

N° 7325¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant modification :

1. de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ;
2. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
3. de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(12.12.2018)

Par dépêche du 13 juin 2018, Monsieur le Ministre de la Défense a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise d'abord et principalement à réformer en profondeur la législation actuellement en vigueur traitant de la participation du Luxembourg aux opérations internationales pour le maintien de la paix (OMP). Cette réforme comporte deux volets:

- la première modification a pour objectif d'augmenter „la capacité de réaction et le champ d'action du Luxembourg“ en la matière, cela par le biais d'une simplification de la procédure d'autorisation des participations luxembourgeoises à l'étranger (l'obligation de saisine du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés étant supprimée et l'autorisation se faisant à l'avenir par voie d'arrêté ministériel et non plus par règlement grand-ducal) ainsi que d'une extension du champ d'application des opérations concernées (la notion restrictive de „opération pour le maintien de la paix“ étant remplacée par celle de „mission de gestion de crise“);
- la deuxième modification a pour finalité de renforcer le statut juridique, social et financier des participants à une mission de gestion de crise (à travers l'inscription dans la loi du congé spécial de fin de mission accordé aux participants et la clarification des dispositions relatives à l'indemnité spéciale octroyée aux participants pendant la durée de leur mission à l'étranger).

Les auteurs du texte profitent en outre de l'occasion pour procéder à l'adaptation de la terminologie obsolète figurant actuellement dans diverses dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative aux OMP.

Ensuite, le projet de loi a pour objet de modifier la loi concernant l'organisation militaire afin d'y définir les fonctions des membres de la composante aérienne de l'Armée et de prévoir une prime de vol pour le personnel navigant actif faisant partie de cette section.

En troisième lieu, le texte sous avis se propose encore d'adapter la législation autorisant les dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, cela dans le but d'étendre le champ d'application du fonds d'équipement militaire pour permettre à l'Armée d'acquérir tout l'équipement nécessaire à l'exécution de ses missions.

Le projet soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi, la législation OMP actuellement en vigueur *„ne couvre plus (la) multitude de types d'opérations et n'est plus en mesure de servir de cadre à tous les engagements du Luxembourg à l'étranger“*, cela notamment en raison du *„contexte international précaire, complexe et imprévisible“*.

Si la Chambre se rallie à cette position et approuve dès lors l'initiative du gouvernement de revoir de fond en comble la législation en question, elle estime toutefois que le texte proposé manque de clarté sur certains points. Elle y reviendra plus en détail dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

En ce qui concerne l'introduction de la prime spéciale pour le personnel navigant de la composante aérienne de l'Armée, elle n'appelle pas de remarques spécifiques de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, qui y marque donc son accord. En effet, selon l'exposé des motifs, l'octroi de cette prime au personnel en question vise non seulement à *„maintenir une certaine attractivité (des fonctions concernées) et de fidéliser le personnel navigant“*, mais également *„à combler, outre le facteur du risque, les inconvénients liés à la fonction de personnel navigant (traverser plusieurs fuseaux d'horaires (sic!), absences multiples du foyer familial etc.) et à prendre en compte les responsabilités particulières du personnel navigant pour exécuter des tâches aéronautiques“*.

De même, la modification projetée de la législation autorisant les dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires – modification nécessaire pour que l'Armée puisse exécuter ses missions aux niveaux tant national qu'international et s'inscrivant dans le cadre des *„Lignes directrices de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà“* publiées en juillet 2017 par le gouvernement – trouve également l'accord de la Chambre.

*

EXAMEN DES ARTICLES

La Chambre ne se limite pas à présenter ci-après des observations quant au seul texte du projet de loi, mais elle profite de l'occasion pour formuler certaines remarques quant au texte coordonné de la loi OMP actuellement en vigueur.

En effet, le projet de loi ne procède pas au remplacement de toutes les références et terminologies désuètes figurant dans la prédite loi. Plusieurs dispositions devront ainsi être adaptées, notamment suite à l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique et, plus récemment, de ceux concernant les réformes de la Police grand-ducale. De plus, certaines dispositions de cette loi nécessitent des clarifications ou des précisions.

Ad articles 4 et 8 (articles 3 et 11 du texte coordonné)

Aux termes du nouveau libellé de l'article 3, paragraphe (1), de la loi susmentionnée – libellé proposé par l'article 4 du projet de loi – *„les participants civils à une mission de gestion de crise et les soldats volontaires non membres d'une Unité de Disponibilité Opérationnelle (UDO) sont choisis sur la base du volontariat“*. Le texte du paragraphe (2) précise par ailleurs que *„les militaires de carrière ainsi que les soldats volontaires membres d'une UDO sont désignés d'office par le ministre ayant la Défense dans ses attributions pour participer à des missions de gestion de crise“* et qu'en *„cas de besoin le ministre ayant la Police dans ses attributions peut désigner d'office des membres du cadre policier de la Police grand-ducale pour la participation à des missions de gestion de crise“*.

Le nouvel article 11, paragraphe (1), prévoit en outre que *„les membres du cadre policier de la Police grand-ducale et les soldats volontaires non membres d'une UDO peuvent se porter volontaires pour participer à une mission de gestion de crise à titre de membre de la Force publique ou de personne civile“*.

La Chambre fait remarquer que les participants aux missions de gestion de crise ne doivent être choisis que sur la seule base volontaire, comme cela est actuellement le cas en pratique.

Ad articles 5 à 10 du texte coordonné

Celles des dispositions de la loi précitée du 27 juillet 1992 traitant du statut des participants civils (issus de la fonction publique) aux missions de gestion de crise prévoient, entre autres, que ces personnes ont „*droit à un congé spécial pour la durée de (leur) mission avec maintien de tous les avantages et droits découlant de (leur) statut*“ (article 5) et que le temps de participation auxdites missions leur est bonifié comme période d'activité de service intégrale pour l'application des avancements en traitement et des promotions, pour le droit d'admission à l'examen de promotion et pour les pensions (article 10).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que de telles dispositions consacrant le maintien des avantages liés au statut et la bonification du temps de service pour la période de participation à une mission de gestion de crise ne sont pas prévues pour les participants ayant le statut de membre de la force publique (à l'exception des volontaires de l'Armée).

La Chambre demande de compléter en conséquence le chapitre III de la loi en question, en y prévoyant pour les membres de la force publique les mêmes droits, le cas échéant de façon rétroactive, que ceux consacrés pour les autres agents de l'État, ayant la qualité de participant civil.

L'article 5 du texte coordonné mentionne deux fois (aux paragraphes 3 et 4) les termes „*ouvrier de l'État*“. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique, il y a toutefois lieu de se référer au „*salarie de l'État*“.

Concernant l'article 8 dudit texte, la Chambre relève qu'il y est fait mention, à plusieurs reprises, de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Cette référence est à remplacer à chaque fois par un renvoi aux dispositions traitant du contrat de travail prévues par le Code du travail.

L'article 10 du texte coordonné se réfère, quant à lui, à certaines lois qui ont été abrogées au 1^{er} octobre 2015 avec l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique, à savoir la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État, la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État et la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État.

Les références à ces différentes lois doivent dès lors être remplacées par des renvois aux textes en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015.

Ad article 10 (article 13 du texte coordonné)

L'article 10 du projet de loi sous avis prévoit d'adapter la terminologie à l'article 13, paragraphe (1), de la loi précitée du 27 juillet 1992 en y supprimant la référence au „*gendarme*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, au même paragraphe, il faudra en outre remplacer les termes „*agent de police*“ par ceux de „*agent du cadre policier de la Police grand-ducale*“.

Ensuite, la Chambre constate que l'article 13 prévoit que les agents de l'État, membres de la force publique, participant à une mission de gestion de crise peuvent, pour la durée de la mission, être placés et avancer hors cadre.

Étant donné que le mécanisme du placement hors cadre n'existe plus depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2015 des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique – ce qui est d'ailleurs expressément mentionné au commentaire de l'article 5 du projet de loi sous avis – il y a lieu d'adapter l'article 13 en conséquence.

Cette même remarque vaut également pour l'article 17, paragraphe (1), du texte coordonné ainsi que pour l'article 11, paragraphe (3), de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, dispositions où il est aussi encore fait mention du mécanisme du placement hors cadre.

Ad article 12 (article 15 du texte coordonné)

L'article 12 du projet de loi prévoit de remplacer l'article 15 de la loi susvisée du 27 juillet 1992.

Le paragraphe (2) de la disposition projetée est à modifier comme suit:

*„La commission est délivrée et retirée par le ministre ayant la Police **grand-ducale** dans des ses attributions, le ministre des Affaires étrangères et le directeur **général** de la Police **grand-ducale** entendus en leur avis.“*

Ad article 14 (article 17bis du texte coordonné)

Le nouvel article 17bis introduit par le projet de loi consacre le congé spécial de fin de mission accordé aux participants à une mission de gestion de crise. Ainsi, la première phrase de cette nouvelle disposition prévoit que *„le participant à une mission de gestion de crise a droit à un congé spécial de fin de mission, calculé au prorata du temps passé en mission, dont la durée maximale ne peut pas dépasser un (1) jour et demi par sept (7) jours passés en mission“*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que le congé en question soit dorénavant formellement prévu par un texte légal. En effet, la pratique actuelle, selon laquelle ledit congé est accordé pour chaque mission par le règlement grand-ducal d'autorisation de cette dernière, est contraire à la sécurité juridique.

Aux termes de la dernière phrase de la nouvelle disposition légale, *„un règlement grand-ducal déterminera les modalités d'attribution de ce congé“*.

Si la Chambre apprécie que le dossier lui soumis soit accompagné, à titre d'information, d'un avant-projet de ce règlement grand-ducal, elle regrette toutefois que ce texte ne soit pas complet.

Le commentaire de l'article 14 du projet de loi prévoit ce qui suit:

„Un (1) jour du congé spécial accordé par sept (7) jours passés en mission est à prendre immédiatement au retour de la mission, sous réserve de l'accomplissement des démarches administratives, tandis que la demie journée (sic) peut être reportée à ultérieurement. Au cas où, le projet de loi portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique et modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État entrerait en vigueur et en ce qui concerne les participants issus du secteur public, l'idée est de permettre l'affectation de cette demie journée de congé au CET du participant.

Cette durée d'un jour et demi par sept jours ne peut être dépassée. Il est entendu que lors du calcul, toute fraction de jours passés en mission sera arrondie vers le haut.“

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique est entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2018. Il faudra donc en tenir compte et impérativement adapter en conséquence le projet de loi sous avis.

Selon le commentaire précité, *„un (1) jour du congé spécial accordé par sept (7) jours passés en mission est à prendre immédiatement au retour de la mission, sous réserve de l'accomplissement des démarches administratives, tandis que la demie journée peut être reportée à ultérieurement (...), l'idée (étant) de permettre l'affectation de cette demie journée de congé au CET du participant“*. Le texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal annexé au dossier sous avis précise en outre que le jour entier de congé spécial à prendre immédiatement par l'agent *„ne peut être reporté“*.

La Chambre se demande d'abord ce qu'il y a lieu d'entendre par *„sous réserve de l'accomplissement des démarches administratives“*. En effet, le congé en question est accordé d'office aux participants, sans qu'ils doivent en faire la demande auprès de leur chef d'administration (aux termes du commentaire de l'article 14 et du texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi). Il n'y a donc pas de démarches administratives à accomplir pour pouvoir bénéficier du congé.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il peut arriver que le participant à une mission ne soit pas en mesure de prendre la première journée de congé *„immédiatement au retour de la mission“*. Pour cette raison, la Chambre demande que, dans un tel cas, l'intégralité du congé spécial de fin de mission qui n'a pas pu être pris par l'agent concerné soit automatiquement affectée à son compte épargne-temps.

Enfin, la Chambre relève encore que la précision *„toute fraction de jours passés en mission sera arrondie vers le haut“*, qui figure au seul commentaire des articles, devra être insérée dans le texte de la future loi (ou de la future disposition réglementaire d'exécution afférente).

Ad article 16

L'article 16, point 2, du projet de loi est à adapter comme suit:

„2. Au paragraphe 4, alinéa 2, les termes ‘ou ~~du~~ le ministre ayant la Défense dans ses attributions’ sont insérés dans la deuxième phrase après les mots ‘le ministre des Affaires étrangères’“.

Ad article 18 du texte coordonné

Aux termes de l’article 18, paragraphes (1) et (2), du texte coordonné, „(...) l’ouvrier de l’État ou d’une commune ou d’un établissement public participant à une mission de gestion de crise continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut“ et „le participant issu du secteur privé est soumis au régime de sécurité sociale soit des employés privés, soit des ouvriers (...)“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les termes „employé privé“ et „ouvrier“ ont été remplacés par celui de „salarié“ par la loi susmentionnée du 13 mai 2008 portant introduction d’un statut unique. Il faudra dès lors modifier les dispositions précitées en conséquence.

Ad article 23 du texte coordonné

À l’article 23 du texte coordonné, il y a lieu de remplacer les termes „code d’instruction criminelle“ par ceux de „code de procédure pénale“. En effet, depuis l’entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, le Code d’instruction criminelle est dénommé Code de procédure pénale.

Ad articles 26 à 28 du texte coordonné

Les articles 26 à 28 de la loi prémentionnée du 27 juillet 1992 règlent le régime disciplinaire des participants à une mission de gestion de crise.

La Chambre signale que, pour les agents de la Police grand-ducale, le régime disciplinaire est dorénavant prévu par la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, et non plus par la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique. Il faudra donc adapter les articles sous rubrique en conséquence.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d’accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2018.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

