autres congés;
 - congé de longue maladie, position de non activité, congé purement médical en cas d'affection entraînant l'impossibilité d'exercer les fonctions et rendant nécessaire des traitements ou soins prolongés;
 - congé pour raison de santé, position de non-activité, à caractère social attribué en cas d'affection entraînant l'impossibilité d'exercer les fonctions et présentant un caractère invalidant et grave.

Les droits à tout ou partie de la solde ainsi que la durée sont notamment déterminés par l'imputabilité ou la non-imputabilité.

- Créer une position permettant, pour une durée maximale de deux ans au moins, de mettre un militaire à la disposition d'une personne publique ou privée afin de favoriser l'acquisition d'expérience pour les besoins du service ou pour répondre à un besoin particulier servant les intérêts de l'Etat. Supprimer le congé exceptionnel dans l'intérêt du service.
- Ouvrir à l'ensemble du personnel (officier ou sous-officier de carrière et personnel sous contrat de plus de 4 ans de services) la possibilité d'être placé en position de congé non rémunéré pour convenances personnelles.

- Supprimer le congé de fin de services.
- Modifier comme suit les dispositions relatives aux congés du personnel navigant :
 - réduire à trois ans la durée maximale du congé de l'article 63 pour les officiers;
 - ouvrir, sur demande agréée, le congé de l'article 64 aux militaires de carrière de toutes les armées ou services lorsqu'il est accordé pour services aériens exceptionnels; l'ouvrir à l'ensemble du personnel navigant lorsqu'il fait suite à des services aériens commandés ayant entraîné une invalidité d'au moins 40 %;
 - ouvrir, sur demande agréée, le congé de l'article 86 à l'ensemble du personnel navigant sous contrat, officier ou engagé, ayant accompli dix-sept ans de services au moins.

8. LIMITES D'AGE ET DURÉES MAXIMALES DES SERVICES

- Réviser les limites d'âge et durées maximales des services afin de permettre un allongement modéré des carrières. Simplifier le dispositif et renforcer sa cohérence (*cf.* l'appendice à la présente annexe).
- Conserver l'inscription dans le statut des limites d'âge et durées maximales des services, par corps et grade.
- Inscrire dans le statut général une disposition permettant d'instituer une durée maximale de service dans certains grades d'officier. L'officier ayant dépassé ce temps de grade bénéficierait de droit d'un congé de reconversion d'une année et serait mis à la retraite dès qu'il aurait acquis droit à liquider sa pension. Prévoir expressément que cette pension ne puisse être soumise à décote. Fixer un temps maximal dans le grade suffisant pour que les officiers recrutés tardivement puissent demeurer en service jusqu'à leur limite d'âge.

9. RECONVERSION ET AIDES AU DÉPART

9.1. Congé de reconversion

- Inscrire le congé de reconversion dans les positions de non-activité. Porter sa durée maximale à douze mois. Supprimer, en conséquence, le congé complémentaire de reconversion.

9.2. Règles de déontologie en cas de reconversion dans le secteur privé

- Sans préjuger de l'évolution ultérieure des règles de déontologie, retenir les principes suivants :
 - prévoir que la commission de déontologie rende ses avis au regard des interdictions que pose actuellement l'article 432-13 du code pénal. Le ministre de la défense pourrait, au-delà, se voir conférer la faculté de notifier à l'intéressé le caractère incompatible de son activité au vu de considérations tirées de l'intérêt du service;
- réduire le délai de viduité de cinq ans à deux ans.

- compte-tenu du nombre élevé de militaires qui quittent chaque année les armées pour exercer une activité privée, prévoir la compétence d'une commission spécialisée ainsi que la délimitation précise des catégories de militaires tenues de la saisir, selon un critère associant le niveau hiérarchique, le corps d'appartenance et les fonctions exercées antérieurement.

9.3. Accès des militaires aux trois fonctions publiques civiles

- Prévoir dans le statut général une possibilité d'intégration dans un corps civil d'accueil suite à détachement.
- Regrouper la loi n° 70-2 et les emplois réservés en un seul dispositif, ouvert à tous les militaires ayant effectué huit ans de services au moins et permettant aux intéressés d'être intégrés au choix dans un corps de fonctionnaires après un stage probatoire. Pendant le stage, l'intéressé percevrait une rémunération globale au moins égale à celle qui aurait été perçue en demeurant en position d'activité dans les armées. Les services militaires seraient intégralement repris pour l'ancienneté, quelle que soit la catégorie – A, B ou C – du nouvel emploi.
- Prévoir de même une reprise intégrale des services militaires pour l'ancienneté en cas de réussite à un concours interne ou externe.

9.4. Autres aides au départ

- Inscrire dans le statut général les dispositions des articles 5, 6 et 7 de la loi n° 75 – 1000.
- Modifier le régime de la disponibilité (article 62 du statut) : réduction de sa durée; radiation des cadres à l'issue; rémunération améliorée, mais soumise à condition de cumul avec les émoluments perçus par ailleurs.
- Inscrire dans le statut général une disposition exceptionnelle prévoyant que, pour une période de quelques années, à préciser, et par dérogation aux dispositions des articles 40 et 47, les militaires ayant acquis des droits à pension de retraite à jouissance immédiate pourraient bénéficier d'une promotion ou nomination subordonnée à la date de leur départ à la retraite dans des conditions que préciserait un décret en Conseil d'Etat. Le nombre de promotions ainsi prononcées devrait être contingenté pour chaque année et aller décroissant pour s'annuler en fin de période.

10. GESTION DES OFFICIERS GÉNÉRAUX

- Instaurer une gestion plus fonctionnelle des officiers généraux, tout en mettant un terme aux nominations et promotions conditionnelles. A cette fin, fixer pour les officiers généraux des limites d'âge identiques ou très légèrement supérieures à celle des colonels ou assimilés de chaque corps (*cf.* l'appendice à la présente annexe). Les intéressés pourraient être maintenus en service au delà de leur limite d'âge pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir, sans pouvoir dépasser pour autant un âge fixé pour chaque corps.

- Accompagner la suppression des nominations conditionnelles par les mesures suivantes :
 - consentir un sursis temporaire⁽¹⁾ afin de régulariser progressivement la situation des officiers généraux qui servent actuellement à titre conditionnel;
 - assortir le congé spécial de conditions de rémunération plus attractives et permettre notamment de cumuler le traitement afférent avec d'autres émoluments publics ou privés à concurrence de la rémunération qui serait perçue en position d'activité;
 - promouvoir l'accès des officiers généraux à des emplois civils, en leur ouvrant notamment la voie d'accès à la fonction publique proposée pour remplacer la loi 70-2;
 - afin de compenser un accès au généralat un peu plus tardif et restrictif, ouvrir l'accès à l'échelle-lettre B aux colonels anciens un an après le bénéfice du chevron A3, et à l'échelle-lettre C aux officiers généraux un an après leur nomination au premier grade d'officier général.
- Compléter l'article 72 du statut afin de clarifier la situation statutaire et les modalités d'emploi des officiers généraux de la deuxième section rappelés à l'activité.
- Prévoir que le ministre puisse déléguer la présidence des conseils supérieurs d'armée et de service aux chefs d'état-major et directeurs de service, notamment pour les travaux préparatoires aux propositions de nomination et promotion des officiers généraux, ceci afin d'éviter tout risque de contestation ultérieure de ces nominations ou promotions.
- Conserver la règle de l'élévation aux rangs et appellations de général de corps d'armée et de général d'armée (ou équivalents) prévue par l'article 5 du statut général. Abroger le décret-loi du 6 juin 1939.
- Modifier l'article 77 du statut général concernant les nominations au titre de la deuxième section afin de supprimer la considération relative aux besoins de l'encadrement en temps de guerre, leur contingentement restant du ressort du ministre.

11. CESSATION DE L'ÉTAT DE MILITAIRE

- Instituer un préavis de départ en retraite de trois mois pour les militaires ayant acquis droit à jouissance immédiate de leur pension.
- Ouvrir au personnel contractuel la possibilité de résilier son contrat dans les conditions suivantes :
 - de droit pendant la période probatoire d'un contrat initial,
 - sur demande agréée à l'issue de cette période probatoire et pendant une période ne pouvant excéder cinq ans à compter de la signature de l'engagement initial,
 - de droit à l'issue de cette deuxième période, sous réserve d'un préavis fonction de la durée du contrat mais ne pouvant excéder douze mois.
- Ouvrir à l'administration un droit de résiliation unilatérale encadré par décret :
 - du contrat initial pendant la période probatoire,

(1) A hauteur de 40 postes environ pour les officiers des armes et une cinquantaine pour les corps des services et de la délégation générale pour l'armement.

- de tout contrat sous les mêmes conditions qu'actuellement (accès à l'état de militaire de carrière, réforme définitive pour raison de santé, motif disciplinaire...),
- des seuls contrats de très longue durée, avec le même préavis que celui imposé à l'intéressé, pour d'autres motifs limitativement prévus (insuffisance professionnelle, échec définitif à certains examens, non-acquisition de qualifications...).
- Généraliser la signature d'un engagement à rester en service pendant un temps minimal à l'issue de toute formation d'une certaine durée ou d'un certain coût. La rupture de cet engagement par l'intéressé ne pourrait intervenir qu'après agrément de l'administration et donnerait lieu au versement d'une indemnité compensatrice à l'Etat.
- Instituer, pour l'ensemble des militaires, les règles suivantes, relatives au départ des armées en cas de réussite à un concours de la fonction publique civile:
 - tout militaire satisfaisant aux conditions d'inscription a le droit de se présenter aux concours d'accès internes et externes aux trois fonctions publiques civiles;
 - le militaire qui souhaite bénéficier de sa réussite à un concours est tenu soit de présenter sa démission ou demander sa mise à la retraite, soit de demander à bénéficier d'un détachement d'une durée maximale d'une année;
 - la demande de démission, mise à la retraite ou détachement est satisfaite de droit sous trois conditions : que le militaire ait, d'une part, informé l'autorité de son inscription au concours; qu'il ne soit pas soumis, d'autre part, à un lien au service particulier après formation; qu'il ait enfin accompli quatre années de services au moins;
 - si l'une de ces trois conditions n'est pas remplie, ce sont alors les règles de droit commun du détachement, de la démission ou de la mise à la retraite qui s'appliquent.

12. POLITIQUE D'APPLICATION DU STATUT GÉNÉRAL

Confier à un groupe de travail interarmées, sous l'égide de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, le soin d'approfondir les orientations suivantes, relatives à la politique d'application du statut général :

- Ajuster plus strictement la pyramide hiérarchique au contenu des emplois à tenir;
- Associer une revalorisation indiciaire à cette revalorisation fonctionnelle des grades; instituer un recouvrement indiciaire plus large entre les grades;
- Généraliser l'avancement au choix, à l'intérieur de créneaux d'avancement élargis;
- Effectuer une sélection plus progressive, mieux répartie qu'actuellement sur l'ensemble de la carrière et assortie d'incitations et d'aides aux départs à mi-carrière;
- Réexaminer les volumes des recrutements d'officiers par les différentes filières;
- Réduire le nombre de corps d'officiers, afin notamment de favoriser l'instauration d'une gestion par les compétences.

APPENDICE
A L'ANNEXE 3

LIMITES D'AGES ET DURÉES MAXIMALES DES SERVICES

1. PROPOSITIONS DE LIMITES D'AGE ET DE DURÉES MAXIMALES DES SERVICES

1.1. Officiers de carrière

OFFICIERS SUBALTERNES ET SUPÉRIEURS	OFFICIERS SUBALTERNES OU ASSIMILÉS	COMMANDANT OU ASSIMILÉ	LIEUTENANT- COLONEL OU ASSIMILÉ	COLONEL OU ASSIMILÉ
Officiers des armes de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air (sauf officiers de l'air)	57			
	(+ 5)	(+ 3 à + 5)	(+ 1 à + 3)	(0 à + 1)
Officiers de l'air	50		54	
	(+ 3)	(+ 2)	(+ 4)	(+ 1)
Officiers de gendarmerie	57			58
	(+ 2)	(+ 1)	(0)	(0)
Officiers du cadre spécial - Commissaires - Officiers des corps techniques et administratifs Ingénieurs des essences Administrateurs des affaires maritimes Aumôniers militaires	60			
	(+ 4 à + 5)	(+ 2 à + 3)	(0 à + 1)	(0)
Médecins - Pharmaciens-chimistes Vétérinaires-biologistes - Chirurgiens-dentistes	60			
	(+ 1 à + 4)			
MITHA officiers	57			
	(0)			
Ingénieurs de l'armement - Ingénieurs des études et techniques de l'armement - Ingénieurs des études techniques des travaux maritimes - Officiers greffiers Professeurs de l'enseignement maritime	64			
	(+ 2 à + 4)			

OFFICIERS GÉNÉRAUX	GÉNÉRAL DE BRIGADE OU ASSIMILÉ	GÉNÉRAL DE DIVISION OU ASSIMILÉ	AGE MAXIMAL DE MAINTIEN EN 1^{re} SECTION
Officiers des armes de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air (sauf officiers de l'air)	57	58	61
Officiers de l'air	54	55	61
Officiers de gendarmerie	58		61
Officiers du cadre spécial - Commissaires - Officiers des corps techniques et administratifs - Ingénieurs des essences Administrateurs des affaires maritimes	60		62
Contrôle général des armées - Ingénieurs de l'armement Ingénieurs des études et techniques de l'armement Ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes Professeurs de l'enseignement maritime	64		65
Médecins chefs des services (et équivalents Pharmaciens-chimistes Vétérinaires-biologistes - Chirurgiens-dentistes)	Classe normale 60	Hors classe 61	63

1.2. Sous-officiers de carrière

	SERGEANT OU ÉQUIVALENT	SERGEANT-CHEF OU ÉQUIVALENT	ADJUDANT OU ÉQUIVALENT	ADJUDANT- CHEF OU ÉQUIVALENT	MAJOR OU ÉQUIVALENT
Sous-officiers de carrière terre, marine, air (non personnel navigant) CSTA de la gendarmerie	45 (+ 3)		50 (+ 3)	56 (+ 1)	57 (+ 1)
Sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air	45 (+ 3)		50 (+ 3)		
Sous-officiers de gendarmerie	56 (+ 1)				57 (+ 1)
MITHA sous-officiers	57 (0)				
Sous-officiers du SEA	60 (0 à + 2)				
Autres corps	64 (+ 4)				

Les corps en extinction conservent leur limite d'âge actuelle.

1.3. Militaires sous contrat

CATÉGORIES	DURÉE MAXIMALE DES SERVICES
Officiers sous contrat	20 ans (0)
Militaires engagés	25 ans (+ 3)
Militaires "commissionnés" servant sous contrat (article 98-1)	15 ans (+5)

2. COMMENTAIRES

La démarche d'ensemble consiste :

— à reculer globalement les limites d'âge, en s'attachant toutefois à ne risquer ni un vieillissement excessif ni un blocage de la gestion. Par conséquent, les évolutions sont en général plus modérées lorsqu'elles concernent les grades terminaux. Le recul est de deux à trois ans en moyenne ;

— à simplifier le dispositif des limites d'âge et à en réduire les disparités, mais sans méconnaître les conditions particulières dans lesquelles les divers corps exercent leur mission.

2.1. Officiers de carrière

2.1.1. Officiers des armes

Il est proposé une limite d'âge unique de 57 ans pour tous les grades d'officiers subalternes et supérieurs de l'ensemble des armées, soit un recul de un à cinq ans dans la majorité des cas et le statu quo dans quelques cas. Toutefois, la limite d'âge des colonels de gendarmerie reste de 58 ans et les officiers du personnel navigant de l'armée de l'air conservent des limites d'âge plus basses, mais reculées de un à quatre ans.

La limite d'âge des officiers subalternes devient supérieure d'un an à celle des adjudants-chefs et égale à celle des majors afin d'éviter que les sous-officiers ne soient pénalisés en termes de durée de carrière lorsqu'ils sont promus officiers tardivement.

La limite d'âge des officiers généraux est égale ou supérieure d'un an à celle des colonels ou assimilés.

2.1.2. Autres officiers

Un ensemble de corps⁽¹⁾ ont actuellement des limites d'âge très proches mais non identiques. Il est proposé pour ces corps une limite d'âge unique de 60 ans pour tous les grades, supérieure de trois ans à celle des officiers des armes. L'évolution est de quatre à cinq ans pour les premiers grades.

Les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) officiers conservent leur limite d'âge actuelle de 57 ans car elle a été déterminée en se référant aux corps homologues de la fonction publique hospitalière.

(1) Officiers du cadre spécial, médecins, commissaires, officiers du corps technique et administratif, ingénieurs des essences, administrateurs des affaires maritimes, aumôniers militaires.

Enfin, quelques autres corps à vocation plus sédentaire ont actuellement des limites d'âge supérieures à 60 ans qu'il est proposé de porter à 64 ans.

2.2 Sous-officiers de carrière

Un premier ensemble homogène est constitué, comme actuellement, des sous-officiers de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air (personnel non navigant) et du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie. Leurs limites d'âge sont reculées de trois ans pour les premiers grades et d'un an pour les grades terminaux.

Le personnel navigant de l'armée de l'air conserve des limites d'âge particulières. Elles sont toutefois reculées uniformément de trois ans.

Les limites d'âge des sous-officiers de gendarmerie sont uniformément reculées d'un an. Celles du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie demeurent identiques à celles des sous-officiers des trois armées, ce personnel n'ayant pas vocation à effectuer une carrière complète dans les grades de sous-officier subalterne.

Les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) sous-officiers conservent leur limite d'âge actuelle de 57 ans car elle a été déterminée en se référant aux corps homologues de la fonction publique hospitalière.

Les sous-officiers du service des essences des armées voient leur limite d'âge actuelle reculée de deux ans pour le premier grade et maintenue à 60 ans pour les autres grades.

Il est enfin proposé de maintenir ou reculer à 64 ans les limites d'âge des autres corps⁽¹⁾, à l'exception de celles des corps en extinction qui ne seraient pas modifiées.

L'on aboutit ainsi, pour la quasi-totalité des sous-officiers, à une limite d'âge de 56 ans pour le grade d'adjudant-chef et 57 ans pour celui de major, la différence concourant à l'attractivité de ce dernier grade.

2.3 Militaires sous contrat

Il est proposé de ne pas modifier la durée maximale des services des officiers sous contrat, actuellement fixée à 20 ans. Ces derniers ont en effet vocation à effectuer des carrières courtes, sachant qu'ils conservent la possibilité d'être intégrés dans les corps d'officiers de carrière et d'effectuer ainsi une carrière longue. En outre, la réforme des retraites n'a pas remis en cause l'ouverture de leur droit à pension dès qu'ils ont atteint la durée maximale des services.

Il est proposé de porter de 22 à 25 ans la durée maximale des services des engagés. Cette évolution est cohérente avec le recul des limites d'âge des sergents et sergents-chefs et répond à un objectif de fidélisation.

Il est enfin proposé de porter de 10 à 15 ans la durée maximale des services des militaires "commissionnés" recrutés en application de l'article 98-1 du statut général. L'expérience

(1) Musiciens, commis-greffiers, maîtres-ouvriers.

montre en effet qu'une période de 10 ans ne permet pas de tirer le meilleur parti des compétences de ces spécialistes.

3. MODALITÉS DE LA TRANSITION

La loi portant réforme des retraites dispose que les modalités de calcul de la retraite sont celles en vigueur le jour où l'intéressé a acquis droit à liquider sa pension⁽¹⁾. Il en résulte tout d'abord que les militaires actuellement en service qui ont déjà acquis ce droit, soit 28 % des officiers et 51% des sous-officiers, verront leur pension liquidée sur la base des dispositions antérieures à la réforme. Les autres atteindront en règle générale leur limite d'âge une dizaine d'années environ, voire plus, après avoir acquis droit à liquidation. Les premiers militaires concernés par l'allongement de la durée de cotisation arriveront ainsi à leur limite d'âge ou de durée de services en 2010 au plus tôt⁽²⁾, à l'exception du personnel navigant de l'armée de l'air et des officiers sous contrat. Au terme de l'évolution de la durée de cotisation, la condition de 164 trimestres s'appliquera aux militaires ayant acquis droit à pension en 2012 et qui atteindront donc leur limite d'âge vers 2020 et au-delà.

Au vu de ce constat, il apparaît possible de prévoir un recul très progressif des limites d'âge et durées maximales des services. Il pourrait débiter en 2005 pour s'étendre jusqu'à 2012, et au-delà si cela est nécessaire pour éviter de perturber trop fortement la gestion. Dans ce cadre, le recul des limites d'âge pourrait s'effectuer :

— soit par évolutions successives, par exemple d'un an tous les deux ou trois ans, applicables à l'ensemble des militaires d'un corps et grade donnés ,

— soit d'un seul mouvement, la progressivité étant alors rendue possible en appliquant un recul différencié en fonction de l'âge des intéressés. Dans cette hypothèse, plus les militaires d'un grade donné sont jeunes, plus leur nouvelle limite d'âge sera élevée.

(1) Article 5-VI de la loi du 21 août 2003.

(2) Pour un âge d'entrée en service de 21 ans, légèrement supérieur aux moyennes actuelles qui sont de 20 ans et 7 mois pour les officiers et de 20 ans et 1 mois pour les sous-officiers.

RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES DANS LE RAPPORT

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ÉTAT MILITAIRE

Résumé des propositions

Inscrire en préambule du statut général les principes fondamentaux de l'état militaire : loyalisme, neutralité, discipline, disponibilité, primauté de l'intérêt collectif.

1. DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Résumé des propositions

Droit d'expression : supprimer l'autorisation préalable prévue par l'article 7 du statut; appliquer le régime de droit commun de la fonction publique (obligation de discrétion professionnelle, respect du secret, devoir de réserve).

Introduction de publications dans les enceintes militaires :

— supprimer la possibilité d'interdire certaines publications dans les enceintes militaires;

— instituer la possibilité de restreindre ou d'interdire l'utilisation par les militaires de moyens de communication, tant personnels que collectifs, afin de préserver la sécurité ou la confidentialité des opérations militaires.

Liberté de résidence et de circulation : maintenir le régime en vigueur.

Liberté de mariage : supprimer l'autorisation préalable de mariage avec un conjoint étranger; instituer un régime de déclaration simple, applicable au mariage, au pacte civil de solidarité et au concubinage avec un ressortissant étranger.

Adhésion à un parti politique : maintenir le régime en vigueur.

Exercice de mandats électifs : maintenir l'incompatibilité entre la position d'activité et l'exercice d'un mandat électif.

Jurys d'assises : supprimer, sauf pour les militaires de la gendarmerie, l'incompatibilité de l'état militaire avec les fonctions de juré.

Exercice d'activités privées lucratives : maintenir le régime en vigueur qui correspond au droit commun de la fonction publique.

Profession du conjoint : supprimer l'obligation de déclarer la profession du conjoint; prévoir seulement, dans le statut général, la possibilité d'inscrire cette obligation dans les statuts particuliers des corps dont la mission le justifierait.

Syndicats et associations professionnelles : maintenir l'interdiction de constituer des groupements à caractère syndical et d'adhérer à des groupements professionnels.

Autres associations :

— supprimer l'obligation de déclarer la prise de responsabilités dans une association;

— supprimer la possibilité d'imposer à un militaire d'abandonner ses responsabilités dans une association, voire de démissionner de l'association.

2. PROTECTIONS ET GARANTIES

Résumé des propositions

Imputabilité au service des décès et infirmités : modifier le code des pensions militaires d'invalidité afin que soit reconnue imputable au service toute blessure résultant d'un accident survenu entre le début et la fin d'une mission opérationnelle, y compris les opérations d'expertise ou d'essai, ou d'entraînement ou en escale, sauf si l'accident résulte d'une faute de la victime détachable du service.

Militaires engagés radiés des cadres pour infirmité imputable au service : accorder à ce personnel un droit à pension de retraite quelle que soit la durée des services accomplis, comme c'est déjà le cas pour les militaires de carrière et les officiers sous contrat.

Fonds de prévoyance :

— réduire le montant des cotisations;

— élargir la vocation de ces fonds à la solidarité.

Protection juridique : appliquer les dispositions en vigueur sans rigorisme, notamment lorsqu'un militaire est poursuivi au pénal pour mise en danger de la vie d'autrui ou doit comparaître devant une juridiction internationale.

Traitement des accidents graves : instituer, comme il en existe pour les accidents aériens, un bureau enquêtes-accidents, rattaché aux inspecteurs généraux, compétent pour enquêter sur les accidents graves terrestres et maritimes.

Perte automatique du grade à la suite de certaines condamnations pénales : appliquer aux militaires le régime, moins sévère, dont relèvent les fonctionnaires.

Usage de la force en opérations extérieures : prendre des dispositions législatives prévoyant que n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Droits de la défense en matière disciplinaire : inscrire ces droits dans le statut général.

Echelle des sanctions :

- homogénéiser les sanctions applicables aux différentes catégories de militaires;
- fusionner les punitions disciplinaires et les sanctions statutaires au sein d'une échelle unique de sanctions disciplinaires réparties en trois groupes ;
- instituer, au sein du deuxième groupe, de nouvelles sanctions ayant une incidence pécuniaire, comme en prévoit le régime disciplinaire de la fonction publique civile;
- rendre le retrait d'emploi par mise en non-activité applicable à tous les militaires et limiter sa durée maximale à un an.

La nouvelle échelle des sanctions se présenterait ainsi :

Premier groupe :

- avertissement ;
- consigne ;
- réprimande ;
- blâme ;
- arrêts.

Deuxième groupe :

- blâme du ministre ;
- exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours ;
- abaissement temporaire ou définitif d'échelon ;
- radiation du tableau d'avancement.

Troisième groupe :

- retrait d'emploi par mise en non-activité (limité à un an et applicable à tous les militaires, qu'ils aient ou non droit à jouissance immédiate de leur pension);
- radiation des cadres ou résiliation du contrat.

Récompenses : instituer des récompenses ayant une incidence pécuniaire.

Procédure disciplinaire :

- sanctions du premier groupe : procédure contradictoire;
- sanctions du deuxième groupe : après avis simple d'un conseil de discipline pouvant être réuni à bref délai;
- sanctions du troisième groupe : après avis simple d'un conseil d'enquête; lorsque la radiation des cadres ou la résiliation du lien est demandée, prévoir toutefois un avis conforme du conseil dans le seul cas des militaires n'ayant pas acquis droit à jouissance immédiate de leur pension, sans qu'un avis défavorable du conseil puisse empêcher l'autorité de prendre une sanction de gravité moindre.

Cumul de sanctions disciplinaires : restreindre les possibilités de cumul de sanctions disciplinaires au seul cumul des arrêts avec une sanction du deuxième ou du troisième groupe.

Sanctions professionnelles : étendre le champ des sanctions professionnelles et les utiliser préférentiellement chaque fois que la faute ne met pas en cause la discipline proprement dite.

Régime de la suspension : appliquer aux militaires le régime de droit commun de la fonction publique.

3. CONCERTATION

Résumé des propositions

Objet et principes fondamentaux de la concertation : les inscrire dans le statut général - objet de la concertation - rôle consultatif des instances - économie générale du dispositif de concertation - champ de compétence des instances - mode de désignation de leurs membres.

Economie générale du dispositif de concertation :

- conserver les instances locales et nationales actuelles ;
- laisser l'organisation d'instances régionales à la diligence des chefs d'état-major ou directeurs de service.

Champ de compétence des instances :

- doit inclure toute la condition militaire et exclure les questions relatives à l'organisation, à la préparation ou à l'emploi des forces ;
- supprimer l'obligation, mais laisser la possibilité, de saisir préalablement les CFM de toute question soumise au CSFM.

Désignation des membres des conseils :

- tirer au sort les membres des CFM parmi les membres élus des instances locales;
- faire élire les membres du CSFM par les CFM.

Présidence des conseils de la fonction militaire (d'armée ou service) : la confier en droit aux chefs d'état-major et directeurs, ainsi que la convocation et la fixation de l'ordre du jour des sessions, en en tenant le ministre informé - le ministre pouvant décider de présider un CFM extraordinaire ou d'inscrire une question à l'ordre du jour des CFM.

Ordre du jour des sessions : à la fin de chaque session, consulter les membres des CFM et du CSFM sur l'ordre du jour de la session suivante.

Conditions d'exercice des mandats : prendre les mesures pratiques de nature à les améliorer (formation, dispenses de service, moyens de communication...).

Compléter le dispositif de concertation : en instituant un haut conseil de la fonction militaire, composé d'un très petit nombre de personnalités civiles reconnues, chargé d'étudier l'évolution de la condition militaire au regard de la situation constatée dans le monde civil et d'en faire rapport au président de la République et au Premier ministre.

4. RÈGLES STATUTAIRES DE GESTION RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

NB : l'ensemble des propositions concernant les règles statutaires de gestion figure en annexe 3; seules les principales d'entre elles sont résumées ci-après.

Politique contractuelle : instituer un contrat de très longue durée, pouvant être proposé à l'issue d'un contrat initial et amener l'intéressé à la date de jouissance immédiate d'une pension de retraite, voire à la limite de la durée des services par contrat.

Harmoniser les règles applicables au personnel de carrière et aux militaires contractuels dans le domaine des positions statutaires.

Instituer un congé d'éducation offrant les mêmes facilités d'organisation de la vie familiale qu'un travail à 80%. Ce congé serait accordé sur demande agréée, et non de droit, et révoqué sans préavis si les nécessités du service le justifient.

Rémunération :

- inscrire dans le statut le principe selon lequel la position indiciaire des militaires ne saurait prendre en compte d'autres catégories que celles propres à la hiérarchie militaire, telle que la définit le statut général;

- accorder aux militaires engagés les mêmes garanties qu'au personnel de carrière en matière de transposition des mesures générales applicables aux fonctionnaires;
- adapter la rémunération afin qu'elle permette de mieux reconnaître le mérite et les résultats ainsi que les contraintes effectives d'exercice des fonctions.

Recrutement par contrat de spécialistes déjà formés et expérimentés
(article 98-1) :

- élargir ce type de recrutement aux sous-officiers;
- ouvrir ce type de recrutement, et lui seul, aux ressortissants étrangers;
- porter la durée maximale des services à quinze ans.

Mieux encadrer les modalités de départ des armées :

— instituer un préavis de départ en retraite de trois mois pour les militaires ayant acquis droit à jouissance immédiate de leur pension ;

— ouvrir au personnel contractuel la possibilité de résilier son contrat dans les conditions suivantes :

- de droit pendant la période probatoire d'un contrat initial;
 - sur demande agréée à l'issue de cette période probatoire et pendant une période ne pouvant excéder cinq ans à compter de la signature de l'engagement initial;
 - de droit à l'issue de cette deuxième période, sous réserve d'un préavis ne pouvant excéder douze mois;
- ouvrir à l'administration un droit de résiliation unilatérale encadré par décret :
- du contrat initial pendant la période probatoire ;
 - de tout contrat sous les mêmes conditions qu'actuellement (accès à l'état de militaire de carrière, réforme définitive pour raison de santé, motif disciplinaire...);
 - des seuls contrats de très longue durée, avec le même préavis que celui imposé à l'intéressé, pour d'autres motifs limitativement prévus (insuffisance professionnelle, échec définitif à certains examens, non-acquisition de qualifications...);

— généraliser la signature d'un engagement à rester en service pendant un temps minimal à l'issue de toute formation d'une certaine durée ou d'un certain coût. La rupture de cet engagement par l'intéressé ne pourrait intervenir qu'après agrément de l'administration et donnerait lieu au versement d'une indemnité compensatrice à l'Etat;

— clarifier et harmoniser les conditions de départ des armées après réussite à un concours de la fonction publique civile.

Limites d'âge et durées maximales des services :

— réviser les limites d'âge et durées maximales des services afin de permettre un allongement modéré des carrières (*cf.* l'appendice à l'annexe 3). Simplifier le dispositif et renforcer sa cohérence;

— inscrire dans le statut général une disposition ouvrant la possibilité d'instituer, dans les statuts particuliers, une durée maximale de service dans certains grades d'officier. L'officier ayant dépassé ce temps de grade bénéficierait de droit d'un congé de reconversion d'une année et serait mis à la retraite dès qu'il aurait acquis droit à liquider sa pension. Prévoir expressément que cette pension ne puisse être soumise à décote. Instituer un temps maximal de grade suffisant pour que les officiers recrutés tardivement puissent demeurer en service jusqu'à leur limite d'âge.

Reconversion :

— réduire à deux ans la période d'incompatibilité éventuelle entre un emploi privé et les fonctions exercées antérieurement dans les armées ;

- regrouper la loi n° 70-2 et les emplois réservés en un seul dispositif :
 - ouvert à l'ensemble des militaires ayant effectué huit ans de services au moins ;
 - permettant aux intéressés d'être intégrés au choix dans un corps de fonctionnaires, avec reprise intégrale de leurs services militaires pour l'ancienneté.

Aides au départ :

— inscrire dans le statut général les dispositions des articles 5, 6 et 7 de la loi n° 75-1000.

Gestion des officiers généraux :

— instaurer une gestion plus fonctionnelle des officiers généraux tout en mettant un terme aux nominations et promotions conditionnelles. A cette fin, fixer pour les officiers généraux des limites d'âge identiques ou très légèrement supérieures à celle des colonels ou assimilés de chaque corps. Les intéressés pourraient être maintenus en service au-delà de cette limite d'âge pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir ;

— ces nouvelles dispositions devant rendre l'accès au généralat un peu plus tardif et restrictif, revaloriser les conditions de fin de carrière en ouvrant l'échelle-lettre B aux colonels anciens un an après le bénéfice du chevron A3 et l'échelle lettre C aux officiers généraux après un an dans le premier grade ;

— compléter les dispositions du statut général pour clarifier les modalités d'emploi et la situation statutaire des officiers généraux de la deuxième section rappelés à l'activité.

Application du statut général :

Confier à un groupe de travail interarmées, sous l'égide de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, le soin d'approfondir les orientations suivantes, relatives à la politique d'application du statut général :

— ajuster plus strictement la pyramide hiérarchique au contenu des emplois à tenir ;

- associer une revalorisation indiciaire à cette revalorisation fonctionnelle des grades; instituer un recouvrement indiciaire plus large entre les grades;
- généraliser l'avancement au choix, à l'intérieur de créneaux d'avancement élargis;
- effectuer une sélection plus progressive, mieux répartie qu'actuellement sur l'ensemble de la carrière et assortie d'incitations et d'aides aux départs à mi-carrière;
- réexaminer les volumes des recrutements d'officiers par les différentes filières;
- réduire le nombre de corps d'officiers, afin notamment de favoriser l'instauration d'une gestion par les compétences.