

N° 4933

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

(Dépôt: le 29.3.2002)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.3.2002)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	3
4) Commentaire des articles	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Défense et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Défense est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés 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.

Palais de Luxembourg, le 14 mars 2002

Le Ministre de la Défense,
Charles GOERENS

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– L'article 18 du Chapitre IV „Des volontaires“ 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 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 sont résidents 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 et aux candidatures pour les différentes carrières énumérées à l'article 25 de la présente loi pour lesquelles les soldats volontaires ont un droit d'exclusivité ou bénéficient d'un droit de priorité, s'il ne possède pas la nationalité luxembourgeoise.“

Art. 2.– L'article 19 du Chapitre IV „Des volontaires“ 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 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 18 ans accomplis doivent disposer du consentement des parents ou du tuteur légal.

Les volontaires de l'armée, âgés de moins de 18 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 du Chapitre IV „Des volontaires“ 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 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) 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
- cantonnier de l'administration des eaux et forêts;

2) bénéficient 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 des chemins de fer luxembourgeois.

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.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les profonds bouleversements dans l'environnement international intervenus au cours de la décennie écoulée ne sont pas restés sans conséquences sur la manière dont le Luxembourg doit concevoir sa politique de défense et de sécurité.

Si l'Alliance Atlantique reste l'élément essentiel de la sécurité en Europe, d'autres types de réponse à des risques variés tels que notamment les conflits locaux, les déplacements de populations à grande échelle, la prolifération des armes de destruction massive doivent être envisagés. Dans ce contexte, le développement d'une véritable politique de sécurité et de défense européenne dans le cadre de l'Alliance atlantique et de l'Union Européenne s'impose.

L'OTAN est appelée à s'adapter aux mutations de l'environnement international en Europe. Outre sa fonction originelle d'autodéfense collective contre une éventuelle agression extérieure, elle est désormais prête à assumer des missions de gestion de crises et de maintien de la paix dans la région euro-atlantique et de sa périphérie immédiate.

L'Union Européenne s'efforce pour sa part de tirer les leçons des difficultés rencontrées notamment durant les événements du Kosovo, qui ont révélé des lacunes dans le domaine de la gestion militaire des crises, ainsi que des insuffisances dans la conduite de sa politique étrangère.

Ainsi l'Union Européenne a-t-elle pris la décision de se doter d'ici l'an 2003 d'une force militaire d'intervention rapide qui la mettra en mesure de gérer les crises en Europe avec la célérité et l'autorité requises.

En effet, les conclusions des Sommets OTAN de Berlin et de Washington ont convergé vers un même but, à savoir l'obligation de l'Europe de s'impliquer davantage dans la politique de sécurité et de défense.

Les Etats-Unis n'étant plus disposés à assumer la même responsabilité que dans le passé sur le continent européen, le problème du partage des risques et des efforts de défense se pose dans toute son acuité.

Si le Luxembourg veut continuer de s'acquitter de ses responsabilités au sein de l'OTAN et de l'Union Européenne, il ne pourra se soustraire à l'obligation de procéder à une adaptation de son outil militaire et ce en vue d'exercer une responsabilité accrue au sein de l'Alliance et de participer à part entière aux opérations de paix européennes.

Le Luxembourg pourra ainsi souligner sa détermination à mener une politique de défense et de sécurité crédible tant au niveau de l'OTAN que de l'Union Européenne.

Cette nouvelle politique de défense et de sécurité fait partie intégrante de l'action extérieure du Luxembourg qui vise notamment à:

- préserver notre souveraineté et notre indépendance à travers notre intégration dans l'Union Européenne;
- garantir notre sécurité extérieure et contribuer à la construction d'un monde en paix;
- défendre et propager nos valeurs fondamentales.

Toutefois, nous devons prendre conscience que la participation de notre pays aux opérations de gestion de crises en Europe et au-delà ne pourra se faire sans que nous disposions des ressources humaines nécessaires.

Dans ce contexte, il y a lieu de se référer en particulier au Conseil européen de Helsinki, lors duquel les Etats membres se sont fixé comme objectif global d'être en mesure, d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement, puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions du type PETERSBERG, à savoir des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des missions de rétablissement de la paix, telles que définies dans le Traité sur l'Union Européenne et ce dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée, comprenant jusqu'à 15 brigades soit 60.000 hommes.

Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités de commandement nécessaires, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui, ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Les Etats membres devraient être en mesure de déployer de telles forces, dans leur intégralité dans un délai de 60 jours, et, dans ce même cadre fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ils devront en outre être en mesure de soutenir un déploiement de forces pendant au moins une année.

Lors de la Conférence européenne d'engagement de capacités du 20 novembre 2000, le Luxembourg s'est engagé à fournir au maximum sur une année le personnel d'une compagnie. Selon le principe de rotation, les contingents sont renouvelés tous les 4 mois. Cela revient à dire que 180 personnes devraient être disponibles pour assumer cette tâche dans le cadre des missions du type PETERSBERG (60 soldats en mission, 60 en formation et 60 désignés pour un 3e envoi).

Par ailleurs et à l'occasion de la conférence d'amélioration des capacités militaires à Bruxelles en novembre 2001, le Luxembourg a confirmé une nouvelle fois son engagement à contribuer à la mise en oeuvre de l'objectif de Helsinki avec la mise à disposition d'ici 2003 du personnel d'une compagnie de reconnaissance équipée de véhicules blindés légers. Une contribution sera également fournie dans le domaine de la coopération civile et militaire. De même, le Luxembourg collaborera au plan d'action européen pour combler d'ici quelques années les lacunes résiduelles au niveau européen.

Tant le Secrétaire Général de l'OTAN, Monsieur ROBERTSON que le Haut Représentant pour la Politique européenne de sécurité commune (PESC), Monsieur SOLANA ont sollicité le Gouvernement luxembourgeois, comme les autres Etats membres de l'Union Européenne, à assumer leurs responsabilités et à indiquer la contribution qu'ils apporteront à la force de réaction rapide de l'Union Européenne.

Or, le Luxembourg éprouve des difficultés considérables à garantir la mise à disposition de ce contingent.

En effet, il y a baisse d'intérêt auprès des jeunes Luxembourgeois pour s'engager comme soldat volontaire même si on constate depuis plusieurs mois un regain d'intérêt suite à une adaptation de la solde et à une campagne de recrutement intensifiée.

Néanmoins, il est prématuré pour juger l'évolution ultérieure du recrutement.

Toutefois, le Luxembourg ne peut honorer tous ses engagements qu'à condition que le cadre légal de 430 soldats soit pourvu de titulaires.

Cependant, il y a lieu de constater que la population du Luxembourg est à 35 pour cent étrangère et que la population active est à moins de 50 pour cent luxembourgeoise.

Or, il s'avère que la composition des contingents internationaux devant opérer dans le cadre de missions de rétablissement ou de maintien de la paix se fera par une clé de répartition démographique qui ne tient pas compte des différentes nationalités présentes sur un territoire d'un Etat membre.

D'où la volonté du Gouvernement de permettre sur une base volontaire, l'intégration de citoyens européens résidant au Grand-Duché de Luxembourg dans l'armée.

Dans ce contexte, il échet néanmoins de noter que l'intégration de citoyens européens dans l'armée luxembourgeoise nécessitera, le cas échéant, pour ce qui est de certains Etats membres de l'Union Européenne, la conclusion d'accords bilatéraux notamment avec les Etats européens qui ont encore un service militaire obligatoire.

Il ne s'agit pas d'instaurer une force de mercenaires ni une forme de légion étrangère, mais plutôt d'ouvrir les rangs de l'armée aux citoyens européens ayant résidence au Grand-Duché de Luxembourg.

Le présent projet de loi est à voir également en relation avec les nouvelles dispositions de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise.

Cette loi fixe en effet un délai unique de 5 ans de résidence applicable à toutes les catégories d'étrangers. Les soldats volontaires ayant résidé au Luxembourg depuis trois années avant leur engagement pourront demander la nationalité luxembourgeoise après deux années de service dans l'armée.

Dans ce contexte, il est prévu que l'armée assistera ces soldats volontaires citoyens européens dans l'accomplissement des formalités administratives.

L'ouverture de l'armée aux citoyens européens concerne uniquement le soldat volontaire et se situe dans le contexte de l'internationalisation des forces d'intervention dans les missions de maintien de la paix.

En outre, l'armée pourrait ainsi faire fonction de facteur d'intégration non négligeable pour les citoyens européens résidant au pays. De même, le service militaire luxembourgeois pour citoyens européens pourrait aussi préfigurer l'idée d'un service militaire européen.

Toutefois, il y a lieu de distinguer entre l'accès au service militaire et l'accès à la fonction publique.

En effet, il ne faut pas faire l'amalgame entre l'accès de non-Luxembourgeois à la fonction publique luxembourgeoise proprement dite et l'ouverture du service militaire à des soldats non luxembourgeois ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union Européenne.

Le statut des volontaires de l'armée luxembourgeoise est depuis toujours régi par des dispositions spécifiques et s'analyse dès lors juridiquement comme un statut sui generis ne relevant pas de la fonction publique proprement dite.

En effet, conformément à l'article 22 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, les soldats font au terme de leur instruction militaire de base une promesse solennelle, ceci par opposition aux militaires de carrière relevant de la fonction publique qui en vertu de l'article 17 de la loi du 2 août 1997 précitée prêtent un serment avant d'entrer en fonctions.

Le présent projet de loi ne prévoit donc pas de changer les modalités d'accès des non-Luxembourgeois à la fonction publique luxembourgeoise proprement dite.

Bien que ne faisant pas partie de la fonction publique proprement dite, les postes de soldats volontaires constituent cependant des emplois publics militaires.

En application de l'article 10bis(2) de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée, l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois doit donc être déterminée par la loi.

Suite à l'entrée en vigueur le 1er mai 1999 du Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, le présent projet de loi se fonde sur le concept de la citoyenneté européenne pour arrêter les modalités d'ouverture de l'armée.

En effet, le traité d'Amsterdam a d'une part renforcé le concept de la citoyenneté européenne et d'autre part jeté les bases pour le développement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

Vu que la politique en matière de sécurité et de défense a pris désormais une envergure européenne, il semble logique d'ouvrir le service militaire à des jeunes résidant au Luxembourg depuis trois ans et ayant la nationalité d'un des Etats membres de l'Union Européenne.

Outre l'admission à l'armée de citoyens européens, le présent projet de loi a également trait à l'implication d'enfants dans les conflits armés. En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en date du 16 mai 2000 un Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication de mineurs dans les conflits armés.

Celui-ci met l'accent sur l'âge limite pour la participation aux conflits armés.

Ainsi la limite d'âge retenue par la Convention sur les droits de l'enfant pour le recrutement dans les forces armées, à savoir 15 ans, a-t-elle été maintenue comme référence de base. Mais cette limite d'âge a été assortie d'une conditionnalité qui différencie strictement l'acte consistant à recruter des mineurs dans des forces armées de la décision consistant à envoyer des mineurs au front.

Sans imposer la limite d'âge de 18 ans pour le recrutement dans des forces armées, le Protocole facultatif recommande aux Etats membres de s'en rapprocher fortement. A cet effet, il est demandé aux Etats parties d'accompagner la ratification d'une déclaration contraignante indiquant l'âge minimum retenu par la législation nationale pour le recrutement et les mesures de sauvegarde prises pour assurer que le recrutement de mineurs se fasse sur une base volontaire.

Parmi ces mesures, il y a lieu de signaler que le Protocole en question reprend notamment l'exigence de l'accord parental. Cette condition est inscrite au présent projet de loi.

Par ailleurs, les soldats volontaires âgés de moins de 18 ans accomplis ne pourront pas participer à des opérations de combat.

En introduisant dans le projet de loi les dispositions visant à enlever aux mineurs volontaires le statut de combattant, le gouvernement luxembourgeois entend tenir compte du Protocole facultatif dont question ci-dessus.

Il y a finalement lieu d'apporter une correction ponctuelle à la liste des carrières réservées exclusivement aux volontaires de l'armée. La carrière du préposé forestier de l'administration des eaux et forêts est remplacée par celle du cantonnier de cette même administration. Les préposés forestiers seront recrutés désormais parmi les élèves ayant suivi avec succès leurs études dans la section „Environnement naturel“ de la division agricole du Lycée technique agricole à Ettelbruck ou parmi les titulaires d'un diplôme étranger reconnu équivalent.

La carrière du préposé forestier étant une carrière inférieure de l'Etat, les volontaires de l'armée y garderont néanmoins un droit de priorité.

Pour être admis à la carrière du cantonnier de l'administration des eaux et forêts, le candidat devra désormais passer obligatoirement par le service volontaire de l'armée.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Les dispositions de l'article 1er du projet de loi permettent l'ouverture du service militaire luxembourgeois aux citoyens de nationalité d'un Etat membre de l'Union Européenne sous condition expresse de résider au Grand-Duché pendant une durée minimale de trente-six mois.

L'accès au service militaire est limité exclusivement aux soldats volontaires.

Etant donné que le présent projet de loi ne vise que les soldats volontaires, le troisième paragraphe de cet article précise qu'il y a obligation d'avoir la nationalité luxembourgeoise pour pouvoir poser sa candidature à une des carrières pour lesquelles les soldats volontaires ont un droit d'exclusivité ou de priorité.

De même, l'article 1er dispose qu'il y a obligation d'avoir la nationalité luxembourgeoise, pour participer aux examens concours d'admission à la candidature d'officier de carrière, d'officier volontaire respectivement de sous-officier volontaire.

Article 2

Le libellé de l'article 2 dispose que le candidat luxembourgeois de même que le candidat citoyen européen devront être âgés de dix-sept ans accomplis au moins.

Pour pouvoir être admis à la candidature de soldat volontaire, les intéressés mineurs devront disposer du consentement parental ou du tuteur légal.

En outre, le présent projet de loi interdit à l'armée de recourir aux services des soldats volontaires mineurs pour exécuter les missions ci-après:

- participer, en cas de conflit armé, à la défense du territoire du Grand-Duché;
- contribuer à la défense collective ou commune dans le cadre des organisations internationales dont le Grand-Duché est membre;
- participer dans le même cadre à des missions humanitaires et d'évacuation, à des missions de maintien de la paix et à des missions de force de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Article 3

Etant donné que dans le passé seuls des candidats soldats volontaires de nationalité luxembourgeoise étaient admissibles à l'armée luxembourgeoise, les différents statuts des carrières pour lesquelles les soldats volontaires ont une exclusivité ou une priorité, ne font pas référence à la nationalité luxembourgeoise en tant que condition d'admission.

Partant, le nouveau libellé de l'article 25 prévoit expressément que les soldats volontaires devront obligatoirement avoir la nationalité luxembourgeoise pour briguer un de ces emplois.

Le préposé forestier de l'administration des eaux et forêts ne figure plus dans la liste des carrières réservées exclusivement aux volontaires de l'armée, alors que les candidats sont directement recrutés dans le civil. Par contre, la carrière du cantonnier de l'administration des eaux et forêts sera désormais réservée exclusivement aux volontaires de l'armée.

