

Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008
déterminant le statut des volontaires de l'armée**

Avis du Conseil d'État

(19 janvier 2018)

Par dépêche du 12 juillet 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre de la Défense.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée que le projet sous examen vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 octobre 2017.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objectif de modifier le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée. Ce dernier règlement grand-ducal a déjà été modifié à trois reprises:

- par règlement grand-ducal du 4 juin 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée,
- par règlement grand-ducal du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée, et
- par règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée.

Il est à noter qu'à la suite d'une confusion entre les dates des règlements grand-ducaux précités et les dates de publication de ceux-ci au Mémorial, les modifications précitées des 4 juin 2010, 25 janvier 2011 et 23 juillet 2016 sont indiquées à tort dans le texte coordonné précité comme datant respectivement des 5 juillet 2010, 11 février 2011 et 12 août 2016.

Il est encore à noter que le règlement grand-ducal, précité, du 1^{er} juillet 2008 et le règlement grand-ducal, précité, du 23 juillet 2016 ont été pris selon la procédure d'urgence, conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État.

Le règlement grand-ducal en projet, comme celui, précité, du 1^{er} juillet 2008 qu'il est appelé à modifier, est censé trouver sa base légale à l'article

20, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Les modifications que le règlement grand-ducal en projet entend apporter au règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 concernent les procédures de sélection des candidats au recrutement, l'organisation et les modalités de recrutement, la solde pour les candidats officiers issus du recrutement indirect ainsi que les dispositions au sujet de l'engagement et du rengagement des volontaires. Pour le détail des modifications envisagées, il est renvoyé à l'exposé des motifs exhaustif et au commentaire des articles du projet sous avis.

Étant donné qu'en raison de la procédure d'urgence, le Conseil d'État n'avait pas été consulté lors de l'adoption du règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008, il voudrait saisir l'occasion pour formuler quelques observations à l'égard de ce règlement grand-ducal, lesquelles se limiteront aux dispositions affectées par les modifications faisant l'objet du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Le règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 utilise, aux articles 2 et 6, l'expression « volontaire-stagiaire ». Cependant, à l'article 18 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, les mêmes personnes sont désignées par l'expression « candidat soldat volontaire ». Dans le but d'éviter toute équivoque préjudiciable aux exigences de la sécurité juridique, le Conseil d'État préconise de s'en tenir dans les règlements grand-ducaux d'exécution à la terminologie consacrée par la loi de base.

Par ailleurs, ce même règlement grand-ducal se réfère, à de nombreuses reprises, à la « libération » et à la « révocation » de l'engagement ou du rengagement du soldat volontaire. L'article 11 du projet de règlement grand-ducal sous avis introduit encore une autre notion, celle de la « résiliation ». Cet article qualifie en plus l'engagement et le rengagement de contrat. Dans la mesure où la nature de l'engagement ou du rengagement est contractuelle, le terme « résiliation » est plus approprié que les termes « révocation » ou « libération », puisque la révocation de l'engagement ou du rengagement constitue aussi une résiliation unilatérale du contrat. L'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 juillet 1952 utilise toutefois les termes « admission » et « renvoi ». Le Conseil d'État demande aux auteurs d'harmoniser le vocabulaire et préconise de s'en tenir, dans les règlements d'exécution, à la terminologie de la base légale.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Le point 1 de l'article 3 se propose de modifier l'article 6, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée.

Sous le régime actuellement en vigueur, le « volontaire-stagiaire » doit effectuer un stage dont la durée « ne pourra pas excéder neuf mois ». Ce stage comprend l'instruction de base qui est de quatre mois. De la lecture du commentaire de l'article, le Conseil d'État comprend que la durée de neuf mois maximum est destinée, sous le régime actuel, à accorder une deuxième chance aux « volontaires-stagiaires » qui n'ont pas réussi l'instruction de base, en leur permettant de redoubler celle-ci. Le candidat, par contre, qui a réussi l'instruction de base est admis comme volontaire au service de l'armée, ce qui termine sa période de stage, de sorte que pour ce candidat la période de stage se résume à la durée de l'instruction de base.

Le texte sous revue, en supprimant la durée maximale de neuf mois de stage, semble vouloir limiter, pour tous les candidats, la durée du stage aux quatre mois de l'instruction de base. Les candidats qui réussissent l'instruction de base sont admis comme soldats volontaires au service de l'armée, les autres pouvant, selon le commentaire de l'article, postuler une nouvelle admission comme « volontaires-stagiaires ».

À la suite de la modification sous revue, il résulte de l'article 3, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal, précité, du 1^{er} juillet 2008 que le candidat est admis « pour un stage dont la durée normale de l'instruction de base est de 4 mois ». Cette formulation laisse entendre que l'instruction de base fait partie du stage dont elle forme un élément parmi d'autres, ce qui ne correspond pas à l'intention exprimée par les auteurs au commentaire de l'article. Le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir ce texte. Il renvoie par ailleurs à l'observation formulée aux considérations générales en ce qui concerne l'expression « volontaire-stagiaire ».

Articles 4 à 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 a pour objet de modifier l'article 16 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 qui traite de la prime de démobilisation.

Les modifications à entreprendre par l'article 8 n'appellent pas d'observation particulière.

Cependant, dans un aspect d'ordre plus général, le Conseil d'État note que ledit article 16 se réfère, en son dernier alinéa, à un autre règlement grand-ducal pour fixer le montant de la prime de démobilisation¹. D'un point de vue formel, il n'est pas indiqué de maintenir ce texte, puisqu'une norme d'un rang donné ne peut pas servir de base « légale » à une autre norme de même rang.

En ce qui concerne le fond, le Conseil d'État note que la prime de démobilisation est prévue à l'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 juillet 1952 qui dispose que le règlement grand-ducal « peut prévoir une prime de démobilisation et en fixer le montant, les modalités de paiement et

¹ Règlement grand-ducal modifié du 15 juillet 1967 portant fixation de la rémunération des volontaires de l'armée (Mém. A n° 49 du 21 juillet 1967, pp. 799-801).

les conditions à remplir par les bénéficiaires ». Pour le Conseil d'État, la prime de démobilisation est à considérer comme gratification au sens de l'article 103 de la Constitution, ne pouvant être accordée qu'en vertu de la loi. S'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi formelle, le renvoi à un règlement grand-ducal n'est possible que dans les limites autorisées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, c'est-à-dire que les principes et points essentiels régissant la prime de démobilisation, et plus particulièrement la fourchette dans laquelle s'inscrit son montant, devraient figurer dans la loi.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

L'article 11 a pour objet d'insérer dans le règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 un nouvel article *20bis*.

D'après ce nouvel article, le volontaire « est autorisé » à résilier son contrat d'engagement ou de rengagement après son admission à la période de reconversion. Comme, d'après le commentaire de l'article, le volontaire peut unilatéralement et librement résilier son contrat lorsqu'il se trouve en période de reconversion, le Conseil d'État suggère de remplacer l'expression « est autorisé » par le mot « peut ». La résiliation dépend en effet de la seule volonté du volontaire ; elle n'est pas subordonnée à une autorisation.

Le Conseil d'État renvoie pour le surplus aux considérations générales en ce qui concerne les autres questions de terminologie.

Article 12

L'article 12 a pour objet de remplacer l'article 23 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 par un nouveau texte.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil renvoie aux observations afférentes des considérations générales.

Articles 13 à 14

Sans observation.

Article 15

L'article 15 introduit un nouvel article *26bis* dans le règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008.

D'après ce nouvel article, le soldat volontaire, qui est admis au stage en vue d'une carrière militaire dans l'Armée, est libéré par décision ministérielle de son engagement ou de son rengagement comme soldat volontaire. À cet effet, le soldat volontaire doit adresser une demande au ministre.

Il est difficile de comprendre pourquoi le fait pour un soldat volontaire d'être admis au stage d'une carrière militaire ne met pas automatiquement fin à son engagement ou à son rengagement. Qu'advient-il en effet si le soldat volontaire, déjà admis au stage en vue d'une carrière militaire, ne présente pas cette demande ou si le ministre la refuse ? Est-ce que la décision d'admission au stage deviendrait caduque ou est-ce que le soldat en question pourrait faire partie de l'Armée à deux titres différents, comme soldat volontaire et comme stagiaire ?

Il est par ailleurs à noter que le nouveau texte sous revue ne précise ni le délai dans lequel la demande doit être présentée ni celui dans lequel la décision ministérielle doit intervenir.

En ce qui concerne la terminologie utilisée par le nouvel article, le Conseil d'État renvoie aux observations afférentes des considérations générales.

Article 16

L'article 16 a pour objet d'insérer dans le règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008 un nouvel article 26^{ter}.

En ce qui concerne la terminologie utilisée par le nouvel article, le Conseil d'État renvoie aux observations afférentes des considérations générales.

Articles 17 à 20

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour énumérer les dispositions modificatives qu'il s'agit d'effectuer à un même article, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...).

L'intitulé complet de l'acte à modifier ayant été mentionné au dispositif à la première modification apportée à cet acte, les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même règlement », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

La référence à un premier point s'écrit « point 1 » sans l'ajout des lettres « er » en exposant.

Article 4

En ce qui concerne les points 2 et 3, le Conseil d'État signale que lorsqu'on souhaite apporter des modifications à un article ou à un paragraphe comportant plusieurs alinéas, il est nécessaire de déterminer avec précision le ou les alinéas qu'on entend modifier. Il y a risque de confusion lorsqu'il est simultanément procédé, dans un même article ou paragraphe, à l'ajout, à la suppression et à la modification d'alinéas. De ce qui précède, il est indiqué d'écrire au point 3 :

« 3° À l'alinéa 3 ancien, devenu l'alinéa 2, les mots [...] ».

Article 9

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent règlement ». Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

À l'alinéa 2, l'utilisation de la tournure « qui précède » est à omettre. L'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il s'impose, partant, de remplacer, à l'alinéa 2, les termes « qui précède » par le renvoi explicite à l'alinéa 1^{er}.

Toujours à l'alinéa 2, il convient encore d'écrire « sans préjudice des dispositions », et non pas « sans préjudice aux dispositions ».

Articles 17 et 18 (17 selon le Conseil d'État)

L'article 18 du règlement en projet contient une disposition transitoire, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place dans le corps du règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008. Le Conseil d'État propose dès lors d'intégrer celle-ci à l'article 28 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} juillet 2008, de sorte que les dispositions des articles 17 et 18 peuvent être regroupées, pour lire :

« Art. 17. L'article 28, alinéa 3, du même règlement, est remplacé par le texte suivant :

« Le volontaire admis à la reconversion avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal XX XXX XXXX modifiant le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée, peut demander d'être rengagé, conformément à l'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée, endéans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal XX XXX XXXX modifiant le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée. À la suite d'un ou de plusieurs rengagements conformément à l'article 9 précité, le volontaire est admis à la période de reconversion définie à l'article 8 du

règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée. »

En procédant de cette manière, les articles 19 et 20 sont à renuméroter en articles 18 et 19.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 19 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes