



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A-3591⁻¹/23-44

Doc. parl. n^{os} 7880/5 et 7880/8

A V I S

du 12 juillet 2023

sur

les amendements gouvernementaux au projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant:

- 1° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
- 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise;**
- 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État;**
- 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Les 21 juin 2022 et 26 juin 2023, Monsieur le Ministre de la Défense a déposé à la Chambre des députés respectivement une première série et une deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, projet qui vise à moderniser la législation militaire nationale.

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est offusquée que le gouvernement n'ait pas jugé utile de la consulter au sujet desdits amendements, qui apportent des modifications fondamentales au projet de loi initial, ayant entre autres des conséquences non négligeables sur le statut et le traitement du personnel de l'Armée, qui ressortit à la Chambre.

Ensuite, la Chambre renvoie aux observations qu'elle avait formulées dans son avis n° A-3591 du 7 décembre 2021 sur le projet de loi initial, observations qui gardent toute leur valeur pour le texte amendé.

La Chambre rappelle dans ce cadre qu'elle approuve en général que l'Armée soit enfin dotée d'un nouveau cadre légal, tenant compte des spécificités du métier militaire. Il est grand temps de remplacer les textes dépassés actuellement en vigueur.

La Chambre constate que le texte amendé vise à rapprocher les dispositions applicables auprès de l'Armée au plus près du régime général du fonctionnaire tout en essayant de garder, dans la mesure du possible, une certaine flexibilité nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Armée, administration qui ne peut être assimilée au niveau du fonctionnement à n'importe quelle autre administration (même si chaque administration a évidemment ses propres spécificités). La Chambre approuve la création par le projet de loi de nouvelles carrières (introduction des groupes de traitement A2 et B1 pour le personnel militaire) permettant de préparer l'Armée aux défis des prochaines années. De même, la Chambre approuve que le projet amendé apporte davantage de précision concernant la structure de l'Armée, les formations pour les différentes carrières ainsi que les compensations spécifiques pour le personnel militaire.

Tout cela dit, le projet de loi amendé appelle néanmoins aussi les remarques et critiques qui suivent.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles de la version du 26 juin 2023 du texte coordonné du projet de loi amendé.)



Ad article 9

Le paragraphe (4) de l'article sous rubrique mentionne la « *justice militaire* » parmi les services rattachés au chef d'état-major de l'Armée.

La Chambre se demande ce qui est visé par cette « *justice militaire* », qui est citée à plusieurs reprises dans le texte amendé, mais qui n'est définie nulle part.

Ad article 14

Selon l'article 14, paragraphe (4), le service médical de l'Armée pourra réaliser des tests de dépistage de substances proactives à l'égard du personnel de l'Armée.

Le texte ne prévoit pas de conditions ni de modalités pour la réalisation de ces tests (d'autant plus que le projet du règlement grand-ducal devant déterminer lesdites modalités n'est pas joint au dossier sous examen). Le service médical pourra donc à sa guise effectuer ces derniers, ce qui risque de mener à des abus.

En cas de soupçon d'un abus de substances proactives, on se situe le cas échéant dans le cadre d'une infraction pénale, et dans ce cas, la décision de réaliser des tests de dépistage appartient au ministère public conformément aux normes applicables en la matière. Cette compétence ne revient pas au service médical de l'Armée. Il se pose en outre le problème de la valeur probante des tests effectués par l'Armée en cas de poursuite de l'auteur de l'infraction.

Ad article 16

Selon l'article 16, le personnel de l'Armée comprend entre autres « *des soldats volontaires (...) et des recrues* ».

L'article 20 omet toutefois de mentionner les recrues parmi le personnel militaire.

Ad article 17

La Chambre se montre toujours réticente devant les dispositions traitant de l'enquête d'honorabilité qui sera réalisée pour les candidats à un poste auprès de l'Armée, et surtout devant le paragraphe (7) qui porte atteinte à la séparation des pouvoirs (en permettant au chef d'état-major de donner des instructions aux autorités judiciaires).

Par ailleurs, la Chambre constate que le texte du paragraphe (7) est amendé dans le sens que l'enquête d'honorabilité n'est dorénavant plus limitée au personnel « *en cours d'engagement* ». La suppression de ces derniers termes a pour conséquence qu'une telle enquête pourra également être menée à l'encontre du personnel qui est déjà engagé par l'Armée.

La Chambre ne saurait marquer son accord avec cet amendement. Il faudra maintenir la précision « *en cours d'engagement* » dans le texte.

Ad article 18

Concernant l'affectation du personnel militaire de carrière, la Chambre renvoie aux observations qu'elle avait déjà présentées dans son avis sur le projet de loi initial. Il faudra respecter dans tous les cas les règles en matière de changement d'affectation et de détachement prévues par les articles 6 et 7 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Ensuite, la Chambre se demande quelle autorité ou personne sera compétente pour l'affectation des soldats volontaires, le texte ne fournissant pas de précision à cet égard.

Ad articles 24 à 26

La Chambre relève que les dispositions relatives à l'attribution des grades militaires prêtent à confusion. En effet, on a du mal à déceler clairement le grade militaire de début de carrière pour chaque groupe de traitement, d'autant plus que le texte prévoit la possibilité pour les militaires de porter des titres et grades dérogatoires sur autorisation du chef d'état-major.

Les dispositions projetées peuvent avoir pour effet de traiter de façon inégale certains militaires par rapport à d'autres, alors qu'ils ont cependant tous la même ancienneté de service militaire.

S'y ajoute que les avancements dans les grades militaires par le personnel concerné seront dorénavant conditionnés par l'accomplissement d'une formation continue d'une part, et par le résultat d'une nouvelle appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques d'autre part.

Concernant la formation continue, la Chambre met en garde contre les retards d'avancement pouvant provenir de l'impossibilité pour un militaire de suivre en temps utile la formation en question, par exemple lorsque le militaire participe à une mission OMP à l'étranger. Un tel militaire ne doit en aucun cas être retardé dans ses avancements, et ainsi être sanctionné, du fait d'avoir participé à une mission officielle.

Pour ce qui est du nouveau système d'appréciation, la Chambre s'y oppose avec véhémence et elle renvoie à ce sujet aux remarques formulées ci-après quant à l'article 32.

Ad article 27

La Chambre note que le nouveau système d'avancement dans les grades militaires, tel qu'introduit par les amendements du 26 juin 2023, constitue une dégradation par rapport au régime antérieur. En effet, le groupe de traitement A1 mis à part, les avancements dans tous les autres groupes se feront désormais plus lentement. Cela est

confirmé par le commentaire de l'amendement 20, qui explique cette modification par le fait de « *respecter et différencier les degrés de responsabilité des différents groupes de traitement* ».

La Chambre ne saurait marquer son accord avec l'introduction d'un système d'avancement défavorable, au détriment de la majorité du personnel de l'Armée.

Ad ancien article 28

Les amendements du 26 juin 2023 suppriment les dispositions spéciales en matière de réduction de stage qui étaient prévues par le texte initial pour le personnel de l'Armée.

La Chambre comprend que ces dispositions sont supprimées en raison de l'égalité de traitement de tous les fonctionnaires de l'État qui a été soulevée par le Conseil d'État dans son avis n° 60.760 du 6 juin 2023. Elle relève cependant que les règles générales dans la fonction publique en matière de réduction de stage devront en tout cas être applicables au personnel de l'Armée.

Ad article 32

L'article 32 introduit un nouveau système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques pour les avancements en grades militaires et la désignation aux emplois du personnel de l'Armée.

Selon le commentaire de l'amendement 20 du 26 juin 2023, le nouveau texte « *visé également à clarifier que l'appréciation du militaire ne se fait pas de manière détachée des mécanismes en place au sein de la fonction publique, mais complète celles-ci* » (sic!).

La Chambre s'oppose avec véhémence à l'introduction d'un tel nouveau système d'appréciation.

Le point 10 de l'accord salarial signé le 9 décembre 2022 entre la CGFP et le gouvernement prévoit que le système d'appréciation des performances professionnelles dans la fonction publique est aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023.

Le fait que le gouvernement qui a signé cet accord essaie de contourner celui-ci en introduisant tout simplement pour l'Armée un nouveau système d'appréciation est pour le moins effronté.

L'argument de la « *spécificité militaire, qui se traduit par la nature unique des missions de l'Armée,* » pour justifier la mise en place de « *règles spécifiques, ceci notamment pour ce qui est des avancements en grades militaires* » ne tient pas la route. En effet, même si l'Armée est une administration dont l'organisation diffère de celle des autres administrations publiques, chacune de celles-ci est spécifique concernant son

organisation, son fonctionnement et la nature de ses missions. L'Armée n'est d'ailleurs pas la seule administration qui connaît une hiérarchie des grades.

À noter en outre qu'un système d'appréciation des qualités professionnelles n'a jamais existé avant l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2015 des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique. Or, l'Armée a toujours très bien fonctionné et su assumer toutes ses missions légales, et elle continuera à le faire, sans un tel système.

L'appréciation des qualités éthiques risque aussi de mener à des abus. En effet, la notion « *éthique* » n'est pas encadrée, de sorte que l'appréciation des militaires sera purement subjective.

Par ailleurs, le système des « *appréciateurs et approbateurs* » projeté n'est pas en phase avec le principe de la hiérarchie des grades au sein de l'Armée, selon lequel seul le supérieur hiérarchique direct peut évaluer un agent subordonné. Dans leurs avis respectifs sur le projet initial, le Conseil d'État et la Chambre avaient rendu attentif à la nécessité de respecter ce principe.

Au vu de toutes ces considérations, la Chambre demande avec insistance d'abandonner le système d'appréciation projeté et de supprimer l'intégralité des dispositions afférentes du projet de loi.

Ad articles 35 à 40

La Chambre fait remarquer que les diverses formations pendant le stage prêtent à confusion. En effet, la différence entre la formation initiale commune et la formation initiale spécialisée n'est pas très claire, les deux formations étant des formations militaires à l'étranger.

Ensuite, la Chambre s'étonne que le projet de loi amendé comporte des dispositions déterminant en détail les matières au programme de la formation pendant le stage et de l'examen afférent, y compris la répartition des points. Ces dispositions devront être insérées dans un règlement grand-ducal, comme ceci est le cas pour toutes les administrations dans la fonction publique. À défaut, il ne sera pas possible de les adapter en fonction des besoins de l'administration sans passer par la procédure législative, qui est souvent longue et lourde.

Dans son avis précité sur le projet initial, le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas demandé d'insérer dans la loi formelle tous les détails relatifs à la formation pendant le stage et à l'examen y relatif. Il a seulement demandé de préciser au niveau de la loi « *les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation militaire* » pour chaque groupe de traitement.

Au commentaire de l'amendement 23 du 26 juin 2023, il est précisé ce qui suit:

« Il faut remarquer que le C1, qui est caporal pendant le début de sa carrière suit la même (ou très sensiblement la même) formation puisqu'il doit être apte à commander la section en cas d'indisponibilité du chef de section en titre. Ceci constitue un changement par rapport à la situation actuelle puisqu'actuellement le caporal, chef d'équipe C2, n'a suivi aucune formation de ce type (à quelques exceptions près dans la maintenance). Vu la technicité du matériel, et de l'environnement de plus en plus complexe, il a été jugé utile et indispensable de professionnaliser davantage, par le biais d'une meilleure formation les « adjoints de la section » appelés plus couramment les chefs d'équipe. »

La Chambre comprend que les agents C2 devront donc désormais suivre la même formation poussée que les agents C1, ce qui n'est toutefois pas opportun au vu des fonctions et niveaux de rémunération différents entre ces deux groupes de traitement. Il est en effet logique que les agents du groupe C2 suivent une formation moins poussée.

Concernant la formation pour le soutier (« *loadmaster* »), le commentaire de l'amendement 23 indique que la durée de la formation initiale spécialisée peut aller jusqu'à deux années.

La Chambre se demande comment les agents concernés pourront terminer cette formation jusqu'à la fin de leur stage, qui dure également deux années. Le dossier sous avis ne fournit aucune explication à cet égard.

Ad article 46

L'article 46, paragraphe (3), qui a été introduit par l'amendement 9 du 21 juin 2022, « vise à permettre à l'Armée de recourir en cas de crise aux soldats volontaires ayant entamé leur période de reconversion en suspendant temporairement cette dernière ».

La Chambre s'interroge sur la compensation éventuellement prévue pour les soldats volontaires touchés. De plus, le texte projeté ne prévoit pas de durée limitée pour la suspension temporaire de la période de reconversion. Cette suspension pourrait donc durer des mois, voire des années, ce qui aurait des conséquences néfastes pour les agents concernés en causant un retardement de leur carrière. L'accès de ceux-ci au statut de fonctionnaire risque notamment d'être bloqué pendant un certain temps.

Ad article 51

La Chambre rappelle que l'indemnité prévue à l'article 81 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, sur laquelle l'indemnité introduite par l'article sous rubrique est basée, n'est pas imposable. Il faudra adapter le texte sous avis dans le même sens.

Ad article 57

Concernant les missions de l'infirmier militaire, le texte prévoit que les agents concernés « *sont autorisés à effectuer ces actes et soins (nécessaires pour maintenir ou augmenter les chances de survie du patient) que sur le personnel des forces armées* ».

D'après le libellé de cette disposition, les forcées armées étrangères sont également concernées. La Chambre se demande sur la base de quel fondement juridique les infirmiers militaires au Luxembourg disposent du droit d'exercer de tels actes et soins à l'étranger.

Ensuite, la Chambre constate que le paragraphe (2) de l'ancien article 44 (nouvel article 57), prévoyant la prime pour professions de santé, est supprimé par les amendements du 26 juin 2023.

Si le commentaire de l'amendement 35 ne fournit aucune explication à ce sujet, la Chambre comprend que ledit paragraphe est supprimé du fait que le Conseil d'État a estimé que, « *vu la configuration du dispositif figurant dans la législation sur les traitements, il ne devrait en principe pas être nécessaire de rappeler son application* ».

La Chambre signale toutefois que l'article 26, paragraphe (2), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État vise comme bénéficiaires de la prime en question seulement les agents des catégories de traitement B et D, et non pas les infirmiers du groupe de traitement A2. Il faudra donc impérativement soit compléter l'article 26, paragraphe (2), en conséquence, soit maintenir dans la future loi sur l'organisation de l'Armée la disposition qui était initialement prévue à l'article 44, paragraphe (2).

Ad article 59

Concernant le paragraphe (2) de l'article sous rubrique – prévoyant que les dispositions générales en matière de compensations, de récupérations et d'heures supplémentaires ne sont pas applicables au personnel navigant de la composante aérienne de l'Armée (sauf dans le cas où ce personnel participerait à des activités non liées à la composante aérienne) – la Chambre rappelle qu'elle s'y oppose. En effet, cette disposition crée une différence de traitement non motivée entre militaires.

Ad article 64

La Chambre s'étonne que le projet amendé détermine en détail les matières au programme de l'examen de promotion, y compris la répartition des points. Les dispositions afférentes devraient être insérées dans un règlement grand-ducal, comme ceci est le cas pour toutes les administrations étatiques.

Il est d'ailleurs étonnant que, dans son avis précité sur le projet initial, le Conseil d'État ait estimé que ces dispositions, et notamment les conditions de réussite à l'examen de

promotion, devraient figurer dans la loi formelle au vu de l'article 50, paragraphe (3), de la Constitution révisée. En effet, le texte de cet article, prévoyant que « *le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi* », ne change pas les principes applicables jusqu'à présent sur la base de la Constitution en vigueur avant le 1^{er} juillet 2023 et il n'empêche pas de régler les détails d'un examen à travers un règlement grand-ducal. Inscrire toutes les conditions et modalités d'organisation des examens dans la fonction publique au niveau législatif aura pour conséquence d'alourdir considérablement les lois y applicables.

S'y ajoute que, en l'occurrence, les dispositions prévues au nouvel article 64 du projet de loi amendé ne concernent que le personnel de la musique militaire. Ce dernier n'est donc pas traité sur un pied d'égalité avec les autres fonctionnaires de l'Armée.

Ad article 69

Concernant le mécanisme de la carrière ouverte, les amendements du 26 juin 2023 ajoutent une condition supplémentaire pour le personnel du groupe de traitement C2 souhaitant accéder au groupe C1. Ainsi, les candidats devront être retenus par le ministre du ressort « *sur vue du dossier personnel* » et après avoir passé une appréciation relative à leur qualité du travail, leur assiduité, leur valeur personnelle, leurs qualités physiques et leur capacité d'assumer des responsabilités supérieures. Cette condition n'existe pas pour la carrière ouverte ni pour les autres groupes de traitement auprès de l'Armée, ni pour les autres fonctionnaires de l'État et elle crée donc une inégalité de traitement. La Chambre demande partant de supprimer cette condition supplémentaire.

En outre, la Chambre rappelle qu'il y a lieu de supprimer la condition non justifiée d'accomplir un cycle de formation complémentaire pour les militaires du groupe C2 qui sont candidats pour accéder au groupe C1. En effet, cette condition est en contradiction avec le but du mécanisme de la carrière ouverte, à savoir la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Ad article 74

L'article 74, paragraphe (2), dispose que « *les contestations résultant de l'engagement et de la rémunération des soldats volontaires de l'Armée sont de la compétence du tribunal administratif* ».

Il découle de cette disposition, introduite à la demande du Conseil d'État, que les soldats ont donc un statut de droit public. Or, comme la Chambre l'avait évoqué dans son avis sur le projet de loi initial, le régime contractuel des soldats volontaires n'est actuellement pas déterminé par la loi. À défaut de régime spécial prévu par la législation applicable dans la fonction publique, ce sont les règles de droit privé du Code du travail qui devraient s'appliquer aux soldats.

Il faudra impérativement donner un cadre légal au statut de droit public du soldat volontaire, notamment au vu des obligations en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail prévues par la directive 2003/88/CE.

Ad article 84

L'article 84, alinéa 2, prévoit que, « *en cas de besoin de service, le chef d'état-major de l'Armée ou son délégué peut obliger tout soldat volontaire de l'Armée à prendre logement à la caserne ou au camp militaire auquel il est affecté* ».

Cette disposition permet l'affectation à un camp militaire tant au Luxembourg qu'à l'étranger. La Chambre s'interroge sur les modalités de cette affectation à l'étranger (application des règles relatives à l'affectation des agents de l'État prévues par le statut général, respect des règles européennes en matière de temps de travail, etc.).

Ad article 86

Le texte amendé prévoit toujours que les soldats volontaires bénéficient uniquement du congé supplémentaire de huit jours (prévu désormais à l'article 47) « *pendant la période militaire* », à l'exclusion donc de la période de reconversion.

La Chambre demande encore une fois de supprimer les termes « *pendant la période militaire* » à l'article 86, paragraphe (1), point 1°. Pour rappel: la réglementation actuellement applicable aux volontaires de l'Armée ne distingue pas non plus entre période militaire et période de reconversion pour l'octroi du congé.

L'article 86 prévoit par ailleurs au point 4° que les soldats volontaires bénéficient lors du service volontaire « *du remboursement des frais de route et de séjour* ».

La Chambre relève que, dans la pratique, il arrive que le personnel de certaines administrations de l'État doive avancer les sommes pour couvrir les frais de route et de séjour engagés lors d'une mission officielle. Ces sommes peuvent être conséquentes et doivent être engagées indépendamment de la volonté des agents concernés, ce qui peut poser problème pour ceux disposant d'une rémunération modeste. Pour éviter une telle situation, l'État devrait immédiatement prendre en charge au moins les frais connus dès le départ. La Chambre propose dès lors d'écrire « **de la prise en charge par l'État des frais de route et de séjour** » audit point 4°.

Ad article 106

La Chambre note que les dispositions prévoyant l'enquête d'honorabilité (article 17) et le système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques (article 32) ne seront pas applicables au personnel recruté sur la base d'une commission militaire.

Ad article 112

Le point 6° de l'article sous rubrique introduit une nouvelle prime d'opérationnalité militaire. La Chambre ne s'y oppose pas, mais elle a des difficultés à suivre le raisonnement repris au commentaire de l'amendement 60 du 26 juin 2023 pour justifier l'introduction de la prime, surtout pour le nouveau groupe B1, qui n'existait pas au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2007.

La Chambre se demande par ailleurs si les conditions prévues par le texte pour bénéficier de la prime n'ont pas pour effet d'exclure certains agents. Le texte visant entre autres les agents de la catégorie de traitement A, le chef d'état-major devrait aussi pouvoir bénéficier de la prime. Les missions du chef d'état-major (cf. article 8 du projet de loi amendé) diffèrent toutefois de celles nécessaires pour l'octroi de la prime. Il faudra donc le cas échéant adapter le texte pour garantir que chaque agent éligible puisse effectivement obtenir la prime.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle en outre qu'il serait judicieux d'harmoniser les primes qui existent actuellement pour le personnel de l'Armée et de les faire dépendre des tâches et missions exercées. L'exercice des mêmes missions à l'Armée, peu importe la carrière ou fonction (militaire de carrière ou soldat volontaire) et le groupe de traitement, devrait donner droit à la même prime.

Ad article 121

Concernant le mécanisme temporaire de changement de groupe de traitement « *par la voie expresse* », le texte amendé prévoit au paragraphe (9) que les agents du groupe C2 devront suivre une formation complémentaire.

La Chambre demande de supprimer cette condition supplémentaire qui n'existe pas pour les autres militaires (du groupe C1) et qui est en contradiction avec le but du mécanisme de changement de groupe de traitement, à savoir la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Ad article 122

Concernant le mécanisme de changement de carrière prévu par l'article sous rubrique, la Chambre rappelle qu'il faudra supprimer la limite aux « *trois premiers grades de traitement* ». En effet, une telle limite n'est pas justifiée, notamment selon la jurisprudence (cf. arrêt n° 39697C du 12 décembre 2017 de la Cour administrative et deuxième avis complémentaire du 24 avril 2018 du Conseil d'État sur les amendements gouvernementaux du 6 février 2018 au projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale).

Sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent – et concernant notamment la suppression du nouveau système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques pour les avancements en grades militaires et la

désignation aux emplois du personnel de l'Armée – la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi amendé sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 12 juillet 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF