

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 22 octobre 1986.

Monsieur le Ministre
de la Force Publique

Plateau du Saint Esprit

2910 LUXEMBOURG

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 8 septembre 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.

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 8 septembre 1986, Monsieur le Ministre de la Force Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Les buts essentiels de ce projet sont:

1. la création d'une carrière subalterne dans la Gendarmerie et dans la Police;
2. le renforcement des effectifs dans les trois corps de la Force Publique.

ad 1

Les conditions actuelles pour l'admission au concours de recrutement de l'Ecole de la Gendarmerie et de la Police sont la réussite de trois années d'études secondaires et l'accomplissement de deux années de service comme volontaire de l'armée.

Or, le Gouvernement signale que le nombre des intéressés remplissant les conditions d'études requises et se classant en rang utile pour être admis à cette école ne suffit plus pour exécuter le programme pluriannuel de renforcement des effectifs des deux corps. Celui-ci prévoit d'arriver en 1990 à un plus de 120 fonctionnaires dans chacune des forces de l'ordre afin de ramener de 1/440 à 1/360 environ le taux de couverture policière des habitants, alors que pour les pays de la CEE, ce taux se situe en moyenne à 1/300.

Le Gouvernement affirme d'autre part qu'il "existe un grand nombre de volontaires qui ne remplissent pas les conditions d'études qui s'intéressent à une carrière dans la Gendarmerie et la Police".

Il est ajouté à cela qu'"un examen détaillé des différentes charges incombant à la Gendarmerie et à la Police a montré que; certaines missions, notamment les missions de garde statique et de patrouille, sont de nature à être exécutées par des fonctionnaires qui ne doivent pas nécessairement avoir la même formation professionnelle que ceux qui exécutent des missions d'enquête de police judiciaire".

L'ensemble de ces constatations amène le Gouvernement à proposer la création d'une nouvelle carrière, tant dans la Gendarmerie que dans la Police, carrière débutant au grade A1 et se terminant au grade A4. Pour l'admission à cette carrière, des études postprimaires ne seraient pas requises, et la formation professionnelle à proprement dire à l'Ecole de Gendarmerie et de Police serait de plus courte durée que celle actuellement y dispensée. Moyennant un complément de formation professionnelle, les fonctionnaires de la carrière subalterne pourraient, après une période de service restant à fixer, accéder ultérieurement à la carrière de sous-officier de leurs corps. Leur service consisterait dans la Police à marquer "une présence physique sur le terrain (de la ville de Luxembourg) par des patrouilles à pied" et, dans la gendarmerie, de transporter les détenus et d'effectuer des missions de garde. Le Gouvernement propose de recruter, en plusieurs étapes, 50 agents de cette carrière pour la Gendarmerie et 50 pour la Police.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit d'émettre ses plus grandes réserves quant à cette proposition et elle reproche au Gouvernement de présenter une solution de facilité comme toute réponse à la problématique de la sécurité qui préoccupe l'opinion publique depuis un certain nombre d'années. Elle estime que ce projet est mal conçu, à l'instar de la proposition relative à la création d'un commandement unique des forces de l'ordre.

En effet, le recrutement déficitaire de candidats pour les forces de l'ordre parmi les volontaires de l'armée n'est pas tant imputable au manque de jeunes gens remplissant les conditions d'études qu'aux conditions de service particulières aux corps de la Gendarmerie et de la Police (e.a. régime militaire, risque du métier, travail irrégulier, permanences nombreuses, surcharge de travaux écrits, etc.). Ainsi, de nombreux candidats potentiels s'orientent plutôt vers d'autres administrations où les astreintes sont moindres, mais où les carrières et leur développement sont les mêmes, sinon meilleurs.

Pour assurer le recrutement normal de jeunes qui s'intéressent à une carrière dans la Gendarmerie ou la Police, il faudrait donc commencer par rendre ces deux corps plus attrayants. Parmi les nombreuses mesures possibles à cette fin, la Chambre n'en cite que deux. L'une consisterait à équiper prioritairement les forces de l'ordre de moyens modernes de traitement de données et de textes, afin de simplifier et d'accélérer la mise au point et la transmission des rapports et des procès-verbaux. L'autre, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà itérativement présentée et que la commission spéciale "Sécurité Publique" vient de rappeler dans son rapport du 21 mai 1986 (document parlementaire 3015), consiste à élaguer notre législation de toutes les missions dont la Gendarmerie et la Police ont été chargées au fil des années, mais qui ne rentrent pas dans leur mission principale et qui pourraient tout aussi valablement être assumées par des fonctionnaires d'autres administrations ou services.

D'autre part, il y a à relever que la proposition du Gouvernement d'envoyer sur le terrain des agents moins bien formés est diamétralement opposée à celle demandant une meilleure et donc nécessairement une plus longue formation des membres de la Gendarmerie et de la Police afin de tenir le pas avec l'évolution générale des formations professionnelles afin de rendre les agents mieux à même de prévenir et de combattre la criminalité, dont les moyens d'agir deviennent de

plus en plus sophistiqués. Ce qui plus est, le projet gouvernemental, en proposant de ramener le niveau d'études donnant accès à la carrière, dévalue de ce fait les forces de l'ordre aux yeux du public. Dans ce contexte, il échet de souligner également que de simples missions de garde ou de patrouille risquent à n'importe quel moment de déboucher sur une situation exigeant, pour exclure toute bévue, l'intervention immédiate d'agents de sécurité parfaitement formés et bien rompus à leurs tâches particulières. C'est en raison de ce risque-là précisément que les forces de l'ordre évitent, dans la mesure du possible, d'envoyer en mission deux débutants, mais composent leurs groupes opérant sur le terrain de façon à ce qu'il y ait au moins un sous-officier expérimenté qui en assure le commandement. Or, d'après ce qui est proposé à l'exposé des motifs, l'intention est bien de confier dorénavant les missions de garde et de patrouille aux agents de la nouvelle carrière, qui seront donc des débutants au cours de toutes les années sur lesquelles s'échelonne leur recrutement et qui par ailleurs n'auront pu bénéficier de la même formation professionnelle plus approfondie qu'ont dû assimiler les candidats recrutés jusqu'ici pour les deux corps des forces de l'ordre.

A tout cela s'ajoute que les agents de la nouvelle carrière seraient - quant à leur classement et, partant, leur traitement - gravement discriminés par rapport à leurs collègues qui, avec la même condition quant aux études préalables et avec une formation professionnelle de durée identique sinon plus courte, s'engagent dans d'autres carrières publiques qui débutent au grade 2 correspondant au grade A2, tandis que les nouveaux agents de la Gendarmerie et de la Police rangeraient au grade A1 avec un traitement inférieur à celui de leurs anciens collègues. S'y ajoute encore que le projet prévoit de les exclure du bénéfice de la prime de risque. Il est évident que ce déclassement aurait une influence néfaste sur la qualité du recrutement, et il est superflu de développer cet aspect plus en détail.

Pour toutes les raisons invoquées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rejette la proposition gouvernementale et demande

- de reconsidérer les dispositions relatives à la mise en place des carrières du gendarme et de l'agent de police;
- de décharger graduellement la Gendarmerie et la Police de toutes les attributions administratives qui ne cadrent pas avec leurs missions premières;
- de revoir les procédures et d'introduire des moyens modernes de traitement de données et de textes, afin que les membres des brigades et commissariats deviennent disponibles pour des tâches sur le terrain. Rien que cette mesure serait à même de multiplier par deux les moyens d'action des deux corps;
- de faire des efforts adéquats aux fins de former et d'équiper les forces de l'ordre de manière à ce qu'elles soient mieux à même de prévenir et de combattre de la manière la plus efficace la criminalité moderne et le terrorisme.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la réalisation des mesures suggérées contribuerait efficacement à la solution des problèmes de sécurité et à la normalisation du recrutement de candidats bien qualifiés pour les services de l'ordre.

ad 2

Quant au renforcement proposé des effectifs des trois corps de la Force publique, il est conforme au plan pluriannuel du Gouvernement en ce qui concerne les carrières des sous-officiers de la Gendarmerie et de la Police et il est amplement justifié pour les sous-officiers de l'Armée alors qu'il s'agit de garantir l'encadrement adéquat des volontaires - insuffisant notamment ensuite de l'augmentation de leur nombre par la mise hors cadre des stagiaires admis aux formations dispensées par les administrations recrutant des volontaires - et pour tenir compte des missions accrues imposées à l'Armée. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve donc les mesures prévues à cet effet.

Par contre, la Chambre estime que le recrutement d'officiers supplémentaires est injustifié alors que, d'une part, cette proposition n'est aucunement motivée dans les annexes, et que, d'autre part, pour ceux actuellement en place il manque déjà un nombre suffisant de tâches, d'emplois ou de missions correspondant normalement à la formation supérieure de 5 ans et au rang qu'ils obtiennent par l'avancement. Ce fait est prouvé, d'une part, par un certain malaise qui se manifeste parmi les officiers et par le départ de certains d'entre-eux vers des emplois plus sollicitants du secteur privé et, d'autre part, par la disposition du projet qui imposera aux officiers des trois corps de prêter leur service pendant une durée au moins égale à 1,5 fois la durée de leur formation complète de candidat-officier avant de pouvoir renoncer à leurs fonctions.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est-elle d'avis qu'il n'y a aucun besoin de renforcer les effectifs des officiers.

* * *

Les autres dispositions du projet qui appellent des remarques sont les suivantes:

Article Ier, 1.

Le qualificatif "civils" ajouté à la mention des instituteurs peut être supprimé comme étant superflu, cette fonction, suivant l'agencement de la législation sur les traitements, étant de toute façon une fonction de l'Enseignement et non pas une fonction de la Force Publique.

D'autre part, la notion de "attachés à" ne rend pas la réalité, puisque c'est l'Armée qui recrute les instituteurs et qu'ils sont normalement nommés par le Ministre du ressort. L'article 4 devrait-donc débiter comme suit:

"L'Armée peut recruter des instituteurs selon les besoins du service".

Article Ier, 2.

Pour couvrir tout le secteur public conformément à la déclaration des annexes du projet, le paragraphe 2 de l'article 14 relatif au droit de priorité des volontaires de l'Armée devrait être rédigé comme suit:

"... des autres administrations, offices, services et établissements publics de l'Etat, des communes, syndicats de communes et établissements publics communaux ainsi que de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois".

Article Ier, 3.

La proposition de renforcer de 7 unités l'effectif des officiers de l'armée n'est pas justifiée. La Chambre renvoie à ses observations y relatives présentées ci-dessus et elle demande d'en rester à l'effectif actuel.

Article Ier, 5.

Même remarque que celle qui précède en ce qui concerne la proposition de renforcer de 6 unités le cadre des officiers de gendarmerie, ceci d'autant plus que les agents de la nouvelle carrière seront encadrés par des sous-officiers.

Article Ier, 6.

A titre tout à fait subsidiaire, pour le cas où le Gouvernement maintiendrait sa proposition de créer la nouvelle carrière subalterne du gendarme, la Chambre demanderait que les phrases introductives des lettres a) et B7 de l'article 60, paragraphe 1), débutent comme suit:

- "a) Le cadre des sous-officiers de gendarmerie comprend: ...
- b) Le cadre des gendarmes comprend: ...".

Au paragraphe 2) du même article, il y a une incohérence alors que le nombre des ingénieurs que le cadre de la Gendarmerie peut comprendre est limité à trois, tandis que pour les autres fonctions "civiles", les effectifs ne sont pas limités numériquement. Ceci étant néanmoins l'un des objectifs d'une loi-cadre, il y a lieu de compléter les dispositions par l'indication de l'effectif total des carrières du chargé d'études, de l'ingénieur technicien et de l'artisan.

Par ailleurs, la Chambre est d'avis que la généralisation de la formule sub a) (engagement d'employés et d'ouvriers "suivant les besoins du service") risque de mener au gonflement inutile des services de l'Etat. La Chambre estime que les besoins effectifs sont parfaitement évaluables et qu'il y a donc lieu de les limiter numériquement.

Article Ier, 9.

La proposition de renforcer de 5 unités les effectifs des officiers de police mérite la même remarque que celle présentée quant à la Gendarmerie.

Sub paragraphe 1er, b, première phrase et 2e tiret, il y a lieu de supprimer les mots "et des agents", alors qu'il n'y a aucun besoin qui justifierait l'affectation d'agents débutants dans les cadres de la direction de la Police et des commandements des circonscriptions.

Au paragraphe 3, les effectifs des carrières de l'ingénieur technicien et de l'artisan sont à limiter numériquement.

Article Ier, 12.

A l'alinéa 2, qui traite des détachements à d'autres administrations ou services, les mots "et agents" sont à supprimer. Même si la Chambre était d'accord avec le recrutement d'agents subalternes pour des raisons urgentes de service dans les forces de l'ordre, elle jugerait pour le moins illogique de prévoir dans le même texte la possibilité de refiler ces mêmes agents à d'autres administrations. Si celles-ci ont besoin de personnel pour des tâches accrues ou nouvelles, elles n'ont qu'à les recruter via les dispositions de leurs propres lois organiques.

Article Ier, 13.

L'assermentation des membres de la Force publique a un caractère particulièrement important, alors qu'il s'agit de fonctionnaires qui, plus visiblement que d'autres, représentent le pouvoir de l'Etat. Si donc le ministre du ressort, comme le stipule le texte, doit personnellement procéder à l'assermentation des officiers, la Chambre estime que le chef de corps doit trouver le temps nécessaire pour procéder à celle des sous-officiers. Il est inadmissible qu'il puisse se faire remplacer à cet acte solennel. Aussi la Chambre demande-t-elle de biffer à l'alinéa 2 de l'article 76 l'ajout "ou par un officier par lui délégué à ces fins".

Article Ier, 14.

La Chambre approuve, comme étant adéquate, la nouvelle disposition prévoyant que l'officier ne peut quitter la Force Publique qu'après une période de service égale à 1,5 fois la durée de sa formation complète. Pareille règle a déjà existé pour d'autres fonctionnaires dont les études étaient à charge de l'Etat. D'autre part, la mesure garantira qu'à l'armée, le commandement des pelotons ne doive être assumé par des capitaines ou des majors par manque de lieutenants.

Article III

En ce qui concerne la création de la carrière d'agents subalternes de la Gendarmerie et de la Police et le classement de cette carrière au barème des traitements, la Chambre renvoie à ses remarques faites dans la première partie du présent avis.

La disposition sub D) est superfétatoire puisque le grade A1 avec 9 échelons allant de l'indice 107 à l'indice 157 figure d'ores et déjà au tableau indiciaire de la Force Publique. Il n'a pas été supprimé par la loi dite "sur les cas de rigueur", contrairement à ce qui est affirmé dans le commentaire (cf. Mémorial A-66, page 1854).

Article IV

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

Article V

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre marque son accord avec cette disposition ayant pour but d'éviter que des sous-officiers de la Gendarmerie ou de la Police nommés au cours des dernières années ne soient égalés ou dépassés par des agents subalternes que le projet prévoit de recruter.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 octobre 1986, vingt-quatre membres étant présents, le texte ayant été adopté par vingt-deux voix contre deux abstentions

Le Secrétaire,



Le Président,

