



Diekirch, le 16 mars 2021

Affilié :

au Syndicat Professionnel de la Force Publique (S.P.F.P.)
à la Confédération Générale de la Fonction Publique (C.G.F.P.)

RefNo: SPAL/020/21

Objet: Avis préliminaire du SPAL relatif au projet de loi sur l'organisation de l'Armée
Luxembourgeoise.

Monsieur François BAUSCH

Ministre de la Défense

6, rue de l'ancien Athénée

L-1144 LUXEMBOURG

Monsieur le Ministre,

Il nous est demandé de fournir un avis juridique préliminaire relatif à l'Avant-projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise (document daté au 17 février 2021, 178 pages).

A ce stade un avis final n'est pas demandé ni utile, s'agissant d'un avant-projet de loi, celui-ci est encore susceptible de modifications majeures.

Le présent avis est donc émis sous toutes réserves et notamment la réserve d'être complété davantage à un stade ultérieur dès que cela sera utile et dès que ledit avant-projet puisse être considéré comme correspondant à un projet de loi en état d'être déposé.

* * * *

I. Préalable

La future loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise a pour but de moderniser l'Armée luxembourgeoise d'une part et de fournir un cadre plus adapté par rapport aux autres textes légaux qui s'appliquent aux membres de l'Armée et notamment par rapport à la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, telle qu'elle a été modifiée (ci-après « le Statut Général ») .

* *

* * *

II. Dispositions légales examinées et analysées comparativement à l'Avant-projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise

Dans le cadre des présentes, les textes de loi suivants ont été analysés aux fins d'apporter un avis circonstancié et utile:

- La loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
- la loi du 28 juin 1967 portant abolition du service militaire obligatoire et remplaçant les chapitres I à V de la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 23 juillet 1963, 12 mai 1964 et 30 décembre 1965 ;
- la loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire
- la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État,
- 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,
- 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'État,

- 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,
- la loi du 31 mai 1999 portant création de la police grand-ducale et d'une inspection générale de la police ;
- 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'État,
- le règlement grand-ducal du 1er juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'Armée ;
- L'arrêté ministériel du 22 décembre 2020 fixant les modalités pratiques pour accéder au service volontaire de l'Armée ;
- la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, telle qu'elle a été modifiée;
- la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail ;
- loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;

* *

III. Commentaires préliminaires et généraux par article

Art.1.

Il semblerait de la volonté de la législative de marier les anciennes notions de « force publique » avec la notion « d'armée moderne » en s'assurant que l'Armée luxembourgeoise avec son identité propre fasse toujours partie de celle-ci.

Or ce faisant, il est omis de fournir une réelle définition au sens juridique de l'Armée luxembourgeoise.

A l'avis du soussigné, il faudrait d'abord s'assurer qu'une définition contemporaine de l'Armée luxembourgeoise figure à l'article 1^{ier} de la future loi régissant l'organisation de l'Armée luxembourgeoise. L'on peut même oser se poser la question si la notion de force publique est encore d'actualité compte tenu du caractère hautement spécifique des lois régissant les différents corps de la force publique au Luxembourg.

Ensuite, et à titre subsidiaire, l'on peut toujours le cas échéant inclure une mention affirmant que l'Armée luxembourgeoise fait partie de la « Force publique ».

A noter que la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne comporte pas de mention ni de l'Armée luxembourgeoise, ni du fait qu'elle fait partie de la Police grand-ducale.

Afin de garder un certain parallélisme rédactionnel et une logique juridique entre les textes régissant l'Armée et la Police grand-ducale, le soussigné est d'avis que la mention relative à la « Force publique » à l'article 1^{ier}, peut tout simplement être supprimée.

*

Art. 2. et 4.

En ce qui concerne le plan national, il semblerait plus adapté de remplacer « participe à » avec assure en abandonnant la distinction si l'Armée assure en réalité une mission de support où une mission principale au niveau national.

Ceci évitera éventuellement des débats ultérieurs inutiles.

A l'inverse, le fait que l'armée est amenée à *contribuer* à l'accomplissement de divers objectifs et missions sur un plan international est parfaitement adapté.

*

Art. 6 et 7.

Au cas où il est référé à « autorité compétente » en vertu d'autres dispositions légales, il faudrait à l'avis du soussigné inclure cette définition à l'article 6 pour ne pas prêter à confusion et à des fins de clarté rédactionnelle.

Dans l'hypothèse où le Ministre du ressort est censé opérer la (voire toute) réquisition, il serait judicieux d'abandonner la notion d' « autorité compétente » et de la remplacer par « ministre du ressort » où « ministre ayant la défense dans ses attributions ».

Il paraît également utile d'inclure une référence aux cas prévus par la loi permettant une réquisition de l'Armée.

Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire suivant ces articles, la procédure de réquisition n'est pas précisément fixée dans le fond et la forme permettant à l'exécutant, le cas échéant, d'évaluer la légalité de la réquisition. Il faudrait précisément en fixer les critères et conditions.

*

Art.9.

La disposition selon laquelle :

« Seules les données à caractère strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées ».

Semble formulée de façon très déterminée, mais est en réalité, assez vague et floue.

Il faudrait, selon la volonté législative, ou bien signaler que l'Armée ne pourra que consulter les données à caractères strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité **de leurs membres**, ou bien rédiger la disposition de façon à ce que les données à caractère personnel de toute personne en dehors de l'Armée ne peuvent pas être consultées.

A moins que cela ne soit la volonté de la législative, l'Armée ne doit à l'avis du soussigné pas se voir attribuer des compétences qui pourraient entrer en concurrence avec celles de la Police grand-ducale dans ce contexte.

Dans ce contexte, la parallèle avec la disposition correspondante de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est à faire avec distinction : les compétences, attributions et missions de la Police grand-ducale sont différentes de celle de l'Armée.

*

Art.10.

Il ne faut pas perdre de vue la dichotomie militaire et fonction publique qui existe dans ce contexte, ceci sera encore développé davantage ultérieurement.

A l'avis du soussigné, le Chef d'État-Major doit être le Chef de l'Armée d'une part, et le chef d'administration de l'Armée d'autre part.

*

Art. 11.

A l'avis du soussigné il faudrait également à l'image de toutes les armées mondiales modernes prévoir une unité « *technologies et/ou cyberwarfare* », unité dans laquelle s'inscrirait également l'utilisation et la gestion du satellite.

Il s'agit après tout du projet législatif censé fournir non pas un cadre moderne au jour d'aujourd'hui, mais un cadre qui restera moderne et qui assurera à l'Armée une certaine flexibilité à l'avenir.

*

Art.12. et 14.

Une distinction est à faire entre le suivi médical des soldats volontaires de l'Armée et du personnel de l'Armée.

N'est-ce pas une distinction superflue et superfétatoire étant donné que les soldats volontaires sont repris sous le point (2) de l'article 14 comme faisant partie du personnel de l'Armée. Est-ce que l'intégralité

absolue des membres physiques de l'Armée devant faire l'objet d'un suivi médical est repris à l'article 14 point (2) ?

D'une manière générale, une simplification de la terminologie utilisée conduirait à une simplification du texte en cause.

*

Art. 15.

Absence de concordance avec la définition de personnel de l'Armée à l'article précédent.

Quid de la concordance avec le statut de fonctionnaire ?

*

Art. 16.

Pour le principe, le soussigné est d'avis qu'une enquête d'honorabilité et de moralité dans le cadre d'un engagement dans l'Armée est très dangereux et ouvre la voie à l'arbitraire et risque très fort d'exclure un nombre important de candidats dans un contexte de manque chronique de personnel.

Il est suggéré de se limiter tout simplement à un extrait de casier à titre de vérification – et même ceci peut déjà en être trop au vu de la fonction d'intégration sociale que l'Armée a en ce qui concerne ses échelons les plus bas.

En tout état de cause, il y aura lieu de définir précisément les critères de rejet en ce qui concerne des inscriptions au casier judiciaire le cas échéant. Il semble peu utile de rejeter – à titre d'exemple – des candidats qui ont une ou des inscriptions au casier judiciaire du chef d'infractions au code la route.

Ainsi qu'indiqué, afin d'éviter l'arbitraire il faudra définir les critères de rejet dans ce contexte *expressis verbis*.

*

Art.20.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle, le soussigné suggère de subdiviser l'article 14 en personnel civil et personnel militaire formant ensemble le personnel de l'Armée.

De la sorte, il sera inutile de faire double emploi à l'article 20.

*

Art. 21.

Au sens du soussigné, cet article doit être revu à plusieurs niveaux.

Il faut une concordance avec les régimes applicables dans les autres administrations.

Il faut ensuite également veiller à ce que l'introduction de la carrière B1 corresponde à ce qui est en vigueur dans les autres administrations et le restant de la fonction publique.

En ce qui concerne la liste d'ancienneté, il y aurait lieu de prévoir, à l'avis du soussigné, une publication périodique, voire la publicité tout court, de celle-ci.

*

Art.25.

Le soussigné se réserve d'une manière générale un commentaire plus détaillé par rapport à cette disposition pour un moment ultérieur lorsque le texte en cause sera davantage finalisé.

Ceci plus précisément en rapport avec le critère de la nationalité luxembourgeoise.

Pour le surplus, le soussigné prend acte de ce qu'il faut être « reconnu apte » pour le service militaire, mais que les critères relatifs à cette aptitude ne sont définis nulle part.

Il faudrait éventuellement envisager de préciser ces critères dans le cadre d'un règlement d'exécution ayant pour objet l'aptitude au service militaire afin de garantir une certaine flexibilité future de ceux-ci.

*

Art. 28.

A l'avis du soussigné, les motifs graves au paragraphe 1 point 2 de l'article 28 doivent être clairement définis afin d'éviter l'arbitraire et des abus.

*

Art. 31.

Il s'agit d'une disposition très pertinente dans le cadre de la modernisation de l'Armée et de l'harmonisation des groupes de traitement dans l'Armée par rapport à la fonction publique.

Il n'en demeure pas moins que le soussigné est d'avis que le texte prévu actuellement à l'article 31 n'est pas nécessairement adapté et concordant par rapport à d'autres administrations, notamment la Police grand-ducale.

Il y a lieu de s'interroger s'il ne faut pas tout simplement reprendre les dispositions correspondantes de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de créer un régime concordant qui n'entre pas en concurrence avec celui de la Police grand-ducale.

*

Art. 43.

Le soussigné applaudit l'introduction de la carrière B1 dans l'Armée ainsi que la reconnaissance du diplôme de fin d'études secondaires.

Or, il tient à mettre en garde par rapport à la volonté législative d'intégrer ces dispositions concernant le statut général du fonctionnaire dans la loi spéciale de l'Armée.

En cas de modifications du Statut Général, il faudra automatiquement alors également procéder à des modifications de la loi sur l'Armée, sauf à garder un régime dérogatoire au droit commun du Statut Général pour l'Armée.

Aux yeux du soussigné, il faudrait séparer pleinement et entièrement ceci et uniquement se référer au Statut Général qui régit tout ceci en tout état de cause.

*

Art. 47.

Le soussigné tient à signaler que l'engagement pour cinq années consécutives en tant que soldat volontaire risque très fort d'avoir un effet contraire à l'effet souhaité, à savoir d'augmenter les effectifs de l'Armée.

Le fait de devoir s'engager pour une durée de cinq années consécutives risque très fort – au niveau du soldat volontaire – de compromettre l'institution et l'essence de ce que c'est que le volontariat au sein de l'Armée. A savoir, un engagement pour les personnes non encore décidées dans un contexte d'orientation sociale.

Il ne faut pas oublier qu'il n'est pas question de militaires de carrière, mais de soldats volontaires.

*

Art. 49. Et 50.

Le soussigné entend se réserver le droit de revenir à la carrière de musique militaire à un moment ultérieur.

*

Art.60.

Au sens du soussigné, cet article doit être revu à plusieurs niveaux.

Il faut une concordance avec les régimes applicables dans les autres administrations.

*

Art. 69.

Le soussigné constate qu'à cet article il n'est plus question d'évaluation d'honorabilité et de moralité.

Il est utile de rappeler que pour le principe, le soussigné est d'avis qu'une enquête d'honorabilité et de moralité dans le cadre d'un engagement dans l'Armée est très dangereux et ouvre la voie à l'arbitraire et risque très fort d'exclure un nombre important de candidats dans un contexte de manque chronique de personnel.

Dans ce contexte, le soussigné applaudit le fait qu'il n'y a que lieu de remettre un extrait du casier judiciaire datant de moins de deux mois.

D'une manière générale, il y a néanmoins lieu de remarquer que qualités intellectuelles, morales, psychiques et physiques pour le service militaire ne sont définis nulle part.

Il faudrait éventuellement envisager de préciser ces critères dans le cadre d'un règlement d'exécution ayant pour objet l'aptitude au service militaire en ce qui concerne précisément le soldat volontaire afin d'une part garantir une certaine sécurité juridique et enlever l'arbitraire et d'autre part garantir une certaine flexibilité future de ceux-ci.

*

Art. 77.

Ce point est traité par le SPAL dans le cadre d'un courrier séparé à Monsieur le Ministre.

Nous ne reprendrons donc que les points principaux.

Ni la rédaction actuelle de l'article 77, ni les autres propositions pour la durée d'engagement du soldat volontaire ne sont convaincantes à l'heure actuelle.

La durée d'engagement de 3 années restera à l'avis du soussigné la meilleure option d'engagement pour le soldat volontaire. Il s'agit d'établir une possibilité de rengagement plus circonstanciée.

Éventuellement, un entretien individuel pourrait être légalement prévu après une durée initiale d'engagement de 18-20 mois ; ceci permettra tant au soldat volontaire qu'à l'Armée d'avoir une meilleure visibilité sur la durée d'engagement prévisible.

Il faut par contre absolument essayer d'éviter de donner l'impression que l'engagement de cinq années consécutives soit en quelque sorte un outil pour enfermer des individus dans un contrat malgré leur volonté.

Il ne faut pas oublier que l'on parle de jeunes gens – les enfermer contractuellement pour cinq années consécutives n'est ni prudent, ni raisonnable.

*

Art. 78.

D'une manière générale, le soussigné tient à souligner que le fait qu'il peut y avoir trois rengagements successifs actuellement sur initiative du soldat volontaire lui-même a pour effet de fournir l'option d'étendre le service volontaire à cinq années.

Le soussigné est d'avis qu'il faut le cas échéant tout simplement porter le nombre de rengagements à 4, dont le premier rengagement est pour une durée de 2 années, soit 24 mois.

Ceci éviterait d'avoir un effet contraire à ce qui est espéré par la proposition d'un engagement initial pour une durée de cinq années.

*

Art. 83.

Le soussigné applaudit le fait que le soldat volontaire est protégé par les dispositions des articles 32 à 35 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

*

Art.87.

Dans le cadre de la révocation du soldat volontaire de l'Armée, il y a lieu de définir avec précision ce que c'est une sanction pour « *infraction grave* », donc de définir subsidiairement dans le même texte l'« *infraction grave* ».

Il y a également lieu de définir avec précision le nombre d'infractions répétées à la législation sur la discipline militaire nécessaire à justifier une révocation avec préavis.

A l'avis du soussigné, il ne serait à titre d'exemple pas justifié de révoquer un soldat volontaire ayant même eu une douzaine d'avertissement relatifs à sa tenue militaire. La gravité de l'infraction est donc à prendre en compte même dans ce contexte.

Il y a dans ce contexte également lieu de définir avec précision comment une « insuffisance manifeste » se manifeste, voire comment celle-ci est constatée.

* *

* * *

A titre de commentaire général, il y lieu de soulever ce qui suit :

- l'avant-projet comporte encore un nombre d'incohérences rédactionnelles qui peuvent ultérieurement mener à d'importants débats ;
- il faudrait inclure davantage de précisions pour un grand nombre d'articles (tel que détaillé ci-avant) afin d'éviter l'arbitraire ;
- il faut veiller à aligner la future loi sur les dispositions existant déjà dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale d'un côté et veiller d'un autre côté à ne pas adopter mutatis mutandis ces dispositions sans préalablement vérifier si l'Armée comporte des spécificités organisationnelles ou structurelles ;
- Il y a lieu d'inclure une mention relative au temps de travail et l'accord y relatif signé ; ceci n'a pas vocation à être introduit par voie de règlement grand-ducal, en d'autres termes par voie de règlement d'exécution.
- La protection des données à caractère personnel est une lame à double tranchant, il est éventuellement plus judicieux à limiter pour l'Armée un quelconque accès aux données personnelles de personnes aux uniques membres de l'Armée afin d'éviter des abus ;
- Finalement, il faudrait absolument veiller à l'avis du soussigné à ne pas intégrer des dispositions concernant le Statut Général du fonctionnaire dans la nouvelle loi de l'Armée ; ceci mènerait à l'avenir à des incohérences logiques et rendrait bien plus difficiles de garder une ligne avec les dispositions évolutives dudit Statut Général en rapport avec la loi spéciale qu'est la nouvelle loi sur l'Armée.

Tous ces commentaires sont faits dans un contexte d'avis sur l'avant-projet de loi et le soussigné se réserve le droit d'émettre un second avis plus circonstancié à partir du moment où le projet de loi est finalisé pour dépôt.

A ce stade, l'avancement de l'avant-projet ne mérite pas encore un avis final avant que les incohérences rédactionnelles et logiques grossières ne soient éliminées.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, nos salutations distinguées.

Pour le Comité



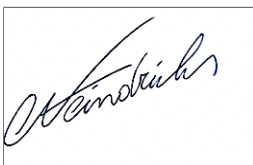
Patrick PALCIDI
Secrétaire général



Simone PATZ
Vice-présidente



Michel BLEY
2^{ème} Vice-Président



Norman HEINDRICHS
Secrétaire



Daniel ROSSI
Trésorier



Christian SCHLECK
Président