

# A V I S

## **de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics**

sur

**le projet de loi portant réorganisation de l'armée**

Par dépêche du 2 avril 1996, Monsieur le Ministre de la Force Publique a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

### **Introduction**

A la lecture de l'exposé des motifs joint au projet, l'on constate que celui-ci poursuit un double but.

D'une part, il est proposé de compléter la loi sur l'organisation militaire par un article 2 nouveau définissant, tant sur le plan national que sur le plan international, les missions de l'armée luxembourgeoise. Aussi étonnant que cela puisse paraître, une telle définition n'a en effet jamais été inscrite dans la loi militaire, même si celle-ci a été modifiée à maintes reprises depuis sa promulgation en 1952, quoiqu'en fait ces missions découlent indirectement de la Constitution et des engagements pris dans le cadre de nos alliances.

D'autre part, le projet sous avis prévoit une réorganisation assez importante de l'armée, notamment par la création d'une nouvelle carrière - à l'instar de la carrière subalterne de la gendarmerie et de la police - dont les titulaires constitueront, selon l'exposé des motifs, "*le noyau des unités appelées à opérer en dehors du territoire national*", ainsi qu'un relèvement des effectifs.

Pour le reste, il est profité de l'occasion pour procéder à quelques adaptations de moindre envergure, comme la création d'une section de "*sportifs de haut niveau*" et la suppression de la possibilité pour le pouvoir exécutif de créer une armée de réserve, et sur lesquelles la Chambre reviendra ci-dessous.

Des réflexions fondamentales sur le rôle et les missions de l'armée, et surtout sur la nécessité ou non d'une réorganisation avec augmentation des effectifs à l'époque que nous vivons, dépasseraient le cadre des attributions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Celle-ci limitera donc son examen du projet sous avis aux mesures qui auront, directement ou indirectement, des conséquences pour le personnel, et surtout pour les militaires et les civils en place à l'heure actuelle.

### **Remarques liminaires**

Avant de se livrer à cet exercice, la Chambre se doit toutefois d'exprimer son mécontentement devant le fait que le projet n'est pas accompagné d'un organigramme présentant de façon nette les futures structures de l'armée. Ceci est d'autant plus grave que celles-ci sont loin d'être transparentes à travers le seul texte qui les met en place. S'y ajoute que les auteurs du projet ne se sont pas donné la peine de livrer aux instances consultatives un texte coordonné de la loi militaire, faisant ressortir du premier coup d'oeil les modifications qu'il est projeté d'y inscrire, ce qui n'est pas de nature à faciliter la tâche de ceux qui ont été invités à exprimer leur avis au sujet des nouvelles dispositions.

Ce qui complique davantage l'affaire, c'est que le projet de loi prévoit une bonne douzaine de règlements grand-ducaux et de règlements et arrêtés ministériels, dont, comme de coutume, aucun n'a été élaboré conjointement avec le projet de loi, de sorte que le détail de certaines des mesures envisagées, et notamment de celles relatives à la nouvelle carrière du caporal, ne sera connu qu'après la mise en vigueur de la loi modificative, ce qui retardera d'autant l'application de la réforme.

Il est regrettable que la Chambre soit appelée, une fois de plus, à se prononcer sur un projet de loi sans connaître les intentions du législateur en ce qui concerne son application.

Se pose dans ce contexte la question de savoir si, au regard de la disposition impérative de l'article 96 de notre Constitution, d'après lequel "*tout ce qui concerne la force armée (publique) est réglé par la loi*", il reste encore au pouvoir exécutif de la marge de manoeuvre dans ce domaine pour agir à sa guise.

En effet, les violations répétées de la Constitution commises par le passé ne justifient pas la poursuite de cette pratique législative erronée et contestée.

Enfin, le projet a été semble-t-il mis sur le chemin des instances bien avant la consultation des syndicats représentant le personnel concerné, ce qui est peu courtois et d'ailleurs contraire aux prescriptions impératives afférentes de l'article 36, paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

### **Considérations générales**

#### **1. La nouvelle carrière du caporal**

Comme il a déjà été relevé ci-dessus, le projet prévoit la création d'une nouvelle carrière militaire, à savoir celle du "*caporal de carrière*".

Les futurs caporaux feront partie du personnel que le Ministre pourra, en cas de besoin, désigner d'office pour participer à l'une des nombreuses missions qui pourront être décidées dans le cadre de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des structures alliées (OTAN, UEO, FORPRONU, Eurocorps), et auxquelles le Luxembourg risquerait de devoir déclarer forfait dans le cas du recours aux seuls volontaires pour composer une telle unité.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec la création de cette nouvelle carrière. Elle se doit toutefois d'approfondir dans ce contexte un certain nombre de questions et de problèmes que les auteurs du projet n'ont qu'effleurés, voire qu'ils semblent prendre tout à fait à la légère.

Il en est notamment ainsi des perspectives d'avenir des caporaux au moment où ceux-ci devront être désaffectés de leur emploi du fait que

leur aptitude physique rend impossible leur participation aux opérations pour lesquelles ils ont été spécialement recrutés.

L'exposé des motifs prévoit à cet égard deux solutions possibles:

- "\* affectation à un autre emploi public
- \* affectation à des emplois militaires de nature administrative et technique".

Ces propositions sont évidemment intéressantes, mais la question qui se pose est celle de savoir ce qu'il en sera dans la pratique. En effet, il s'agit en l'occurrence d'une déclaration d'intention qui ne trouve pas sa répercussion dans le texte du projet. Et même si tel était le cas, il n'en serait pas pour autant garanti que le nombre d'autres postes disponibles et répondant à la qualification des caporaux soit toujours suffisant. Il ne faut en effet pas oublier que le projet fixe à 90 le nombre des caporaux et que, en raison de leurs missions spécifiques, ceux-ci devront certainement quitter leurs fonctions à un âge peu avancé.

Le projet ne définit d'ailleurs pas non plus à quel moment les caporaux ne seront plus "aptés" et sur quelle base et selon quels critères la décision de leur désaffectation sera prise.

Enfin, qu'en sera-t-il de la nouvelle affectation des intéressés au cas où l'administration qui a des vacances de postes à pourvoir n'en veut pas?

Dans ce contexte, il faut encore relever que le texte prévoit le recrutement immédiat des "*premiers trente caporaux*" dès la mise en vigueur de la loi et "*par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire*", et ce alors qu'il semble qu'on n'ait même pas de logements de service disponibles en nombre suffisant.

Dans un autre registre, la Chambre constate que le texte offre aux caporaux la possibilité d'"*accéder à la carrière de sous-officier de l'armée*", ceci d'après les conditions et modalités qui restent à fixer par règlement grand-ducal. La Chambre marque évidemment son accord avec cette disposition, qui s'aligne sur ce qui vaut d'ailleurs pour la très grande majorité des carrières publiques. Toutefois, la Chambre regrette que le Gouvernement n'ait pas mis à profit le texte sous avis pour redéfinir la carrière subalterne des corps de la Force Publique, en

lui offrant un développement adéquat et comparable à celui d'autres carrières à conditions de formation et de recrutement identiques et à sujétions analogues.

L'introduction de la nouvelle carrière subalterne du caporal, et par conséquent le renforcement des effectifs de l'armée, soulève le problème de la nécessité, pour certaines carrières inférieures, de passer obligatoirement par le service militaire volontaire. C'est ainsi que les représentants de certaines de ces carrières, dont notamment ceux des facteurs des P. et T., aimeraient que l'admission à leur fonction, actuellement sous le régime de l'exclusivité, soit modifiée de façon à leur réserver le régime de priorité.

## 2. Le personnel civil de l'armée

Le paragraphe 8 de l'article 8 du projet prévoit que "*certaines fonctions militaires peuvent être renforcées temporairement par des personnes du secteur civil ...*". Le commentaire paraphrase cette disposition en ajoutant toutefois qu'il ne serait procédé audit renforcement "*que dans des situations bien précises et selon des conditions et des modalités à définir par règlement grand-ducal*".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose fermement à cette possibilité, et ce pour une multitude de raisons.

En effet, une disposition tellement vague offre la porte à tous les abus. Quelles sont exactement ces "*certaines fonctions*"? Que signifie "*temporairement*"? De combien de personnes s'agit-il? Qui les engagera? Sous quelle autorité/hiérarchie tomberont-elles? Quelles sont les "*missions déterminées*" qu'elles auront à accomplir?

Aucune de ces questions ne trouve une réponse, ni dans le texte, ni dans son commentaire. Tout dépendra donc du futur règlement grand-ducal, dont la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics - de même que le législateur, appelé à voter le projet de loi tel quel! - ignore le contenu à l'heure actuelle.

Ce qui est bien plus grave encore, c'est que la disposition en question risque d'aller beaucoup plus loin. Ainsi, c'est peut-être dans un but bien précis que ses auteurs l'ont laissée tellement vague, à savoir celui

de jeter par ce biais les bases pour l'introduction "*clandestine*" d'une carrière moyenne non militaire au sein de l'armée, voire de la force publique.

La Chambre met en garde contre de telles mesures non autrement précisées. L'armée est, par définition, une force militaire qui doit donc se composer de militaires, à la seule exception du personnel civil indispensable à l'exécution des tâches qui vont de pair avec ses missions proprement dites, et dont l'effectif doit être prévu en détail dans la loi-cadre elle-même, comme tel est d'ailleurs le cas (art. 8, paragraphe 7).

Le paragraphe 8 de l'article 8 est donc à biffer puisqu'il n'a aucune raison d'être.

Pour ce qui est de l'énumération du personnel civil "*régulier*" dont question ci-dessus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si celle-ci ne devrait pas être complétée par l'introduction de la carrière de l'infirmier. En effet, d'après les informations dont la Chambre dispose, ces fonctions - indispensables - seraient actuellement exercées par des personnels qui ne disposeraient ni de la formation adéquate ni de l'équipement approprié pour exécuter cette mission, avec toutes les conséquences que cela comporte, surtout au niveau de leur responsabilité.

### 3. L'augmentation des effectifs

Abstraction faite de la création de la nouvelle carrière du caporal (90 unités prévues), le projet propose d'augmenter également les effectifs des cadres des officiers et des sous-officiers de carrière, de même que le nombre des personnes "*commissionnées*".

Sans vouloir se prononcer au sujet du bien-fondé de cette politique, la Chambre fait remarquer qu'un plan de recrutement fait défaut, sauf pour ce qui est des "*premiers trente caporaux*" dont question ci-avant sub 1.

Tout en rendant attentif au fait que cet engagement de caporaux pré-suppose le renforcement parallèle, c'est-à-dire immédiat, en personnel d'encadrement, la Chambre demande donc de compléter le projet de loi par une disposition arrêtant le plan de recrutement pluriannuel et la date à laquelle l'effectif maximum des différentes carrières doit être atteint.

#### 4. Le "droit de priorité" des volontaires

L'article 19 du projet reprend, en en modifiant légèrement la rédaction, les dispositions de l'actuel article 14 de la loi militaire qui définit le droit d'exclusivité ou de priorité des anciens volontaires de l'armée pour l'admission à certaines carrières publiques.

La Chambre rappelle ce qu'elle a encore écrit à ce sujet dans son avis n° A-1234 du 15 novembre 1993 relatif au projet portant de 3 années à 18 mois la partie obligatoire du service volontaire à l'armée:

*"Il est ... indéniable que l'attrait principal de l'Armée luxembourgeoise consiste dans la perspective d'un emploi stable dans le service public.*

*Dans ce contexte, la Chambre se doit d'ailleurs de répéter une remarque qu'elle a déjà présentée à maintes reprises, et qui concerne le 'droit de priorité' inscrit à l'article 14 ... Il y est en effet prévu que 'les volontaires quittant l'armée après une période de service de trois ans au moins ... 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'assurances sociales, les communes et la société nationale des chemins de fer luxembourgeois'. Or, il est un fait que ce principe, bien que solidement ancré dans un texte de loi, est régulièrement ignoré pour des raisons politiques ou autres. La Chambre exige que le droit en question ne reste plus lettre morte à l'avenir et qu'enfin les mesures nécessaires soient prises pour en garantir l'application."*

En ce qui concerne ce dernier vœu, la Chambre constate que les auteurs du projet de loi sous avis ont enfin fait un pas dans la bonne direction, en ajoutant à la disposition légale citée qu'"un règlement grand-ducal ... déterminera les modalités d'application de ce droit de priorité".

Il ne reste donc qu'à espérer que le règlement en question apportera une fois pour toutes la solution au problème évoqué, en imposant notamment aux administrations et aux autres employeurs visés de ne pas refuser l'engagement d'un volontaire ayant réussi à un examen-concours donné.



## 5. La section "sports d'élite"

Selon l'article 3 du projet, le centre militaire hébergerait désormais également "*une section de sports d'élite*".

L'exposé des motifs, outre qu'il affirme que cette innovation contribuerait "*à l'attractivité de l'armée*", tend à justifier ladite mesure par l'ajout que "*la création de cette section comblera une lacune dans le système de protection sociale des sportifs et favorisera la promotion du sport d'élite au Luxembourg*".

Si la première et la dernière de ces trois affirmations restent à prouver, celle relative à la sécurité sociale des intéressés est pertinente. Toujours est-il que la Chambre éprouve de sérieuses difficultés à comprendre pour quelle raison de telles mesures spéciales devraient être intégrées dans un projet dont le but est la réorganisation de l'armée! Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande-t-elle de biffer les dispositions en question et de régler la situation des personnes visées au niveau des infrastructures à ce compétentes, à savoir l'Institut National des Sports, l'Ecole Nationale de l'Education Physique et des Sports ou encore le Centre Sportif National, tombant tous les trois sous la tutelle du Ministère de l'Education Physique et des Sports, dont la vocation devrait d'ailleurs se situer justement à ce niveau-là.

## 6. La force de réserve

Le projet propose de supprimer l'article 6 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, disposition selon laquelle le pouvoir exécutif était habilité à "*créer une force de réserve destinée au renforcement de l'armée en cas de crise internationale*", et dont les membres "*seront recrutés par voie d'engagement volontaire*".

L'exposé des motifs affirme que "*le concept même d'une réserve constituée en cas de crise sur la base du volontariat semble peu réaliste aujourd'hui*".

Etant donné que, de toute façon, "*le règlement grand-ducal prévu pour la mise en oeuvre de l'article 6 n'a jamais été pris*", l'on ne peut que s'interroger sur les raisons de l'empressement mis aujourd'hui pour supprimer une disposition légale qui, il ne faut pas l'oublier, constitue

seulement une habilitation, en cas de crise grave, et non pas une obligation pour le pouvoir exécutif, qui resterait donc de toute façon libre de faire ce que bon lui semble. Il y a lieu de rappeler dans ce contexte l'adage selon lequel "*gouverner, c'est prévoir*".

L'affaire devient franchement tape-à-l'oeil si l'on sait que, parallèlement à la radiation proposée, les auteurs ont l'intention d'introduire la possibilité de recruter du personnel civil (cf. sub 2. ci-dessus)!

Quoi qu'il en soit, au regard de l'article 98 de la Constitution, qui permet **au législateur** de former et d'organiser - évidemment en cas de nécessité - une "*garde civique*" (synonyme de force de réserve), la Chambre se demande si la disposition d'habilitation pour le pouvoir exécutif n'était pas franchement anticonstitutionnelle dès le début. Aussi la seule motivation acceptable de sa suppression résiderait-elle dans sa contradiction avec ledit article 98 de la Constitution, qui continue donc à permettre la création d'une "*garde civique*" (= force de réserve) en cas de besoin.

### **Quelques remarques supplémentaires quant au texte**

#### Article 3

Le quatrième alinéa de l'article 3 dispose que "*le fonctionnement de l'école (de l'armée) ... (fait) l'objet d'un règlement grand-ducal*".

La Chambre s'insurge contre le fait que cette disposition est restée lettre morte depuis son inscription dans la loi, même si elle est recopiée au fil des modifications.

La Chambre insiste donc une nouvelle fois sur la nécessité de prendre enfin ce règlement grand-ducal.

#### Article 8, paragraphe 1er

Il y a lieu de mettre le chiffre arabe "1.-", introduisant le premier paragraphe de l'article 8, **devant** la phrase "*Le corps des officiers de carrière comprend:*", et non pas à sa suite.

### Article 8, paragraphe 2

Quant au paragraphe 2. a) de l'article 8, la Chambre se doit de présenter deux observations en rapport avec son commentaire.

D'une part, le fait que les fonctions d'"*adjudant de l'état-major de l'armée*" et d'"*adjudant de commandement du centre militaire*" ne sont pas spécialement rémunérées ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit de "*fonctions honorifiques*".

D'autre part, le commentaire affirme que "*les 2 sous-officiers les plus anciens en rang*" porteront les titres dont question ci-dessus. Or, cela n'est pas vrai dans tous les cas, étant donné que tous les candidats en rang utile ne doivent pas forcément accepter ces charges.

### Article 8, paragraphe 3

Au dernier alinéa du paragraphe 3. de l'article 8, l'adjectif "*obligatoire*", employé pour qualifier l'avis du Conseil d'Etat, est à supprimer du fait qu'il n'ajoute strictement rien au texte.

### Article 8, paragraphe 6

Pour des raisons qu'il n'est point besoin d'expliquer, il est tout à fait inadmissible d'habiliter le Conseil de Gouvernement à fixer une indemnité, fût-elle "*non pensionnable*", pour le chargé de direction de l'école de l'armée. Le montant de celle-ci doit donc être inscrit dans le texte de la loi.

### Article 9

Il doit rester entendu que les "*officiers commissionnés*" énumérés à l'article 9 doivent être recrutés en surnombre, c'est-à-dire en dehors de l'effectif prévu pour le corps des officiers de carrière par l'article 8, paragraphe 1er.

### Article 10

Même remarque que pour l'article 8, paragraphe 6, pour ce qui est de l'"*indemnité de poste dont le montant*", selon l'article 10, serait "*fixé par un arrêté pris par le ministre d'Etat*".

### Article 19

En complément des remarques faites sub 4. ci-dessus au sujet du droit de priorité des volontaires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a deux observations à faire quant au texte de la disposition afférente.

D'abord, l'alinéa 2 de l'article 19, qui déroge à l'alinéa 1er pour n'accorder aux candidats-artisans qu'un droit de priorité (plutôt qu'un droit d'exclusivité), est tout à fait superflu du fait que les carrières énumérées sub 1) ne sont pas des carrières artisanales. L'alinéa 2 ne fait donc que compliquer inutilement le texte sans rien y ajouter et doit être biffé en conséquence.

Ensuite, il est évident que les volontaires doivent aussi avoir un droit de priorité pour celles des carrières inférieures des administrations énumérées sub 1) pour lesquelles ils ne sont pas "*seuls admis*".

Aux yeux de la Chambre, il n'est donc pas exact de se référer sub 2) aux "*emplois de la carrière inférieure des autres administrations*", mais il faut plutôt écrire:

*"2) bénéficient d'un droit de priorité pour les autres emplois de la carrière inférieure des administrations ..."*

### Article 21

Le commentaire de l'article 21, relatif à l'assurance maladie des volontaires, est contradictoire en ce qu'il affirme, d'un côté, qu'"*il est créé un système de gratuité des soins*" (page 11, dernier alinéa), et, de l'autre côté, que "*la gratuité des soins de santé ... disparaîtra à l'avenir*" (page 12, 4e alinéa).

Il est évident que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait se déclarer d'accord avec cette dernière mesure. Elle exige donc le maintien de la gratuité médicale telle qu'elle existe à l'heure actuelle au profit des volontaires de l'armée, et ceci pour toute la durée de leur engagement, y compris pendant leur formation et au cours d'exercices, et quelle que soit la nature des missions qu'ils auront à accomplir.

## Article II

Il y a lieu de remplacer, in fine du paragraphe a) de l'article II du projet, la référence erronée à "*la loi portant réorganisation de l'armée*" par celle, correcte, à "*la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire*".

## Article III

Trois remarques s'imposent au sujet de l'article III.

Au paragraphe A), il semble avoir échappé aux auteurs que la loi du 12 décembre 1990 a fixé à 135 points indiciaires le premier échelon du grade A1. Le chiffre de "128" figurant au projet est donc à remplacer par celui de "135".

De même, les dispositions du paragraphe D), relatives à la prime d'astreinte, ne tiennent pas compte des modifications apportées par la loi du 8 juin 1994 à l'article 25 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

En troisième lieu, il reste à relever que l'annexe "*D - Détermination*" de la loi sur les traitements doit également être modifiée dans la même mesure que l'annexe "*A - Classification*".

Dans ce contexte, la Chambre donne à considérer s'il n'y a pas lieu de revoir le classement du chef de la musique militaire, compte tenu de l'envergure de ses attributions et sujétions ainsi que du prestige attaché à sa fonction.

## Article IV

L'article IV du projet sous avis étend le bénéfice de la prime de grand risque de vingt points indiciaires aux fonctionnaires de la nouvelle carrière de caporal ainsi qu'à l'infirmier gradué et aux infirmiers diplômés de l'armée.

Dans ce contexte, la Chambre estime que ladite prime devrait également être accordée au personnel civil et aux officiers commissionnés dès qu'ils se trouvent dans les mêmes situations de risque que leurs collègues militaires.

Remarque finale

La Chambre constate que l'article I du projet doit remplacer les chapitres I à V de la loi militaire.

Ceux-ci couvrent actuellement les articles 2 à 32 alors que les chapitres I à V du projet ne contiennent que les articles numérotés de 2 à 23.

Se pose donc la question de savoir ce qu'il en est des anciens articles 24 à 32, question d'autant plus justifiée que certaines des anciennes dispositions desdits articles sont reprises dans le projet sous avis alors que d'autres ne le sont pas.

La situation reste donc à clarifier.

\* \* \*

Sous la réserve expresse des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi sous avis.

*Ainsi délibéré en séance plénière le 4 juin 1996.*

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN