

N° 8068¹⁵

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**sur le régime d'indemnisation et de compensation
opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant
modification de la loi modifiée du 7 août 2023 sur
l'organisation de l'Armée luxembourgeoise**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE

(25.2.2026)

La Commission se compose de : M. Marc HANSEN, Président-Rapporteur ; Mmes Diane ADEHM, Nancy ARENDT, MM. André BAULER, Gilles BAUM, Mmes Simone BEISSEL, Liz BRAZ, MM. Alex DONNERSBACH, Emile EICHER, Félix EISCHEN, Georges ENGEL, Marc GOERGEN, Ben POLIDORI, Mme Sam TANSON, M. Tom WEIDIG, Membres.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 25 août 2022 par le Ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par décision du 29 septembre 2022 de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense.

L'Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois (APOL) a rendu son avis sur le projet de loi le 13 juillet 2022.

Le 17 octobre 2022 ont suivi les avis respectifs de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) et du Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (SPAL).

L'avis de la L-E-O Lëtzebuurger Ënner-Offizéier a.s.b.l. date du 16 novembre 2022.

Suite aux élections législatives d'octobre 2023, le projet de loi a été renvoyé par décision du 24 novembre 2023 de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés à la Commission de la Défense.

Le 6 mars 2024, le projet de loi a été présenté à celle-ci par la Ministre de la Défense. Dans la même réunion, la Commission de la Défense a désigné son président rapporteur du projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 23 avril 2024.

L'avis complémentaire de la L-E-O Lëtzebuurger Ënner-Offizéier a.s.b.l. date du 16 septembre 2024.

Le 13 novembre 2024, le Conseil d'État a été saisi pour avis d'une première série d'amendements gouvernementaux au projet de loi auxquels était jointe la version coordonnée de l'article 59 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire du SPAL (26 novembre 2024) et de la CHFEP (6 décembre 2024).

Suite à une entrevue entre le Conseil d'État et la Direction de la défense le 14 mai 2025, les amendements gouvernementaux ont été complétés par un addendum aux remarques préliminaires contenant un complément d'information relatif à l'amendement 10 et par un addendum à la fiche financière.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 3 juin 2025.

En octobre 2025, le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième série d'amendements gouvernementaux comprenant la fiche financière adaptée, la fiche d'évaluation d'impact et le check de durabilité – Nohaltegekeetscheck.

Le 5 novembre 2025, la Chambre des Députés a reçu le deuxième avis complémentaire du SPAL.

L'examen des avis et la présentation des amendements gouvernementaux ont eu lieu dans la réunion de la Commission de la Défense du 12 novembre 2025.

Les propositions d'amendements du groupe parlementaire LSAP du 25 novembre 2025 ont été présentées et discutées en commission le 14 janvier 2026.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État a été rendu le 20 janvier 2026 et examiné le 4 février 2026, réunion au cours de laquelle la commission a désigné son nouveau président, M. Marc Hansen, qui a été désigné au cours de la même réunion également rapporteur du projet de loi.

Le présent rapport a été adopté par la commission le 25 février 2026.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°8068 a pour objet de fixer le cadre légal des compensations en nature et des indemnités pécuniaires dont bénéficie le personnel de l'Armée luxembourgeoise à la suite de sa participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement ainsi qu'à des activités opérationnelles nationales.

*

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le présent projet de loi vise à fixer le cadre légal des compensations en nature et des indemnités pécuniaires dont bénéficie le personnel éligible de l'Armée luxembourgeoise (ci-après « l'Armée ») en raison de sa participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement ainsi qu'à des activités opérationnelles nationales. Il s'inscrit dans un contexte géopolitique marqué par de multiples tensions et, par conséquent, par des défis sécuritaires croissants auxquels sont confrontées l'Europe et l'OTAN. Parallèlement, la défense luxembourgeoise, et en particulier l'Armée luxembourgeoise, connaît d'importantes transformations structurelles et capacitaires ; des investissements conséquents sont prévus dans les années à venir afin de permettre à l'Armée de continuer à contribuer de manière effective à la sécurité collective et aux efforts de dissuasion de l'OTAN. Cette évolution se traduit notamment par une augmentation du nombre et de l'intensité des activités et engagements de l'Armée, en particulier celles visées par le présent projet de loi. Le projet de loi doit également être considéré comme s'inscrivant dans la continuité des réformes engagées au sein de l'Armée luxembourgeoise, notamment celles introduites par la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée, ainsi que dans le cadre du paquet de mesures « Recrutement et attractivité de l'Armée », auquel il est complémentaire. Le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel proposé par le présent projet de loi a vocation à remplacer celui instauré par 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 (ci-après « loi RMIR »), ainsi que pour le service de garde et son règlement grand-ducal d'exécution du 2 juillet 2009. À cette fin, le projet actualise et précise les activités militaires concernées, étend le champ d'application des compensations et indemnités aux soldats volontaires, aux personnes commissionnées ainsi qu'au personnel navigant de la composante aérienne, et en précise de manière détaillée les modalités, tout en procédant à une revalorisation des indemnités pécuniaires.

Genèse du projet de loi

Le présent projet de loi est étroitement lié à la loi RMIR, dont il vise à remplacer le cadre juridique. Cette loi, déposée en 2009, avait pour objet de régler la compensation en nature et les indemnités pécuniaires en faveur des militaires de carrière participant à des exercices d'entraînement et d'instruction d'une durée supérieure ou égale à vingt-quatre heures, notamment au regard du fait que ces activités n'étaient pas couvertes par les dispositions relatives à la durée du travail de la loi modifiée du 16 avril

1979 sur le statut général des fonctionnaires de l'État (ci-après « loi de 1979 »). Au fil des années, les indemnités prévues par la loi RMIR, non indexées et non imposables, ont subi une certaine dépréciation. Cette question a notamment été abordée lors des réunions tenues en 2019 entre la Direction de la défense et les partenaires sociaux concernés, lesquelles ont abouti à la signature d'un accord formel (ci-après « accord de 2019 ») relatif au temps de travail et de repos dans l'Armée. Cet accord prévoyait notamment l'engagement du ministre de la Défense de l'époque à soumettre un avant-projet de loi comprenant une augmentation substantielle des indemnités pécuniaires, le maintien de leur caractère non imposable ainsi qu'un doublement des heures de repos au titre de la compensation en nature. Des analyses internes menées au sein de la Défense luxembourgeoise ont toutefois mis en évidence qu'un doublement des heures de récupération pourrait porter atteinte au fonctionnement, à la flexibilité et à l'opérationnalité de l'Armée, compte tenu notamment du contexte géopolitique et sécuritaire actuel. C'est pourquoi cette mesure n'a pas été retenue dans le présent projet de loi.

Contenu du projet de loi et nouveautés introduites par rapport au régime de 2009

Le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel prévu par le présent projet de loi résulte d'un processus de concertation approfondi entre la Défense luxembourgeoise et les associations et représentants professionnels concernés. Il constitue un compromis et instaure un régime plus favorable à l'ensemble du personnel militaire, garantissant une indemnisation adéquate sans compromettre l'opérationnalité, la flexibilité et le bon fonctionnement de l'Armée.

S'agissant des indemnités pécuniaires, qui demeurent non cotisables et non pensionnables, le projet prévoyait initialement une augmentation de 5,10 à 6,50 points indiciaires pour les militaires de carrière et de 2,55 à 4,50 points indiciaires pour les soldats volontaires, conformément à l'accord de 2019. Toutefois, afin de tenir compte des observations du Conseil d'État relatives au caractère non imposable des indemnités et au respect du principe d'égalité devant la loi, les montants ont été révisés à la hausse, afin de préserver l'objectif de revalorisation et d'éviter un effet contraire lié à l'imposition des indemnités. La ministre de la Défense a donc adapté les montants, portant l'augmentation à 11,50 points indiciaires pour les militaires de carrière et à 6,50 points indiciaires pour les soldats volontaires. En revanche, l'augmentation des compensations en nature prévue dans l'accord de 2019 n'a pas été retenue, dès lors qu'elle aurait pu entraver l'opérationnalité et le fonctionnement de l'Armée. Le régime de 2009, jugé approprié à cet égard, est donc maintenu en ce qui concerne les compensations horaires.

Le projet introduit par ailleurs plusieurs extensions du champ d'application. Alors que le régime instauré par la loi de 2009 ne s'appliquait qu'aux militaires de carrière, le nouveau régime est étendu au personnel militaire volontaire ainsi qu'aux fonctionnaires de l'État autres que les militaires de carrière, adjoints à l'Armée par voie de commission militaire. Les volontaires pourront ainsi, pour la première fois, bénéficier de compensations et indemnités pour leur participation à des activités opérationnelles nationales ainsi qu'à des exercices d'instruction et d'entraînement. Le personnel de la composante aérienne pourra également bénéficier du régime lorsqu'il participe à des activités propres à sa composante. Le champ d'application des activités visées par le projet de loi est également élargi. Outre les activités d'instruction et d'entraînement, qui demeurent éligibles, le projet vise certains engagements opérationnels sur le territoire national ainsi que des activités de soutien et de coopération dans les pays voisins, telles que celles menées lors des inondations dans la vallée de l'Ahr en 2021. Ces missions peuvent dépasser la durée normale de travail journalière et nécessiter une présence prolongée sur site, ce qui justifie l'octroi de compensations spécifiques. Enfin, les dispositions relatives au service de garde prévues par la loi de 2009 ne sont pas reprises. À l'avenir, le régime applicable dépendra de la nature de la garde : une garde effectuée dans le cadre d'un exercice militaire relèvera du présent projet de loi, tandis qu'une garde accomplie dans le cadre d'une mission de maintien de la paix restera régie par la loi du 27 juillet 1992.

Cadre juridique européen applicable aux activités militaires visées

À l'instar de la loi du 22 avril 2009, le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre juridique européen en matière d'aménagement du temps de travail et vise à régler la compensation et l'indemnisation d'activités exercées en dehors du champ d'application de la directive 2003/88/CE. Conformément à l'article 1er, paragraphe 3, de ladite directive, celle-ci s'applique en principe à tous les secteurs d'activités, publics ou privés, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE. Ce dernier prévoit

toutefois que ses dispositions ne sont pas applicables lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, notamment au sein des forces armées, s'y opposent de manière contraignante, sous réserve que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées dans toute la mesure du possible. La communication interprétative n°2017/C 165/01 de la Commission européenne confirme que les règles relatives au temps de travail s'appliquent aux forces armées dans des circonstances normales, mais peuvent être écartées dans des situations spécifiques répondant à ces critères. Les activités militaires visées par le présent projet de loi relèvent, selon les explications fournies, de telles situations spécifiques. Il s'agit notamment d'activités présentant les caractéristiques d'événements exceptionnels, tels que définis par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ou d'activités de préparation opérationnelle réalisées dans des conditions se rapprochant de la réalité des engagements. Dans ces hypothèses, l'application stricte des règles relatives à l'aménagement du temps de travail serait susceptible de compromettre la bonne exécution des missions. Dans cette logique, la participation à ces activités donne lieu à un régime spécifique de compensation en nature et d'indemnisation pécuniaire.

*

IV. AVIS

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son avis en date du 23 avril 2024. Dans celui-ci, il s'interroge notamment sur le principe de l'indemnisation et de la compensation des activités visées par le projet de loi n°8068. Se fondant sur la loi de 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, il considère que des rémunérations extraordinaires ne sauraient être envisagées que dans des situations où les prestations effectuées excèdent les tâches normales incombant à l'Armée. Or, selon lui, les activités visées par le projet de loi ne présentent pas nécessairement un caractère extraordinaire. Il relève en outre que la loi de 1979 ne laisse qu'une marge limitée pour instituer des indemnités ou compensations en contrepartie de prestations extraordinaires. Le Conseil d'État estime ainsi que certains aspects du régime d'indemnisation et de compensation proposé peuvent prêter à critique, notamment le cumul des avantages, indemnités et compensations s'ajoutant à la solde de base ainsi qu'aux différentes primes dont bénéficie déjà le personnel militaire pour des missions qu'il qualifie comme relevant du fonctionnement normal de l'Armée. Dans cette perspective, le Conseil d'État observe que la logique d'un dispositif fondé sur les « heures supplémentaires » n'est pas totalement absente du mécanisme proposé. Il estime dès lors qu'un système de contreparties aligné sur le régime des heures supplémentaires prévu par la loi de 1979 pourrait être envisagé, en s'inspirant, le cas échéant, de la législation applicable aux forces armées belges. Dans ce même avis, le Conseil d'État s'interroge également sur le caractère non imposable des indemnités tel qu'initialement prévu par le projet de loi. Il considère qu'une telle exonération pourrait être contraire au principe d'égalité devant la loi, consacré à l'article 15, paragraphe 1er, de la Constitution, en matière fiscale. En l'absence de justification adéquate et proportionnée, il réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Le Conseil d'État soulève par ailleurs une question de proportionnalité à l'égard de l'article 8 du projet de loi, en ce qu'il permet au supérieur hiérarchique d'ordonner la prise d'heures de compensation. Il estime qu'une telle disposition pourrait être contraire au principe de proportionnalité ayant valeur constitutionnelle, ce qui l'a conduit à formuler une opposition formelle. Une seconde opposition formelle est émise à l'encontre de l'article 9, au motif qu'une autorité administrative ne saurait se voir conférer un pouvoir d'appréciation sans limites. Le législateur doit, en effet, définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante afin d'écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu. Le Conseil d'État indique que cette opposition pourrait être levée par la suppression du verbe « pouvoir ».

À la suite des amendements gouvernementaux, le Conseil d'État a rendu un avis complémentaire le 3 juin 2025, dans lequel il lève les oppositions formelles relatives aux articles 8 et 9. Le Conseil d'État maintient toutefois ses réserves quant au caractère non imposable des indemnités pécuniaires. Selon lui, les arguments avancés par le Gouvernement ne constituent pas une justification suffisante, raison pour laquelle il ne peut pas lever la réserve relative à la dispense du second vote constitutionnel. Il observe néanmoins que l'objectif de revalorisation des indemnités pourrait être atteint sans recourir à une exonération fiscale, en augmentant les montants de manière à compenser la perte de revenu résultant de l'imposition.

Un second avis complémentaire a été rendu le 20 janvier 2026 à la suite de nouveaux amendements gouvernementaux. Le Conseil d'État y constate que l'abandon de l'exonération fiscale initialement prévue, combiné à une augmentation des montants destinée à garantir que le montant net perçu soit au moins équivalent à celui prévu dans le projet initial, entraîne pour la majorité des agents concernés une revalorisation supplémentaire des indemnités. Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever la réserve relative à la dispense du second vote constitutionnel formulée à l'encontre de l'article 4.

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (ci-après « CHFEP ») a émis deux avis pour le projet de loi 8068 ; un premier avis le 17 octobre 2022 et un avis complémentaire le 6 décembre 2024.

Avant son analyse des articles, la Chambre formule plusieurs remarques d'ordre général concernant le texte sous projet. La CHFEP estime que malgré des innovations introduites par le projet, maintes mesures constituent une détérioration par rapport au régime de compensation en vigueur. Selon elle, le texte ne respecte pas les engagements retenus dans l'accord du 12 juillet 2019 relatif au temps de travail et de repos dans l'Armée conclu entre le Gouvernement, la CGFP et les associations professionnelles. La CHFEP comprend partiellement l'argument relatif à l'accumulation des heures de compensation en cas de surcompensation excessive des heures de travail prestées dans le cadre des activités militaires. Elle remarque en revanche qu'un tel argument ne saurait justifier une compensation inférieure au temps effectivement presté, au regard des principes nationaux et internationaux du droit du travail, et notamment du principe selon lequel une heure de travail réellement prestée doit correspondre à une heure compensée. Elle note également une différence d'approche entre les soldats volontaires et les militaires de carrière et critique que le texte crée une inégalité de traitement entre les agents publics dans la même situation. Quant aux règles relatives à l'aménagement du temps de travail, la CHFEP estime que les règles européennes demeurent applicables et remarque qu'il convient, le cas échéant, de respecter les objectifs de la directive pertinente, tout en ne dérogeant qu'à certains points strictement définis. Par conséquent, la CHFEP exige un cadre normatif minimal fixant certaines règles fondamentales. La CHFEP s'interroge d'ailleurs sur l'opportunité d'appliquer, dans la mesure du possible, les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail normalement applicables dans la fonction publique et de prévoir, le cas échéant, un système de compensation spéciale complémentaire pour les activités militaires, au lieu de créer un régime dérogatoire qui, selon la CHFEP, est contraire aux principes fondamentaux du droit du travail. À la lecture des dispositions prévues, la CHFEP considère que le projet met en place un régime de durée de travail, d'aménagement du temps de travail et de repos qui est dérogatoire aux règles générales. Elle estime que la suspension intégrale des règles applicables serait contraire aux objectifs de la directive et à la jurisprudence européenne afférente. La Chambre relève notamment l'absence de fixation d'une durée maximale de travail et d'une durée minimale de repos subséquente pour le personnel de l'Armée participant à des opérations militaires. Elle renvoie également à la directive relative aux conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne et exprime son désaccord avec les dispositions prévues. De l'avis de la Chambre, les règles générales en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail doivent dans tous les cas continuer à s'appliquer. En ce qui concerne le régime de compensation et d'indemnisation, la Chambre souligne que le régime de travail des volontaires de l'Armée est actuellement lacunaire et source d'insécurité juridiques pour les personnes concernées. Elle critique une inégalité de traitement qu'elle considère « frappante » et « non justifiée » entre les fonctionnaires de l'Armée et les soldats volontaires, tant au niveau de la rémunération de base, qu'au niveau de la compensation en nature.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2024, la CHFEP estime que les amendements apportés ne remédient pas aux inégalités de traitement en matière de compensation des heures de travail prestées dans le cadre des activités militaires. Quant à la compensation en nature pour la participation aux activités militaires d'instruction et d'entraînement, les soldats volontaires ne bénéficieraient que de la moitié de la compensation accordée aux fonctionnaires, ce qui créerait, selon elle, une inégalité de traitement injustifiée. Elle demande dès lors au Gouvernement de respecter l'accord signé le 12 juillet 2019. Afin d'éviter toute insécurité juridique, la Chambre sollicite à nouveau que soit clairement déterminé dans le texte le mode de fonctionnement du relevé spécifique. Pour la CHFEP, le régime d'enregistrement intégral du temps de travail et le compte épargne-temps prévus pour les fonctionnaires devraient être étendus aux soldats volontaires, ces derniers se trouvant, selon la CHFEP, dans une situation de vide juridique en raison de l'absence de définition suffisamment précise de leur régime et des règles qui leur sont applicables.

Avis de l'Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois

Dans son avis du 13 juillet 2022, l'Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois (APOL) accueille favorablement l'initiative visant à augmenter l'indemnisation financière des cadres de l'Armée. L'APOL s'oppose toutefois à toute augmentation des heures de compensation en nature pour les soldats volontaires, estimant qu'une telle mesure nuirait à l'équilibre entre le temps de travail et le temps de récupération et aurait un impact négatif sur les activités d'instruction ainsi que les opérations de l'Armée. En revanche, elle se félicite de l'augmentation de l'indemnisation financière en faveur des soldats volontaires. L'APOL préconise par ailleurs que les heures de compensation liées aux activités d'instruction et d'entraînement fassent l'objet d'une gestion distincte et ne soient pas intégrées au compte épargne-temps (ci-après « CET »), dont le plafond fixé à 1 800 heures risquerait d'être rapidement atteint. Finalement, l'APOL souligne que le présent texte permet de compenser adéquatement les efforts liés aux missions et à leur préparation, et que ces heures, ne résultant pas d'un accroissement exceptionnel de la charge de travail, ne devraient pas être intégrées au CET.

Avis du Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise

Le Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (SPAL) a rendu son avis le 17 octobre 2022. Dans celui-ci, le SPAL condamne la décision de l'ancien ministre de la Défense de modifier les compensations convenues avec les partenaires sociaux dans le cadre des accords de 2019 sans consultation préalable de ces derniers. Le syndicat relève que l'article 2 du texte initialement proposé constituerait, selon lui, une dérogation totale au chapitre 7 relatif à la durée de travail et à l'aménagement du temps de travail de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Il estime que cette disposition porterait atteinte aux acquis sociaux et risquerait de violer la Constitution, en particulier l'article 11, paragraphe 5, relatif aux droits des travailleurs. Le SPAL invoque également une violation potentielle du principe d'égalité des citoyens devant la loi, considérant que les distinctions opérées en matière de compensation entre militaires de carrière et personnel volontaire ne respecteraient pas ce principe. Estimant que le manque d'effectifs au sein de l'Armée est à l'origine des problématiques liées aux compensations et à l'aménagement du temps de travail, le SPAL qualifie les mesures compensatoires prévues par le projet de loi d'inacceptables. Il revendique que les compensations en nature soient versées sur le CET des soldats de carrière et qu'un CET soit également instauré pour les soldats volontaires. Le Syndicat propose par ailleurs une solution qu'il considère comme permettant de dénouer la situation tout en respectant le cadre juridique luxembourgeois et européen ainsi que les acquis sociaux. Il préconise le maintien de l'application des dispositions du chapitre 7 de la loi de 1979, tout en limitant les dérogations aux seules situations militaires spécifiques admises par la jurisprudence relative à la directive 2003/88/CE, dont les règles demeurent applicables en principe. Les périodes de service, y compris la garde dormante, devraient être considérées comme temps de travail et rémunérées selon le régime des heures supplémentaires, les périodes de repos étant indemnisées à hauteur de 50 % du taux horaire normal.

À la suite des amendements gouvernementaux, le SPAL a publié un avis complémentaire le 26 novembre 2024. Il y demande notamment une révision complète du projet de loi, en raison, entre autres, des inégalités de traitement qu'il qualifie de « frappantes » entre militaires de carrière et militaires volontaires et qu'il estime persistantes dans le texte amendé. Le syndicat considère que ces distinctions en matière de compensations en nature, nettement plus élevées pour les militaires de carrière que pour les volontaires placés dans une situation comparable, sont contraires au principe d'égalité devant la loi. Il revendique également l'introduction, pour tous les militaires, du plafond d'heures supplémentaires prévu par la loi du 1er août 2018 relative au CET dans la fonction publique, afin d'éviter toute surcharge ou exploitation du personnel. Il demande en outre l'instauration d'un compte épargne-temps pour les soldats volontaires, estimant que le présent projet de loi constitue une occasion pour procéder à cette introduction.

Le SPAL a publié un deuxième avis complémentaire à la suite des amendements les plus récents du Gouvernement, notamment ceux relatifs à l'augmentation des indemnités pécuniaires. Dans l'avis, le SPAL salue les augmentations des indemnités, tout en critiquant les différences de montants, les augmentations étant nettement plus importantes pour les militaires de carrière que pour les militaires volontaires, ce qui, selon lui, désavantage ces derniers. Le syndicat s'interroge également sur le caractère non pensionnable des indemnités pécuniaires et revendique leur reconnaissance comme éléments

pensionnables. Le SPAL relève par ailleurs qu'une conséquence de ce projet de loi pourrait être que les indemnités versées dans le cadre d'activités d'instruction soient, selon les analyses, supérieures à celles accordées lors d'engagements opérationnels dans le cadre de la loi OMP, pourtant associés à un degré de risque plus élevé. Cette situation constituerait, selon le SPAL, une incohérence justifiant une révision en profondeur de la loi OMP. De manière générale, le syndicat, tenant compte des défis géopolitiques et socio-économiques, s'interroge sur le fait que le projet de loi se limite essentiellement à des adaptations d'ordre pécuniaire. Il estime qu'une solution hybride, combinant des augmentations moins importantes des indemnités pécuniaires avec un renforcement des compensations en nature, constituerait, selon le SPAL, une alternative plus équilibrée. Enfin, le SPAL critique l'absence de limite au temps de travail accumulé, y voyant un risque pour le personnel militaire, notamment dans un contexte marqué par un manque d'effectifs, un cumul de fonctions et une fatigue déjà présente au sein de l'Armée luxembourgeoise.

Avis de Lëtzebuenger Ënneroffizéier Asbl

L'Asbl Lëtzebuenger Ënneroffizéier (ci-après « L-E-O ») a émis un premier avis le 16 novembre 2022 ainsi qu'un avis complémentaire en date du 16 septembre 2024. Dans son premier avis, le L-E-O salue la volonté du ministre de la Défense de revoir le régime antérieur relatif aux indemnités et aux mécanismes de récupération, afin de l'adapter aux réalités actuelles et futures. Il se déclare satisfait du fait que le projet de loi prenne en compte la prestation d'heures supplémentaires dans le cadre de l'instruction militaire, considérant qu'il s'agit d'une avancée significative en vue d'une harmonisation entre les différents domaines d'action de l'Armée. Le L-E-O relève également que le projet garantit une amélioration non négligeable quant à la planification militaire, en maintenant le taux de compensation en nature prévu par la loi en vigueur et en augmentant la compensation pécuniaire. Il estime que le niveau des compensations en nature demeure acceptable et que le texte trouve un juste équilibre entre la compensation en nature et la compensation pécuniaire. Selon le L-E-O, le projet contribuerait à renforcer l'opérationnalité et garantirait également la disponibilité du personnel militaire.

Dans son avis complémentaire du 16 septembre 2024, le L-E-O souligne qu'une dégradation des compensations financières ne serait pas acceptable.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

La future loi, dite « loi RICO » (projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise), abroge par son article 11 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. Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d'État a fait remarquer « que l'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci ». Les auteurs du projet de loi en ont tenu compte dans leurs amendements gouvernementaux de novembre 2024.

Dans son avis complémentaire du 3 juin 2025, le Conseil d'État, dans le contexte des observations sur la situation du personnel navigant de l'Armée, a conclu à la nécessité de supprimer l'article 59, paragraphe 2 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et d'ajouter à l'article 1^{er} un paragraphe 3 nouveau. Dans son deuxième avis complémentaire du 20 janvier 2026, le Conseil d'État demande par conséquent de compléter l'intitulé de la loi en projet par l'indication de la modification de la loi précitée du 7 août 2023.

La commission n'a pas d'observation à faire.

Chapitre 1^{er} – Généralités et Chapitre 5 – Disposition modificative

Articles 1^{er} et 10

Au paragraphe 1^{er}, l'article 1^{er} indique les personnes auxquelles s'applique la future loi, à savoir le personnel de l'Armée, lequel est précisé aux paragraphes 2 et 3.

L'une des nouveautés de la loi en projet consiste à étendre le champ d'application du régime d'indemnisation et de compensation aux soldats volontaires et aux fonctionnaires commissionnés¹, le régime actuel ne s'appliquant qu'aux militaires de carrière.

Par l'amendement gouvernemental 2 du 13 novembre 2024, le paragraphe 2, initialement limité aux fonctionnaires commissionnés, a été remplacé pour inclure également les employés et salariés de l'État commissionnés dans le champ d'application du régime de compensation et d'indemnisation. Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d'État a souligné que l'article 106, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 7 août 2023 relatif au personnel commissionné vise les fonctionnaires et les employés et salariés de l'État.

Par l'amendement gouvernemental 10 du 13 novembre 2024, les auteurs du projet de loi ont, « Dans un esprit de cohérence et de traitement égalitaire de tout le personnel militaire de l'Armée », inclus le personnel navigant dans le champ d'application du texte en prévoyant la suppression de l'article 59, paragraphe 2 de la loi précitée du 7 août 2023, libellé comme suit :

« (2) 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 ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et rémunérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde et de l'article 19 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État fait remarquer que l'exclusion du personnel navigant du champ d'application de la loi précitée du 22 avril 2009 figure dans la loi du 2 juin 2021² et

1 Projet de loi 8068, document de dépôt, Exposé des motifs, p. 5 : « La commission militaire constitue un moyen d'engager, pour une durée déterminée et pour une ou plusieurs missions à caractère militaire déterminées, des fonctionnaires de l'État disposant d'une expertise dans des domaines spécifiques (scientifique, technique ou pédagogique). Le personnel commissionné recevra, par arrêté ministériel, un grade militaire correspondant à son niveau académique, ce qui leur [lui]permettra d'être intégré dans la hiérarchie militaire afin de participer à des missions. »

Loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, Chapitre 5 – Le personnel de l'Armée, Section 4 – Le personnel civil, Sous-section 2 – La commission militaire :

« Sous-section 2 – La commission militaire

Art. 106.

(1) Par « commission militaire », il y a lieu d'entendre l'adjonction d'un fonctionnaire, employé ou salarié de l'État dans le cadre de ses qualifications professionnelles au personnel militaire de l'Armée afin d'exécuter des missions déterminées à caractère militaire, scientifique ou technique pour une période déterminée, ci-après « personnel commissionné ».

Pendant toute la durée de la commission militaire, le personnel commissionné reste soumis à son statut de civil, ainsi qu'au statut de fonctionnaire ou au régime d'employé de l'État ou de salarié, y compris en ce qui concerne le régime de rémunération, sans préjudice des dispositions des régimes pénal et disciplinaire spécifiquement militaires qui lui sont applicables. Le personnel commissionné ne fait pas partie du personnel militaire de carrière de l'Armée. Il n'exerce pas de fonction impliquant une compétence disciplinaire suivant la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique. Il ne peut pas être désigné d'office au sens de l'article 46.

(2) La commission militaire est délivrée par le ministre, le chef d'état-major de l'Armée entendu en son avis, pour la durée déterminée de la mission spécifique. Le grade militaire est déterminé par rapport aux qualifications professionnelles du personnel commissionné et aux fonctions qu'il exerce.

Le ministre, le chef d'état-major de l'Armée entendu en son avis, peut retirer la commission militaire lorsque la situation qui a justifié le recours à la commission militaire n'existe plus ou lorsque la personne concernée ne s'est pas conformée à ses obligations.

(3) Le personnel commissionné touche pour la durée de la commission militaire une indemnité d'habillement sur base de son grade militaire. Il ne bénéficie pas du congé supplémentaire de l'article 47.

(4) L'article 17 s'applique aux personnes énoncées au paragraphe 1^{er} en vue de leur adjonction au personnel militaire de l'Armée.

Art. 107.

Le personnel commissionné prête le même serment que le personnel militaire de carrière.

Art. 108.

Le ministre peut commissionner des représentants de culte des communautés religieuses reconnues par l'État faisant office d'aumôniers militaires. Les articles 106 et 107 s'appliquent. »

2 Loi du 2 juin 2021 portant modification :

1^o 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^o de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;

3^o de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires

dans la loi précitée du 7 août 2023, mais que « le dispositif spécifique applicable au personnel navigant en matière d'indemnisation et de compensation opérationnelle n'a été substantiellement justifiée » dans aucune de ces lois. L'exclusion partielle de ce régime d'indemnisation et de compensation s'explique en partie par « 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 ».

Suite à l'entrevue du 14 mai 2025 entre le Conseil d'État et la Direction de la défense, les auteurs ont transmis des informations supplémentaires au Conseil d'État sur l'inclusion du personnel navigant, indiquant « que la situation du personnel navigant participant à une activité d'entraînement est comparable à celle du personnel du domaine opérationnel Terre ». Sur base de cette explication, 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 ».

Les auteurs ont partant adopté la proposition du Conseil d'État d'ajouter à l'article 1^{er} un paragraphe 3 nouveau apportant la précision nécessaire quant à l'applicabilité de la future loi au personnel navigant.

Dans son deuxième avis complémentaire, le SPAL salue « la clarification au niveau rédactionnel » et rappelle qu'il a revendiqué « la garantie d'un régime de travail approprié et l'intégration du personnel navigant dans le champ d'application de la loi » depuis la mise en œuvre de la composante aérienne de l'Armée.

À l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2, il convient d'ajouter le mot « modifiée » derrière le mot « loi » ; l'amendement gouvernemental date du 13 novembre 2024, où la loi précitée du 7 août 2023 n'était pas encore modifiée.

Les articles 1^{er} et 10 ne donnent pas lieu à d'autres observations.

Article 2

En vertu de cet article, les dispositions relatives à la durée de travail et l'aménagement du temps de travail de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ne s'appliquent pas à la participation du personnel de l'Armée aux activités visées aux articles 3 et 6 de la loi en projet.

Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d'État constate qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec la configuration du statut du fonctionnaire de l'État, puisque la loi précitée du 16 avril 1979 prévoit en son article 1^{er}, paragraphe 4 « que le statut s'applique sous réserve des dispositions spéciales établies pour certains corps de fonctionnaires par les lois et règlements ».

À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi citent l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, laquelle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive. ». En vertu de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, celle-ci « n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante.

Dans ce cas, il y a lieu de veiller à ce que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de la présente directive. ».

Les auteurs du projet de loi mentionnent à l'exposé des motifs également la communication interprétative n°2017/C 165/01 de la Commission européenne concernant la directive 2003/88/CE qui précise que les modalités sur le temps de travail prévues par la directive 2003/88/CE s'appliquent aux activités des forces armées dans des circonstances normales, « mais ne sont plus applicables lorsque des particularités inhérentes à certaines activités, citant précisément les forces armées, s'y opposent de manière contraignante ».

Les activités militaires relevant de la loi en projet ne tombent dès lors pas dans le champ d'application de la directive 2003/88/CE, laquelle se réfère à l'article 2 de la directive 89/391/CEE, puisqu'« il s'agit soit d'activités ayant les caractéristiques d'une crise ou catastrophe naturelle, lors desquelles un

déploiement de l'Armée doit pouvoir se faire sans contraintes au niveau de l'aménagement du temps de travail, soit d'activités ayant pour objet de préparer le personnel de l'Armée à des situations de guerre d'une [de la] façon la plus réaliste possible et lors desquelles il serait contradictoire, voire [même] irresponsable d'exiger le respect d'un cadre normatif concernant le temps de travail. ».

Le Conseil d'État trouve la confirmation dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne³, laquelle a jugé que « ladite directive ne s'applique pas aux activités des militaires et, notamment à leurs activités de garde, lorsque celles-ci interviennent dans le cadre de leur formation initiale, d'un entraînement opérationnel ou encore dans le cadre d'opérations impliquant un engagement militaire des forces armées, que celles-ci se déploient, de façon permanente ou occasionnelle, à l'intérieur des frontières de l'État membre concerné ou à l'extérieur de celles-ci. Par ailleurs, la directive 2003/88 est tout aussi inapplicable aux activités militaires qui sont à ce point particulières qu'elles ne se prêtent pas à un système de rotation des effectifs permettant d'assurer le respect des exigences de cette directive. Il en va de même lorsqu'il apparaît que l'activité militaire est exécutée dans le cadre d'événements exceptionnels, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si l'ensemble des règles énoncées par ladite directive devaient être respectées ou lorsque l'application de cette directive à une telle activité, en imposant aux autorités concernées de mettre en place un système de rotation ou de planification du temps de travail, ne pourrait se faire qu'au détriment du bon accomplissement des opérations militaires proprement dites. ».

Dans leurs avis respectifs du 17 octobre 2022, la CHFEP et le SPAL critiquent dans ce contexte en particulier le non-respect de l'accord relatif au temps de travail et de repos dans l'Armée, signé le 12 juillet 2019, conclu entre le ministre de la Défense, la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), le Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (SPAL) et l'Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois (APOL)⁴. Il y a accord que l'opérationnalité de l'Armée doit être assurée, mais elle « ne doit pas pouvoir être abusée comme argument pour léser le personnel de l'Armée ». Pour la CHFEP, il n'y a pas de risque avéré pour l'opérationnalité. De même, le manque de personnel « ne saurait pas non plus servir comme argument pour ne pas compenser adéquatement le personnel en service et pour ne pas respecter les principes du droit du travail ».

Aussi bien la CHFEP que le SPAL soulignent, sur base de l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la directive 2003/88/CE précitée, que la législation européenne s'applique toujours en principe. Au cas où tel ne serait pas le cas en raison de « particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique » (article 2 de la directive 89/391/CEE précitée, auquel se réfère l'article 1^{er}, paragraphe 3 ci-dessus), « il faudra tout de même respecter les objectifs de la directive – c'est-à-dire les principes fondamentaux établis par celle-ci – tout en pouvant seulement déroger sur certains points bien définis à ces règles ».

Pour la Chambre et le Syndicat, les activités militaires se subdivisent en plusieurs périodes : la période de l'activité elle-même, permettant une dérogation aux règles générales d'aménagement du temps de travail ; la période avant l'activité et la période après l'activité, pendant lesquelles une dérogation n'est pas admissible. En outre, « toutes les périodes au cours desquelles des prestations de travail sont réellement effectuées, et même les périodes de garde dormante durant lesquelles aucun travail effectif n'est accompli, doivent être intégralement considérées comme du temps de travail conformément à la directive 2003/88/CE, et être rémunérées (à un taux réduit pour les heures de repos le cas échéant) en tant que telles ». La solution pourrait consister en l'application des dispositions statutaires relatives à l'indemnisation des heures supplémentaires, puisque, de cette manière, « chaque heure de travail effectivement prestée serait comptabilisée intégralement et elle serait rémunérée correctement avec le complément dû pour la prestation d'heures supplémentaires dans la fonction publique ». En outre, comme les heures supplémentaires prévisibles ou planifiées doivent être autorisées par le ministre compétent, elles sont soumises au contrôle politique.

La CHFEP fait encore remarquer que la compensation en cas de guerre n'est pas mentionnée.

La Commission prend note des critiques. En sa majorité, elle met cependant l'accent sur le gain en flexibilité d'organisation et en disponibilité du personnel militaire que la future loi apportera à l'Armée et sur l'amélioration de l'opérationnalité de celle-ci qui en découle.

³ CJUE, grande chambre, 15 juillet 2021, C-742/19

⁴ Cf. doc. Parl. 8068, exposé des motifs p. 4

Chapitre 2 – Les activités militaires d’instruction et d’entraînement

Article 3

Cet article détermine le champ d’application de la future loi quant aux activités militaires, pour lesquelles le personnel participant a droit à des indemnisations pécuniaires et des compensations en nature.

Ces activités sont désignées comme « activités militaires d’instruction et d’entraînement » et ont pour objectif l’opérationnalité de l’Armée ou la préparation de son déploiement dans une opération ou mission.

Pour la L-E-O a.s.b.l., le fait de tenir compte également « de la prestation des heures supplémentaires dans le cadre de l’instruction militaire » « est une avancée significative pour l’harmonisation en ce qui concerne les différents domaines d’action de l’Armée (exercices, manœuvres, instructions) ».

Au paragraphe 2, alinéa 2 sont énumérées les activités d’instruction et de formation qui sont exclues du champ d’application.

Dans son avis du 17 octobre 2022, la CHFEP « comprend qu’il en découle que le régime de travail régulier sera dès lors applicable au personnel concerné pendant lesdites périodes d’instruction et de formation » et « signale dans ce contexte que le régime de travail des volontaires de l’Armée est actuellement lacunaire et source d’insécurité juridiques pour les personnes concernées ». « À défaut de dispositions légales spécifiques applicables aux contrats conclus avec les volontaires, ce sont les dispositions du Code du travail qui devraient en effet s’appliquer en la matière. »

Article 4

Cet article fixe l’indemnisation pécuniaire pour toute activité militaire d’instruction et d’entraînement d’une durée supérieure à vingt-quatre heures.

Initialement, l’indemnisation était prévue comme étant non pensionnable, non cotisable et non imposable.

Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d’État a formulé une réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel, s’interrogeant sur le caractère non imposable de l’indemnité :

« Il s’agit en effet manifestement d’une rémunération qui aux yeux des auteurs du projet de loi vient, du moins en partie, rémunérer des services prestés au-delà des services normaux rémunérés par le traitement de base. Même si une disposition analogue figure déjà à l’heure actuelle à l’article 3, alinéa 4, 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, cette non-imposabilité n’est pas sans poser des questions au regard du principe d’égalité devant la loi inscrit à l’article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, en l’occurrence la loi fiscale. Dans l’attente d’explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu’elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d’État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. ».

Aux remarques préliminaires des amendements gouvernementaux du 13 novembre 2024, les auteurs du projet de loi ont expliqué « pourquoi le caractère non imposable de l’indemnité en question s’avère en l’occurrence justifié, adéquat et proportionné au but poursuivi, de sorte à fonder une différence de traitement devant la loi fiscale ».

Dans son avis complémentaire du 3 juin 2025, le Conseil d’État s’est penché sur ces remarques préliminaires, où 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 en a pris note, mais a estimé « 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. ».

Par l'amendement gouvernemental 2 d'octobre 2025, les auteurs ont suivi le Conseil d'État.

Si le caractère imposable et l'augmentation de l'indemnisation ne posent pas problème, la CHFEP et le SPAL mettent cependant l'accent sur les inégalités de traitement concernant l'indemnisation pécuniaire et la compensation en nature entre les fonctionnaires et le personnel commissionné de l'Armée, d'un côté, et les soldats volontaires, de l'autre côté.

Dans son deuxième avis complémentaire, le SPAL demande « au législateur de récompenser le travail et le dévouement des soldats en alignant les indemnités pécuniaires de 6,5 à 7,96 points indiciaires ». En outre, se basant sur l'avis complémentaire du Conseil d'État qui constate « 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 », le syndicat « en déduit, sur la base de ce constat, que ladite indemnité pourrait être qualifiée de revenu assujéti à cotisations et, partant, constituer une rémunération susceptible d'être prise en considération dans le calcul des droits à pension ». Le SPAL demande en conséquence de reconnaître le caractère pensionnable de l'indemnité.

La proposition d'amendement 1 du groupe parlementaire LSAP du 25 novembre 2025 soutient cette revendication en citant des exemples d'autres primes prises en considération dans le calcul des droits à pension, telle la prime de vol et certaines primes d'astreinte. Selon le commentaire de l'amendement, « Il serait incohérent de traiter différemment l'indemnité pour activités militaires d'instruction et d'entraînement, qui constitue une rémunération pour des prestations effectives visant la préparation opérationnelle de l'Armée. Le principe d'égalité de traitement commande que cette indemnité soit pensionnable et cotisable au même titre que les autres éléments de rémunération comparables. ». Par ailleurs, « un traitement équitable entre toutes les catégories de personnel militaire » exige que l'indemnité des soldats volontaires soit augmentée « à 7,96 points indiciaires, représentant une revalorisation équivalente de 76,9 pour cent. Cette mesure renforcerait également l'attractivité du statut de soldat volontaire. ».

Dans sa majorité, la Commission n'a pas adopté l'amendement proposé et se rallie aux auteurs du projet de loi. En effet, la modification proposée ne prévoit pas de compensation temporaire pour des activités militaires ponctuelles, mais ferait du régime RICO un élément structurel du traitement du personnel militaire, ce qui diffère complètement de l'objet de la future loi, à savoir la mise en place d'un régime spécifique au lieu de droits permanents. L'indemnisation RICO n'est pas liée à une fonction et n'est pas conçue comme instrument attaché à la carrière ou la retraite, mais est allouée pour la participation à une activité militaire ponctuelle. La reconnaissance du caractère imposable de l'indemnisation suite aux avis du Conseil d'État ne change pas la nature de celle-ci, le caractère imposable s'accompagnant d'ailleurs de l'augmentation des indemnités, comme proposé par le Conseil d'État, afin de maintenir l'objectif de revalorisation des indemnités et d'éviter donc une perte nette sur leur montant.

De plus, en règle générale, les primes pensionnables qui existent sont rattachées à une fonction permanente. Les primes allouées sur base d'une activité – les plus nombreuses – ne sont pas pensionnables.

Quant à la demande d'augmentation de l'indemnité des soldats volontaires à 7,96 points indiciaires, il convient de souligner que l'augmentation du montant brut des indemnités, telle que prévue par le projet de loi, n'est pas une augmentation proportionnelle au sens d'une augmentation générale uniforme des primes, mais qu'il s'agit d'une compensation de la charge fiscale. Celle-ci dépend du traitement : le traitement des militaires de carrière étant plus élevé que la solde des soldats volontaires, son imposition est également plus élevée. L'augmentation de l'indemnisation se fait sur base d'un critère purement fiscal. Pour la participation à une activité militaire d'une durée d'une semaine, par exemple, le montant net de l'indemnité des officiers s'élèvera à 1 048 € au moins, par rapport à 560 € qu'ils perçoivent actuellement ; pour les sous-officiers, le montant net sera 1 048 € par rapport à moins de 500 € aujourd'hui, et les soldats volontaires recevront 726 € par rapport à 0 € actuellement. La comparaison effectuée par l'auteur de la proposition d'amendement parlementaire est incorrecte, puisque les montants non imposables du projet de loi initial sont comparés aux montants imposables de l'amendement gouvernemental 2 d'octobre 2025. Suite à l'amendement gouvernemental, il s'avère que le montant net demeurera au moins neutre par rapport au régime en vigueur, voire sera plus favorable. L'augmentation proportionnellement plus élevée de l'indemnisation des militaires de carrière n'est qu'une conséquence technique de la neutralisation de l'imposition des indemnités et non pas le résultat d'une revalorisation structurelle. La différenciation des indemnités est déjà prévue par le texte initial et se fonde sur les responsabilités distinctes et les niveaux d'expertise requise distincts des militaires de carrière par rapport aux responsabilités et expertise des soldats volontaires.

L'alinéa 2 a été ajouté et ensuite reformulé par la voie d'amendements gouvernementaux en raison de la demande du Conseil d'État, exprimée dans son avis du 23 avril 2024, de préciser le cadre temporel des exercices et instructions et notamment de prendre en compte « d'éventuelles fractions de jours au niveau de la durée de l'activité et par le calcul, dans tous les cas de figure envisagés, de l'indemnisation au prorata de la présence des personnels concernés ». La reformulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire pour préciser que l'allocation de l'indemnité est liée à la présence effective du participant à l'activité militaire a été adoptée.

Article 5

Cet article est relatif à la compensation en nature pour la participation aux activités militaires d'instruction et d'entraînement.

Pour les militaires de carrière et les fonctionnaires commissionnés, le régime légal actuel de 2009 continue à s'appliquer sans changement.

Pour les activités inférieures à vingt-quatre heures, l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} dispose que pour eux, « les heures de compensation en nature sont comptabilisées par unité de temps réellement prestée au-delà de la huitième heure ».

Pour les soldats volontaires, « les heures de compensation en nature sont comptabilisées à raison d'une demi-heure [demi-heure] par heure réellement prestée au-delà de la huitième heure » (article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2). Il convient de corriger ici une erreur d'orthographe et d'écrire « demi-heure » au lieu de « demie heure ».

Pour les activités supérieures à vingt-quatre heures, la compensation en nature est maintenue pour les militaires de carrière et les fonctionnaires commissionnés à quatre heures par jour ouvrable et à huit heures par jour chômé ou férié.

Pour les soldats volontaires, la compensation s'élève à deux heures par jour ouvrable et à quatre heures par jour chômé ou férié.

En sa majorité, la Commission comprend que l'origine du projet de loi remonte à l'accord précité signé le 12 juillet 2019 et que seulement après la signature de l'accord, on s'est rendu compte que l'augmentation prévue des compensations en nature aurait un effet négatif sur le fonctionnement de l'Armée. Par conséquent, cette augmentation n'a pas été reprise dans le projet de loi, « le régime de 2009 étant considéré comme approprié et suffisant », suivant l'exposé des motifs. Le projet de loi a été élaboré « dans un esprit visant à concilier opérationnalité, bon fonctionnement de l'Armée luxembourgeoise et bien-être du personnel de l'Armée ». La recherche d'un compromis a amené le ministre de la Défense de l'époque à proposer une augmentation de l'indemnisation pécuniaire pour le personnel militaire de carrière et les fonctionnaires commissionnés et l'introduction d'une telle indemnisation pour les soldats volontaires.

L'APOL s'exprime dans son avis en défaveur d'une hausse du niveau des heures de compensation en nature pour les soldats volontaires en raison de l'« impact négatif sur l'agencement temps de travail – temps de récupération et donc sur le volet instruction et opération de l'Armée ».

Pour L-E-O, le texte « garantit une amélioration non négligeable en ce qui concerne la planification militaire, en gardant le même taux des heures de compensation en nature de la loi en vigueur et une augmentation de la compensation pécuniaire ».

Dans son avis du 17 octobre 2022, le SPAL craint que le principe d'égalité des citoyens devant la loi ne soit pas respecté « dans une situation tout à fait comparable », puisqu'« une nette distinction est opérée en matière de compensation entre les militaires de carrière et les volontaires de l'Armée ». Dans son avis complémentaire, il reproche aux auteurs d'affirmer que deux des trois associations professionnelles auraient été d'accord avec la proposition du ministre de la Défense de l'époque, alors que le SPAL représente de loin la majorité des personnes concernées par la loi RICO.

Dans son deuxième avis complémentaire, le SPAL relève « une inégalité manifeste dans le traitement des militaires. Il est en effet paradoxal que la rémunération lors de situations d'instruction puisse être plus élevée que lors d'engagements opérationnels, lesquels sont par définition plus exposés et présentent un taux de risque élevé. ». Cette incohérence va au-delà de l'aspect pécuniaire, elle concerne également la réglementation applicable aux heures supplémentaires. Le Syndicat voit dès lors une nécessité urgente d'une révision en profondeur de la loi OMP⁵.

Dans le même avis, le SPAL se prononce pour une augmentation plus équilibrée de l'indemnisation et propose une solution « hybride » qui consiste en « une augmentation des indemnités pécuniaires plus modérée et, en même temps, une augmentation des compensations en nature. Cela aurait l'avantage d'une amélioration équilibrée des deux compensations. ».

Cette solution est approuvée par certains membres de la Commission.

Dans son avis complémentaire, la CHFEP constate que les amendements gouvernementaux « ne remédient pas aux inégalités de traitement en matière de compensation des heures de travail prestées dans le cadre des activités militaires ». Elle « rappelle qu'elle ne saurait marquer son accord avec de telles inégalités de traitement éclatantes entre fonctionnaires et soldats volontaires, agents qui se trouvent tous dans la même situation sur le terrain dans le cadre des activités militaires. Elle demande au gouvernement de respecter l'accord signé le 12 juillet 2019 par son prédécesseur en ce qui concerne les compensations en nature y prévues. ».

Toutefois, la Commission partage en majorité la conviction des auteurs que la nouvelle loi apportera à l'Armée un gain en flexibilité d'organisation et en disponibilité du personnel militaire et améliorera par là son opérationnalité.

Par amendement gouvernemental, le paragraphe 2 a été complété par un alinéa 3 nouveau suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État, demandant la même précision au sujet de la présence effective du participant que pour l'article 4, alinéa 2.

Chapitre 3 – Les activités opérationnelles nationales

Article 6

Le paragraphe 1^{er} fixe le principe de la compensation en nature pour la participation à des activités opérationnelles nationales.

Le paragraphe 2 définit ces activités. Le second alinéa étend les activités de l'Armée au-delà des frontières pour pouvoir contribuer à des coopérations multilatérales et bilatérales avec nos pays voisins.

Par amendement gouvernemental du 13 novembre 2024, l'alinéa 2 du second paragraphe a été complété sur base de la remarque du Conseil d'État dans son avis du 23 avril 2024. Le Conseil d'État juge utile de préciser le terme de « crise » par la référence à la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale.

L'article 6 ne donne pas lieu à observation.

⁵ 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

Article 7

Cet article a pour objet le mécanisme pour la compensation en nature pour la participation aux activités prévues à l'article 6. La compensation est la même que pour la participation aux activités militaires d'instruction et d'entraînement prévues à l'article 5, sauf qu'elle est limitée à quatre heures en matière d'activités opérationnelles nationales.

Tout comme à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de corriger l'erreur d'orthographe au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 et d'écrire « demi-heure ».

Par amendement gouvernemental, le paragraphe 2 a été complété par un alinéa 3 nouveau suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État, demandant la même précision au sujet de la présence effective du participant que pour les articles 4 et 5.

Pour ce qui est des critiques exprimées au sujet des différences de traitement, il est renvoyé au commentaire de l'article 5.

Chapitre 4 – Mise en œuvre de la compensation en nature

Article 8

L'article 8 règle l'utilisation et la comptabilisation des heures de compensation en nature.

Il a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'État. Selon l'article 8, paragraphe 1^{er}, un tiers au minimum des heures de compensation doivent être prises dans les trente jours après la fin de l'activité. Le restant est comptabilisé sur un relevé spécifique.

Dans son avis, le Conseil d'État « note que les auteurs prévoient ainsi un dispositif qui déroge à celui qui a été mis en place par la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique. Tel que le dispositif est configuré, le Conseil d'État comprend toutefois qu'il est dans les intentions des auteurs du projet de loi de le limiter aux activités visées par le projet de loi sous avis et que le dispositif sous revue coexistera dès lors avec celui de la loi précitée du 1^{er} août 2018, loi qui n'exclut pas l'Armée de son champ d'application, pour les activités non concernées par le régime d'indemnisation et de compensation opérationnelle de l'Armée. ».

Le paragraphe 2 initial du même article prévoit que ces heures comptabilisées sont « accordées ou ordonnées selon les besoins de service par le supérieur hiérarchique ».

Le commentaire de l'article énumère quatre raisons majeures qui justifient le maintien d'un relevé spécifique. En effet, les auteurs du projet de loi soulignent que « Conformément à ce qui a été fait avec les compensations horaires accordées par la loi du 22 avril 2009, il est prévu de ne pas affecter les heures obtenues pendant une activité militaire visée par la présente loi au Compte épargne-temps (CET). ».

Le Conseil d'État voit « la différence de logique par rapport au régime général tel qu'il découle de la loi précitée du 1^{er} août 2018 qui prévoit que l'utilisation du compte épargne-temps peut uniquement être refusée à un agent si « les nécessités du service » s'y opposent, sans pour autant accorder au supérieur hiérarchique le pouvoir d'imposer des jours de congé. (...) »

La référence à la notion de « besoins de service » souligne clairement la perspective dans laquelle les auteurs du projet de loi se situent et qui vise à permettre au supérieur hiérarchique d'imposer au militaire la prise de congés lors de périodes où son absence n'impactera pas l'opérationnalité de l'Armée. ».

Or, la deuxième des quatre raisons majeures, dont question ci-dessus, que les auteurs invoquent en faveur du régime spécifique est la garantie de la santé et de la sécurité au travail, pour laquelle « l'Armée doit pouvoir disposer d'une partie des heures de récupération pour ordonner du temps de repos à son personnel ».

Pour le Conseil d'État, « cette approche soulève la question de la proportionnalité de la mesure choisie par les auteurs. Si le but est celui d'assurer le bon fonctionnement du service et de garantir la présence du personnel pendant des périodes d'activité accrue, le Conseil d'État est d'avis que le système général (refus du congé en raison de l'intérêt du service) est suffisant pour atteindre le but recherché. Or, il résulte du principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle, que les moyens mis en œuvre pour réaliser un objectif légitime doivent être aptes à réaliser cet objectif sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Le dispositif

général applicable à la fonction publique semble à cet égard constituer un moyen moins incisif permettant d'atteindre le même objectif. L'article 7, paragraphe 2, de la loi précitée du 1^{er} août 2018 prévoit ainsi que le congé épargne-temps est accordé sur demande de l'agent par le chef de service, sous condition que les nécessités du service ne s'y opposent pas.

Il ressort de ces dispositions que le supérieur hiérarchique peut toujours 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.

Ainsi, le régime général devrait permettre d'atteindre le but de garantir l'opérationnalité de l'Armée à tout moment, sans nécessité de prévoir une dérogation.

S'il s'agit toutefois, tel que l'affirment les auteurs dans le commentaire précité, d'assurer la protection de la santé du personnel de l'Armée, la question se pose si la mesure choisie par les auteurs du projet de loi est de nature à permettre la réalisation de l'objectif poursuivi. Le Conseil d'État estime qu'un supérieur hiérarchique peut suggérer, au titre de la prévention, de prendre des jours de compensation s'il a l'impression que ce serait dans l'intérêt de la personne en question. Dans l'hypothèse d'un risque pour la santé de l'agent, d'autres mécanismes peuvent être mis en œuvre (consultation d'un médecin ou du service psychosocial).

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État estime qu'il est manifestement disproportionné d'investir le supérieur hiérarchique du pouvoir d'ordonner la prise d'heures de compensation, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à l'article 8, paragraphe 2, du projet de loi sous avis pour contrariété au principe de proportionnalité reconnu comme ayant valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle. ».

Par amendement gouvernemental du 13 novembre 2024, le paragraphe 2 a été modifié : le pouvoir du supérieur hiérarchique d'ordonner la prise d'heures de compensation a été supprimé et une précision a été ajoutée pour « 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 », suivant le commentaire de l'amendement. Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État, cet ajout a été reformulé.

Tout comme le SPAL dans son avis complémentaire, la CHFEP formule des critiques quant au relevé spécifique prévu pour la comptabilisation des heures de compensation en nature. La CHFEP demande déjà dans son avis du 17 octobre 2022 pour les soldats volontaires la mise en place d'« un système identique d'enregistrement intégral du temps de travail, conformément aux règles applicables dans la fonction publique ».

Le SPAL revendique « Depuis des années (...) l'introduction du CET pour les soldats volontaires », dont le statut, en vertu des articles 74 et 75 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, s'apparente à celui des employé(e)s de l'État, « d'autant plus qu'ils participent, même comme volontaires, à l'exercice de la puissance souveraine de l'État ». La seconde phrase de l'article 8, paragraphe 1^{er} de la future loi « devra dès lors se lire comme suit (...) : « Le restant des heures de compensation sont comptabilisées conformément aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique. ». Le second paragraphe est à supprimer.

Dans son deuxième avis complémentaire, le SPAL attire « l'attention sur une crainte générale que contient l'esprit du texte ». Tout en soutenant la maxime « train as you fight » « pour au mieux préparer les militaires à des scénarios de guerre », le SPAL s'interroge sur les limites de la maxime et du possible et « réaffirme que le point faible demeure la suppression de toute limite ».

Dans son avis complémentaire, la CHFEP répète ses objections exposées dans son avis du 17 octobre 2022.

Extrait de l'avis complémentaire de la CHFEP – ad amendement gouvernemental 7 de novembre 2024 :

« L'article 8 du projet de loi amendé manque toujours de précision concernant le fonctionnement du relevé spécifique sur lequel les heures de compensation accordées aux agents ayant participé à une activité militaire donnant lieu à une compensation en nature sont comptabilisées.

Afin d'éviter des problèmes et des insécurités juridiques en la matière, la Chambre demande encore une fois de déterminer clairement dans le texte le mode de fonctionnement du relevé spécifique et la relation éventuelle de celui-ci avec le compte épargne-temps dans la fonction publique.

Contrairement au compte épargne-temps (maximum de 1.800 heures), le relevé spécifique ne comporte notamment aucune limite pour l'enregistrement des heures compensatoires, ce qui peut le cas échéant mener à des abus.

La Chambre rappelle que la récupération physique/biologique est impérative pour le personnel de l'Armée après leur participation à une activité militaire. Pour permettre aux agents concernés de récupérer de manière effective, le premier tiers des heures de compensation accordées – qui est d'ailleurs insuffisant (surtout pour les soldats volontaires, pour lesquels les heures de travail réellement prestées sont uniquement compensées pour moitié) – doit nécessairement être pris immédiatement après l'activité.

Le régime d'enregistrement intégral du temps de travail et le compte épargne-temps prévus pour les fonctionnaires doivent par ailleurs être rendus applicables aux soldats volontaires. De façon générale, ces derniers se trouvent dans une situation de vide juridique du fait que leur régime et les règles afférentes ne sont pas proprement déterminés par la loi. Afin de remédier généralement aux problèmes qui se posent actuellement quant au régime légal lacunaire des soldats volontaires, il y a lieu de définir clairement et une fois pour toutes les règles applicables à ce personnel. ».

Au sujet du repos et du CET, la CHFEP précise dans son avis du 17 octobre 2022 qu'il « s'agit du repos compensateur visé par la directive 2003/88/CE, repos auquel chaque travailleur a droit. (...) »

Si, pendant la période de participation à une activité militaire, il peut être dérogé aux règles de la directive 2003/88/CE, il n'en est plus ainsi pendant la période après l'activité militaire, où la directive est de nouveau applicable. Dans cet ordre d'idées, les dispositions générales concernant l'horaire de travail mobile et le compte épargne-temps devraient de nouveau jouer normalement durant la période après l'activité. Or, le compte épargne-temps et le relevé spécifique prévu par le projet sous avis sont susceptibles d'interférer l'un sur l'autre dans un tel cas, ce qui risque de mener à des problèmes d'enregistrement et de gestion des heures de travail pour les agents concernés et pour l'Armée en tant qu'administration. (...) ».

La proposition d'amendement 2 du 25 novembre 2025 du groupe parlementaire LSAP consiste à ajouter à l'article 8 deux paragraphes nouveaux. Le paragraphe 3 nouveau fixe pour le solde cumulé des heures sur le relevé spécifique et des heures sur le CET un plafond global de 1 800 heures. Le paragraphe 4 nouveau « introduit un suivi statistique annuel de la participation du personnel militaire aux activités militaires d'instruction et d'entraînement » ; ce relevé est communiqué au ministre de la Défense et aux organisations syndicales représentatives et est destiné à permettre une répartition équilibrée de la charge de travail en ce que l'état-major de l'Armée puisse assurer une gestion des ressources humaines dans l'intérêt du personnel et de la flexibilité opérationnelle nécessaire de l'Armée.

La Commission se rallie majoritairement aux auteurs du projet de loi pour ne pas mélanger le régime ordinaire (heures de travail prestées dans le cadre de l'horaire mobile et du CET, entrant dans le champ d'application de la *directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail*) avec le régime RICO – régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise (heures de travail prestées pendant la participation à une activité militaire d'instruction et d'entraînement (art. 3 du projet de loi), en dehors du champ d'application de la directive 2003/88/CE).

La fixation d'un plafond global poserait aussi problème concernant les activités militaires planifiées dans le cadre des engagements au sein de l'OTAN⁶ et de l'UE⁷ en limitant la flexibilité opérationnelle de l'Armée.

Le souci d'éviter les surcharges de travail étant tout à fait compréhensible, il convient de rappeler qu'en disposant qu'au moins un tiers des heures de compensation doivent être prises dans les trente jours qui suivent la fin de l'activité (article 8, paragraphe 1^{er}), le projet de loi vise à garantir le repos dont les participants ont besoin. Le paquet de mesures « Recrutement et attractivité de l'Armée » prévoit notamment l'augmentation de la phase militaire active initiale de 4 à 5 années, ce qui contribuera à la réduction de la charge de travail.

De plus, il est de fait que de toutes les armées des pays membres de l'OTAN et de l'UE, l'Armée luxembourgeoise est celle accordant le plus de compensation en nature à son personnel.

6 Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

7 Union européenne

À noter que quelques corrections concernant la grammaire ont encore dû être faites, à savoir qu'il faut écrire au paragraphe 1^{er} : « Le restant des heures de compensation sont comptabilisés sur un relevé spécifique. » et au paragraphe 2 « à condition que » au lieu de « sous condition que ».

Article 9

L'article 9 prévoit le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé spécifique : pour le militaire de carrière ou le soldat volontaire qui quitte l'Armée ou qui change de carrière au sein de l'Armée (paragraphe 1^{er}) et pour le militaire de carrière qui passe au niveau supérieur.

Le but est de ne pas débiter une nouvelle carrière avec un nombre important d'heures de compensation.

Le paragraphe 2 initial a donné au ministre ayant la Défense dans ses attributions le pouvoir d'accorder au militaire de carrière cette rémunération.

Dans son avis, le Conseil d'État a attiré l'attention sur le fait qu'il s'agit d'« un pouvoir discrétionnaire non autrement encadré qui est exclu dans les matières réservées à la loi. Le dispositif sous avis relève en effet des matières réservées à la loi en vertu de l'article 50, paragraphe 3, et de l'article 115 de la Constitution.

Or, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. 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'administration. Il y a partant lieu, dans cette matière réservée à la loi, d'omettre, sous peine d'opposition formelle, l'emploi du verbe « pouvoir ». ».

Par amendement gouvernemental du 13 novembre 2024, un nouveau paragraphe 2 a été ajouté à l'article 9 avec pour objet d'accorder le même traitement au personnel commissionné à la fin du commissionnement, c'est-à-dire le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé spécifique prévu à l'article 8.

Au paragraphe 2 devenu le paragraphe 3, la reformulation à l'alinéa 1^{er} a répondu à l'opposition formelle du Conseil d'État exigeant d'omettre l'emploi du verbe « pouvoir ».

Dans son avis, la CHFEP critique le manque de précision de la formulation « à partir du passage au niveau supérieur » et estime « que le militaire pourra se voir accorder le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures qu'il a accumulées sur le relevé autant de fois qu'il le souhaite (chaque année, tous les six mois, etc.) et sans limite (sans préjudice du maximum des heures accumulées sur le relevé) ».

Faisant remarquer que le traitement de base peut augmenter entre la demande de l'agent et la décision du ministre, la CHFEP demande d'écrire que, pour le calcul de l'indemnité, le traitement de base doit être pris en compte au moment de la décision ministérielle.

De plus, elle se demande pour quelle raison les autres éléments de rémunération ne sont pas inclus dans le calcul, alors qu'« aux termes de l'article 9, alinéa 3, de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique, l'indemnité versée à l'agent en cas de liquidation du compte épargne-temps est calculée en prenant en compte non seulement le traitement de base, mais également l'allocation de famille, les primes payées périodiquement et l'allocation de fin d'année ».

Dans ce contexte, il est renvoyé au commentaire de l'article 8 concernant le non-mélange du régime ordinaire avec le régime RICO.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er} est supprimée la virgule derrière le mot « carrière » ; il ne s'agit que du redressement d'un oubli, puisque la virgule faisait partie du complément circonstanciel du texte initial (« par décision du ministre ayant la défense dans ses attributions »).

Chapitre 6 – Disposition abrogatoire

Article 11 (article 10 initial)

La future loi ne reprend pas les dispositions de la loi précitée du 22 avril 2009 relatives au service de garde; les gardes seront dorénavant régies en fonction de leur nature par les dispositions légales respectives. L'exposé des motifs du projet de loi donne comme exemple les gardes faites dans le cadre d'une mission pour le maintien de la paix ; ces gardes sont régies par 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. La loi en projet s'appliquera par exemple à une garde effectuée dans le cadre d'un exercice militaire.

L'article 11 ne donne pas lieu à observation.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Défense propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

8068

PROJET DE LOI

**sur le régime d'indemnisation et de compensation
opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant
modification de la loi modifiée du 7 août 2023 sur
l'organisation de l'Armée luxembourgeoise**

Chapitre 1^{er} – Généralités

Art. 1^{er}.

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent au personnel de l'Armée luxembourgeoise, ci-après « personnel de l'Armée ».

(2) Font partie du personnel de l'Armée :

- 1° les militaires de carrière des différentes catégories de traitement, sous-groupes militaires et sous-groupes à attributions particulières de l'annexe A, rubrique « III. Armée, Police et Inspection générale de la Police » de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- 2° les fonctionnaires, employés et salariés de l'Etat adjoints au personnel militaire par le biais d'une commission militaire en vertu de l'article 106 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise ;
- 3° les soldats volontaires de l'Armée.

(3) 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.

Art. 2.

Les dispositions portant sur la durée de travail et aménagement du temps de travail de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ne s'appliquent pas à la participation du personnel de l'Armée aux activités visées aux articles 3 et 6 de la présente loi.

Chapitre 2 – Les activités militaires d'instruction et d'entraînement

Art. 3.

(1) Le personnel de l'Armée a droit à des indemnisations pécuniaires et compensations en nature pour sa participation aux activités militaires d'instruction et d'entraînement qui visent la préparation opérationnelle de l'Armée, ci-après « activité militaire d'instruction et d'entraînement ».

(2) Par activité militaire d'instruction et d'entraînement on entend toute activité visant à fournir au personnel de l'Armée les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour maintenir le niveau d'opérationnalité de l'Armée ou pour préparer son déploiement dans une opération ou mission.

Ne sont pas considérées comme activités militaires d'instruction et d'entraînement donnant droit à des indemnisations pécuniaires et compensations en nature prévues par la présente loi :

- 1° l’instruction de base ;
- 2° la formation militaire théorique et pratique à suivre pendant le stage ;
- 3° la formation continue statutaire ;
- 4° la formation ou le cycle de formation à suivre en cas de changement de groupe de traitement.

Art. 4.

Pour toute activité militaire d’instruction et d’entraînement d’une durée supérieure à vingt-quatre heures, l’indemnisation pécuniaire non pensionnable et non cotisable est fixée comme suit :

- 1° 11,50 points indiciaires par jour pour le personnel de l’Armée prévu à l’article 1^{er}, paragraphe 2, points 1° et 2° ;
- 2° 6,50 points indiciaires par jour pour les soldats volontaires de l’Armée.

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}.

La valeur du point indiciaire applicable aux soldats volontaires de l’Armée correspond à la valeur du point indiciaire telle que définie à l’article 2, paragraphe 4, point 2°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’État.

Art. 5.

(1) Pour toute activité militaire d’instruction et d’entraînement d’une durée inférieure à vingt-quatre heures, les heures de compensation en nature sont comptabilisées par unité de temps réellement prestée au-delà de la huitième heure.

Pour les soldats volontaires de l’Armée, les heures de compensation en nature sont comptabilisées à raison d’une demi-heure par heure réellement prestée au-delà de la huitième heure.

(2) Pour toute activité militaire d’instruction et d’entraînement d’une durée supérieure à vingt-quatre heures, le personnel de l’Armée prévu à l’article 1^{er}, paragraphe 2, points 1° et 2°, bénéficie d’une compensation en nature à raison de quatre heures par jour ouvrable et de huit heures par jour chômé ou férié.

Pour toute activité militaire d’instruction et d’entraînement d’une durée supérieure à vingt-quatre heures, les soldats volontaires de l’Armée bénéficient d’une compensation en nature à raison de deux heures par jour ouvrable et de quatre heures par jour chômé ou férié.

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.

Chapitre 3 – Les activités opérationnelles nationales

Art. 6.

(1) Le personnel de l’Armée a droit à des compensations en nature pour sa participation aux activités opérationnelles nationales.

(2) Par activités opérationnelles nationales on entend les activités dans lesquelles le personnel de l’Armée participe à la protection des points et espaces vitaux du territoire national ou fournit assistance aux administrations publiques et à la population en temps de crise.

Sont assimilées aux activités opérationnelles nationales les activités opérationnelles en cas de crise telle que définie à l’article 2, point 2°, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d’un Haut-Commissariat à la Protection nationale, ou de catastrophe en dehors du territoire national afin de contribuer à des coopérations multilatérales et bilatérales avec les pays voisins.

Art. 7.

(1) Pour toute activité opérationnelle nationale d’une durée inférieure à vingt-quatre heures, les heures de compensation en nature sont comptabilisées par unité de temps réellement prestée au-delà de la huitième heure, jusqu’à un maximum de quatre heures.

Pour les soldats volontaires de l'Armée, les heures de compensation en nature sont comptabilisées à raison d'une demi-heure par heure réellement prestée au-delà de la huitième heure, jusqu'à un maximum de quatre heures.

(2) Pour toute activité opérationnelle nationale d'une durée supérieure à vingt-quatre heures, le personnel de l'Armée prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 1^o et 2^o, bénéficie d'une compensation en nature à raison de quatre heures par jour ouvrable et de huit heures par jour chômé ou férié.

Pour toute activité opérationnelle nationale d'une durée supérieure à vingt-quatre heures, les soldats volontaires de l'Armée bénéficient d'une compensation en nature à raison de deux heures par jour ouvrable et de quatre heures par jour chômé ou férié.

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.

Chapitre 4 – Mise en œuvre de la compensation en nature

Art. 8.

(1) Au moins un tiers des heures de compensation sont à prendre dans les trente jours qui suivent la fin de l'activité. Le restant des heures de compensation est comptabilisé sur un relevé spécifique.

(2) Les heures de compensation comptabilisées sur le relevé spécifique sont accordées par le supérieur hiérarchique, à condition que les nécessités du service ne s'y opposent pas.

Art. 9.

(1) Le militaire de carrière ou le soldat volontaire, qui quitte l'Armée ou qui change de carrière au sein de l'Armée, se voit verser une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé prévu à l'article 8 sous forme d'indemnité non pensionnable calculée sur base de son traitement de base ou de sa solde.

(2) Le personnel commissionné tel que prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2^o, dont la commission militaire prend fin, se voit verser une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé prévu à l'article 8 sous forme d'indemnité non pensionnable calculée sur base de son traitement de base, de son indemnité de base ou de son salaire de base.

(3) À partir du passage au niveau supérieur, le ministre ayant la Défense dans ses attributions accorde sur demande écrite du militaire de carrière le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé prévu à l'article 8 sous forme d'indemnité non pensionnable.

Pour le calcul de l'indemnité est pris en compte le traitement de base du militaire de carrière au moment de la demande.

Chapitre 5 – Disposition modificative

Art. 10.

À l'article 59 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le paragraphe 2 est abrogé.

Chapitre 6 – Disposition abrogatoire

Art. 11.

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 est abrogée.

TEXTE COORDONNÉ
DE LA LOI MODIFIÉE DU 7 AOÛT 2023
sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise (Article 59)

Art. 59.

(1) Le personnel navigant de la composante aérienne dispose de la qualification et du brevet militaire aéronautique et exerce les fonctions suivantes :

1° Dans la catégorie de traitement A :

- a) co-pilote en apprentissage ;
- b) co-pilote ;
- c) commandant de bord en apprentissage ;
- d) commandant de bord.

2° Dans les groupes de traitement B1 et C1 :

- a) soutier certifié ;
- b) soutier breveté ;
- c) opérateur de cabine certifié ;
- d) opérateur de cabine breveté.

3° Dans le groupe de traitement C2 :

assistant de l'opérateur de cabine.

(2) ~~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 ne tombe pas dans le 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 et de l'article 19 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.~~

*

FICHE FINANCIÈRE

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 3 juin 2025, il est proposé d'augmenter le montant des indemnités pécuniaires prévues à l'article 4 du projet de loi, afin de compenser la perte de revenu qui découle de l'imposition desdites indemnités. Par conséquent, il y a lieu de réviser la fiche d'impact financier dans son intégralité.

1. Indemnisation pécuniaire pour les soldats volontaires

Pour rappel, l'indemnisation des heures supplémentaires pour le soldat volontaire n'existe pas. Il s'agit d'une nouvelle mesure prévue par le présent projet de loi.

Les coûts annuels pour un soldat volontaire et pour 130 soldats volontaires ont été calculés par le biais d'une estimation à raison de 60 jours d'exercice par année. La planification des exercices est toujours sujette à des modifications par exemple en raison d'exercices annulés ou rajoutés.

Calcul :

Valeur p.i. prime non pensionnable (indice 968,04)	23,0421680 €
p.i. par jour	6,5 p.i.
Coût quotidien pour 1 SdtVol	149,78 €
Coût annuel (60 jours) pour 1 SdtVol	8 986,80 €
Coût annuel (60 jours) pour 130 SdtVol	1 168 284 €
Coût total sur 10 ans	11 682 840 €

2. Indemnisation pécuniaire des militaires de carrière et du personnel commissionné (ci-après « cadres »)

Le surcoût annuel pour le cadre est sur base d'une estimation à raison de 60 jours d'exercice par année. La planification des exercices est toujours sujette à des modifications par exemple en raison d'exercices annulés ou rajoutés.

Calcul :

Valeur p.i. prime non pensionnable (indice 968,04)	23,0421680 €
p.i. par jour	11,5 p.i.
Coût quotidien pour 1 cadre	264,98 €
Surcoût quotidien pour 1 cadre	192,98 €
Surcoût annuel (60 jours) pour 55 cadres	636 834€
Surcoût total sur 10 ans	6 368 340€

Le surcoût quotidien est estimé à 192,98€ : moyenne calculée des différentes primes actuelles pour cadre (moyenne = 72 €).

Le surcoût annuel pour le cadre est sur base d'une estimation à raison de 60 jours d'exercice par année. La planification des exercices est toujours sujette à des modifications par exemple en raison d'exercices annulés ou rajoutés.

3. Indemnisation pécuniaire du personnel navigant

Calcul :

Valeur p.i. prime non pensionnable (indice 968,04)	23,0421680 €
Points indiciaires par jour	11,5 p.i.
Coût journalier pour 1 membre du personnel navigant	264,98 €
Coût annuel (60 jours) pour 8 membres du personnel navigant	127 190,40 €
Coût total sur 10 ans	1 271 904 €

Le coût annuel a été calculé sur base d'une estimation à raison de 60 jours d'exercices par agent par année. La planification des exercices est toujours sujette à modifications en raison d'exercices annulés ou rajoutés.

4. Liquidation des heures de compensation

A côté de l'indemnisation pécuniaire, une compensation en nature est prévue pour les soldats volontaires et pour les cadres. En cas de libération, en fin de carrière ou en cas de changement de carrière au sein de l'Armée, les heures de compensation sont liquidées.

Pour rappel, l'indemnisation des heures de compensation n'existe pas. Il s'agit d'une nouvelle mesure prévue par le présent projet de loi.

Calcul pour SdtVol :

Valeur p.i. traitement de base non pensionnable (indice 968,04)	23,0421680 €
Coût quotidien pour 1 SdtVol	149,78 €
Coût annuel pour 120 SdtVol (à raison de 20 jours chacun)	359 472 €
Coût total sur 10 ans	3 594 720 €

Par simplification, le nouveau coût quotidien pour soldats volontaires des heures supplémentaires a été pris pour calculer le coût quotidien des heures de compensation. Selon la loi, cette indemnité non pensionnable est calculée sur base de la solde du soldat volontaire en question.

Pour le calcul du coût annuel, la moyenne de 120 libérations par année a été prise. Il est estimé qu'à ce stade, environ 20 jours seraient comptabilisés sur le relevé des heures de compensation.

Calcul pour Cadres :

Valeur p.i. traitement de base non pensionnable (indice 968,04)	23,0421680 €
Coût quotidien pour 1 cadre	264,98 €
Coût annuel pour 10 cadres (à raison de 150 jours chacun)	397 470 €
Coût total sur 10 ans	3 974 700 €

Par simplification, le coût quotidien pour cadres des heures supplémentaires a été pris pour calculer le coût quotidien des heures de compensation. Selon la loi, cette indemnité non pensionnable est calculée sur base du traitement de base du cadre en question.

Pour le calcul du coût annuel, il a été estimé qu'environ 10 cadres (y compris le personnel navigant) entreraient en ligne de compte de cette mesure et qu'ils comptabiliseraient chacun 150 jours de compensation.

5. Grand total sur 10 ans (cadres, personnel navigant et soldats volontaires)

Grand total sur 10 ans (Cadres + personnel navigant + SdtVol)	26 892 504 €
--	---------------------

Luxembourg, le 25 février 2026

Le Président-Rapporteur,
Marc HANSEN