



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 18 juillet 2023

Ordre du jour :

- 7880 Projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant :
1° la loi modifiée communale 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 service 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
- Rapportrice : Madame Stéphanie Empain
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty (en rempl. de M. André Bauler)

M. François Bausch, Ministre de la Défense

Mme Nina Garcia, Coordination générale ; M. Alex Riechert, Directeur adjoint, Mme Claire Schmit, Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Lëtzebuenger Arméi :

Col Pascal Ballinger, Chef d'État-Major adjoint, LtCol Joël Faltz, Chef de Département Ressources Humaines

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Marc Goergen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

Mme Nathalie Oberweis, observatrice déléguée

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Monsieur le Ministre se réjouit du fait que le projet de loi ne contient plus de dispositions problématiques, comme il ressort de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 14 juillet 2023, et que le vote de la loi pourra ainsi avoir lieu à la séance plénière de la Chambre des Députés du 21 juillet 2023. La modernisation de l'Armée constitue le cœur de la future loi, laquelle est très favorable à l'Armée et à son personnel, en particulier pour les militaires de carrière par l'introduction des groupes de traitement A2 et B1 et de la voie expresse qui concerne directement une soixantaine de personnes.

Monsieur le Directeur adjoint de la Direction de la Défense indique qu'une partie de la trentaine d'oppositions formelles exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2023 a pu être levée directement et que l'autre partie le sera par l'adoption des propositions de texte faites par le Conseil d'État ; ceci vaut également pour les dispositions qui ont fait l'objet d'une nouvelle opposition formelle.

Les auteurs du projet de loi avaient introduit au texte une disposition sur le dépistage des substances psychoactives et une disposition relative à une prime d'opérationnalité militaire.

○ Par amendement gouvernemental du 26 juin 2023, l'article 14 a été complété par un paragraphe 4 nouveau, selon lequel « Le service médical peut réaliser des tests de dépistage de substances psychoactives dans les cas et selon les modalités prévus par règlement grand-ducal. ». Le Conseil d'État souligne qu'il s'agit ici « d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution¹ en ce qu'elle touche aux droits des travailleurs. Il rappelle que, par arrêt du 4 juin 2021, la Cour constitutionnelle a considéré que, dans une matière réservée par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »².

Au vu des exigences découlant de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de prévoir l'ensemble des cas de figure dans lesquels un dépistage est effectué dans la loi en projet et, par voie de conséquence, de supprimer la référence à la détermination de tels cas au niveau de l'objet du futur règlement grand-ducal.

Il pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec la reformulation du paragraphe 4 suivante: « (4) Dans le cadre des missions visées au paragraphe 1^{er}, points 2°, 4°, 5° et 6, le service médical réalise des tests de dépistage de substances psychoactives selon les modalités prévues par règlement grand-ducal. » ».

○ Au sujet de la prime d'opérationnalité militaire (article 112, point 6), le Conseil d'État fait les observations suivantes :

« En 2007, les auteurs du projet de loi qui est devenu la loi précitée du 21 décembre 2007 se sont bornés à noter au niveau du commentaire des articles que « [l']article 25, paragraphe 8 traite de la prime de régime militaire. Dans le contexte de l'alignement de la carrière de l'officier de l'armée sur celle du cadre supérieur de la police, cette prime est désormais fixée à 15 points indiciaires, au lieu de 35 points indiciaires auparavant pour les officiers ». La situation telle qu'elle se présentait à l'époque n'ayant pas changé, l'augmentation du montant total des

¹ « La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes ».

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A - n° 440 du 10 juin 2021).

primes allouées aux personnels concernés à travers la création de la nouvelle prime ne s'impose pas avec la clarté de l'évidence.

Par ailleurs, les conditions que les agents concernés doivent remplir pour pouvoir toucher la prime sont relatives aux conditions de base auxquelles les personnels militaires doivent satisfaire pour pouvoir accéder à une carrière au niveau de l'Armée. De telles conditions ne devraient pas faire l'objet d'une compensation à travers des primes, mais se refléter, le cas échéant, au niveau du traitement de base.

Enfin, et en ce qui concerne l'allusion faite par les auteurs du projet de loi au respect du principe de l'égalité de traitement, le Conseil d'État attire leur attention sur l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 30 juin 2023³ dans une affaire où précisément la question d'une éventuelle rupture de l'égalité de traitement en raison de la limitation de la prime de régime militaire de quinze points indiciaires allouée aux policiers évoluant dans le groupe de traitement B1 comparée à la prime de régime militaire de 35 points indiciaires dont bénéficient les policiers du groupe de traitement C1 lui a été soumise.

La Cour a décidé que, « [e]n l'absence d'une situation comparable entre les différents fonctionnaires bénéficiant [...] de la prime de régime militaire d'un groupe de traitement à un autre, une violation de l'article 10*bis*, paragraphe 1, de la Constitution n'est pas établie [...] ».

Pour aboutir à cette conclusion, la Cour constitutionnelle a tout d'abord rappelé la portée du principe d'égalité de traitement en précisant qu'il impliquait « d'une part, que plus particulièrement les fonctionnaires de l'État se trouvant dans une situation comparable soient soumis aux mêmes règles et, d'autre part, que les fonctionnaires se trouvant dans des situations dissemblables soient régis par des règles définies en fonction même de ces différences ». La Cour a encore retenu que lorsque le législateur organise les carrières au regard de la nature des tâches, permanentes ou temporaires, que chacune des carrières a pour mission d'accomplir, les différences de statut, à différents niveaux et dans différentes configurations qui peuvent en résulter « ne se [heurtaient] pas au principe de l'égalité devant la loi, lequel n'est pas synonyme d'uniformité et ne s'oppose pas à la liberté d'organisation et de structuration des différentes carrières et catégories de traitement voire des différents groupes de traitement ».

En définitive, le Conseil d'État ne voit aucun argument contraignant plaidant en faveur de la nouvelle prime. ».

○ Quant à la voie expresse (article 121), le Conseil d'État rappelle qu'il « s'était dispensé d'un examen plus détaillé du dispositif proposé, vu que la Cour constitutionnelle avait décidé, par un arrêt rendu le 9 décembre 2022, « que le mécanisme temporaire de la voie expresse instauré par l'article 94 de la loi du 18 juillet 2018⁴, considéré à la lumière de la systémique de ladite loi, institue une identité de traitement appliqué à des situations différentes qui n'est pas conforme au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis*, paragraphe 1, de la Constitution »⁵. Les « situations différentes » auxquelles il est fait référence dans l'arrêt visent d'une part les agents concernés qui sont détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un diplôme équivalent avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et d'autre part les agents qui ne peuvent pas faire valoir un tel diplôme. ».

Désormais, il sera différencié entre « le traitement qui sera réservé aux deux groupes de fonctionnaires en présence. Ainsi, les détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un diplôme équivalent pourront bénéficier du mécanisme après avoir accompli douze années de service, alors que ce délai est fixé au délai de droit commun, à savoir quinze années de

³ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00181 du 30 juin 2023 (Mém. A - n° 362 du 7 juillet 2023).

⁴ Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°00174 du 9 décembre 2022 (Mém. A – n° 632 du 16 décembre 2022).

service, pour les autres agents concernés. Pour définir le nouveau mécanisme, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'accord signé le 12 juin 2023 par le ministre de la Sécurité intérieure et le ministre de la Fonction publique avec les représentants du Syndicat national de la Police grand-ducale et de la Confédération générale de la Fonction publique concernant le mécanisme temporaire de changement de groupe de traitement dit « voie expresse » applicable dans la Police grand-ducale. ».

Le Conseil d'État prend note de l'approche choisie et constate que « le dispositif est désormais plus clairement axé sur les groupes de traitement C1 et C2 ». ».

Le Conseil d'État fait aussi remarquer que le texte n'inclut toujours pas « une des conditions clés qui s'appliquent dans le droit commun en la matière, à savoir la condition d'« occuper un poste qui comporte l'exercice des fonctions et attributions supérieures à celles revenant à son groupe de traitement initial » », condition à remplir pour pouvoir bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe.

Concernant le paragraphe 8, le Conseil d'État constate que la durée prévue pour ces mécanismes temporaires de changement de groupe de traitement est de quinze ans, alors que la loi du 25 mars 2015 limite cette durée à dix ans.

Suivant les explications de Monsieur le Directeur adjoint de la Direction de la Défense, la raison de ne pas inclure la condition du poste réside dans l'alignement à la « voie expresse » en vigueur dans la Police grand-ducale. La durée de quinze ans résulte de l'Accord salarial signé entre le Gouvernement et la CGFP⁶ le 9 décembre 2022.

- À une question de M. Gusty Graas (DP), le LtCol Faltz répond que l'Armée compte une quarantaine de détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires qui se trouvent dans le groupe de traitement C1. Ce nombre ressort d'un sondage informel et peut encore légèrement varier, toutes les personnes n'ayant pas encore donné une copie de leur diplôme. Ces personnes pourraient accéder au groupe de traitement B1 par la voie du « out-in », en fonction de l'échelon de carrière auquel elles se trouvent. Le mécanisme du « out-in » est prévu à l'article 45 du projet de loi :

« Art. 45.

(1) Par dérogation à l'article 34, paragraphe 1^{er}, les candidats ayant réussi à l'examen-concours pour le groupe de traitement B1 et qui ont auparavant suivi avec succès la formation militaire théorique et pratique du groupe de traitement C1 sont dispensés de suivre la formation militaire théorique et pratique du groupe de traitement B1.

(2) Au cas où leur nouveau traitement serait inférieur à leur traitement de base, y compris les primes de régime militaire, de formation et d'astreinte, ils bénéficient d'un supplément personnel de traitement. Le supplément personnel diminue au fur et à mesure que le traitement augmente par l'accomplissement des conditions de stage, d'examen et d'années de service. ».

Pour les personnes qui ont déjà presque 15 années de service, il est préférable d'attendre l'accomplissement de quinze années et de changer de groupe par la voie expresse.

En raison des chiffres peu élevés de personnes concernées, l'Armée ne sera pas confrontée au problème que connaît la Police, à savoir un blocage, par la voie expresse, de l'accès à la carrière B1 pour d'autres détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires.

En réaction au communiqué de presse de la CGFP de la semaine dernière sur le système d'évaluation inscrit dans le projet de loi (article 32), Monsieur le Ministre précise qu'un système

⁶ Confédération générale de la Fonction publique

de notation existe déjà depuis 1954 pour les différentes carrières militaires, donc bien avant le système d'évaluation introduit en 2015 dans le droit commun de la fonction publique.

L'évaluation prévue par l'article 32 se rapporte aux grades militaires portés sur l'uniforme, lesquels rendent visible le niveau de formation et d'expérience du porteur et informent ainsi les partenaires étrangers que ce dernier dispose des mêmes compétences requises pour ce niveau de responsabilité, commander telle unité et diriger telle action militaire. Monsieur le Ministre souligne l'importance de la vérification des qualités du personnel pour l'avancement en grades militaires, puisque cet avancement s'accompagne d'une augmentation des responsabilités militaires. Selon la mission à exercer, il s'agit d'une question de vie ou de mort. Celui qui commande l'unité a la responsabilité pour sa vie et celle des membres de son unité.

Les grades militaires sont détachés des grades de traitement et l'évaluation n'a pas d'impact sur l'avancement en grades de traitement. De nombreuses armées appliquent un système d'évaluation, souvent plus complexe que celui inscrit dans la future loi sur l'organisation de notre Armée, voire plus sévère, puisque certains pays font dépendre l'avancement en grades de traitement de l'avancement en grades militaires.

Le Conseil d'État a rappelé que l'organisation de l'Armée est une matière réservée à la loi. Les auteurs du projet de loi ont suivi le Conseil d'État en complétant le texte dans ce sens et, dans ce contexte, ont aussi précisé les modalités d'obtention des grades militaires, dont le système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques. En plus du fait que les grades militaires ne sont pas liés au grades de traitement, l'Armée offre une multitude de débouchés, non seulement dans le domaine opérationnel, de sorte qu'une personne peut décider de faire carrière en dehors de l'avancement en grades militaires. À l'occasion d'une entrevue avec la CGFP vendredi dernier, celle-ci ayant posé la question de savoir pour quelle raison le sujet de l'évaluation n'a pas été abordé en décembre dans le contexte de l'Accord salarial mentionné ci-dessus, Monsieur le Ministre a répondu que ce sujet n'était pas à débattre, puisque l'évaluation fait déjà l'objet d'un règlement grand-ducal⁷. Selon l'orateur, la CGFP considère dès lors moins l'existence d'un tel système comme problématique, mais plutôt son inscription dans la loi, craignant que d'autres administrations procèdent alors à une appréciation de leur personnel.

Monsieur le Ministre a proposé à la CGFP de fournir les garanties pour éviter cela :

- en suggérant à la Chambre des Députés d'adopter une motion dans ce sens ; en outre, le projet de rapport de la présente commission indique que l'article 32 ne peut être interprété comme allant à l'encontre de l'Accord salarial du 9 décembre 2022 ;
- par l'engagement du Gouvernement de préciser à l'exposé des motifs du futur projet de loi qui sera prévisiblement déposé au mois d'août en vue de la mise en œuvre du point 10 de l'Accord salarial, à savoir l'abandon du système d'évaluation dans la Fonction publique, que l'avancement en grades militaires représente une situation spécifique sans lien avec le régime commun ; au cours de la prochaine législature, une autre solution juridique que la voie légale pourrait être cherchée, les auteurs du projet de loi étant toutefois sceptiques quant à la possibilité;
- en suggérant à la Chambre des Députés d'évaluer la future loi chaque année au cours des cinq premières années de sa mise en vigueur.

Monsieur le Ministre s'oppose clairement à la suppression du système d'appréciation. L'attribution de responsabilités militaires ne peut se faire simplement sur base de l'ancienneté, mais nécessite la vérification de l'aptitude professionnelle, éthique et physique des personnes concernées. Concernant les qualités éthiques, l'orateur rend attentif à la charte des valeurs de l'Armée qui est particulièrement importante en rapport avec l'utilisation d'armes, l'Armée

⁷ Règlement grand-ducal du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée - <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2011/01/25/n4/jo>; <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2017/07/20/a694/jo>

participant à l'exercice du monopole étatique de la violence. L'Armée a du bon personnel et n'a jusqu'à présent pas rencontré de problèmes. Le fait de ne pas avancer en grades militaires est sans influence sur l'avancement en grades de traitement et les tests pour l'avancement en grades militaires peuvent d'ailleurs être répétés sans limite en cas de non-réussite.

L'orateur termine en se montrant convaincu de l'apport positif de la future loi pour l'Armée et les soldats.

Madame la Présidente-Rapportrice a préparé la motion mentionnée par Monsieur le Ministre qu'elle fait distribuer pour permettre aux membres de la commission d'en prendre connaissance et, le cas échéant, de la signer jusque vendredi prochain en vue du dépôt en séance plénière.

M. Fernand Kartheiser (ADR) souhaitant savoir pour quelle raison on ne parle plus, dans le contexte de l'appréciation pour l'avancement en grades militaires, de « condition psychologique », mais de « qualités éthiques », le LtCol Faltz explique que le volet psychologique sera traité dorénavant comme partie du domaine médical pour ne pas stigmatiser les personnes ayant un problème psychologique. Le document médical ne révélera pas si le problème est d'ordre physique ou psychologique. De cette manière, les militaires sont mieux protégés et acceptent probablement mieux le service psychologique et le service médical.

Mme Diane Adehm (CSV) ayant rendu attentif à une erreur de numérotation des paragraphes de l'article 32, le projet de rapport redressé est adopté par la commission à la majorité des membres présents (abstention : CSV).

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

Procès-verbal approuvé et certifié exact