

N° 4933⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant
l'organisation militaire**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(11.12.2002)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Jean-Paul RIPPINGER, Rapporteur; M. François BAUSCH, M. Alex BODRY, M. Willy BOURG, M. Emile CALMES, Mme Lydie ERR, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Jean-Pierre KOEPP, M. Nico LOES et M. Claude WISELER, Membres.

*

Le projet de loi sous examen a été déposé à la Chambre des Députés le 29 mars 2002. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a avisé le projet en date du 16 mai 2002. Le Conseil d'Etat a émis un premier avis le 18 juin 2002. En date du 26 novembre 2002, il a émis un avis complémentaire.

Dans sa réunion du 10 juin 2002, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense a nommé M. Jean-Paul Rippinger comme rapporteur du projet de loi No 4933. Lors de cette même réunion la Commission a procédé à l'examen du projet de loi. En date du 15 juillet 2002, la Commission a analysé le premier avis du Conseil d'Etat. Lors de sa réunion en date du 12 novembre 2002, la Commission a procédé à l'examen de l'amendement gouvernemental du 23 octobre 2002.

*

MISSIONS DE L'ARMEE LUXEMBOURGEOISE

Les missions de l'armée luxembourgeoise se déclinent sur le plan national et international.

Sur le territoire national, ses missions consistent à participer, en cas de conflit, à la défense du Grand-Duché, à assurer la protection des points et espaces vitaux de la nation, et, enfin à fournir assistance aux administrations publiques et à la population, en cas de catastrophe majeure.

Sur le plan international, l'armée contribue à la défense collective ou commune dans le cadre des organisations internationales notamment l'Union européenne et l'OTAN dont le Grand-Duché est membre; elle participe, dans ce même cadre, à des missions de maintien de la paix et au contrôle de l'exécution des traités internationaux.

Le Luxembourg a édifié un système de défense qui repose principalement sur son intégration à l'Alliance atlantique et sur son adhésion au processus de construction de l'Europe de la défense.

Souhaitant affirmer son rôle sur la scène internationale, le Luxembourg participe depuis de nombreuses années à des opérations de maintien de la paix sous mandat de l'ONU. Présente dans les Balkans depuis 1992, avec des observateurs en Slovénie orientale puis en Croatie, l'armée luxembourgeoise a participé successivement à l'UNPROFOR, l'IFOR puis à la SFOR, jusqu'en 1999, date à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg a retiré avec la Belgique son contingent de Bosnie-Herzégovine pour l'engager au Kosovo.

Le Luxembourg s'est associé également aux actions civilo-militaires entreprises au Kosovo. Depuis 1999, au sein du bataillon belge, un détachement de trois militaires est à l'œuvre dans la région de Leposavic, au Nord du Kosovo, non loin de la frontière serbe.

*

OBJET ET ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le système de défense du Luxembourg repose principalement sur son intégration à l'Alliance atlantique et sur son adhésion au processus de construction de l'Europe de la défense. Les mesures proposées dans le présent projet de loi sont dictées par la nécessité de disposer d'un réservoir de recrutement suffisant pour permettre à l'armée de répondre à ses différentes missions. Le projet de loi vise aussi à mettre la loi militaire en conformité avec le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans des conflits armés, fait à New York, le 25 mai 2000, et que le Luxembourg s'apprête à ratifier. Par ailleurs dans la liste des postes pour lesquels les soldats volontaires ont une exclusivité, la carrière de „préposé forestier“ est remplacée par celle de „cantonnier de l'administration des eaux et forêts“.

Intitulé du projet de loi

Dans son avis du 18 juin 2002, le Conseil d'Etat a relevé que l'intitulé initialement choisi par les auteurs du projet de loi à savoir le projet de loi portant modification de la loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée et modification de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales n'a pas abrogé la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, mais en a remplacé seulement certaines dispositions. Dès lors l'intitulé du présent projet de loi s'énonce projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

Ouverture de l'armée à des ressortissants étrangers

L'OTAN reste le pilier de la politique de sécurité européenne et euro-atlantique. Cependant de nouveaux types de risques et menaces sont apparus tels les conflits locaux, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'OTAN se donne les moyens militaires appropriés pour répondre à ces nouveaux défis. Parallèlement notre pays participe au développement d'une politique de sécurité et de défense européenne et l'Union européenne s'est déclarée prête à assumer les missions de Petersberg depuis la signature du traité de Maastricht.

Les effectifs actuels de l'armée luxembourgeoise permettent difficilement de faire face aux engagements que le Luxembourg a pris au niveau international. Une adaptation de l'outil militaire national s'impose afin de permettre à notre pays de maintenir sa crédibilité face à ses partenaires et d'assumer sa responsabilité accrue au sein de l'Union européenne et de l'OTAN.

La décision de l'Union européenne de se doter d'ici l'an 2003 de forces militaires d'intervention rapide qui la mettra en mesure de gérer les crises en Europe avec l'efficacité requise est un exemple du nouveau rôle qui devra être assumé par l'armée luxembourgeoise.

Mais le manque de ressources ne se fait pas uniquement sentir au niveau de la sécurité et de la défense.

En complément, le Luxembourg s'est aussi engagé à contribuer à des actions européennes de type humanitaire. A la suite du Conseil européen de Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, les Etats membres se sont fixé comme objectif d'être en mesure, d'ici l'an 2003, de déployer rapidement, puis de soutenir des forces capables d'accomplir des missions de type Petersberg. Ces dernières peuvent être des actions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien et de rétablissement de la paix. En particulier le Luxembourg s'est engagé à fournir sur une année au maximum le personnel d'une compagnie.

Le Luxembourg ne pourra honorer tous ses engagements que si le cadre légal de 430 soldats pour des missions opérationnelles est entièrement pourvu de titulaires.

Même si des efforts entrepris récemment pour augmenter l'attrait pour la carrière de soldat, notamment une campagne de recrutement intensifiée et une adaptation des soldes, ont connu un résultat positif, il est à craindre que le réservoir de recrutement actuel soit insuffisant à moyen terme.

La base de recrutement est naturellement limitée par le simple fait que la population résidente luxembourgeoise ne constitue que 62,7% de la population résidente totale.

Le projet de loi sous examen permet d'élargir la base de recrutement et devrait permettre d'étoffer les rangs de l'armée par des soldats volontaires ayant la nationalité d'un pays appartenant à l'Union européenne et ayant résidé au Luxembourg pendant un certain temps.

Il s'agit donc d'un projet de loi innovant dans le sens que désormais les étrangers demeurant sur le territoire luxembourgeois ne doivent plus attendre d'avoir la nationalité luxembourgeoise avant de pouvoir s'engager à l'armée luxembourgeoise.

En premier lieu, il est important de souligner que l'objectif du présent projet de loi n'est pas d'instaurer une force de mercenaires ou de frontaliers, mais plutôt de permettre à des citoyens européens qui résident au Luxembourg depuis au moins 36 mois de s'engager comme soldats volontaires.

Le projet de loi se veut aussi un véhicule d'intégration pour accéder plus facilement à la nationalité luxembourgeoise. Il est à mettre en relation avec la loi modifiée du 22 février 1968 sur les conditions d'accès à la nationalité luxembourgeoise.

Il faut également souligner dans ce contexte que la Commission est d'avis qu'il est indispensable que les citoyens européens qui s'engagent comme soldats volontaires dans l'armée aient au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, le cas échéant par l'intermédiaire de cours de langue à organiser parallèlement à leur engagement.

Suivant les dispositions du présent projet de loi les étrangers de nationalité d'un des Etats membres de l'Union européenne, qui résident au Luxembourg depuis au moins trente-six mois, peuvent désormais s'engager à l'armée luxembourgeoise. Dès lors, à la fin du service militaire de 2 ans, ils remplissent les conditions de la loi du 24 juillet 2001 portant modification de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise. En effet, cette loi a ramené la durée de résidence obligatoire au Luxembourg de dix à cinq ans. Par ailleurs, les services responsables de l'armée s'engagent à aider les volontaires étrangers, en quête d'acquérir la nationalité luxembourgeoise, dans leurs démarches.

Le projet de loi limite l'accès à l'armée à des ressortissants de l'Union européenne. Cette condition s'inscrit dans l'idée d'une politique de défense commune des pays de l'Union européenne dans le contexte de l'internationalisation des forces d'intervention dans les missions de maintien ou de rétablissement de la paix.

Dans son avis sur le projet en question, le Conseil d'Etat a souligné l'importance d'éviter d'exposer les jeunes volontaires non luxembourgeois ressortissants de l'Union européenne à des insécurités juridiques s'ils regagnent les rangs de l'armée luxembourgeoise. Il faudrait en effet éviter toute situation conflictuelle entre deux législations nationales à laquelle le soldat volontaire non luxembourgeois pourrait s'exposer.

Les auteurs du projet de loi partagent le souci du Conseil d'Etat quant aux éventuelles conséquences pénales auxquelles pourraient s'exposer les candidats soldats volontaires issus d'un pays membre de l'Union européenne et ce au regard des obligations résultant des différentes législations nationales. Ainsi dans le but de clarifier la situation, des démarches ont été entamées auprès des représentations diplomatiques des différents Etats de l'Union européenne en vue de clarifier ces conséquences juridiques.

Toutefois le Gouvernement a confirmé qu'aucun soldat volontaire issu d'un pays membre de l'Union européenne ne sera admis à l'armée luxembourgeoise, s'il est établi que la législation nationale à laquelle le candidat est soumis s'oppose à un engagement dans une force militaire étrangère.

Il est important d'insister de ne pas faire l'amalgame entre l'ouverture du service militaire à des étrangers issus de l'Union européenne et l'accès de non-Luxembourgeois à la fonction publique. Il faut noter à cet égard que le statut des volontaires de l'armée luxembourgeoise est juridiquement un statut à part qui ne relève pas de la fonction publique proprement dite.

Admission à partir de 17 ans

Le projet de loi fixe l'âge d'admission des volontaires à 17 ans pour les candidats luxembourgeois ou européens alors que cette limite d'âge était fixée jusqu'à présent par voie réglementaire.

Toutefois, les candidats mineurs doivent disposer du consentement écrit de leurs parents ou de leur tuteur légal.

Par ailleurs ils ne pourront pas participer à des opérations militaires de combat tant sur le plan national qu'international.

A noter cependant que tous les volontaires de l'armée tombent sous l'application du code pénal militaire, même s'ils sont âgés de moins de dix-huit ans.

Ces mesures visent à mettre la loi militaire en conformité avec le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans des conflits armés, fait à New York, le 25 mai 2000, et que le Luxembourg s'apprête à ratifier.

Accès aux différentes administrations

La distinction entre les conditions d'accès au statut de soldat volontaire et celui d'accès à la fonction publique a été mentionnée supra. Les postes de soldats volontaires ne font donc pas partie de la fonction publique proprement dite.

L'amendement gouvernemental du 23 octobre 2002 a pour but d'aligner les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi, modifiant l'article 25 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire sur celles qui sont généralement applicables dans la Fonction Publique. Ainsi, les soldats volontaires ressortissants de l'Union européenne, mais ne disposant pas de la nationalité luxembourgeoise, pourront accéder à tous les postes visés par l'article 25 précité, appartenant à l'un des secteurs prioritaires ouverts aux ressortissants communautaires. Dès lors, le présent projet de loi est en conformité avec la loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la Fonction Publique luxembourgeoise.

Par contre est maintenue la condition de la nationalité luxembourgeoise pour différentes carrières pour lesquelles les soldats volontaires avaient historiquement une exclusivité ou une priorité et qui ne relèvent pas des secteurs prioritaires ouverts aux ressortissants communautaires.

Le projet de loi propose de supprimer le poste de „préposé forestier de l'administration des eaux et forêts“ de la liste des carrières réservées exclusivement aux volontaires de l'armée. Par contre la carrière du „cantonnier de l'administration des eaux et forêts“ sera incluse dans la liste. Cette modification s'impose du fait que les préposés forestiers sont recrutés désormais parmi les élèves ayant suivi des études dans la section „Environnement national“ du Lycée technique agricole à Ettelbruck. Imposer à ces candidats l'obligation de passer par le volontariat de l'armée pour 3 ans diminuerait substantiellement le nombre de candidatures pour cette fonction.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

Dans son avis du 16 mai 2002, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a avisé favorablement le présent projet de loi et a souligné plus particulièrement son effet bénéfique, à savoir celui de constituer un vecteur d'intégration dans la société luxembourgeoise pour les ressortissants de la Communauté européenne.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a été saisi pour avis par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 5 avril 2002. En date du 18 juin 2002, il a avisé une première fois le projet de loi en question.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement au fait que le projet de loi initial en retenant que pour accéder aux carrières et emplois visés à l'article 25 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 les soldats doivent avoir la nationalité luxembourgeoise renforcerait les dispositions actuelles concernant l'accès aux emplois du secteur public. En effet, suivant l'avis de la Haute Corporation, certaines des carrières et emplois visés relèveraient du secteur ouvert et seraient donc accessibles à tous les ressortissants communautaires. Une telle mesure serait ainsi en contradiction avec le droit communautaire et constituerait une discrimination en raison de la nationalité.

Suite à un amendement gouvernemental en date du 23 octobre 2002, le Conseil d'Etat a avisé favorablement dans un avis complémentaire en date du 26 novembre 2002 le présent projet de loi.

Après avoir examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au cours de la réunion en date du 11 décembre 2002, la commission a adopté le présent rapport.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire

Art. 1er. L'article 18 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire est remplacé par le texte ci-après:

„**Art. 18.** Peuvent être admis comme candidat-soldat volontaire à l'armée les candidats de nationalité luxembourgeoise.

Peuvent également être admis comme candidat-soldat volontaire à l'armée les candidats de nationalité d'un des Etats membres de l'Union Européenne, ci-après dénommés citoyens européens, s'ils résident au Luxembourg depuis au moins trente-six mois.

Nul n'est admis à la candidature d'officier de carrière de l'armée proprement dite, d'officier volontaire, de sous-officier volontaire, s'il ne possède pas la nationalité luxembourgeoise.“

Art. 2. L'article 19 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire est remplacé par le texte ci-après:

„**Art. 19.** Dans les limites du contingent qui est fixé conformément à l'article 20 ci-après, tout Luxembourgeois et tout citoyen européen peut servir comme soldat volontaire, s'il est âgé de dix-sept ans accomplis au moins et s'il remplit les conditions de recrutement à fixer par le règlement grand-ducal prévu au susdit article 20.

Les candidats-soldats volontaires luxembourgeois et les candidats-soldats volontaires citoyens européens âgés de moins de dix-huit ans accomplis doivent disposer du consentement des parents ou du tuteur légal.

Les volontaires de l'armée, âgés de moins de dix-huit ans accomplis, ne peuvent participer aux opérations militaires qui rentrent dans le cadre des missions de l'armée énumérées à l'article 2 sub 1.a) et 2.a) et b).

Les volontaires de l'armée tombent sous l'application du code pénal militaire, même s'ils sont âgés de moins de dix-huit ans accomplis.“

Art. 3. L'article 25 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire est remplacé par le texte ci-après:

„**Art. 25.** Dans la mesure où ils remplissent les conditions d'admission aux différentes administrations, les soldats volontaires de nationalité luxembourgeoise quittant l'armée après une période de service de trois ans au moins:

- 1) a) Sont seuls admis aux carrières suivantes:
 - sous-officier de carrière de l'armée proprement dite
 - sous-officier de carrière de la musique militaire
 - caporal de carrière de l'armée proprement dite
 - brigadier de police
 - gardien des établissements pénitentiaires
 - facteur de l'entreprise des postes et télécommunications

préposé de l'administration des douanes et accises
cantonnier de l'administration des eaux et forêts.

- b) Bénéficiaire d'un droit de priorité pour les emplois de la carrière inférieure des autres administrations, offices, services et établissements publics y compris les établissements d'assurance sociale, les communes, les établissements et syndicats communaux et la société nationale de chemins de fer luxembourgeois.
- 2) La condition de la nationalité pour les emplois visés sous 1) a) et 1) b) du présent article ne s'applique pas à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne qui sont candidats aux emplois dans les secteurs
- de la recherche
 - de l'enseignement
 - de la santé
 - des transports terrestres
 - des postes et télécommunications
 - de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité

sauf dans les cas où ces emplois comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités et critères d'application du présent paragraphe.

- 3) Un règlement grand-ducal arrêtera le mode de préparation des soldats volontaires aux carrières pour lesquelles ils ont l'exclusivité ou la priorité et déterminera les modalités d'application de ce droit de priorité.“

Luxembourg, le 11 décembre 2002

Le Rapporteur,
Jean-Paul RIPPINGER

Le Président,
Paul HELMINGER

