

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(25 octobre 2022)

Par dépêche du 4 août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et du texte coordonné par extrait de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire qu'il s'agit de modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire en vue d'y supprimer notamment les dispositions déterminant l'effectif légal pour les différentes carrières du personnel de l'Armée, et ceci afin d'éviter la nécessité d'adaptations futures des effectifs légaux dans la loi précitée du 23 juillet 1952 en cas d'évolution des besoins en personnel. L'effectif légal constitue un maximum qui ne peut pas être dépassé lors de la création de nouveaux postes.

Le projet de loi sous revue apporte ensuite des modifications au dispositif qui détermine l'effectif du contingent des soldats volontaires. Les modifications projetées soulèvent cependant des interrogations au regard notamment de leur conformité à l'article 99 de la Constitution sur lesquelles le Conseil d'État reviendra lors de l'examen des articles concernés.

Il constate encore que les auteurs du projet de loi anticipent à travers le projet de loi sous revue l'adoption du projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise¹ actuellement en voie d'instance en ce qu'il

¹ Projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités et de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire (doc. parl. n° 7880).

prévoit le même dispositif d'abolition des dispositions plafonnant les effectifs.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Les modifications de la loi précitée du 23 juillet 1952 proposées à travers l'article 1^{er} consistent principalement en la suppression, à l'endroit de l'article 9 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, des dispositions fixant l'effectif légal pour les carrières de l'officier, du sous-officier et pour certaines autres carrières que comporte le cadre du personnel de l'Armée. Les auteurs du projet de loi ont également profité de la modification sous revue pour procéder à un toilettage du texte de l'article 9.

L'article 2 du projet de loi supprime, quant à lui, la disposition relative à la détermination de l'effectif légal pour le personnel civil de l'Armée prévue à l'article 14 de la loi précitée du 23 juillet 1952.

Le Conseil d'État peut se rallier à cette façon de procéder pour deux raisons.

Comme dans le passé l'augmentation des effectifs légaux à travers des lois successives ne comportait pas en elle-même l'autorisation pour le gouvernement de procéder aux recrutements afférents, la suppression des dispositions plafonnant les effectifs qui est proposée en l'occurrence ne constitue pas un blanc-seing pour le gouvernement lui permettant d'augmenter les effectifs à sa guise. Les engagements supplémentaires de personnels militaires et civils pour les besoins de l'Armée devront en effet être imputés sur l'autorisation de création de postes de renforcement conférée annuellement au gouvernement par le législateur à travers la loi budgétaire.

Par ailleurs, les mesures proposées permettront à l'Armée de s'aligner sur l'approche qui prévaut depuis les réformes dans la Fonction publique entrées en vigueur en 2015 et qui consiste à omettre toute détermination des effectifs légaux dans les lois organisant les cadres des administrations et services de l'État.

Les articles 1^{er} et 2 ne donnent pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Articles 3 et 4

L'article 3 entend modifier l'article 19 de la loi précitée du 23 juillet 1952 dans le sillage de la modification apportée à l'article 20 de la même loi par l'article 4 du projet de loi. Ce dernier article supprime, quant à lui, la disposition prévue au paragraphe 1^{er} de l'article 20 précité qui sert de fondement légal au règlement grand-ducal dont l'objet est de fixer l'effectif du contingent des soldats volontaires. Le Conseil d'État constate que les modifications entreprises à l'endroit de la loi précitée du 23 juillet 1952 ont pour conséquence que la notion de contingent de soldats volontaires n'apparaîtra plus dans la loi.

Si la mesure proposée se situe dans la même logique que celle qui préside à la suppression des effectifs légaux pour le personnel militaire et pour le personnel civil, à savoir assurer un maximum de flexibilité dans la planification des effectifs de l'Armée, la configuration du processus de fixation du contingent des soldats volontaires qui en résulte n'est cependant pas sans poser des problèmes.

Comme il l'a noté ci-avant, dans les cas visés par les articles 1^{er} et 2 du projet de loi, la suppression de l'effectif maximal ne porte pas vraiment à conséquence, vu que le Gouvernement ne pourra augmenter les effectifs du personnel au service de l'État, et en l'occurrence de l'Armée, qu'après avoir obtenu les crédits nécessaires pour ce faire et en respectant le plafond fixé par l'autorisation de créer de nouveaux postes inscrite formellement dans la loi budgétaire. Le nouveau processus mis en place pour le personnel militaire de carrière ainsi que le personnel civil continuera dès lors à garantir une certaine transparence et un minimum de contrôle de la part de la Chambre des députés, ce qui ne sera pas le cas d'une augmentation du contingent des soldats volontaires. Si à l'heure actuelle la prise par le Grand-Duc d'un règlement grand-ducal refixant les effectifs du contingent et l'allocation des crédits budgétaires nécessaires par la Chambre des députés font que l'augmentation du contingent est opérée avec un minimum de transparence, la suppression du passage par la voie d'un règlement grand-ducal telle qu'elle est envisagée enlèvera cette transparence au processus. Par ailleurs, et c'est déjà le cas à l'heure actuelle, il n'y aura aucun contrôle de la part de la Chambre des députés vu que, au regard de la nature des postes de soldat volontaire, l'augmentation du contingent n'est pas imputée sur l'autorisation annuelle conférée au gouvernement pour créer des postes supplémentaires dans les administrations et services de l'État figurant dans la loi budgétaire.

Ensuite, le Conseil d'État rappelle que la matière traitée en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi. En effet, et d'après les termes de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, « [a]ucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale ». Or, et même si les soldats volontaires ne sont admis à servir dans l'Armée que pendant une durée d'engagement déterminée, l'augmentation du contingent crée en principe une charge permanente pour plus d'un exercice. Le Conseil d'État rappelle que, dans une matière réservée à la loi, la loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'exécutif. Une fois le contingent mis en place par la loi, celle-ci doit en déterminer les éléments essentiels dont notamment l'effectif. Dans cette perspective, tant le dispositif actuellement en vigueur que celui envisagé par les auteurs du projet de loi se heurtent aux exigences de la Constitution. À l'heure actuelle, la loi laisse en effet une entière liberté au Grand-Duc pour déterminer l'effectif du contingent, le pouvoir lui accordé étant ainsi insuffisamment encadré. A fortiori, la proposition des auteurs du projet de loi de ne plus faire référence à l'effectif du contingent dans la loi, de ne plus prévoir l'intervention du Grand-Duc et de reléguer, en fin de compte, la décision fixant le nombre de soldats volontaires et ainsi le dimensionnement de l'Armée à une autorité administrative, n'est pas conforme au prescrit constitutionnel qui règle les matières réservées. Le Conseil d'État note encore au passage que l'autorité administrative visée n'est pas désignée dans le texte, mais sera probablement, au vu du caractère éminemment politique de la décision à prendre, le Gouvernement.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer qu'aux termes de l'article 96 de la Constitution, « [t]out ce qui concerne la force armée est réglé par la loi » et que le principe de la constitution d'un contingent de soldats volontaires et son dimensionnement tombent dans le champ de l'article 96 précité.

En conclusion à ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux articles 3 et 4 pour non-conformité aux articles 99 et 96 de la Constitution. Il demande aux auteurs du projet de loi de maintenir au niveau de la loi la référence au contingent des soldats volontaires et de prévoir dans la loi un plafond pour les effectifs du contingent des soldats volontaires.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, le dispositif sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 9 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire est modifié comme suit : [...].

Art. 2. L'article 14, alinéa 2, de la même loi, est supprimé. [...]. ».

Articles 1^{er} et 4

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 25 octobre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz