

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 11 décembre 1986.

Monsieur le Ministre
de la Force Publique

Plateau du Saint Esprit

1475 Luxembourg

Monsieur le Ministre,

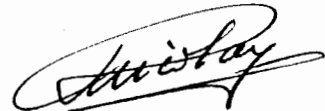
Me référant à votre dépêche du 20 décembre 1986, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

Je vous prie de noter que la Chambre a transmis directement au Conseil d'Etat le nombre voulu d'expéditions du même avis.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant modification de la loi modifiée
du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire

Par dépêche du 20 novembre 1986, Monsieur le Ministre de la Force Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur une nouvelle version d'un projet de loi modifiant et complétant certaines dispositions de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. La Chambre avait émis son avis sur le premier texte le 21 octobre 1986. La lettre de transmission du nouveau texte souligne que, "à la lumière des considérations émises par le syndicat professionnel de la force publique", le projet initial a été réadapté en certains points et que "les amendements ... sont d'une nature telle qu'ils requièrent un second avis de la part de (la) Chambre (des Fonctionnaires et Employés publics)".

La Chambre constate que cette dernière affirmation ne manque pas de pertinence, mais que, d'autre part, le nouveau texte ne tient guère compte des remarques qu'elle a faites dans son avis précité. La Chambre n'a donc rien d'essentiel à retrancher de ses critiques.

Remarques liminaires

Le projet sous avis poursuit six buts fondamentaux, à savoir:

1. l'institutionnalisation de l'Ecole de l'Armée;
2. la création d'une carrière subalterne dans la gendarmerie et la police;
3. l'introduction d'une "flexibilité plus grande dans le recrutement du personnel de la Force publique au regard des missions nombreuses et variées", ce qui se traduit par la possibilité de prévoir le recrutement d'ingénieurs et d'ingénieurs techniciens;
4. la suppression des totaux fixant différents effectifs des cadres;
5. la réorganisation de la police;
6. l'introduction de la possibilité de "carrière ouverte" dans la Force Publique.

ad 1

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la CGFP et le Syndicat professionnel de la Force publique ont, depuis longtemps, plaidé pour l'institution d'une véritable école à l'armée, dispensant aux volontaires, dont une grande

partie entre ultérieurement au service de l'Etat et des administrations publiques, une formation postprimaire et générale en tenant compte du niveau de formation déjà atteint avant leur recrutement. Aussi la Chambre peut-elle marquer son accord avec l'institutionnalisation de l'Ecole de l'Armée et avec la volonté d'améliorer l'enseignement y dispensé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est cependant pas d'accord du tout avec la répartition des compétences proposées. A son avis, puisqu'il s'agit d'une formation scolaire générale et non pas militaire ou à caractère mixte, le Ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse est seul compétent pour les questions d'organisation, d'administration et de fonctionnement. La seule chose que l'armée a donc à contribuer dans le cas de l'espèce consiste dans les locaux et le mobilier nécessaires, à défaut desquels on pourrait d'ailleurs toujours avoir recours aux infrastructures scolaires existant à Diekirch et à Ettelbruck.

ad 2

En ce qui concerne la création d'une carrière subalterne du gendarme et du policier, la Chambre ne voit pas d'élément fondamental nouveau qui pourrait l'amener à approuver la mesure sans certaines réserves.

Dun côté, la Chambre note avec satisfaction que, suite à son avis précité du 21 octobre 1986, le Ministre de la Force Publique tient à attirer son attention sur les faits suivants:

- "- le recours à des fonctionnaires de la carrière subalterne ne se fera que dans la mesure où le nombre des candidats à la carrière de sous-officiers est insuffisant pour mener à bien le programme de renforcement autorisé par le Conseil de Gouvernement,
- "- le plus grand soin sera réservé à la formation professionnelle des membres de la carrière subalterne en fonction des missions spécifiques à leur confier,
- "- l'échelon de début de carrière des agents et gendarmes a été fixé de manière à ne pas les désavantager par rapport aux fonctionnaires des carrières qui leur sont également accessibles,
- "- le Gouvernement poursuit avec persévérance son programme de réduction des tâches administratives non inhérentes aux missions de police proprement dites et de modernisation de l'équipement de la Gendarmerie et de la Police."

Ces engagements donnent bien une autre tournure à la proposition, de sorte que la Chambre ne s'oppose pas à ce que l'expérience soit tentée dans la mesure où le recrutement normal s'avère effectivement insuffisant. La Chambre demande cependant qu'après quelques années, le Gouvernement tire les conclusions des expériences qu'il fera.

Tout ceci n'empêchera toutefois pas qu'il y a risque de reproduction d'une situation malaisée ayant déjà existé dans les Forces de l'ordre ensuite de l'admission définitive des "auxiliaires" engagés au sortir de la deuxième guerre mondiale.

Comme il n'est guère possible de prédire que tous ceux qui seront recrutés dans la carrière subalterne réussiront par après le passage dans le cadre des sous-officiers, la probabilité est grande qu'il restera un groupe de mécontents qui

se sentiraient doublement trompés puisqu'ils se trouveront discriminés en matière de traitement et puisqu'ils auraient pu s'engager dans d'autres carrières publiques aux conditions d'accès comparables mais garantissant un développement plus étendu.

ad 3

Selon le commentaire "les nouvelles dispositions relatives au personnel civil permettront à la Gendarmerie de se doter d'experts (ingénieurs et ingénieurs-techniciens) destinés à renforcer la Sûreté Publique". Si la Chambre admet volontiers que la Sûreté a besoin d'experts, dont quelques-uns à tâche complète et sous le statut du fonctionnaire, elle estime cependant que le commentaire pourrait préciser à quelles spécialités les auteurs ont songé. En effet, si par les temps qui courent la présence permanente dans les cadres d'un ou de deux experts en matière financière, informatique, mécanique ... se justifie absolument, il est, par contre, indiqué que pour des spécialités occasionnellement sollicitées, l'administration ait recours à des spécialistes engagés à l'acte ou à durée déterminée.

Pour un autre aspect de la question, à savoir la non-limitation des effectifs, la Chambre renvoie au point suivant.

ad 4

Le Gouvernement affirme saisir l'occasion pour amender les dispositions relatives à la fixation des différents effectifs. "Désormais, les textes ne prévoient plus des nombres fixes pour chaque fonction". Ainsi, "des augmentations d'effectifs pourront être réalisées en fonction des crédits budgétaires et des postes réservés au numerus clausus ...".

S'il est exact que les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi du 28 mars 1986 fixent le nombre des employés des différentes fonctions des "cadres fermés" en application des pourcentages retenus dans ladite loi, il n'en reste pas moins que ces pourcentages doivent se calculer en fonction de l'effectif total de chaque carrière, qui doit donc être fixé, en l'occurrence, par la loi cadre, dont c'est justement l'un des buts.

Si les limitations pour les carrières des sous-officiers de la gendarmerie et de la police ont été provisoirement levées, c'est que le Gouvernement s'est engagé devant le Parlement à en augmenter les effectifs jusqu'à concurrence du nombre x avant l'an 1990. Prendre cette levée provisoire comme prétexte pour recruter suivant les besoins (constatés par qui?) serait anticonstitutionnel, car l'article 99 de la Charte fondamentale requiert une loi spéciale pour la création de toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice.

Tous les articles afférents du projet sont donc à compléter par l'indication du nombre total des fonctionnaires à prévoir pour les différentes carrières.

Ces remarques ne se limitent pas à la Force Publique, mais sont d'ordre général, puisque le législateur, au cours des dernières années, a été saisi de projets de loi-cadres qui ont fait abstraction de fixer les effectifs légaux des différentes carrières. Ainsi il a été abandonné au budget de fixer annuellement, selon

la formule consacrée "suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires", lesdits effectifs. Cette formule permet au Gouvernement de gonfler, sans contrôle parlementaire sérieux, les effectifs, qu'il ne se gêne pas par après de reprocher à la fonction publique comme si elle était elle-même responsable de sa croissance incontrôlée.

ad 5

Le projet entend, entre autres, régulariser "une situation de fait", qui consiste à organiser la police suivant le modèle de la gendarmerie: brigades, commandants d'arrondissement, direction centrale. En effet, depuis quelques années, cette organisation centralisatrice existe en parfaite illégalité.

La structure légale de la police comprend a) la direction et b) le cadre des commissariats et postes de police (article 52 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire). Détournant cette organisation, la direction de la police et le Ministère de la Force Publique ont dans le passé mis en place des échelons intermédiaires, à savoir trois commandants d'arrondissements: Centre, Sud et Nord, assistés chacun par un commissaire-contrôleur et par un secrétariat de circonscription (cf. règlement ministériel du 4.10.1982 et annuaire officiel d'administration 1981, pp. 682 et ss). Or, si pareille structure se justifie pour la gendarmerie, du fait de ses missions au service du pouvoir central, elle ne l'est nullement pour la police qui, sauf les quelques exceptions créées par la loi du 15 février 1980, n'a qu'une compétence essentiellement locale. La police est une force que le Gouvernement met à la disposition des grandes communes, principalement pour y assurer l'ordre et la sécurité publics. Selon les textes toujours en vigueur, l'action de la police n'est pas commandée centralement par le Gouvernement ou par la direction (qui n'a que des fonctions administratives et logistiques), mais essentiellement

1. par les bourgmestres, qui sont les détenteurs légaux du pouvoir de police local;
2. par les parquets, en ce qui concerne les affaires de police judiciaire, et
3. par le Ministre de l'Intérieur pour tout ce qui a rapport à la police administrative.

L'organisation actuelle de la direction de la police, avec tout ce qu'elle comporte en matière de "militarisation" (drill, marches, modification des désignations officielles, etc.), est donc illégale et anticonstitutionnelle, et la Chambre des Députés a donc, dans le cadre du présent projet de loi, l'occasion de décider en connaissance de cause si elle veut doter le pays d'une "gendarmerie parallèle" - avec le risque que les grandes agglomérations créent à nouveau des services d'ordre locaux et que le pays se retrouve dans la situation d'avant 1930 - ou d'une force d'ordre essentiellement à disposition des communes quitte à ce qu'elle coopère dans certaines éventualités avec la gendarmerie suivant les dispositions réglementaires prises entre-temps conformément aux lois en vigueur.

ad 6

Le projet entend introduire le principe de la "carrière ouverte" dans les trois corps de la Force publique, suivant le modèle existant depuis 1979 pour les fonctionnaires des carrières administratives, techniques et scientifiques des administrations de l'Etat.

Cette innovation est justifiée et en principe faisable pour permettre aux agents des nouvelles carrières du gendarme et du policier l'accès ultérieur à la carrière du sous-officier du corps respectif. La Chambre se demande cependant si, en ce qui concerne le passage du sous-officier à la carrière de l'officier, il ne s'agit pas d'une mystification de grande envergure, puisqu'on fait miroiter une possibilité qui, tant en raison du rapport des nombres en présence qu'en raison du mécanisme indéfini, n'a qu'une très faible probabilité de se réaliser si même elle en a une.

Examen du texte

A) (article 4)

En renvoyant à sa remarque sub 1 ci-dessus, la Chambre demande de rédiger l'alinéa 2 comme suit:

"Elle relève du Ministre de l'Education Nationale et de la Jeunesse pour tout ce qui concerne l'organisation, l'administration et le fonctionnement, et du Ministre de la Force Publique pour tout ce qui est relatif aux installations".

L'alinéa 3 peut se résumer à la phrase suivante:

"La direction de l'école est assurée par un chargé de direction nommé par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de l'Education Nationale et de la Jeunesse. Il bénéficie d'une indemnité non pensionnable de 45 points indiciaires".

Dans ce contexte se pose d'ailleurs la question de la qualification précise du chargé de direction et des enseignants, qui ne sont que sommairement définis à l'alinéa 4 du texte.

A l'alinéa 5, la mention du Ministre de la Force Publique est à supprimer.

L'alinéa 6 est superflu. Puisque l'école fonctionnera sous l'autorité du Ministre de l'Education Nationale, il organisera le contrôle pédagogique comme il le fait pour les autres établissements scolaires de l'Etat.

B (article 14)

Ce texte, qui concerne le droit d'exclusivité ou de priorité d'admission des volontaires à certains emplois publics a été remanié depuis la première version.

Il n'est cependant pas encore au point, alors que sub 1) il y a lieu de dire "à la carrière de gardien des établissements pénitentiaires" et que sub 2) il reste à ajouter après la mention des communes celle des "établissements et syndicats communaux".

Du reste, la Chambre estime que sub 2) on devrait également prévoir le recrutement prioritaire des volontaires ayant 3 années de service à leur actif dans les emplois d'employés et d'ouvriers. Il importe, en effet, de garantir des débouchés suffisants pour les jeunes qui, par leur service militaire, mettent le Grand-Duché en mesure de remplir ses engagements envers l'OTAN.

C (article 19)

Le projet propose de porter à 35 unités le nombre des officiers de l'Armée, lequel, par rapport à la situation actuelle, serait ainsi augmenté de 7 unités.

La Chambre n'a rien à retrancher à ses remarques afférentes présentées dans son avis du 21 octobre dernier, alors surtout que l'augmentation proposée n'a pas été réduite, à l'instar de ce que le présent projet fait pour les cadres-officiers de la Gendarmerie et de la Police.

D'autre part, la Chambre critique dans ce contexte la technique employée pour modifier les dispositions sujettes à révision. Elle consiste en ce que les auteurs copient l'ensemble du texte de l'article ou du paragraphe concerné en y intégrant les modifications et les ajouts proposés.

Si cette manière de procéder peut, à la rigueur, faciliter, après l'entrée en vigueur de la loi, la mise à jour des codes manuels, elle présente, de l'autre côté, des désavantages voire des risques.

En effet:

1. il est pour le moins inélégant de soumettre une nouvelle fois à la sanction du législateur des dispositions qu'il a déjà adoptées;
2. les modifications, suppressions et ajouts soumis à la discussion ne sont pas apparents, mais cachés dans les textes souvent fort longs; ceci donne du volume au projet, mais ne facilite guère l'examen critique de son essence;
3. la reproduction d'un texte qui n'est modifié qu'en certains points précis fait croire à d'aucuns que la discussion est rouverte sur les matières ayant déjà force de loi, et que le Gouvernement n'entendait pas du tout proposer à une modification quelconque;
4. lors de la copie des textes non sujets à modification, ou en cours d'instance, l'un ou l'autre mot peut être oublié ou altéré involontairement, ce qui peut donner lieu à des "rectificatifs" discutables quant à leur légalité.

E (article 59)

Quant au cadre des officiers de gendarmerie, le présent projet prévoit 2 postes en moins que le projet initial, ce qui se solde cependant toujours par une augmentation de 4 unités.

La Chambre renvoie à sa remarque y relative de son premier avis.

F (article 60)

Sub 1, cet article prévoit la création de la nouvelle carrière du gendarme. La Chambre renvoie à ses remarques y relatives présentées ci-dessus.

Sub 2) a, b et c, les nombres totaux des effectifs sont à fixer.

Quant à l'alinéa 2 du paragraphe 2/a, la Chambre estime que les spécialisations des ingénieurs sont à indiquer. En effet, leurs attributions en découlent. D'autre part, puisqu'il seront rattachés à la Sûreté, la question se pose si c'est effectivement le Ministre de la Force Publique qui leur assigne leurs emplois précis.

En ce qui concerne la lettre d), la Chambre répète sa critique que l'engagement d'employés et d'ouvriers "suivant les besoins du service" risque de mener au gonflement inutile des services de l'Etat. La Chambre reste d'avis que les besoins effectifs sont parfaitement évaluables, qu'il y a donc lieu de les proposer limitativement et qu'il appartient au législateur d'en décider.

H (article 63)

La Chambre signale que le terme de "dislocation" est impropre pour désigner le déploiement territorial de la Gendarmerie ou la création de brigades.

I (article 70)

En ce qui concerne les officiers de la Police, le présent texte en prévoit 3 en moins que le texte initial, mais il s'agit toujours d'une augmentation nette de 2 unités.

La Chambre renvoie à la remarque afférente de son avis du 21 octobre dernier.

Quant à la nouvelle organisation de la Police proposée à la sanction du législateur, la Chambre s'est prononcée ci-dessus dans les remarques générales.

Pour le personnel civil prévu au paragraphe 3, les totaux des effectifs et les spécialisations requises sont à indiquer dans le texte de la loi.

La lettre c) appelle la même remarque que la lettre d) de l'article F (60) ci-dessus.

J à M

Pas de remarques spéciales.

N (article 79)

Le terme impropre d'"agents" est à remplacer par celui de "fonctionnaires".

O à P

Pas de remarques spéciales.

Q (article 79 quater)

La Chambre aimerait connaître - et elle estime qu'il en est de même pour les autres instances y compris la Chambre des Députés - les idées du Ministère de la Force Publique en ce qui concerne la réalisation de la carrière ouverte pour les sous-officiers des trois corps. Il ne suffit pas de prévoir une possibilité de changement de carrière sans en définir le mécanisme.

Article II

Pas d'observation.

Article III

En ce qui concerne le traitement des gendarmes et policiers de la nouvelle carrière, la Chambre souligne que, si le mécanisme prévu les fait débiter comme s'ils rangeaient au grade 2, il n'en reste pas moins qu'ils sont effectivement classés au début de carrière au grade A1 = grade 1, c'est-à-dire discriminatoire par rapport à d'autres fonctionnaires recrutés parmi les volontaires de l'armée pour des carrières comparables. La présentation est pour le moins discutable.

La Chambre se demande s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour restructurer le tableau A.

Article IV

La Chambre n'a pas de remarques à présenter au sujet des dispositions transitoires proposées pour régler des situations spéciales.

Article V

La Chambre approuve cette disposition, dont le but est d'éviter un avancement trop rapide des nouveaux fonctionnaires à recruter dans les carrières subalternes et le dépassement éventuel de fonctionnaires de la carrière du sous-officier recrutés dernièrement ou pendant la même période transitoire.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 décembre 1986.

Le Secrétaire,



Le Président,

