

Projet de loi

**sur le régime d'indemnisation et de compensation
opérationnel de l'Armée luxembourgeoise**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(3 juin 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 13 novembre 2024, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi sous avis, d'un texte coordonné de l'article 59 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'armée luxembourgeoise ainsi que d'une fiche financière.

Les avis complémentaires du Syndicat professionnel de la force publique et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 11 et 16 décembre 2024.

L'avis de l'Association « Lëtzebuerger Ënneroffizéier » a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 décembre 2024.

En date du 14 mai 2025, une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État et une délégation du Ministère de la défense concernant le fonctionnement du dispositif sous revue.

Par dépêche du 21 mai 2025, un addendum aux remarques préliminaires comportant un complément d'information au sujet de l'amendement 10 ainsi qu'un addendum à la fiche financière ont été transmis au Conseil d'État.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend note de la prise en compte à travers les amendements sous revue de l'ensemble des observations d'ordre légistique formulées dans son avis précité.

Quant au fond, les remarques préliminaires figurant en introduction aux amendements sous revue ont pour objet de fournir une réponse aux interrogations formulées par le Conseil d'État, dans son avis du 23 avril 2024¹ au sujet du projet de loi initial, en relation avec l'article 4 du projet de loi qui

¹ Doc. parl. n° 8068⁵.

prévoyait l'exonération d'impôts de l'indemnité pécuniaire forfaitaire journalière dont bénéficient le personnel de l'Armée et les soldats volontaires pour toute activité militaire d'instruction et d'entraînement supérieure à vingt-quatre heures. Estimant que l'indemnité revêtait le caractère d'une rémunération, le Conseil d'État s'était interrogé sur la conformité de la non-imposabilité de la rémunération en question au principe de l'égalité devant la loi, en l'occurrence la loi fiscale, inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et avait demandé aux auteurs de présenter des explications qui soient de nature à justifier, en l'espèce, une différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle.

Dans la lettre précitée du 13 novembre 2024, les auteurs expliquent tout d'abord que le projet de loi sous rubrique vise à revaloriser les indemnités pécuniaires allouées au personnel de l'Armée, ceci conformément à l'accord signé entre le Ministre de la défense et les syndicats respectifs en 2019, et qu'une imposition desdites indemnités aurait pour effet de remettre en question le compromis trouvé à l'issue de longues négociations en ce qu'elle impliquerait une dévalorisation substantielle de l'indemnité.

De manière plus générale, les auteurs des amendements soulignent que le projet de loi sous avis revêt une importance particulière dans le contexte global de transformation de l'Armée luxembourgeoise qui doit se doter des moyens appropriés afin de répondre aux obligations qui découlent de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à l'OTAN. La remise en cause du consensus trouvé en 2019 et une réouverture des négociations portant sur le caractère imposable de l'indemnité risquerait, toujours selon les informations fournies aux remarques préliminaires, de porter atteinte à l'opérationnalité et au bon fonctionnement de l'Armée.

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies, notamment en ce qui concerne l'importance du texte sous rubrique pour garantir le bon fonctionnement de l'Armée. Il estime cependant que l'argumentaire développé dans le cadre des remarques préliminaires et de l'entrevue du 14 mai 2025 n'est pas de nature à répondre aux questions soulevées par le Conseil d'État au regard du principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et à fonder une différence de traitement qui répondrait aux critères établis par la Cour constitutionnelle en la matière. En l'espèce, le Conseil d'État se doit en effet de constater que la qualification de l'indemnité, à savoir une rémunération qui au sens de la loi fiscale constitue un revenu soumis à l'impôt, n'est pas contestée par les auteurs. Aucune justification objective et rationnelle n'est ensuite invoquée pour légitimer la différence de traitement qui découlerait de la non-imposabilité de l'indemnité visée au regard de la loi fiscale. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis précité du 23 avril 2024. À cet égard, il donne toutefois à considérer que l'objectif de revalorisation des indemnités pécuniaires qui sous-tend le projet de loi sous rubrique et, partant, les revendications y relatives des syndicats et associations professionnelles concernés, pourraient être rencontrés moyennant une augmentation du montant desdites indemnités qui soit de nature à compenser la perte de revenu qui découle de l'imposition des indemnités.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement 3 vise à apporter des modifications à l'article 4 du projet de loi, ceci afin de répondre aux observations formulées par le Conseil d'État quant au manque de précision de la disposition visée et la nécessité de prendre en compte d'éventuelles fractions de jours au niveau de la durée de l'activité et d'effectuer le calcul de l'indemnisation au prorata de la présence des personnels concernés.

Le Conseil d'État relève que le nouvel alinéa 2 est de nature à clarifier le calcul visé. Lors de l'entrevue précitée du 14 mai 2025, des précisions supplémentaires ont été fournies en ce qui concerne l'organisation des activités visées par l'article 4 et le calcul de l'indemnisation allouée. Même s'il peut paraître évident que l'allocation de l'indemnité soit liée à la présence effective du participant, le Conseil d'État suggère de le préciser dans le texte sous examen afin d'éviter des discussions inutiles sur sa portée en reformulant le nouvel alinéa 2 comme suit :

« L'indemnisation pécuniaire est calculée en fonction de la présence effective à l'activité militaire visée et de la durée supérieure à vingt-quatre heures et au prorata des taux journaliers visés à l'alinéa 1^{er}. »

Amendement 4

En renvoyant à l'observation formulée à l'endroit de l'amendement 3, le Conseil d'État suggère d'apporter la même précision à l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi en introduisant un nouvel alinéa 3 libellé comme suit :

« La compensation en nature est calculée en fonction de la présence effective à l'activité militaire visée et de la durée supérieure à vingt-quatre heures et au prorata des heures visées aux alinéas 1^{er} et 2. »

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

À l'instar des suggestions formulées à l'endroit des articles 4 et 5 du projet de loi (amendements 3 et 4), le Conseil d'État préconise de compléter le libellé de l'article 7, paragraphe 2, en y ajoutant un alinéa 3 libellé comme suit :

« La compensation en nature est calculée en fonction de la présence effective à l'activité militaire visée et de la durée supérieure à vingt-quatre heures et au prorata des heures visées aux alinéas 1^{er} et 2. »

Amendement 7

À travers l'amendement 7, il est procédé à une reformulation de l'article 8 du projet de loi qui a trait à la mise en œuvre de la compensation en nature.

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait soulevé des questions relatives à la proportionnalité de la disposition prévue au paragraphe 2 de l'article en question en ce qu'elle permettait au supérieur hiérarchique d'imposer la prise d'un jour de congé à un moment déterminé et se distinguait ainsi du régime de droit commun tel qu'il découle de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique qui prévoit que l'utilisation du compte épargne-temps peut uniquement être refusée à un agent si « les nécessités du service » s'y opposent. Il s'était opposé formellement à la disposition au vu de sa contrariété au principe de proportionnalité et avait suggéré aux auteurs du projet de loi de s'en tenir au régime général en permettant au supérieur hiérarchique de s'opposer à la prise d'heures de compensation si les nécessités du service s'y opposent, en l'occurrence lorsque l'opérationnalité de l'Armée risque d'être remise en cause.

Les auteurs des amendements ont ainsi adapté le paragraphe 2 en supprimant la possibilité pour le supérieur hiérarchique d'imposer un jour de congé déterminé. La nouvelle disposition prévoit désormais que le congé visé sera de droit « sous condition que ni des considérations tenant à l'opérationnalité de l'Armée ni d'autres nécessités du service ne s'y opposent ». Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'endroit du texte sous revue.

Au commentaire de l'amendement, les auteurs précisent vouloir « clairement affirmer que l'opérationnalité de l'Armée constitue un motif qui peut être mis en avant afin de refuser, si nécessaire, une demande de prise d'heures de compensation ».

En principe, la notion de « nécessités du service », qui figure par ailleurs dans la loi précitée du 1^{er} août 2018², est de nature à englober, comme c'est le cas pour le bon fonctionnement de toute administration ou service de l'État, les considérations tenant à l'opérationnalité de l'Armée, de sorte qu'il s'avère en l'occurrence superfluetatoire de se référer spécifiquement à cette dernière notion. Le Conseil d'État propose par conséquent de supprimer cette précision en écrivant « sous condition que les nécessités du service ne s'y opposent pas ».

Amendement 8

À travers l'amendement sous rubrique, les auteurs proposent tout d'abord d'ajouter un nouveau paragraphe 2 à l'article 9 du projet de loi, disposition qui fait bénéficier le personnel commissionné à la fin du commissionnement d'une indemnité non pensionnable correspondant au

² Voir article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique :

« (2) Le congé épargne-temps est accordé sur demande de l'agent par le chef d'administration, sous condition que les nécessités du service ne s'y opposent pas. »

solde des heures de compensation accumulées sur le relevé prévu à l'article 8 du projet de loi. Cet ajout n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 9 du projet de loi est ensuite amendé en vue de répondre à l'opposition formelle mise en avant par le Conseil d'État à l'égard du paragraphe 2 de l'article 9 du projet de loi initial qui devient le paragraphe 3. La disposition critiquée, qui accordait au ministre ayant la Défense dans ses attributions un pouvoir discrétionnaire non autrement encadré dans une matière réservée à la loi, est reformulée conformément à la proposition du Conseil d'État. L'opposition formelle en question peut dès lors être levée.

Amendement 9

Sans observation.

Amendement 10

L'amendement 10 introduit un nouvel article 10 qui prévoit selon le commentaire y relatif d'inclure le personnel navigant de l'Armée dans le champ d'application du projet de loi sous avis, ceci « dans un esprit de cohérence et de traitement égalitaire de tout le personnel militaire de l'Armée ».

Le Conseil d'État relève que l'exclusion du personnel navigant, du moins lorsqu'il évolue dans le cadre des missions propres de la composante aérienne de l'Armée du champ d'application du dispositif visé, a figuré une première fois dans la loi du 2 juin 2021³ qui a introduit un article 10*bis* relatif au personnel navigant dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Cette exclusion a ensuite été reprise à l'article 59 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'armée luxembourgeoise, disposition qui prévoit, en son paragraphe 2, qu'à moins qu'il ne soit appelé à participer à des missions militaires sans lien avec les missions de la composante aérienne, le personnel navigant de la composante aérienne est exclu du champ d'application de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde. Le Conseil d'État note que ni à l'occasion de l'adoption de la loi précitée du 2 juin 2021 ni au moment de l'adoption de la loi précitée du 7 août 2023, le dispositif spécifique applicable au personnel navigant en matière d'indemnisation et de compensation opérationnelle n'a été substantiellement justifié, les commentaires des articles se limitant à indiquer que les dispositions afférentes précisaient dans quel cas la législation sur les compensations, les récupérations ainsi que les heures supplémentaires était applicable au personnel navigant.

Le Conseil d'État comprend que la situation particulière du personnel navigant, qui se trouve intégré dans un dispositif commun avec le personnel navigant de l'armée belge, ainsi que ses régimes de travail et de rémunération spécifiques, expliquent en partie son exclusion partielle du régime

³ Loi du 2 juin 2021 portant modification : 1° de 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 (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ; 2° de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 3° de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires.

d'indemnisation et de compensation opérationnelle de l'Armée luxembourgeoise.

Par dépêche du 21 mai 2025, les auteurs ont soumis au Conseil d'État un complément d'information reprenant certains des éléments exposés à ce sujet lors de l'entrevue. Selon les auteurs, l'inclusion « s'explique par le fait que la situation du personnel navigant participant à une activité d'entraînement est comparable à celle du personnel du domaine opérationnel Terre ». Au vu de la comparabilité des deux situations, il y aurait dès lors lieu de garantir aux agents concernés un traitement qui soit conforme au principe de l'égalité devant la loi.

Le Conseil d'État comprend qu'il y a désormais lieu de distinguer entre la participation du personnel navigant à des activités militaires d'instruction et d'entraînement des forces terrestres, cas de figure dans lequel le personnel navigant se meut dans le cadre de ses fonctions habituelles, et les activités d'instruction et d'entraînement propres à la composante aérienne, seules les activités du deuxième type pouvant donner lieu à une indemnisation ou une compensation.

Dans cette perspective, il y aurait lieu de supprimer le texte de l'article 59, paragraphe 2, de la loi précitée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et d'intégrer à l'article 1^{er}, sous un paragraphe 3 nouveau, du projet de loi sous revue une disposition libellée comme suit :

« Le personnel navigant de la composante aérienne tombe dans le champ d'application de la présente loi lorsqu'il est appelé à participer à des activités d'instruction et d'entraînement propres à la composante aérienne de l'Armée luxembourgeoise. »

Amendement 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 2

Au point 1, à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1^o, il convient de renvoyer correctement à la « loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions ~~de~~ et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

Amendement 5

À l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « l'article 2, point 2^o, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, ».

Amendement 8

Au point 1, à l'article 9, paragraphe 2 nouveau, il convient d'ajouter un exposant « ° » après le numéro du point auquel il est renvoyé, en écrivant « l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, ».

Amendement 10

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

En ce qui concerne la partie de phrase « et le paragraphe 1^{er} devient paragraphe unique », celle-ci est superfétatoire et à omettre.

Au vu de ce qui précède, l'article 10 est à libeller de la manière suivante :

« **Art. 10.** À l'article 59 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le paragraphe 2 est abrogé. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes