



A V I S

du 28 mars 2024

sur

le projet de règlement grand-ducal relatif à l'avancement en grades militaires des militaires de carrière et déterminant:

- 1° le contenu détaillé des différentes formations;**
- 2° les modalités de l'évaluation des qualités professionnelles et éthiques;**
- 3° les modalités du test sportif**

Par dépêche du 8 février 2024, Madame la Ministre de la Défense a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Le projet en question vise à déterminer les formations et le test sportif à accomplir et les compétences à atteindre par le personnel militaire dans le cadre 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 introduit par la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

De prime abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu'elle s'oppose avec véhémence à l'introduction d'un tel nouveau système d'appréciation, qui a été introduit par le gouvernement dans le projet de loi n° 7880 par la deuxième série d'amendements du 26 juin 2023, sans demander l'avis de la Chambre, et qui est contraire à l'accord salarial signé le 9 décembre 2022 entre la CGFP et le gouvernement. Le point 10 de cet accord prévoit que le système d'appréciation des performances professionnelles dans la fonction publique est aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023 et qu'il est seulement encore maintenu pour les fonctionnaires stagiaires et les employés de l'État en période d'initiation. L'accord ne prévoit aucune autre exception. La disposition vaut donc pour tout système d'appréciation des performances professionnelles, peu importe sa dénomination ou sa finalité, et pour toutes les administrations, y compris pour l'Armée, et pour tous les établissements publics. Il revient à la Chambre que, dans le cadre des discussions menées lors de la procédure de conciliation notamment, la partie contractante représentant le personnel étatique était d'accord pour trouver un compromis afin de mettre en place un régime approprié aux besoins de l'Armée pour les avancements en grades militaires. Or, le gouvernement a purement et simplement refusé de considérer, voire de discuter même sur une solution alternative.

À titre subsidiaire, le texte sous avis appelle les observations suivantes de la part de la Chambre.

Remarques générales

Selon les travaux parlementaires à la base de la création du système d'appréciation prévu à l'article 32 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, « *l'appréciation des militaires a pour objet: - d'évaluer leurs points forts et leurs points faibles afin de suivre et d'encourager leurs progrès et de redresser leurs déficiences (...)* » (commentaire de l'amendement 20, document parlementaire n° 7880/8).



Or, à la lecture dudit article 32 et des dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis, on doit constater que le système d'appréciation est un système pénalisant, au détriment des agents, qui sont évalués sur la base d'une décision prise par une seule personne, à savoir un approbateur, qui est le supérieur hiérarchique de l'agent apprécié. Mis à part que l'article 32, paragraphe (9), indique que le militaire qui obtient un niveau de performance « *insuffisant* » peut se présenter à une réévaluation au plus tard un mois avant le terme de la suspension de son avancement en grade, après avoir suivi le cas échéant une formation « *dans les domaines de compétences identifiés lors de l'appréciation qui sont susceptibles d'être développés ou portant sur des efforts à faire dans certaines capacités individuelles* » sur recommandation de l'officier approbateur, les textes ne prévoient aucun autre moyen pour soutenir le militaire dans le but de s'améliorer afin de pouvoir avancer en grade. En effet, un agent qui est réévalué et qui obtient encore une fois un niveau de performance « *insuffisant* » sera bloqué dans l'avancement en grade pour le restant de sa carrière. Contrairement au système d'appréciation des performances professionnelles prévu par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, le système introduit auprès de l'Armée n'a pas de caractère pédagogique. Ce dernier système a pour conséquence de catégoriser le personnel militaire à leur détriment, au préjudice de l'environnement de travail et des relations professionnelles entre collègues ainsi que, au final, au détriment du bon fonctionnement de l'Armée.

D'après le commentaire de l'article 3 du projet sous avis, l'objectif ultime du système d'appréciation est de pérenniser la crédibilité du système militaire en veillant à ce que tout militaire dispose des compétences indispensables pour être à même de remplir ses fonctions. Il découle de l'emploi des termes « *objectif ultime* » que le système d'appréciation poursuit donc nécessairement encore un ou plusieurs autres objectifs, dont la catégorisation susmentionnée du personnel.

S'y ajoute que le système ne concerne pas tout le personnel militaire. Ainsi, il découle de l'article 32, paragraphe (7), de la loi susvisée du 7 août 2023 que le chef d'état-major, le chef d'état-major adjoint, le commandant des forces, le commandant des forces adjoint et les directeurs de division ne font pas l'objet d'une appréciation. Un directeur de division qui porterait le grade militaire de major pourrait donc avancer au grade de lieutenant-colonel sans se soumettre à une appréciation par exemple. Et qu'en est-il par ailleurs du personnel commissionné, qui porte en effet également un grade militaire? Est-ce que ce personnel ne devrait pas aussi faire l'objet d'une appréciation en raison de leurs fonctions au sein de l'Armée? Le régime proposé ne traite donc pas sur un pied d'égalité l'ensemble du personnel portant un grade militaire.

Les dispositions projetées confirment la crainte de la Chambre face à la mise en place d'un système purement arbitraire, sur le fondement de la spécificité militaire (voir aussi les développements ci-après sub Ad article 3).

La spécificité militaire est d'ailleurs toujours invoquée comme argument pour justifier la mise en place du nouveau système d'appréciation auprès de l'Armée. Or, la Chambre rappelle que toute administration de l'État est spécifique dans son organisation et dans

son fonctionnement. Par ailleurs, il existe, à côté de l'Armée, d'autres administrations dont l'organisation et le fonctionnement sont basés sur le régime militaire. Il en est ainsi notamment de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises. Auprès de la Police, l'avancement en grade fonctionnel (qui correspond au grade militaire auprès de l'Armée) est effectué selon un échancier automatique pour tout le personnel du cadre policier. Dans les maintes interventions au quotidien, le personnel de la Police porte un uniforme et est organisé de façon militaire (par exemple dans des situations de maintien de l'ordre). Dans la pratique au niveau national, la Police est d'ailleurs confrontée tous les jours à des situations de « *combats* » (ce qui n'est heureusement pas le cas pour l'Armée). La Police fonctionne parfaitement sans l'existence d'un quelconque système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques. En cas de problème affectant un agent particulier (présentation, tenue, comportement, etc.), il y a lieu de se référer au régime disciplinaire. Des règles claires et précises existent à suffisance dans la fonction publique, qui sont applicables à tous les fonctionnaires et qui déterminent leur statut, leurs formations, leurs avancements en grade, leur discipline, etc.

La Chambre note finalement que, à ce stade, et selon l'objectif affiché selon lequel le mécanisme d'avancement devrait fonctionner, aucun militaire ne peut avancer en grade, et n'a pu avancer en grade depuis la date d'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023, puisque les critères pour l'avancement en grade et notamment les modalités d'exécution du système d'appréciation des qualités professionnelles, éthiques et physiques font actuellement défaut. Depuis ladite date d'entrée en vigueur, tous les militaires sont donc bloqués dans l'avancement de leur carrière, situation à laquelle il faut remédier au plus vite.

Examen des articles

Ad articles 1^{er} et 2

Les articles sous rubrique traitent du programme des formations à accomplir par le personnel de l'Armée afin de pouvoir avancer dans les grades militaires.

La Chambre constate que ni la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, ni le projet sous examen ne déterminent les modalités d'organisation des formations en question (commission d'examen, observateur, etc.), la répartition des points, la nature (écrite ou orale) et le genre (questionnaire à choix multiples, etc.) des épreuves pour les différentes matières ainsi que les conditions et modalités de réussite, d'ajournement et d'échec aux formations.

L'article 31 de la loi précitée du 7 août 2023 se limite à prévoir que, « *en cas d'échec à une formation, le militaire peut se présenter une nouvelle fois à la formation ou à une formation équivalente* » et que « *tout nouvel échec est considéré comme définitif* », sans plus de précisions.

Dans un souci de sécurité juridique, il faudra impérativement prévoir dans un texte les conditions et modalités susmentionnées, et ce au niveau de la loi. En effet, depuis le 1^{er} juillet 2023 (date d'entrée en vigueur du nouveau texte de la Constitution), le Conseil d'État estime, sur le fondement de l'article 50, paragraphe (3), de la Constitution, qu'il faut faire figurer dans la loi non seulement les exigences minimales en matière de volume et de contenu des formations applicables aux fonctionnaires de l'État ainsi que les conditions de réussite auxdites formations, « *mais également les principes qui gouvernent l'organisation des formations et des examens prévus dans le cadre de ces formations tels que la double correction des épreuves, l'anonymat des copies d'examen ou encore la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales, le statut de l'observateur et le processus de décision de la commission* » (voir par exemple l'avis n° 61.542 du 23 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Autorité nationale de concurrence).

La Chambre relève que la présence d'un observateur nommé sur sa proposition est impérative pour surveiller le bon déroulement des épreuves.

Ad article 3

L'article 3 détermine dix-huit compétences professionnelles et cinq compétences éthiques sur la base desquelles le personnel militaire est évalué.

Contrairement à ce qui est le cas pour le test sportif prévu à l'article 4, le texte ne prévoit ni de barème avec des critères objectifs et neutres d'évaluation pour l'appréciation des qualités professionnelles et éthiques et la réussite à celle-ci, ni de compétences ou formations à accomplir pour tous les appréciateurs et approbateurs. Le procédé d'évaluation des différentes compétences dépend donc complètement de la position personnelle, voire de l'humeur de l'appréciateur et de l'approbateur, ce qui laisse beaucoup de place à l'arbitraire.

Il faudra prévoir des critères de réussite clairs et précis. La Chambre renvoie à l'observation formulée ci-avant quant aux articles 1^{er} et 2 et concernant l'inscription au niveau de la loi de ces critères et de toutes les conditions et modalités relatives à l'organisation de l'évaluation des militaires, y compris la nomination d'un observateur pour surveiller cette dernière.

Ensuite, la Chambre note que les différentes compétences énumérées à l'article 3 semblent être les mêmes pour tout le personnel militaire, indépendamment de leur poste, de leur fonction, de leur groupe de traitement, de leur position, de leur mission et de leur grade militaire, ce qui pose problème.

Si l'on prend comme exemple la première compétence technique « *Présentation / Tenue* » (soin dans la présentation de soi-même, propreté et soin de la tenue), il est évident qu'un mécanicien travaillant sur les véhicules de l'Armée doit porter une tenue

de travail qui n'est certainement pas toujours propre et qui est totalement différente de celle d'un membre de la musique militaire, qui doit se présenter en uniforme de gala dans le cadre de sa mission de représentation de l'Armée. Le texte ne tenant pas compte des spécificités de chaque fonction, le mécanicien devrait donc d'office obtenir un niveau de performance « *insuffisant* » pour sa présentation et sa tenue.

Un autre exemple que l'on peut prendre est le « *Respect de la dignité d'autrui* » parmi les compétences de comportement éthique: « *respect de l'autre en tant qu'être humain, courtoisie et politesse dans les relations interpersonnelles, que ce soit envers ses collègues, subordonnés ou supérieurs* ». Un sergent instructeur qui interpelle une recrue dans le cadre de l'instruction de base en lui adressant des paroles « *motivantes* » ne remplira certainement pas les conditions de courtoisie et de politesse et il devrait donc obtenir d'office un niveau « *insuffisant* » concernant son comportement éthique.

Dans ce contexte, la Chambre renvoie au projet de loi n° 8068 sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise. L'article 5 de ce projet de loi prévoit que, pour les soldats volontaires, les heures de compensation en nature pour la participation aux activités militaires d'instruction et d'entraînement seront comptabilisées à raison d'une demi-heure seulement par heure réellement prestée (au-delà de la huitième heure), alors que, pour les militaires de carrière, les heures de compensation en nature seront comptabilisées par unité de temps réellement prestée. La Chambre se demande comment une telle inégalité de traitement serait en conformité avec les qualités éthiques prônées par le texte sous examen.

Concernant les compétences techniques « *Souci du compte-rendu* », « *Aisance d'expression orale* » et « *Capacité d'expression écrite* », il est évident qu'elles varient totalement en fonction du groupe de traitement et de la position dans la hiérarchie militaire des différents agents. Un caporal n'a pas les mêmes connaissances dans ces domaines de compétence qu'un lieutenant-colonel par exemple. Le texte ne tient pas compte de ce fait. Qui plus est, il est peu probable que chaque appréciateur et approbateur ait les études, qualifications et compétences nécessaires pour pouvoir évaluer correctement la capacité d'expression écrite ou orale, tant en luxembourgeois qu'en « *langue étrangère, notamment en français* ».

Pour ce qui est de la compétence « *Organisation du travail / Gestion du temps* », elle risque d'être appréciée au détriment des agents avec enfants par exemple, qui peuvent le cas échéant ne pas être disponibles à tout moment en cas d'urgence familiale.

La Chambre se demande comment la compétence de comportement professionnel « *Ouverture d'esprit* » pourrait bien être mise en œuvre pour certaines fonctions. Elle doute qu'un démineur ou un tireur d'élite doive remettre en question ses propres considérations. Là encore se pose en outre la question des qualifications et compétences nécessaires de la personne qui procède à l'appréciation. Le regard sur ce qui est considéré comme « *Ouverture d'esprit* » dépend fortement des convictions personnelles de l'appréciateur. Or, ces dernières ne devraient pas influencer sur les tâches professionnelles.

Certaines compétences ne concernent pas du tout l'une ou l'autre catégorie de personnel de l'Armée. Il en est ainsi par exemple des compétences « *Aptitude au commandement* » et « *Sens pédagogique* », qui devraient concerner a priori seulement les officiers et les sous-officiers qui exercent des fonctions de commandement et de formateur à l'égard du personnel militaire subordonné. Tout militaire qui n'exerce pas une telle fonction ne pourra donc pas être apprécié sur la base de cette compétence.

Plusieurs compétences font par ailleurs double emploi avec les formations prévues à l'article 2 du projet sous avis. Ainsi, la compétence « *Aptitude au commandement* » fait l'objet d'une appréciation, alors que cette compétence fait également l'objet d'une formation de « *leadership* ». Que se passe-t-il alors dans le cas où un militaire aurait accompli la formation avec succès, mais il obtiendrait par la suite un niveau de performance « *insuffisant* » pour cette même compétence?

En ce qui concerne la compétence de comportement éthique « *Discipline / Rigueur formelle* », le respect des réglementations de l'Armée et la soumission à la discipline militaire font l'objet du serment et du contrat d'engagement lors du recrutement des militaires. En cas de non-respect des règles en question, le régime disciplinaire est applicable, de sorte que l'utilité d'une évaluation afférente dans le cadre du système d'appréciation est douteuse.

Tous les exemples qui précèdent montrent que le système d'appréciation des différentes compétences est irréfléchi et qu'il frôle même l'absurdité dans certains cas.

S'y ajoute que le système proposé et les différentes compétences prévues à l'article 3 ne sont pas en phase avec l'objectif proclamé de l'appréciation. En effet, selon le commentaire dudit article, « *l'objectif ultime des évaluations consiste à pérenniser la crédibilité du système militaire en veillant à ce que tout militaire, indépendamment de son grade, dispose des compétences indispensables pour être à même de remplir ses fonctions dans les conditions les plus difficiles, notamment celles présentes dans les combats à haute intensité* ».

La Chambre se demande comment des compétences comme l'« *Aisance d'expression orale* », la « *Capacité d'expression écrite* » ou l'« *Ouverture d'esprit* » pourraient être utiles pour préparer le personnel de l'Armée à des situations de combats à haute intensité. Les qualités appréciées, qui sont de nature bureaucratique, n'ont rien à voir avec l'exercice des missions de l'Armée sur le terrain.

Par ailleurs, concernant les qualités éthiques, les règles de protection du fonctionnaire en vertu du statut général, voire de façon plus générale les droits de l'homme risquent d'être remis en cause. Un militaire qui souhaite par exemple plaire à son supérieur pour atteindre le niveau de performance « *excellent* » exécutera sans réserve tous les ordres quelconques lui donnés, aussi inhumains qu'ils soient, sans se poser des questions y relatives. Il peut en être de même d'un militaire qui est intimidé par un supérieur hiérarchique.

Le commentaire de l'article 3 énonce que, « *dans ces conditions extrêmes (de combats à haute intensité), le système ne pourrait pas fonctionner si les militaires ne disposaient pas du minimum des compétences reprises dans le présent règlement grand-ducal* ». D'une part, cette affirmation est étonnante, puisque l'Armée est censée être opérationnelle et le personnel militaire est censé être préparé aux situations de combat dans le cadre du recrutement, de l'instruction de base et tout au long de la carrière militaire à travers maintes formations en dehors de tout système d'appréciation des qualités professionnelles et éthiques. D'autre part, cette affirmation voudrait donc dire que le militaire qui obtient un niveau « *insuffisant* » dans le cadre de l'appréciation des qualités professionnelles et éthiques, ou qui ne se présente pas à une telle appréciation, ne serait pas apte à participer à des combats, ce qui est fort douteux puisque dans une telle situation tout le personnel militaire disponible serait sûrement mobilisé, indépendamment du résultat d'une quelconque appréciation.

Le système projeté est totalement arbitraire: un militaire qui a passé avec succès toutes les formations militaires et qui est parfaitement capable d'exercer ses tâches journalières auprès de l'Armée peut par la suite être pénalisé – par un simple coup de tête de son supérieur – dans l'avancement de sa carrière en échouant au système d'appréciation des qualités professionnelles et éthiques et en obtenant un refus d'avancement en grade militaire en raison de sa présentation, de sa tenue ou de sa capacité d'expression en langues par exemple. La Chambre ne saurait marquer son accord avec la mise en place d'un tel système injuste, ni auprès de l'Armée, ni auprès d'une quelconque autre administration.

Selon l'article 3, paragraphe (7), « *l'appréciation des différentes compétences est arrêtée par écrit, moyennant un formulaire dédié dont la forme est arrêtée par le chef d'état-major de l'Armée luxembourgeoise* ».

La Chambre fait remarquer que le formulaire en question – qui, dans un souci de transparence, devrait être joint au dossier sous avis – doit être objectif et uniformisé pour tous les militaires appartenant à un même groupe de traitement. En outre, elle renvoie à cet égard à l'obligation de consulter la représentation du personnel en application de l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Ad article 4

En ce qui concerne l'évaluation de la condition physique du personnel militaire, la Chambre renvoie encore aux observations présentées ci-avant concernant l'inscription au niveau de la loi des conditions et modalités d'organisation et d'appréciation du test sportif. Il faut en particulier déterminer les conditions d'ajournement aux épreuves sportives, ni la loi, ni le texte sous avis ne prévoyant la possibilité de repasser les épreuves en cas d'échec.

Ensuite, la Chambre se demande si l'évaluation de la condition physique ne risque pas d'entrer en conflit avec les décisions prises par le service médical de l'Armée. Que se

passé-t-il en effet si le médecin de l'Armée déclare un militaire apte au service, ou apte à participer à une mission qui requiert un avancement un grade militaire par exemple, et que celui-ci échoue alors par la suite à l'évaluation de la condition physique dans le cadre de l'appréciation des qualités physiques?

Au vu de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de marquer son accord avec le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 mars 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF