

**N° 7325<sup>2</sup>****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 DU CONSEIL D'ETAT**

(5.4.2019)

Par dépêche du 21 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, des textes coordonnés des trois lois que le projet de loi vise à modifier ainsi que d'un projet de texte d'un avant-projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 décembre 2018.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous rubrique vise, selon ses auteurs, à adapter 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 au contexte actuel en élargissant son champ d'application et en renforçant le statut juridique, social et financier des participants à une mission. Les modifications apportées par le projet de loi sous revue à la loi précitée du 27 juillet 1992 ont notamment pour objectif de simplifier la procédure à suivre pour autoriser une participation luxembourgeoise à une mission à l'étranger, procédure dont la durée moyenne est de quatre à cinq mois, et qui est jugée trop lourde en raison de l'intervention de multiples acteurs pour répondre de manière efficace et rapide aux obligations qui découlent des engagements internationaux du Luxembourg. Le Conseil d'État note qu'une démarche similaire avait déjà été entamée en 2004 par le dépôt du projet de loi n° 5400 modifiant 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 qui visait, au titre de la simplification de la procédure, à supprimer la saisine obligatoire du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés. Ce projet de loi prévoyait de soumettre la participation à des missions à une décision du « Gouvernement en Conseil après consultation de la

commission de la Chambre des Députés chargée des affaires étrangères ». En même temps, l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992, qui précise que les modalités d'exécution de la loi sont déterminées par des règlements grand-ducaux, pris pour chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe, sur avis obligatoire du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, aurait été supprimé. Le projet de loi en question a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 22 mars 2005 aux termes duquel il s'était rallié, sous réserve de certaines observations relatives aux incidences politiques et juridiques, aux modifications proposées.

Le texte en projet vise en outre à modifier la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire en vue de l'introduction d'une prime pour le personnel navigant ainsi que la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires afin d'étendre le champ d'application du fonds d'équipement militaire.

Le Conseil d'État se doit de rappeler que le texte en projet relève, pour ce qui est des éléments impliquant la force armée, d'une matière réservée à la loi. L'article 96 de la Constitution réserve en effet à la loi « [t]out ce qui concerne la force armée ». Il en découle plusieurs conséquences. Ainsi, d'éventuels règlements grand-ducaux pris dans cette matière, réservée à la loi, ne se conçoivent que dans le cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Dans ces matières réservées par la Constitution à la loi formelle, le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc, qui est basé sur les articles 36 et 37 de la Constitution, est exclu. Le Conseil d'État reviendra plus en détail à ces questions lors de l'examen des articles du projet de loi.

En même temps, pour ce qui est des missions à caractère civil, ne concernant ni n'impliquant la force armée, et qui ne relèvent donc pas d'une matière réservée à la loi par l'article 96 de la Constitution, le Grand-Duc peut prendre des règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution de la loi sur base de l'article 36 de la Constitution. Ces règlements ne pourront toutefois ni ajouter ni être contraires à la loi précitée du 27 juillet 1992 telle que modifiée par la loi en projet.

Il convient par ailleurs de souligner que, en application de l'article 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution de traités afin de permettre de se conformer ainsi aux obligations internationales qui peuvent, le cas échéant, en découler. Ceci est toutefois sans préjudice des contraintes imposées dans le domaine des matières réservées à la loi par la Constitution.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le projet de loi sous revue apporte des modifications importantes à la loi précitée du 27 juillet 1992. Les auteurs du texte en projet ont toutefois omis de procéder à un toilettage complet de la loi précitée du 27 juillet 1992, de sorte que des modifications supplémentaires s'imposent. Au vu de l'importance des modifications effectuées, il aurait été judicieux de remplacer la loi en question dans son intégralité.

Le Conseil d'État fait encore remarquer que les modifications ont été intégrées directement dans les textes coordonnés de la loi précitée du 23 juillet 1952 et de la loi précitée du 21 décembre 2007. Il rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».<sup>1</sup>

\*

<sup>1</sup> Circulaire TP – 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article sous examen vise à adapter l'intitulé de la loi précitée du 27 juillet 1992 en remplaçant la notion d'« opération pour le maintien de la paix (OMP) » par celle de « mission de gestion de crise ». Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2.

### *Article 2*

Le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, à insérer dans la loi précitée du 27 juillet 1992 par l'article sous avis, prévoit un changement de terminologie pour ce qui est des missions ainsi qu'une extension des cas de figure dans lesquels une telle mission peut être effectuée. Il est prévu que la décision de participer à une mission continue toutefois à appartenir au Gouvernement en conseil.

Le changement de terminologie opéré a pour effet d'élargir le champ d'application de la loi précitée du 27 juillet 1992, étant donné que la notion de « mission de gestion de crise », contrairement à celle d'« opération pour le maintien de la paix », permet, d'après les auteurs, de couvrir une multitude de types d'opérations et, de ce fait, d'accroître « la capacité de réaction et le champ d'action du Luxembourg ». La notion plus large de « mission de gestion de crise » engloberait ainsi toutes les différentes étapes d'une crise, d'un conflit ou d'un facteur d'instabilité et permettrait de mettre les différents types de missions de l'Armée prévues par la loi précitée du 23 juillet 1952 en adéquation avec les missions auxquelles les membres de l'Armée peuvent être amenés à participer sur base de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Par rapport au projet de loi de 2004<sup>2</sup>, le projet de loi sous avis va également plus loin pour ce qui est des cas de figure dans lesquels des missions peuvent être entreprises. Le commentaire des articles indique à ce sujet que le cadre légal actuel est trop restrictif et ne permet pas de mettre en œuvre une participation du Grand-Duché de Luxembourg à des missions de gestion de crise qui seraient effectuées en dehors du cadre d'une organisation internationale. En effet, les auteurs indiquent qu'en 1992 une opération en dehors du cadre d'une organisation internationale aurait difficilement été concevable. Ils précisent ainsi que : « [...] au cours des dernières années et à la lumière de l'évolution des conflits au niveau international, cette condition à la participation du Luxembourg à des missions à l'étranger, s'est avérée assez restrictive. Dans le passé, certaines opérations ne se sont pas déroulées dans le cadre d'une organisation internationale, notamment l'opération de déminage au Cambodge sous l'égide du Centre d'Action Cambodgien contre les Mines, dans le cadre d'une coopération belgo-luxembourgeoise. Qui plus est, dans le contexte actuel, certaines missions ne s'opèrent pas dans le cadre d'une organisation internationale mais sont effectuées au sein de coalitions internationales, tel est le cas par exemple de la coalition contre l'organisation terroriste « Daech ». Le Luxembourg participe politiquement à la mission anti-Daech ; il aurait pu vouloir s'y joindre militairement et aurait alors dû déployer des militaires sous l'égide de cette loi. Afin de ne pas restreindre la possibilité pour le Luxembourg de participer à des missions dans lesquelles participent des Alliés, les hypothèses d'une coalition internationale, à condition qu'il existe un mandat, et d'une coopération bilatérale ont été ajoutées. »

Le Conseil d'État tient à souligner que, au Luxembourg, un contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif s'impose. En vertu de l'article 51 de la Constitution, « [l]e Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire ». En outre, aux termes de l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, « la puissance souveraine réside dans la Nation ». Une intervention des forces armées à l'étranger sans le moindre contrôle par le pouvoir législatif est dès lors inconcevable aux yeux du Conseil d'État. En même temps, il y a lieu de rappeler que la politique étrangère fait partie de la sphère d'action de l'État qui est, d'un point de vue historique, largement réservée au pouvoir exécutif. Le contrôle démocratique en la matière ne se conçoit dès lors pas de la même façon qu'en politique intérieure.

Le Conseil d'État note que cette question n'est, à l'heure actuelle, pas réglée par la Constitution ainsi qu'il l'avait soulevé dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. Pour l'avenir, l'article 81 de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, qui prévoit que « [l]a Chambre des Députés autorise, dans la forme déterminée par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du

<sup>2</sup> Projet de loi modifiant 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 (doc. parl. n° 5400).

territoire du Grand-Duché de Luxembourg », est toutefois susceptible d'apporter une réponse à la question précitée<sup>3</sup>.

À noter que dans nos pays voisins, les approches à ce sujet diffèrent largement d'un pays à l'autre. Alors qu'en Allemagne, le *Bundestag* dispose d'un droit d'autorisation préalable, en France est prévue une information *a posteriori* de l'Assemblée nationale, au plus tard trois jours après le début du déploiement. Même si cette information peut être suivie d'un débat, aucun vote n'est prévu. Ce n'est que dans le cas où une intervention dure plus de quatre mois que la prolongation est soumise à un accord du pouvoir législatif. En Belgique, aucune participation obligatoire du pouvoir législatif au processus décisionnel n'est prévue, l'article 167 de la Constitution imposant uniquement au Roi de donner « connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » ; les décisions relatives aux interventions relèvent donc de la prérogative du seul pouvoir exécutif.

Dans son avis précité du 22 mars 2005, le Conseil d'État avait indiqué pouvoir accepter la suppression de la consultation obligatoire du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, étant donné que, dans le contexte d'obligations assumées dans le cadre d'organisations internationales, ceci n'aurait pas d'incidence quant au rapport entre institutions, d'autant plus que le contrôle parlementaire sur le Gouvernement est préservé, alors que la Chambre des députés peut mettre en œuvre les mécanismes de ce contrôle à la suite de la consultation de la commission des Affaires étrangères, qui s'impose au Gouvernement avant la prise de décision.

Aux yeux du Conseil d'État, il en va de même des missions exécutées « dans le cadre de coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché et pour lesquelles existe un mandat international ». En effet, le Conseil d'État part du principe que le mandat international ne peut être que celui conféré par une organisation internationale dont le Luxembourg est membre.

Les missions effectuées « dans le cadre de coopérations bilatérales décidées par le Gouvernement » ne sont toutefois pas sans poser problème.

En effet, d'un côté, il ne ressort pas du libellé de l'article proposé quelles sont ces coopérations bilatérales que pourrait décider le Gouvernement sans l'intervention de la Chambre des députés. Est-ce qu'il s'agit d'une coopération avec le pays dans lequel une mission aurait lieu ? Viserait-on une coopération bilatérale avec la Belgique ou un autre État telle que l'opération de déminage au Cambodge mentionnée par les auteurs au commentaire de l'article 2, auquel cas on serait en présence d'une coopération multilatérale ? Dans ce dernier cas, le libellé choisi par les auteurs serait trop restrictif. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande aux auteurs de définir, avec plus de précision, la notion de « coopérations bilatérales ».

D'un autre côté, le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir une implication plus importante de la Chambre des députés étant donné que, contrairement aux autres missions, précitées, les coopérations bilatérales sont décidées par le Gouvernement et non pas dans le cadre d'une organisation internationale. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, à l'article 81 de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution. Dans ce sens, il recommande aux auteurs de prévoir un renforcement des modalités du contrôle exercé par le pouvoir législatif allant au-delà d'une simple consultation de la commission compétente de la Chambre des députés.

Enfin, le Conseil d'État suggère de remplacer, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « auxquelles le Luxembourg s'est rattaché » par les termes « dont le Luxembourg fait partie ».

Au paragraphe 2, l'ajout des termes « modalités d'exécution » s'explique, d'après les auteurs du projet de loi sous revue, par le remplacement de l'instrument du règlement grand-ducal par celui de l'arrêté ministériel et la suppression du paragraphe 3 de l'article 2. Les modalités d'exécution telles que la durée de la mission, le nombre de participants et leurs fonctions respectives, actuellement prévues dans les règlements grand-ducaux, figureraient dès lors, d'après le commentaire des articles, dans un arrêté ministériel.

Premièrement, le Conseil d'État note que le texte du projet de loi vise une décision du Gouvernement et non pas un arrêté. Il tient à souligner qu'une « décision » sur les modalités d'une mission ne constitue pas une décision individuelle, prenant la forme d'un arrêté, mais qu'il s'agit d'une décision à caractère général, devant prendre la forme d'un règlement. Deuxièmement, il est rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement ou dans leur ensemble lorsqu'ils forment

<sup>3</sup> Doc.parl. n° 6030<sup>27</sup>, p. 70.

le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire<sup>4</sup>. Il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Ainsi que le Conseil d'État l'a souligné ci-dessus, d'après l'article 96 de la Constitution, la matière sur laquelle porte le projet de loi sous avis, en ce qu'il vise des missions impliquant ou concernant la force armée, constitue une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement au texte sous examen.

Même si, comme le notent les auteurs du projet de loi sous examen en citant l'avis précité du Conseil d'État du 22 mars 2005, la décision de participer à une mission ne nécessite, d'un point de vue juridique, en soi pas le support d'un instrument normatif, le Conseil d'État avait continué sa réflexion à l'époque en soulignant que, en dehors des matières relevant de la loi formelle, « le règlement pouvait apporter un certain nombre de précisions complémentaires par rapport au texte légal ou dérogatoires par rapport à des dispositions réglementaires en vigueur en vue de créer un dispositif juridique adapté à la mission envisagée ». Aux yeux du Conseil d'État, il est difficilement concevable qu'il soit possible de s'abstenir de fixer un certain nombre d'éléments tels que la durée de la mission, le nombre de participants, etc. De tels éléments doivent être déterminés par un instrument contraignant, à caractère général, et ne sauraient figurer dans une décision individuelle, prenant la forme d'un arrêté ministériel ou grand-ducal.

Or, s'agissant, pour ce qui est des missions impliquant ou concernant la force armée, d'une matière réservée à la loi par l'article 96 de la Constitution, la loi doit, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. Par conséquent, il convient de créer dans le cadre de la loi sous avis une base légale pour l'adoption d'un tel règlement. Les règlements grand-ducaux visés pourront alors, le moment venu, être adoptés selon la procédure habituelle d'adoption d'un règlement grand-ducal sans qu'il soit nécessaire de prévoir un avis obligatoire du Conseil d'État ou de la Conférence des présidents. En outre, la procédure d'urgence pourra être invoquée en la matière, aussi longtemps que les conditions pour y avoir recours sont remplies.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État constate que les auteurs ont révisé la définition des opérations pour le maintien de la paix, désormais appelées « missions de gestion de crise » pour y ajouter la notion de « facteurs d'instabilité » tout en supprimant la condition que ces missions doivent avoir lieu avec l'accord des parties directement concernées.

L'ajout de la notion de « facteurs d'instabilité » vise, d'après les auteurs du texte en projet, à englober des missions dans le cadre desquelles une intervention en amont d'un conflit ou de la survenance d'une crise s'impose, notamment dans un souci de prévention, et non seulement lorsque des hostilités ont déjà éclaté. L'ajout doit également permettre de couvrir des missions qui ont lieu après la fin d'un conflit. Toutefois, l'ajout de cette notion, d'ailleurs non suffisamment définie et par trop tributaire de l'appréciation purement politique par le Gouvernement d'éléments de fait situés dans un pays étranger, est superfétatoire étant donné que la définition des missions de gestion de crise vise déjà la prévention d'hostilités. Aux yeux du Conseil d'État, la notion de « prévention d'hostilités » couvre à suffisance les situations visées d'après les auteurs par la notion de « facteurs d'instabilité ». Cette notion peut dès lors être omise.

Quant à la suppression de la référence à l'accord des parties directement concernées, elle serait due aux spécificités de certaines missions dans le cadre desquelles le consentement des parties ne peut être requis. Pour ce qui est des missions effectuées dans le cadre de coopérations bilatérales, le Conseil d'État ne conçoit pas qu'elles puissent avoir lieu sans le consentement de l'État ou des parties directement concernées, sous peine de créer des situations d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État étranger souverain. En ce qui concerne les missions effectuées dans le cadre d'organisations internationales ou de coalitions multilatérales pour lesquelles il existe un mandat international, le Conseil d'État peut s'accommoder de la suppression de ces termes.

Concernant le paragraphe 4 relatif à l'assimilation de missions d'un autre type aux missions de gestion de crise, le Conseil d'État se demande si les indemnités spéciales prévues à l'article 9, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992, sont fixées en fonction du type de mission, notamment. En effet, le risque et la pénibilité inhérents à une mission d'observation électorale sont, en général, difficilement comparables et très différents de ceux liés aux missions d'opération militaire. Aux yeux du Conseil d'État, il y aurait lieu de procéder à de telles distinctions.

<sup>4</sup> Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle, (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

*Article 3*

L'article sous avis a notamment pour objet de supprimer les deux premiers tirets du paragraphe 1<sup>er</sup> relatifs aux contributions financières, en nature et logistiques étant donné qu'elles ne constituent pas des participations au sens de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Il vise en outre à modifier la procédure d'autorisation qui ne prévoit plus la saisine obligatoire du Conseil d'État et de la Conférence des présidents de la Chambre des députés. D'après le commentaire des articles, les auteurs entendent également remplacer l'instrument du règlement grand-ducal par celui de l'arrêté ministériel. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à ses observations faites à l'endroit de l'article 2.

*Article 4*

Sans observation.

*Article 5*

L'article 5 supprime les paragraphes 8 et 9 de l'article 5 de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui ont trait au régime de la nomination hors cadre étant donné que le régime en question a été supprimé pour toutes les administrations par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Il y a encore lieu de relever qu'au vu de l'évolution législative de certaines matières, il convient de profiter de l'occasion pour procéder à un toilettage complet de la loi précitée du 27 juillet 1992. Il est, à titre d'exemple, renvoyé à l'article 19, paragraphe 4, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui se réfère à l'article 16 de loi modifiée du 30 juin 1976 portant : 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet<sup>5</sup>.

*Article 6*

L'article 8 de la loi précitée du 27 juillet 1992 est modifié pour y insérer la distinction entre, d'une part, les personnes recrutées par le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions pour les missions à caractère civil et, d'autre part, les personnes recrutées par le ministre ayant la Défense dans ses attributions pour les missions à caractère militaire. L'article 8 précité est encore complété de façon à inclure, parmi les personnes pouvant être recrutées, celles qui sont sans activité professionnelle et celles qui sont retraitées.

À l'article 6, il convient de compléter le point 2 en écrivant :

« [...] les termes « Ministre des Affaires étrangères » et « Ministre » sont remplacés par ceux de « ministre du ressort », étant donné que la référence au ministre à l'article 8, paragraphe 8, est également à remplacer par le terme « ministre du ressort ».

*Article 7*

Sans observation.

*Article 8*

Les modifications apportées à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 27 juillet 1992 rejoignent celles apportées à l'article 3 de la même loi. Il y a toutefois lieu de relever qu'il convient, dans un souci de cohérence, de modifier le paragraphe 2 de l'article 11 en remplaçant les termes « Ministre de la Force publique » par les termes « ministre du ressort », tel que prévu dans le texte coordonné de la loi en question.

*Article 9*

La modification de l'article 12 de la loi précitée du 27 juillet 1992 a pour objet de combler une lacune du texte actuel en y ajoutant un renvoi à l'article 9 relatif à l'indemnité spéciale. Le défaut d'applicabilité de l'article 9 précité aux membres de la Force publique a, en effet, été soulevé à plusieurs reprises par le Conseil d'État, notamment dans son avis n° 52.765 du 29 mai 2018 concernant le projet

<sup>5</sup> La loi précitée du 30 juin 1976 a été modifiée de manière substantielle par la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail.

de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Il y a toutefois lieu de reformuler la disposition de l'article 12, étant donné qu'il ne convient pas de se référer à des dispositions modificatives. En effet, celles-ci n'existent pas à titre autonome dans l'ordonnement juridique. Il conviendrait dès lors de se référer au texte originel que l'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992 a pour objet de modifier. Toutefois, la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État a été abrogée et remplacée par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Partant, le renvoi à l'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992 devra être remplacé par un renvoi à l'article correspondant de la loi précitée du 25 mars 2015. Cette observation vaudrait également pour le renvoi effectué à l'endroit de l'article 27 de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui ne fait toutefois pas l'objet de modifications.

Il convient, en outre, de remplacer, à l'article 9, les termes « opérations pour le maintien de la paix » par ceux de « mission de gestion de crise ».

#### *Article 10*

Le Conseil d'État peut marquer son accord à la suppression des termes « le gendarme » à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, par l'article sous avis. Il demande par ailleurs aux auteurs de veiller à la concordance des dispositions prévues à l'article 13, à modifier par l'article sous avis, avec celles relatives aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, sachant que « l'agent de police » ne relève plus de la loi précitée du 23 juillet 1952. Le Conseil d'État note en outre que l'article 13, que l'article sous revue vise à modifier, contient un dispositif relatif à la nomination hors cadre. Dans ce contexte, il est demandé aux auteurs de procéder aux adaptations nécessaires, à l'instar des modifications opérées à l'endroit de l'article 5.

#### *Article 11*

Il est suggéré, dans un souci de cohérence, d'apporter des modifications supplémentaires à l'article 14 que l'article sous revue tend à modifier, en remplaçant, au paragraphe 1<sup>er</sup>, le terme « opérations » par celui de « missions », et au paragraphe 2 du même article, les termes « Ministre de la Force publique » par la nouvelle dénomination du ministre visé.

#### *Articles 12 et 13*

Sans observation.

#### *Article 14*

L'article sous revue introduit un nouvel article 17*bis* qui consacre le congé spécial de fin de mission. Le Conseil d'État avait, dans son avis précité du 22 mars 2005, attiré l'attention des auteurs sur la nécessité de procéder à des adaptations législatives en ce qui concerne les dispositions qui portent sur le régime spécifique des congés des participants. L'introduction d'une disposition relative au congé spécial dans la loi précitée du 27 juillet 1992 répond ainsi à l'exigence qui découle de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution.

Par ailleurs, le commentaire de l'article précise qu'« un [...] jour du congé spécial accordé [...] est à prendre immédiatement au retour de la mission, sous réserve de l'accomplissement des démarches administratives, tandis que la demi-journée peut être reportée à ultérieurement », l'idée étant celle d'affecter la demi-journée du congé au compte épargne-temps du participant. Or, les articles 4 et 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique relatifs aux congés pouvant être affectés au compte épargne-temps ne prévoient pas l'affectation des congés spéciaux audit compte épargne-temps. Le Conseil d'État se doit dès lors de souligner que les dispositions relatives à l'affectation du congé spécial de fin de mission, dérogoires au régime de droit commun, tel que prévu par la loi du précitée du 1<sup>er</sup> août 2018, ne pourront pas être insérées dans un règlement grand-ducal, étant donné que ce dernier ne saurait déroger à une norme hiérarchiquement supérieure.

#### *Article 15*

L'article sous examen vise à modifier l'article 18, paragraphe 2, de la loi précitée du 27 juillet 1992. Le Conseil d'État peut y marquer son accord. Il tient toutefois à relever que la distinction opérée à

l'endroit du paragraphe 2 de l'article 18, dans sa version actuelle, est sans objet depuis la fusion des caisses de maladie par le biais de la loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique. Il conviendrait, en outre, de profiter de l'occasion pour procéder à un toilettage du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 18 en remplaçant le terme « ouvrier » par celui de « salarié ».

#### *Article 16*

Sans observation.

#### *Article 17*

L'article sous avis procède à l'adaptation de la terminologie à l'endroit de l'article 28. À cet égard, il y a lieu de souligner que les auteurs du projet emploient indistinctement tant les termes de « chaîne hiérarchique » (voir l'article 16 tel que modifié) que ceux de « voie hiérarchique » (voir article 28 tel que modifié). Sont, par ailleurs, également utilisés dans la loi précitée du 27 juillet 1992 les termes « autorités hiérarchiques » (voir l'article 29) et « supérieurs hiérarchiques » (voir l'article 24). Il conviendrait, là aussi, de procéder à un toilettage du texte afin d'harmoniser la terminologie utilisée.

#### *Article 18*

Sans observation.

#### *Article 19*

L'article 19 introduit un nouvel article 10*bis* dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Sont précisés, par le biais du nouvel article 10*bis*, les différentes fonctions que peuvent remplir les membres de la composante aérienne ainsi que le régime applicable au personnel navigant pour ce qui concerne les heures supplémentaires et 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.

Plus encore, le nouvel article 10*bis* prévoit l'attribution au personnel navigant d'une prime de vol mensuelle dont le montant varie en fonction de la qualification et le grade du personnel. L'introduction d'une prime pour les membres du personnel navigant avait déjà fait l'objet d'un projet de loi en 2007<sup>6</sup> qui n'a toutefois pas abouti sur ce point, étant donné que le Conseil d'État avait, dans son avis du 27 novembre 2007, formulé une opposition formelle à l'endroit de la disposition en question au motif que la prime visée devrait être déterminée par la loi formelle et non pas par un acte exclusivement modificatif.

D'après les auteurs, le montant de la prime, fixé sous forme de points indiciaires, a été déterminé par rapport aux montants que perçoivent les membres du personnel navigant belge étant donné que le personnel navigant luxembourgeois serait actuellement intégré au sein d'unités faisant partie de la composante aérienne belge. Les montants des primes allouées au personnel navigant de la composante aérienne de l'armée belge n'ont toutefois pas été joints au projet de loi sous revue. Et le Conseil d'État de s'interroger si le traitement du personnel navigant luxembourgeois a, en application du même raisonnement, également été calqué sur celui des collègues belges.

Le montant de la prime varie entre 18, 78 et 106,8 points indiciaires. Cette prime viserait, d'après les auteurs, « à combler, outre le facteur du risque, les inconvénients liés à la fonction de personnel navigant (traverser plusieurs fuseaux horaires, absences multiples du foyer familial etc.) et à prendre en compte les responsabilités particulières du personnel navigant » et, plus substantiellement, à maintenir l'attractivité de la fonction compte tenu de la concurrence que représente le secteur privé.

L'ajout du terme « actif » implique, selon le commentaire des articles, que seuls les membres faisant effectivement partie du personnel navigant et effectuant ou participant régulièrement à des vols puissent

6 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et modifiant a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, b) la loi du 28 juillet 1973, réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité, c) 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, d) la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, e) la loi du 31 mai 1999 portant création de la police grand-ducale et d'une inspection générale de la police, f) la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État (doc. parl. n° 5785).



bénéficiaire de la prime en question. Il convient toutefois de noter qu'il n'est pas certain que le terme « actif » soit de nature à refléter l'ensemble des conditions d'octroi ainsi exposées dans le commentaire de l'article.

Le Conseil d'État constate que la matière couverte en l'occurrence constitue une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche aux droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution). D'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». La Cour constitutionnelle a encore récemment rappelé cette configuration des pouvoirs en considérant que l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution réserve la détermination des éléments essentiels de ces droits à la loi, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être réglés par le pouvoir exécutif<sup>7</sup>. Par conséquent, le Conseil d'État est amené à demander, sous peine d'opposition formelle, que soient déterminées avec plus de précision, dans la loi en projet, les destinataires et les conditions d'allocation de la prime.

#### *Article 20*

L'article sous avis a pour objet de modifier la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, en vue d'y intégrer de nouvelles catégories d'investissement dont notamment les capacités, infrastructures et services y afférents dans le cadre de projets de développement capacitaire nationaux en matière de défense dans les domaines terrestre, aérien, maritime, médical, cyber et spatial ainsi que dans le cadre de la participation à des partenariats ou programmes bilatéraux ou multinationaux décidés par le Gouvernement. D'après l'exposé des motifs, cette extension du champ d'application de la loi précitée du 21 décembre 2007 s'expliquerait par la volonté d'augmenter l'effort de défense tel qu'exposé dans les lignes directrices de la politique de défense à l'horizon 2025 et au-delà. La multiplication des besoins capacitaires nécessiterait un investissement accru de la part du Grand-Duché de Luxembourg dans les capacités communes européennes.

En renvoyant à son avis du 4 décembre 2007 concernant le projet de loi portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, le Conseil d'État tient à rappeler que les engagements qui dépassent le montant prévu par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État doivent faire l'objet d'une loi spéciale.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

#### *Observations générales*

Le Conseil d'État tient à souligner que la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « le Ministre de... ». Il se peut en effet qu'à l'avenir un département ministériel soit scindé ou ne porte plus la même dénomination. En ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de saisir l'occasion de remplacer par le biais de la loi en projet sous avis dans l'ensemble de la loi précitée du 27 juillet 1992 les termes « Ministre des Affaires étrangères » par les termes « ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ».

Pour énumérer les dispositions modificatives, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

Il convient de faire précéder le terme « Luxembourg » des termes « Grand-Duché de » et d'ajouter le terme « grand-ducale » après le terme « Police ».

<sup>7</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 132/18 et 133/18 du 2 mars 2018 de la Cour constitutionnelle (Mém. A n<sup>os</sup> 196 et 197 du 20 mars 2018).

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il convient de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1<sup>er</sup> » ou au « paragraphe 3 » et non pas au « 1<sup>er</sup> paragraphe » ou encore au « troisième paragraphe ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Lorsqu'il est fait référence à un qualificatif tel que « *bis* », celui-ci est à écrire en caractères italiques.

Dans le cadre de renvois, l'emploi de tournures telles que « ci-après » ou « ci-dessus » est à écarter. De tels ajouts à la suite du numéro de l'article ou du paragraphe sont en effet superfétatoires.

#### *Intitulé*

Pour énumérer les actes qu'il s'agit de modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>...).

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

#### *Chapitre 1<sup>er</sup>*

À l'intitulé du chapitre sous examen, il convient d'insérer les lettres « er » en exposant derrière le numéro en écrivant « Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification 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 ».

#### *Article 1<sup>er</sup>*

À la phrase liminaire, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, à savoir la loi précitée du 27 juillet 1992, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

En ce qui concerne l'intitulé de la loi précitée du 27 juillet 1992 dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de supprimer le point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

#### *Article 2*

Il convient d'écrire en lieu et place de la citation de l'intitulé de l'acte à modifier « L'article 1<sup>er</sup> de la même loi est remplacé [...] ».

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « Art. 1<sup>er</sup> ».

#### *Article 3*

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** L'article 2 de la même loi est modifié comme suit : ».

#### *Article 4*

À l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, il est indiqué d'écrire « Unité de disponibilité opérationnelle » avec des lettres « d » et « o » minuscules. En outre, il n'est pas indiqué de faire figurer des sigles ou abréviations entre parenthèses dans le dispositif. Partant, le Conseil d'État demande de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

« (1) Les participants civils à une mission de gestion de crise et les soldats volontaires non membres d'une Unité de disponibilité opérationnelle, ci-après « UDO », sont choisis sur la base du volontariat. »

#### *Article 6*

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** L'article 8 de la même loi est modifié comme suit : ».

*Article 9*

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné.

À l'article 12, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « Les dispositions prévues aux articles 9 et 20, paragraphe 2 de la présente loi sont applicables [...] ».

*Article 10*

Il est indiqué de faire précéder les termes à remplacer d'une virgule en écrivant « , le gendarme ».

*Article 11*

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 11.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit : ».

*Article 14*

À l'article 17*bis* qu'il s'agit d'insérer, il n'y a pas lieu de reprendre en chiffres les nombres en question. Partant, il convient de supprimer les termes « (1) » et « (7) ».

Toujours à l'article 17*bis* qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État tient à signaler que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « déterminera » par le terme « détermine ».

*Article 16*

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 16.** L'article 24 de la même loi est modifié comme suit : ».

Au point 2, il convient d'indiquer avec précision l'endroit où seront insérés les termes « ou du ministre ayant la Défense dans ses attributions » en recourant par exemple à la formule « les termes « ou du ministre ayant la Défense dans ses attributions » sont insérés après les termes « [...] ».

*Article 17*

Il est indiqué d'ajouter le terme « publique » après le terme « Force ».

*Article 18*

Étant donné que l'article sous examen ne vise pas seulement la loi précitée du 27 juillet 1992, mais l'ensemble des lois et règlements en vigueur, le Conseil d'État demande de compléter la loi en projet par un chapitre 4 nouveau comprenant l'article sous revue et libellé comme suit :

**« Chapitre 4 – Disposition finale**

**Art. 20.** Dans tous les lois et règlements en vigueur, les termes « opération pour le maintien de la paix (OMP) », « opérations pour le maintien de la paix (OMP) », « opération pour le maintien de la paix » et « opérations pour le maintien de la paix » sont remplacés par les termes « mission de gestion de crise » ou « missions de gestion de crise ».

Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

*Article 19 (18 selon le Conseil d'État)*

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de la loi à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cette loi, même si celle-ci a déjà été citée à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Partant, il convient d'écrire à la phrase liminaire :

« Après l'article 10 de la loi modifiée du 12 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, est inséré un article 10*bis* qui prend la teneur suivante : [...] ».

À l'article 10*bis* qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État rappelle que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...) elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...). Par ailleurs, chaque élément de l'énumération commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf

la dernière qui se termine par un point. Partant, à titre d'exemple, il convient de restructurer l'article 10bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, comme suit :

« Art. 10bis. (1) Le personnel navigant de la composante aérienne peut comprendre les fonctions suivantes :

1° Dans la carrière de l'officier :

a) co-pilote en apprentissage ;

[...].

2° Dans la carrière du sous-officier :

a) soutier certifié ;

[...].

3° Dans la carrière du caporal :

a) assistant de l'opérateur de cabine. »

À l'article 10bis, paragraphe 2, le Conseil d'État recommande de supprimer le terme « mensuelle », car superfétatoire. Il renvoie, en outre, aux observations ci-dessus relatives aux énumérations.

À l'article 10bis, paragraphe 4, il faut ajouter des guillemets fermants à la suite des termes « [...] de la composante aérienne ».

*Article 20 (19 selon le Conseil d'État)*

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « À l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 décembre 2007 [...] ».

Il convient de supprimer l'indication de l'article à modifier « Art. 1<sup>er</sup>. ».

À la lettre c), il convient de supprimer le terme « notamment », car superfétatoire.

À la lettre d), il y a lieu de remplacer les termes « la Défense » par les termes « en matière de défense ».

À la lettre e), il convient de remplacer le point final après le terme « Gouvernement » par une virgule et d'ajouter un point final après les guillemets fermants.

\*

#### **TEXTE COORDONNE DE LA LOI PRECITEE DU 27 JUILLET 1992**

Le Conseil d'État se doit de constater certaines incohérences entre le texte du projet de loi et le texte coordonné de la loi précitée du 27 juillet 1992. Le Conseil d'État cite à titre d'exemple l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du texte coordonné, où il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule. En outre, à l'article 24, paragraphes 1<sup>er</sup> et 4, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Défense dans ses attributions » avec une lettre « m » minuscule. Par ailleurs, à l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « émis par la voie hiérarchique ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 5 avril 2019.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*La Présidente,*  
Agy DURDU