

**N^{os} 5793¹
5785²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI

**visant à abolir l'article 25. b) de la loi du 23 juillet 1952 concernant
l'organisation militaire, telle qu'elle a été modifiée**

PROJET DE LOI

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

- a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
- b) la loi modifiée du 28 juillet 1973 réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité,**
- c) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat,**
- d) la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales,**
- e) la loi du 31 mai 1999 portant création de la police grand-ducale et d'une inspection générale de la police,**
- f) la loi 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'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.11.2007)

Par dépêche du 26 septembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat se doit de constater:

- 1) qu'aucun avis des chambres professionnelles ne semble avoir été demandé, alors que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics paraît de mise au vu des modifications se rapportant au nombre des effectifs et aux carrières des membres de l'armée;

2) qu'une fiche financière au titre de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut; ce document devrait être transmis au législateur avant le vote définitif de la loi.

Par dépêche du 25 octobre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Aly Jaerling, le 15 octobre 2007.

La proposition de loi est accompagnée d'un exposé des motifs.

La prise de position du Gouvernement et une prise de position éventuelle de la Chambre des députés, mentionnées dans la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiquées au Conseil d'Etat à la date de l'émission du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif principal du projet, selon les auteurs, est la constitution d'unités de disponibilité opérationnelle (UDO). La création de ces UDO se fait dans le cadre d'une réorganisation et d'une transformation de l'armée en ses composantes essentielles afin de la mettre en mesure de participer dans les meilleures conditions possibles, ensemble avec les autres armées européennes et alliées, aux groupements tactiques de l'Union européenne et à la force de réaction rapide de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Le Conseil d'Etat donne toutefois à considérer que même les armées de pays puissants avec un personnel militaire conséquent ne sauraient mener efficacement et en parallèle une multitude d'actions d'envergure. Ceci est d'autant plus vrai pour l'armée aux effectifs fort modestes d'un petit pays tel que le nôtre. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat conseille aux responsables de ne pas vouloir trop en faire mais de limiter le nombre des engagements de notre armée et de les adapter à ses capacités.

S'agissant de la création des UDO et de la réorganisation interne de l'armée qui s'ensuit, le Conseil d'Etat n'a pas d'objections fondamentales à formuler estimant qu'il s'agit d'une décision d'opportunité, proposée par des professionnels de la défense et du métier militaire dans le but d'accroître l'efficacité des moyens mis en œuvre, et reprise à bon escient par le Gouvernement.

Les auteurs ne se limitent pas uniquement à introduire le principe de la constitution d'UDO, mais prévoient également une procédure compliquée de sélection des membres de ces unités.

Le Conseil d'Etat ne saurait suivre les auteurs dans cette approche; en outre, il met en doute l'opportunité du double volontariat. En effet, le volontaire à l'engagement dans l'armée est censé prendre sa décision en connaissance de cause, les missions de l'armée étant clairement décrites à la loi organique du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Le volontaire saura ainsi que le métier de soldat comporte aussi des missions et des activités pouvant revêtir certains dangers. Il n'y a partant pas lieu de lui demander s'il est disposé à participer à des missions qui font partie intégrante de la raison d'être d'une armée, comme des opérations de maintien de la paix à l'étranger, ou s'il préfère se limiter à des activités plus pacifiques.

Aussi ne convient-il pas d'opérer une deuxième sélection pour faire partie des UDO, les soldats volontaires pour être admis à l'armée devant tous être qualifiés à intégrer les UDO.

Il ne peut y avoir une catégorie de volontaires qui ne s'engagent que pour un service militaire „allégé“ et qui refusent les autres missions d'une armée digne de ce nom.

L'armée ne doit être considérée ni comme une salle d'attente dont le passage est obligatoire pour accéder prioritairement à certains emplois publics.

Le Conseil d'Etat refuse de voir créer par le biais d'une double sélection et d'un double volontariat une armée à deux vitesses.

Il propose en l'occurrence de renoncer au double volontariat ainsi qu'à la procédure de sélection des membres des UDO étant donné que les critères pour être admis dans l'armée doivent être identiques à ceux préconisés pour les candidats aux UDO.

Le point 3 de l'article 1er prévoit d'insérer un article *2bis* nouveau dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Les procédures de sélection décrites dans cet article *2bis*

peuvent en conséquence être omises alors que tous les volontaires sont susceptibles de participer à tour de rôle aux différentes missions et activités. Une conséquence de cette approche consiste donc à mettre tous les soldats volontaires sur un pied d'égalité, ce qui a pour effet de rendre superfétatoire le super-privilège pour l'accès à certains emplois dans le secteur public, dont question à l'article 17 du présent projet.

Le projet se propose encore de renforcer l'attrait du volontariat en opérant certaines adaptations au statut du volontaire. Ces mesures, qui portent notamment sur la formation et la reconversion des volontaires, trouvent dans les grandes lignes l'assentiment du Conseil d'Etat. Le projet sous avis prévoit de compléter la période d'engagement initial du volontaire – fixée à 36 mois – par une période de formation et de reconversion de 12 mois. Pendant cette période obligatoire de formation et de reconversion, le volontaire suivra des cours à l'école de l'armée ou à l'extérieur et il sera ainsi préparé à une carrière professionnelle soit au sein de l'armée soit en dehors dans le secteur public ou privé.

Dans la suite de la réorganisation dont question ci-dessus, les auteurs du projet annoncent pudiquement dans l'exposé des motifs que ces mesures et notamment les nouvelles missions de l'armée requièrent aussi des adaptations au niveau des effectifs et un certain nombre d'autres aménagements.

Les objectifs supplémentaires ainsi définis du projet sous avis sont loin d'être anodins, alors que les mesures d'accompagnement constituent une réforme sectorielle des salaires ainsi qu'une augmentation massive du cadre de l'armée.

L'absence de la fiche financière se fait particulièrement sentir dans ce contexte puisqu'elle devrait faire état d'une augmentation hors norme et durable des moyens budgétaires nécessaires.

Le Conseil d'Etat se demande si l'augmentation entraînée par les mesures envisagées ne constituera pas la plus forte augmentation du budget de la Défense jamais réalisée au Grand-Duché.

Quant à l'augmentation de l'effectif, il y a lieu de relever d'abord l'augmentation de 160 unités du nombre de volontaires, qui passe de 340 à 500 unités, soit une croissance de 47%.

Pour encadrer ce contingent de volontaires, le nombre du personnel encadrant, sous-officiers, officiers, employés et ouvriers, connaîtra aussi une augmentation hors proportion puisqu'elle doit se situer à 178 unités.

Le nombre des officiers augmente de 35 pour passer de 45 à 80, soit une augmentation de 77,8%. S'y ajoutent 2 officiers supplémentaires pour renforcer le service médical de l'armée qui passe de 2 à 4 professionnels de la santé commissionnés.

Le nombre des sous-officiers passe de 135 à 206, une augmentation de 71 unités ou 52,6%.

Le nombre des sous-officiers musiciens passe de 60 à 75, une augmentation de 15 unités, soit 25%.

Le nombre des sous-officiers affectés au service médical double pour passer de 3 à 6.

Le nombre du personnel civil se trouve augmenté de 52 unités: il passe de 118 à 170, soit une augmentation de 44%.

Le Conseil d'Etat met en doute la nécessité de ces augmentations d'effectif tout à fait considérables. S'agissant toutefois d'une question d'opportunité politique, il ne saurait s'y opposer si le législateur entendait néanmoins suivre les auteurs du projet.

Le projet ne s'arrête pas là. En dehors de l'augmentation hors pair du nombre de fonctionnaires affectés à l'armée, le projet entend modifier les carrières des différents intervenants ainsi que les grilles des traitements.

Le Conseil d'Etat ne saurait estimer le coût de cette réforme, mais il espère que la fiche financière permettra au législateur de se faire une idée de l'ampleur des répercussions pour le budget de l'Etat. Elle équivaut en effet à une révision sectorielle du régime des traitements et risque d'inciter d'autres catégories de fonctionnaires et d'employés publics à présenter leurs revendications.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat passe à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article permet au ministre de la Défense de constituer des UDO et d'en fixer les procédures et modalités. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans le cadre des considérations générales ci-dessus et réitère sa préférence pour l'abolition du double volontariat et de la double sélection.

Le paragraphe 5 de l'article *2bis* nouveau vise à introduire une prime de disponibilité opérationnelle. La disponibilité semble aux yeux du Conseil d'Etat la caractéristique élémentaire de toute armée sérieuse. Le Conseil d'Etat s'oppose à cette disposition, mais il pourrait se déclarer d'accord avec une indemnité au bénéfice du volontaire pendant la période où il se trouve en mission à l'étranger. Dans la version actuelle, le Conseil d'Etat doit, au regard de l'article 103 de la Constitution, s'opposer formellement à ce que le montant de la prime soit fixé par règlement grand-ducal sans que la fourchette ou le montant maximal soient précisés dans la loi.

Article 2

Afin d'éviter toute confusion avec un arrêté ministériel, le Conseil d'Etat propose de remplacer à la deuxième phrase le terme „arrêtés“ par „déterminés“ ou „fixés“.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

Au point 5, il y a lieu de remplacer la lettre b) par c) et d'écrire:

„5° Le point (1) c) est remplacé comme suit:

„c) deux officiers ...“.

En maintenant la version sous avis, le projet abolit à l'endroit de l'article 9 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 précitée le chef de la musique militaire dont question au point (1) b), alors même que cette fonction est reprise au tableau barémique de la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Articles 7 à 16

Sans observation.

Article 17

Cet article modifie l'article 25 de la loi organique modifiée du 23 juillet 1952 qui a trait aux emplois publics réservés prioritairement aux volontaires de l'armée.

Au sujet du point 5 de l'article 17, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales.

Le Conseil d'Etat voudrait encore faire remarquer qu'il est d'avis que cet article n'est pas contraire aux articles *10bis* et 11 de la Constitution et que partant la proposition de loi No 5793 visant à abolir l'article 25, b) de la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, telle qu'elle a été modifiée, devient sans objet.

Article 18

Sans observation.

Article 19

Les modifications apportées par l'article sous revue à l'endroit de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, qui ont principalement pour objet d'harmoniser les carrières de l'armée avec celles de la police, ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf que les dispositions du numéro 4° ne respectent pas l'agencement de l'article 22 de la prédite loi en plaçant un allongement de grade à l'endroit du dispositif consacré aux grades de substitution.

Article 20

Sans observation.

Article 21

A l'article sous revue consacré aux modifications à apporter à la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, il y a lieu de prévoir la fonction de commandant du Centre militaire parmi celles qui ne constituent pas le dernier grade. Si on part de l'idée que pour l'application de la disposition en question le grade A12 – *lieutenant-colonel* constitue le dernier grade, il y a lieu d'assurer une identité de traitement de la fonction de commandant du Centre militaire avec celle du chef d'état-major adjoint de l'armée, alors que les deux fonctions sont classées de manière identique, en l'occurrence au grade A13. Ceci s'indique d'autant plus que, d'après les modifications prévues par l'article 24 à l'endroit de la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations de l'Etat, ces fonctions sont considérées avec celles du chef d'état-major comme des fonctions dirigeantes. Aussi le numéro 5° de l'article sous revue serait-il à libeller comme suit:

„5° A l'article 16bis, alinéa 8, les termes „commandant et commandant adjoint de l'armée“ sont remplacés par les termes „chef d'état-major de l'armée, chef d'état-major adjoint de l'armée et commandant du centre militaire“.“

Articles 22 à 24

Sans observation.

Article 25

L'article sous revue vise à régler une pléthore de situations particulières. Le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de vérifier le bien-fondé de ces dispositions. Toujours est-il qu'il donne à considérer s'il ne vaudrait pas mieux prévoir une mesure d'ordre général garantissant les droits acquis aux intéressés au lieu d'entamer un examen détaillé de situations particulières, qui ont pu avoir changé entretemps.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Sous réserve d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la suppression de la partie de la phrase „à condition de remplir les conditions établies par l'instruction du Gouvernement en conseil du 5 mars 2004 fixant les conditions et les modalités de la fonctionnarisation d'employés et d'ouvriers dans le cadre des projets de loi portant création ou réorganisation des administrations de l'Etat“, alors qu'une simple instruction du Gouvernement en conseil ne constitue pas une norme juridique ayant force légale ou réglementaire.

Ceci dit, le Conseil d'Etat est d'accord à ce que la ligne de conduite y fixée soit appliquée pour apprécier l'admissibilité des 2 agents en question, dans la mesure où elle est compatible avec les normes légales et réglementaires.

Articles 28 à 30

Sans observation.

Article 31

La disposition prévoyant que le personnel navigant de la composante aérienne touche une prime dont le montant est fixé par le Conseil de gouvernement ne répond pas aux prescriptions de l'article 103 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement à l'article sous revue. Il estime que la prime en question devrait être déterminée en l'occurrence par la loi formelle, à l'instar des autres primes prévues pour des fonctionnaires de l'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 novembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

