

N° 8057⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952
concernant l'organisation militaire**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SECURITE INTERIEURE ET DE LA DEFENSE

(23.2.2023)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. André BAULER, François BENOY, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 28 juillet 2022 par le Ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du texte coordonné des articles de la loi qu'il a pour objet de modifier, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le 17 octobre 2022, la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) et le Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (SPAL) ont rendu leur avis respectif.

Le Conseil d'État a émis son avis le 25 octobre 2022.

Le projet de loi a été présenté à la commission le 10 novembre 2022.

La commission a examiné l'avis du Conseil d'État dans la même réunion, où elle a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi.

Le 6 décembre 2022, la commission a adopté deux amendements au projet de loi.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 23 décembre 2022 que la commission a examiné dans sa réunion du 23 février 2023.

Le présent rapport a été adopté le 23 février 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°8057 a pour objet de modifier la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire en vue d'y supprimer notamment les dispositions déterminant l'effectif légal pour les différentes carrières du personnel de l'Armée luxembourgeoise, et ceci afin d'éviter la nécessité d'adaptations futures des effectifs légaux dans la loi précitée du 23 juillet 1952 en cas d'évolution des besoins en personnel. L'effectif légal constitue un maximum qui ne peut pas être dépassé lors de la création de nouveaux postes.

Contexte et motifs de la suppression des dispositions déterminant l'effectif légal pour les différentes carrières du personnel de l'Armée luxembourgeoise

Le Gouvernement constate que, aux termes du bilan des deux premières années depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, les augmentations d'effectifs militaires, fixés par la loi précitée du 24 mars 2021, n'ont pu être atteints qu'en partie. Au niveau des carrières civiles par contre, les objectifs d'augmentation des effectifs ont été dépassés.

Pour mémoire, au moment du dépôt en juillet 2020, le projet de loi n°7664 prévoyait la mise en œuvre de 2020 à 2026 d'un plan de recrutement de 30 militaires de carrière et de 15 agents civils, soit 45 agents par année.

Ainsi, le recrutement d'experts civils a permis à l'Armée de combler des besoins dans des domaines techniques spécialisés (systèmes informatiques p.ex.).

Le Gouvernement a redéfini en début d'année les objectifs du plan de recrutement pluriannuel. Ainsi ce plan a été prolongé au-delà de 2026 et les renforcements annuels étalés pour conserver l'objectif final en termes de renforcement de l'effectif total.

Enfin, au lieu de revoir une nouvelle fois à la hausse les différents effectifs du personnel de l'armée dans la loi modifiée du 23 juillet 1952, il a d'abord été proposé de supprimer de tels objectifs.

Seul un plafond pour les effectifs du contingent des soldats volontaires est fixé à un maximum de 800 unités, toutes catégories de soldats volontaires confondues.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

a) Avis du Conseil d'Etat (25.10.2022)

Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État donne son accord aux deux premiers articles car la suppression de l'effectif maximal ne porte pas vraiment à conséquence, vu que le Gouvernement ne pourra augmenter les effectifs du personnel au service de l'État, et en l'occurrence de l'Armée luxembourgeoise, qu'après avoir obtenu les crédits nécessaires pour ce faire et en respectant le plafond fixé par l'autorisation de créer de nouveaux postes inscrits formellement dans la loi budgétaire.

Par ailleurs, les mesures proposées permettront à l'armée de s'aligner sur l'approche qui prévaut depuis dans les réformes dans la Fonction publique entrées en vigueur en 2015.

Par contre, le Conseil d'État s'oppose formellement aux articles 3 et 4 pour non-conformité aux articles 99 et 96 de la Constitution. Il demande aux auteurs du projet de loi de maintenir au niveau de la loi la référence au contingent des soldats volontaires et de prévoir dans la loi un plafond pour les effectifs du contingent des soldats volontaires.

b) Avis complémentaire du Conseil d'Etat (23.12.2022)

Dans son avis complémentaire du 23 décembre 2022, le Conseil d'État marque son accord avec la proposition de la commission consistant à fixer un plafond maximum pour les effectifs du contingent des soldats volontaires. Il suggère cependant de supprimer à l'article 19 de la loi précitée du 23 juillet 1952 les termes « qui est fixé conformément à l'article 20 ci-après » vu que l'article 20 n'a plus la même vocation.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que la commission parlementaire propose d'exclure du plafond susvisé les candidats-officiers contractant un engagement en tant que soldat volontaire pendant leur formation académique, les soldats en période de reconversion et les sportifs d'élite faisant partie du corps des soldats volontaires de l'Armée.

Enfin, il relève que pour respecter les termes de l'article 99 de la Constitution, la disposition du projet de loi qui définit le plafond pour le contingent devrait intégrer l'ensemble des éléments susceptibles de créer des dépenses pour plus d'un exercice, à condition qu'ils créent une dépense supplémentaire, non déjà couverte par une autre loi. Selon la Haute Corporation, la définition d'un plafond dont sont exclues ensuite, sans autres précisions, des catégories entières de soldats, ne répond pas au prescrit de l'article 99 de la Constitution, puisque le dimensionnement du contingent ne peut plus être déduit du texte de la loi.

*

IV. AUTRES AVIS

a) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.10.2022)

La **Chambre des Fonctionnaires et Employés publics** (CHFEP) se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

La CHFEP ne s'oppose pas au recrutement supplémentaire de personnel civil pour assurer, voire améliorer le bon fonctionnement de l'Armée luxembourgeoise. Elle fait cependant remarquer que ce recrutement ne devrait pas être effectué au détriment du personnel militaire.

En effet, le fait de recourir au personnel civil pour occuper des postes spécialisés qui sont normalement réservés aux militaires risque d'avoir pour conséquence de porter atteinte à la position de ces derniers au sein de l'armée.

Le fait de procéder à la réattribution de postes militaires au profit de carrières civiles risque par d'avoir un effet pour les militaires de carrière qui n'ont plus la condition physique nécessaire pour prendre activement part à des opérations militaires sur le terrain.

Ensuite, la Chambre estime que les difficultés de recrutement sont aussi dues à un autre problème fondamental, à savoir l'inadéquation des conditions de recrutement auxquelles sont soumis les candidats aux carrières militaires. Par rapport aux conditions de recrutement applicables pour d'autres administrations, les conditions d'engagement pour les carrières militaires auprès de l'Armée luxembourgeoise sont particulièrement exigeantes et elles ne sont pas alignées sur les modalités générales des examens-concours de recrutement dans la Fonction publique.

Afin de pouvoir remédier de façon efficace aux difficultés de recrutement auprès de l'armée, il faudrait réformer complètement la procédure de recrutement du personnel militaire.

b) Avis du Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (17.10.2022)

Le **Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise** (SPAL), sous la réserve expresse des observations émises dans son avis, n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi.

Le SPAL apprécie que l'Armée luxembourgeoise essaie de résoudre son problème assez important de recrutement et se réjouit qu'elle veuille s'agrandir au niveau du personnel civil. Or, le SPAL craint que cette modification pourrait avoir un effet négatif sur le personnel militaire. Le fait d'occuper des postes qui étaient réservés aux militaires par des spécialistes civils pourrait conduire à la disparition de certains postes à responsabilité pour ces premiers. En outre, certains militaires qui ne possèdent plus la condition physique pour participer activement au terrain peuvent courir le risque d'être bloqués dans leur carrière si tous les postes administratifs et techniques sont occupés par des civils.

Le SPAL suggère de réorganiser tout le recrutement et ceci au plus vite. Une simplification ainsi qu'une modernisation du recrutement pourrait augmenter considérablement l'attractivité de l'Armée luxembourgeoise qui lui semble à l'origine de toute la problématique.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} a pour objet essentiel de supprimer à l'article 9 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire des dispositions relatives aux effectifs des officiers et sous-officiers de carrière. L'article 2 supprime l'effectif légal pour le personnel civil de l'Armée.

Le problème qui se pose tient au fait que les différents effectifs sont prévus par la loi même, à savoir la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Or, ceci n'est plus usuel, puisque le Gouvernement obtient chaque année à travers la loi budgétaire l'autorisation de recruter du personnel. Dans son avis du 11 décembre 2020 sur le projet de loi 7664, devenu la loi du 24 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, le Conseil d'État rappelle à l'endroit de ses considérations générales « que l'augmentation des effectifs légaux ne comporte pas en elle-même l'autorisation pour le Gouvernement de procéder aux recrutements afférents. Les engagements supplémentaires de personnels militaires et civils pour les besoins de l'Armée devront en effet être imputés sur l'autorisation de création de postes de renforcement conférée annuellement au Gouvernement par le législateur à travers la loi budgétaire. ».

L'exposé des motifs du projet de loi indique que « La loi du 24 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire a augmenté les effectifs maximaux des différentes catégories du personnel de l'Armée afin d'être à même d'accompagner la hausse de l'effort de défense avec une augmentation conséquente en personnel. ».

Le bilan des deux premières années du plan de recrutement pour 2020 à 2026 révèle que les effectifs au niveau des carrières militaires ne sont pas atteints. L'exposé des motifs du projet de loi 7664, déposé en septembre 2020, devenu la loi précitée du 24 mars 2021, avait retenu que « De 2020 à 2026, l'Armée aura annuellement besoin d'engager, par renforcement en personnel, 30 militaires de carrière et 15 civils, soit 45 agents par année. La présente augmentation des effectifs ne prend en compte que la période de 2020 à 2023. ». En ce qui concerne le personnel civil, l'effectif maximal est atteint, voire dépassé suite à la réattribution de postes « militaires », ce qui fait pour l'année 2020 19 personnes de plus et pour l'année 2021 21 personnes. Or, de cette manière, l'effectif plafond pour les postes civils, fixé à 240, est atteint, cet effectif comptant actuellement 239 personnes.

Comme l'objectif de recrutement de 30 militaires par an, fixé en 2020, n'est pas réaliste, il est prévu de prolonger le plan de recrutement jusqu'en 2028, avec 15 militaires en 2022 et 2023 et ensuite 20 par an pour atteindre un total de 130. La future loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise (projet de loi 7880) introduira les deux carrières nouvelles A2 et B1.

Dans son avis du 25 octobre 2022 sur le présent projet de loi, le Conseil d'État se rallie à la façon de procéder des articles 1^{er} et 2 qui consistent pour l'essentiel dans la suppression des différents effectifs légaux du personnel de l'Armée. Il précise que « Comme dans le passé l'augmentation des effectifs légaux à travers des lois successives ne comportait pas en elle-même l'autorisation pour le gouvernement de procéder aux recrutements afférents, la suppression des dispositions plafonnant les effectifs qui est proposée en l'occurrence ne constitue pas un blanc-seing pour le gouvernement lui permettant d'augmenter les effectifs à sa guise. Les engagements supplémentaires de personnels militaires et civils pour les besoins de l'Armée devront en effet être imputés sur l'autorisation de création de postes de renforcement conférée annuellement au gouvernement par le législateur à travers la loi budgétaire.

Par ailleurs, les mesures proposées permettront à l'Armée de s'aligner sur l'approche qui prévaut depuis les réformes dans la Fonction publique entrées en vigueur en 2015 et qui consiste à omettre toute détermination des effectifs légaux dans les lois organisant les cadres des administrations et services de l'État. ».

Dans son avis du 17 octobre 2022, la CHFEP ne s'oppose pas au recrutement supplémentaire de personnel civil, mais insiste à ce que ce recrutement ne soit pas effectué au détriment du personnel militaire. Elle voit à l'origine des difficultés de recrutement le problème fondamental de l'inadéquation des conditions de recrutement. Celles-ci sont particulièrement exigeantes par rapport à celles pour d'autres administrations, comme la Police et la Douane, et, de plus, « ne sont pas alignées sur les modalités générales des examens-concours de recrutement dans la fonction publique ». La CHFEP estime dès lors qu'une réforme complète de la procédure de recrutement du personnel militaire est nécessaire, surtout pour les postes spécifiques et techniques.

Tout en saluant que l'Armée s'efforce « de résoudre son problème assez important de recrutement » et « veuille s'agrandir au niveau du personnel civil », le SPAL exprime dans son avis du 17 octobre 2022 la même crainte que la CHFEP et donne en outre à considérer que « Le fait d'occuper des postes qui étaient réservés aux militaires par des spécialistes civils pourrait conduire à la disparition de certains postes à responsabilité qui sont calculés à partir de l'effectif réel. ». Le syndicat « suggère de renouveler voire réorganiser tout le recrutement » sans tarder, comme une simplification et modernisation du recrutement pourrait augmenter considérablement l'attractivité de l'Armée qui semble être à l'origine de toute la problématique. Le SPAL ne se voit pas en mesure d'approuver le projet de loi.

La commission note que les postes occupés par des civils par réattribution de postes « militaires » sont tout d'abord des postes libres, c'est-à-dire des postes pour lesquels il n'y a actuellement pas de militaires de carrière disponibles, donc des militaires qui ne peuvent plus participer aux opérations militaires sur le terrain. En outre, ce sont des postes administratifs dépourvus d'exigences militaires ; il s'agit de postes à l'auto-école, de conseiller d'orientation en matière de reconversion, ces postes étant occupés en partie par des sous-officiers, ou encore de postes d'expert en ressources humaines. Comme l'Armée a un besoin pressant de personnel pour ces postes, cette manière de procéder est la seule possibilité pour l'Armée d'assurer son bon fonctionnement.

À mentionner que l'Armée a pu être renforcée par une douzaine de caporaux au cours des deux dernières années. Par contre, les effectifs stagnent au niveau des sous-officiers et des officiers, tandis que la situation se présente plutôt positive concernant les soldats volontaires.

S'agissant de la forme, la suppression de la première phrase de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 23 juillet 1952 par l'article 1^{er}, 1^o, a) nécessite un redressement au niveau de la syntaxe, à savoir le déplacement de la lettre a) après le mot « comprend ».

Articles 3 et 4

La commission a suivi le Conseil d'État qui, dans le contexte de son opposition formelle aux articles 3 et 4 initiaux exprimée dans son avis du 25 octobre 2022, a demandé « de maintenir au niveau de la loi la référence au contingent des soldats volontaires et de prévoir dans la loi un plafond pour les effectifs du contingent des soldats volontaires ».

En conséquence, l'article 3 initial a été supprimé et le nouvel article 3 (article 4 initial) a fait l'objet d'une première modification pour prévoir dans la loi un effectif maximal de cinq cents unités pour le contingent des soldats volontaires, avec la précision que les candidats-officiers de carrière, les soldats volontaires en phase de reconversion et les soldats volontaires sportifs de la section de sports d'élite de l'Armée ne sont pas compris dans ce nombre. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État « se doit de relever qu'indépendamment des aménagements dont bénéficient ces catégories de soldats volontaires, la disposition du projet de loi qui définit le plafond pour le contingent doit, pour respecter les termes de l'article 99 de la Constitution, intégrer l'ensemble des éléments susceptibles de créer des dépenses pour plus d'un exercice, à condition bien entendu qu'ils créent une dépense supplémentaire, non déjà couverte par une autre loi. Dans cette perspective, la définition d'un plafond dont sont exclues ensuite, sans autres précisions, des catégories entières de soldats, ne répond pas au prescrit de l'article 99 de la Constitution, puisque le dimensionnement du contingent ne peut plus être déduit du texte de la loi. Si la solde versée au candidat-officier sera a priori compensée par la moins-value enregistrée sur les crédits figurant au budget de l'État et destinés à couvrir le traitement du candidat-officier à partir du moment de son admission au stage, tel ne semble pas devoir être le cas pour les deux autres catégories de soldats volontaires. ».

Par conséquent, l'article 3 initial a été rétabli sous une forme adaptée, conformément à la suggestion du Conseil d'État, et en redressant à cette occasion une faute d'orthographe à l'article 19 de la loi précitée du 23 juillet 1952. En outre, par une seconde modification de l'article 3 redevenu l'article 4 initial, telle que proposée et approuvée à l'avance par le Conseil d'État, l'effectif du contingent des soldats volontaires a été fixé à un maximum de huit cents unités, y compris les trois catégories de soldats volontaires auparavant exclues.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

8057

PROJET DE LOI
portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952
concernant l'organisation militaire

Art. 1^{er}. L'article 9 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire est modifié comme suit :

1° le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

- a) la première phrase est supprimée ;
- b) à la lettre a), déplacée après le mot « comprend », les phrases 2 et 3 sont supprimées ;

2° le paragraphe 2 est abrogé ;

3° le paragraphe 4 est abrogé.

Art. 2. L'article 14, alinéa 2, de la même loi, est supprimé.

Art. 3. À l'article 19, les termes « qui est fixé conformément à l'article 20 ci-après, » sont supprimés et le mot « Luxembourgeois » est écrit avec une majuscule.

Art. 4. L'article 20, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :

« (1) L'effectif du contingent des soldats volontaires est fixé à un maximum de huit cents unités. ».

*

TEXTE COORDONNE

EXTRAITS
(LOI MODIFIEE DU 23 JUILLET 1952
concernant l'organisation militaire)

Art. 9. (1) ~~Le corps des officiers de carrière comprend:~~

a) ~~Le cadre du personnel comprend :~~

- a) ~~un colonel/chef d'état-major de l'armée autorisé à porter le titre de général, un lieutenant-colonel/ chef d'état-major adjoint de l'armée autorisé à porter le titre de colonel, un lieutenant-colonel/ commandant du centre militaire autorisé à porter le titre de colonel, un lieutenant ou lieutenant en premier ou capitaine, chef de la musique militaire, un adjudant-major/adjudant de corps de l'armée, un adjudant-major/adjudant de corps du centre militaire, un adjudant-major/chef de musique adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement tels que prévus par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Le corps des officiers de carrière comprend un maximum de cent dix officiers dans l'armée proprement dite. Le corps des sous-officiers de l'armée comprend un maximum de deux cent soixante sous-officiers dans l'armée proprement dite, de soixante-quinze sous-officiers musiciens, de 6 fonctionnaires du groupe de traitement B1, sous-groupe éducatif et psycho-social, exerçant la profession d'infirmier et pouvant être autorisés à porter le titre des grades de sergent à adjudant-major et de cent caporaux.~~
- b) ~~deux officiers-médecins de l'armée qui peuvent être autorisés à porter les titres des grades de capitaine à lieutenant-colonel, un officier-psychologue, qui peut être autorisé à porter les titres des grades de capitaine à lieutenant-colonel et un officier-infirmier gradué qui peut être autorisé à porter le titre des grades de lieutenant à major.~~

c) un officier, chef de la musique militaire qui peut obtenir les grades de lieutenant à capitaine.

(2) ~~Le corps des sous-officiers de l'armée comprend:~~

~~(...) supprimé~~

~~(3) supprimé~~

~~(4) En cas de vacance dans un grade, les effectifs ci-dessus pour les grades inférieurs peuvent être augmentés à concurrence du nombre de ces vacances.~~

(5) En cas de nécessité les officiers et sous-officiers peuvent être autorisés par le ministre à porter le titre d'un grade supérieur, soit pour la durée d'une mission spéciale, soit pour une durée déterminée. Ces autorisations ne portent pas atteinte aux règles établies en matière d'avancement.

(6) Certaines fonctions militaires peuvent être renforcées temporairement par des volontaires du secteur civil en vue de l'exécution, en cas de crise, de missions déterminées sur le plan national ou international.

Ce renforcement aura lieu sur une base exclusivement volontaire.

Les modalités de cette mesure seront fixées par règlement grand-ducal.

Art. 14. Le personnel civil de l'armée peut comprendre :

- a) des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- b) des employés de l'Etat ;
- c) des ouvriers de l'Etat.

~~Le nombre total des emplois visés au présent article ne peut dépasser « deux cent quarante unités » y non compris le personnel enseignant de l'école de l'armée.~~

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-huit ans accomplis au moins et s'il remplit les conditions de recrutement à fixer par le règlement grand-ducal prévu au susdit article 20.

Art. 20. (1) L'effectif du contingent des soldats volontaires est fixé ~~par règlement grand-ducal~~ à un maximum de huit cents unités.

(2) Un règlement grand-ducal détermine le statut des volontaires, y compris leurs conditions de recrutement, d'admission et de renvoi, de formation et d'avancement, la durée de leur engagement et leur rémunération. Il peut

– ~~(...) supprimé~~

– allouer une indemnité de ménage aux volontaires ayant la qualité de chef de ménage et en déterminer le montant,

– ~~(...) supprimé~~

– prévoir une prime de démobilisation et en fixer le montant, les modalités de paiement et les conditions à remplir par les bénéficiaires.

La prime dont question au dernier tiret ci-dessus est non pensionnable, non cotisable et non imposable.

~~(...) supprimé~~

Luxembourg, le 23 février 2023

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN

