



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 25 février 2021

Ordre du jour :

7325

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
- Rapporteur : Monsieur Carlo Back

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

*

Présents :

Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fred Keup (en rempl. de M. Fernand Kartheiser), Mme Lydia Mutsch, M. Gilles Roth (en rempl. de M. Georges Mischo)

M. Marc Baum, observateur délégué

M. François Bausch, Ministre de la Défense

Ministère des Affaires étrangères et européennes :

Mme Nina Garcia, M. Tom Köller, Directeur de la Défense, LtCol Guy Hoffmann, Mme Nadia Santos da Silva, Direction de la Défense ; M. Fränk Braun, Direction des Affaires politiques

Lëtzebuenger Arméi :

Col Yvon Kries

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Rappelant les excellentes discussions menées en commission, Monsieur le Ministre indique que le projet de loi ne clarifie pas seulement les conditions, sous lesquelles l'Armée effectue des opérations à l'étranger, mais il associe beaucoup plus que jusqu'à présent le législateur au processus décisionnel pour la participation de l'Armée à ces opérations. Ce processus sera beaucoup plus transparent et l'implication renforcée de la Chambre des Députés s'accompagnera d'une responsabilité accrue de celle-ci. Tout comme le Gouvernement, Monsieur le Ministre accorde une grande importance à une étroite association du parlement et à un partage de la responsabilité ; en effet, sachant que les opérations à l'étranger comportent toujours un risque, il importe de pouvoir les faire sur la base d'un large débat et consensus politiques.

Dans son avis complémentaire du 19 janvier 2021, le Conseil d'État n'exprime pas d'opposition formelle et lève celles qu'il avait émises dans son avis du 5 avril 2019. Il critique toutefois la procédure prévue pour l'intervention des forces de réaction rapide, ces missions n'étant pas réglées à fond par la loi en vigueur. Le retour à la procédure réglementaire, suite à une opposition formelle du Conseil d'État exprimée dans l'avis du 5 avril 2019, à l'égard de la procédure retenue au projet de loi initial, à savoir une décision individuelle du Gouvernement au lieu d'un instrument contraignant à caractère général, a lancé le défi de concilier cette procédure avec l'exigence des brefs délais de déploiement (amendement 3, article 3 du projet de loi modifiant l'article 2 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). La procédure retenue est inconcevable pour le Conseil d'État qui insiste sur l'adoption d'un règlement grand-ducal en bonne et due forme. Cependant, ceci ne permettrait pas de réaliser le déploiement en temps utile et de préserver la crédibilité du Luxembourg auprès de ses partenaires. Monsieur le Ministre se prononce dès lors pour le maintien de la procédure élaborée, d'autant plus que la commission parlementaire compétente est consultée et, le cas échéant, un débat en séance publique est organisé à la Chambre des Députés.

Extrait de la réunion du 30 janvier 2020 (procès-verbal 08) :

« Le maintien de la procédure réglementaire soulève la question de l'intervention des forces de réaction rapide. Il s'agit d'un dispositif respectivement de l'OTAN¹ et de l'UE² qui consiste à avoir des forces de réaction rapide en alerte capables d'être déployées endéans quelques jours en cas de crise nécessitant une intervention. Sur base du principe de la multi-nationalité, les États membres sont invités à tour de rôle d'affecter différentes unités à ces forces et de tenir ces unités prêtes à être déployées rapidement. Actuellement, le dispositif onusien est la « Very High Readiness Joint Task Force » (VJTF) et celui de l'UE se présente sous forme des EU Battlegroups. Afin de permettre une intervention rapide de ces forces par l'OTAN et l'UE, les processus décisionnels nationaux doivent être synchronisés. Ce type d'intervention des forces armées ne se trouve pas dans le champ d'application de la loi OMP. Le projet de loi vise à leur donner une base légale plus solide en les intégrant dans la loi OMP, le défi, suite à l'avis du Conseil d'État, consistant à concilier la procédure réglementaire avec l'exigence des brefs délais de déploiement.

Pour l'intervention des forces de réaction rapide, le processus décisionnel est activé deux fois :

- la première fois pour inscrire les unités luxembourgeoises à une future rotation d'une force multinationale de réaction rapide ;
- la seconde fois où, en cas de crise, le déploiement du dispositif de réaction rapide est décidé au niveau international, ce qui exige ensuite une prise de décision au niveau national endéans quelques jours.

¹ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

² Union européenne

En raison de l'impossibilité d'accomplir la procédure réglementaire endéans ce court laps de temps, les auteurs du projet de loi proposent d'initier la procédure réglementaire au moment où la décision de principe sur la participation luxembourgeoise à la rotation d'une force multinationale de réaction rapide est prise.

Par la suite, au moment du déploiement effectif, le gouvernement prend la décision après consultation de la commission parlementaire compétente et, pour les missions de « peace enforcement » et les missions effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles il existe un mandat international, après un débat en séance publique qui devra avoir lieu endéans les trois jours suivant la convocation.

Cette proposition est destinée à former un compromis entre la nécessité de procédures solides associant tous les acteurs concernés et l'exigence de respecter les engagements internationaux et d'être un partenaire fiable. ».

Suite à cette introduction par Monsieur le Ministre, une présentation de l'avis complémentaire du Conseil d'État est faite, en rappelant d'abord les différentes étapes des travaux déjà réalisés dans le dossier et notamment le contenu des amendements parlementaires du 22 juin 2020, qui tiennent compte des réflexions des députés et des observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 5 avril 2019. (cf. annexe)

Les principaux objectifs de ces amendements consistent à :

- renforcer le rôle de la Chambre des Députés au niveau du contrôle parlementaire sur l'exécutif ;
- augmenter la transparence de la participation luxembourgeoise à des missions relevant de la loi précitée du 27 juillet 1992 ;
- assurer la fiabilité du Luxembourg envers ses alliés et permettre au partenaire luxembourgeois de respecter ses engagements pris au sein de l'OTAN et de l'UE, notamment en ce qui concerne le déploiement de forces de réaction rapide ;
- introduire, à travers une modification ponctuelle de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, une prime de vol dans le but de fidéliser le personnel navigant (pilotes, soutiers (loadmasters)) et de développer et maintenir ainsi une expertise dans le domaine aérien au sein de l'Armée.

S'agissant du renforcement du contrôle parlementaire et de l'augmentation de la transparence de la participation luxembourgeoise aux missions, trois volets sont à mettre en évidence :

1. l'introduction, représentant la plus grande innovation, d'un débat en séance publique pour des missions spécifiques, à savoir les opérations effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international, ainsi que les opérations dont l'objet consiste dans la limitation, la modération ou la cessation d'hostilités internes ou interétatiques (« peace enforcement ») (article 1^{er}, paragraphe 4 de la loi précitée du 27 juillet 1992) ; le débat en séance publique s'ajoute aux discussions menées à la commission parlementaire compétente ;

2. la création d'une obligation d'information trimestrielle à charge du ministre compétent (Défense ou Affaires étrangères, en fonction de la nature militaire ou civile de l'opération concernée) envers la commission parlementaire sur le déroulement et la fin d'une mission (article 1^{er}, paragraphe 6 de la loi précitée du 27 juillet 1992) ; l'objet est de permettre aux députés par plus de transparence d'exercer plus facilement le contrôle parlementaire sur le gouvernement ;

3. le retour à la procédure réglementaire ; le projet de loi initial prévoyait à son article 3, point 2 la suppression du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui dispose que : « (3) Pour chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg

participe, un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'État et de la « Conférence des Présidents de la Chambre des Députés » détermine les modalités d'exécution de la présente loi. ».

Extrait du procès-verbal 08 de la réunion du 30 janvier 2020 : « Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État note que l'ajout proposé à l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi de 1992 « s'explique [...] 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. »

Extrait de l'avis du Conseil d'État : « 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 le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire³. 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 2005⁴, 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 déroger 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. ».

En raison de l'opposition formelle du Conseil d'État, la procédure du règlement grand-ducal est maintenue tout en étant adaptée aux besoins concernant l'intervention de forces de réaction rapide (amendements parlementaires du 22 juin 2020). Extrait du procès-verbal 08

³ 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).

⁴ Avis relatif au projet de loi 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

de la réunion du 30 janvier 2020 : « La nouvelle procédure se distingue par rapport à la procédure de la loi de 1992 en vigueur sur trois points :

1. l'avis du Conseil d'État n'est plus obligatoire afin de permettre l'application de l'urgence, tel que le Conseil d'État l'a proposé lui-même (cf. supra p. 4) : « **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. » ;

2. la saisine de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés est supprimée ;

3. un débat en séance publique est organisé pour les missions de « peace enforcement » et les missions effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles il existe un mandat international. ».

Comme exposé ci-dessus, le cas spécifique de la participation luxembourgeoise au dispositif de forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'UE posait, dans le contexte du retour à la procédure réglementaire, le défi de concilier les délais réduits avec la procédure d'autorisation. Les forces de réaction rapide, actuellement la VJTF (ONU) et les EU Battlegroups, sont en général en alerte pendant un an et doivent être déployées à très courte échéance en cas de crise et de décision politique de déploiement. Les articles 2 et 3 du projet de loi, modifiant les articles 1^{er} et 2 de la loi précitée du 27 juillet 1992, prévoient dès lors :

- que la procédure réglementaire est initiée au moment où la décision de principe sur la participation luxembourgeoise à la rotation d'une force multinationale de réaction rapide est prise, nonobstant le fait que l'objet précis de l'opération potentielle est encore inconnu à ce moment. Cette décision de principe est normalement prise deux ans à l'avance, puisque les participants doivent suivre un entraînement pour pouvoir être intégrés dans une telle force multinationale et être opérationnels.

- qu'au moment de la survenance d'une crise, la décision de déploiement est prise par le Gouvernement après consultation de la commission parlementaire compétente et que le débat en séance publique de la Chambre des Députés, s'il s'impose en raison de l'objet de l'opération (missions de « peace enforcement » et missions effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles il existe un mandat international), doit avoir lieu endéans les trois jours suivant la convocation.

Les amendements ont également retenu, sur demande claire de la présente commission, que la loi distingue les différents types d'opérations, de sorte que l'intitulé se lit comme suit : « loi 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 ».

Concernant la prime de vol pour le personnel navigant, le projet de loi initial, se basant sur le système belge, la subordonnait à la condition d'avoir le statut « actif », c'est-à-dire d'accomplir régulièrement des vols d'entraînement pour tenir à jour son aptitude de vol et garder le statut « actif ». En cas de changement de tâche, en général décidé par les supérieurs hiérarchiques, le concerné n'avait plus droit à la prime. Depuis le dépôt du projet de loi en 2018, la Belgique et d'autres États membres de l'OTAN ont réformé le système et introduit un système dégressif de paiement de la prime dans le but de garantir le maintien de l'expertise et de l'expérience de ce personnel hautement qualifié. Cette expertise et expérience sont également requises pour d'autres postes tout aussi importants, mais souvent moins attrayants pour le personnel navigant actif, car ces postes ne lui donnent pas la possibilité de voler, à l'exception de vols d'entraînement très coûteux, mais opérationnellement pas nécessaires. Dans le nouveau

système, la prime de vol est, en l'absence de vols, une motivation pour éviter que ce personnel quitte l'Armée pour un emploi dans le secteur privé, où son expérience et expertise sont convoitées et mieux rémunérées.

Le système dégressif a donc pour but de fidéliser ce personnel en détachant le paiement de la prime du statut « actif ». Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État avait demandé de déterminer avec plus de précision les destinataires et les conditions d'allocation de la prime. Ces précisions ont été apportées par l'amendement parlementaire du 22 juin 2020. Pendant une période déterminée après l'affectation à un poste sans participation à des vols, un certain pourcentage du montant de la prime, variant en fonction de la période active du concerné, est versé : 100% pendant les trois premières années, 80% pendant les deux années suivantes et 60% pendant les deux dernières années.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État lève son opposition formelle relative au remplacement, que prévoyait le projet de loi initial, du règlement grand-ducal par une décision du Gouvernement pour la détermination des modalités d'exécution des opérations. S'agissant des opérations effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international et pour les opérations de « peace enforcement », le Conseil d'État marque son accord avec les modifications « quant à leur principe étant donné qu'elles renforcent le contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif et qu'elles apportent un certain nombre de clarifications nécessaires ». Par contre, pour ce qui est de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'UE, la procédure retenue, à savoir la prise d'un règlement grand-ducal sans que soient connus l'objet précis de l'opération sur lequel porte ce règlement ni le lieu de déploiement, est inconcevable pour le Conseil d'État qui insiste sur l'adoption d'un règlement grand-ducal en bonne et due forme. Il rappelle qu'il a toujours insisté à ce que les règlements grand-ducaux fixant les modalités d'exécution pour une opération déterminée « comprennent au moins le lieu, le nombre de participants et la durée d'une telle opération. Tout en étant entièrement conscient de la situation d'urgence dans laquelle ces règlements grand-ducaux doivent être adoptés, le Conseil d'État ne conçoit pas comment ils pourraient être adoptés sans comporter au moins ces indications indispensables. ». Par ailleurs, comme la décision au niveau national sera prise dans le cadre d'une procédure d'urgence, où interviennent le Gouvernement, la commission parlementaire concernée et, suivant l'objet de l'opération, la Chambre des Députés en séance publique, le Conseil d'État « estime qu'au plus tard à ce moment, le lieu, le nombre de participants et la durée de l'opération concernée devront être connus. Au vu des étapes procédurales précitées à accomplir, il comprend dès lors encore moins pour quelles raisons un règlement grand-ducal en bonne et due forme, comportant les indications nécessaires, ne pourrait pas être adopté à ce moment, d'autant plus que la législation pertinente prévoit précisément une procédure d'urgence pour l'adoption de règlements grand-ducaux dans des cas dûment justifiés. ».

Les auteurs du texte rendent attentif au formalisme de la procédure réglementaire, lequel fait intervenir des acteurs et étapes supplémentaires par rapport à la procédure d'urgence proposée, de sorte qu'un déploiement en temps utile ne serait pas possible. Ceci représenterait de plus un risque pour la crédibilité du Luxembourg auprès de l'OTAN et de l'UE, qui mettent l'accent davantage sur des forces déployables à très courte échéance (« high readiness »). L'alternative à la procédure proposée serait de maintenir l'état actuel, c'est-à-dire de ne pas prévoir la participation à des forces de réaction rapide dans la loi précitée du 27 juillet 1992. Cette participation n'aurait donc pas de base légale prédéfinie et l'intervention du législateur ne serait pas prescrite.

Si le déploiement rapide ne permet pas de prendre un règlement grand-ducal en bonne et due forme comme demandé par le Conseil d'État, il convient de souligner que la procédure d'urgence prévue satisfait à l'exigence la plus importante en ce qu'elle permet d'assurer le contrôle parlementaire. En effet, tous les éléments qui se trouveraient dans le règlement

grand-ducal sont discutés au sein de la commission parlementaire compétente et de la Chambre des Députés. Il s'agit donc plutôt d'une question de forme que de fond.

Au sujet du système dégressif de paiement de la prime de vol, le Conseil d'État lève son opposition formelle. Concernant le nouveau paragraphe 3 de l'article 10*bis* à insérer à la loi précitée du 23 juillet 1952 par l'actuel article 21 du projet de loi, il considère comme « contradictoire de qualifier la gratification dont bénéficie le « personnel navigant non-actif », et qui dès lors par définition n'accomplit plus de vols, de « prime de vol ». ». Il renvoie à son avis complémentaire⁵ sur le projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne, « dans lequel il avait relevé « qu'en règle générale, les primes sont liées à l'exercice d'une charge exceptionnelle, à l'exposition à un risque majeur ou à la sujétion à une contrainte extraordinaire. Le droit à la prime s'éteint généralement lorsque les causes qui ont justifié son octroi viennent à disparaître. ». Pour le Conseil d'État, une dérogation à cette règle ne peut être faite que dans des situations exceptionnelles qui doivent être dûment justifiées. Il rappelle le commentaire de l'article 19 initial du projet de loi, selon lequel « l'octroi de cette prime de vol n'est justifié aussi longtemps que le personnel fait effectivement partie du personnel navigant et effectue régulièrement des vols ou participe à des vols. Par conséquent, effectuer une tâche exclusivement administrative en tant que membre de la composante aérienne, sans maintenir la licence de vol, ne justifie pas l'allocation de la prime de vol. ». Si de tels dispositifs dérogatoires étaient justifiés, au moins faudrait-il veiller à une cohérence des dispositifs en question, notamment en ce qui concerne les conditions d'allocation des primes.

Les auteurs du projet de loi estiment que l'ajout du terme « gratification » peut prêter à confusion, de sorte qu'il est préférable de ne parler que de « prime ».

Quant à la dérogation à la règle que les primes sont liées à l'exercice d'une charge exceptionnelle, à l'exposition à un risque majeur ou à la sujétion à une contrainte extraordinaire, il convient de rendre attentif aux difficultés au niveau du recrutement. Avant d'avoir des candidats pour devenir pilote, il faut trouver des candidats à la carrière de l'officier, sachant que la formation à l'École Royale Militaire de Bruxelles s'étend sur quatre ans. Tous les officiers qui se présentent ensuite pour devenir pilote ne peuvent pas être retenus, puisque tous ne réussissent pas aux tests d'aptitude. En outre, par la suite, le taux d'échec pendant l'entraînement tactique est assez élevé. Les coûts pour la formation d'un pilote s'élèvent à environ 2 millions €. Il est donc crucial de maintenir ce personnel hautement qualifié dans l'Armée, aussi au-delà du statut de personnel navigant actif, et la prime de vol représente un élément important.

Pour ce qui est de la cohérence des dispositifs législatifs, les primes des contrôleurs aériens et du personnel navigant se distinguent justement au niveau des conditions d'allocation. La prime allouée aux contrôleurs aériens, suivant les années d'ancienneté, tient compte des contraintes de la formation longue et exigeante, ainsi que du suivi médical rigoureux. Elle est maintenue au même niveau aussi en cas de perte de licence pour des raisons médicales et/ou opérationnelles. Concernant le personnel navigant, le plan de carrière des pilotes prévoit de voler pendant douze ans jusqu'à obtenir le grade de major et d'être ensuite affecté par l'Armée à un autre poste pour transmettre l'expertise acquise. La prime est destinée à motiver ce personnel de rester dans l'Armée et est allouée de manière dégressive pendant quinze ans. Cette prime est donc limitée dans le temps et elle diminue progressivement. En outre, l'article 10*bis* à insérer à la loi précitée du 23 juillet 1952 prévoit au paragraphe 5 que: « Le personnel navigant actif qui a été membre actif d'un équipage d'aéronef pendant moins de douze ans et qui, de son propre gré, demande une réaffectation à une fonction non navigante ou qui, pour des raisons d'échec professionnel, perd sa qualification aérienne n'a pas droit à la prime. ». Le régime différent prévu par le présent projet de loi par rapport à celui relatif aux licences des

⁵ Doc. parl. N°7344³

contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne se justifie par conséquent.

Les auteurs du projet de loi se rallient au Conseil d'État qui estime utile de reformuler le texte concernant la définition du personnel navigant non-actif, de même que pour ce qui est de ses observations d'ordre légistique.

Discussion

- Se montrant compréhensive pour l'insistance du Conseil d'État concernant la prise d'un règlement grand-ducal en bonne et due forme, Mme Lydia Mutsch (LSAP) approuve néanmoins au nom de son groupe politique l'approche pragmatique proposée par les auteurs du projet de loi qui se traduit par une procédure d'urgence pour la participation du Luxembourg à des forces de réaction rapide, en conciliant la procédure réglementaire avec l'exigence des brefs délais de déploiement.

Remerciant les représentants ministériels pour les explications sur le système dégressif de la prime de vol, l'oratrice donne également à ce sujet l'accord de son groupe politique.

- - Dans le contexte de la procédure d'urgence, M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) souhaiterait être éclairé sur l'absence d'indication du lieu, du nombre de participants et de la durée de l'opération dans le règlement grand-ducal, critique formulée par le Conseil d'État.

Monsieur le Ministre rappelle que la procédure réglementaire est initiée au moment où la décision de principe sur la participation luxembourgeoise à la rotation d'une force multinationale de réaction rapide est prise. Le lieu, le nombre de participants et la durée ne seront connus qu'au moment où la force de réaction rapide doit effectivement intervenir. Ces données sont alors transmises à la Chambre des Députés qui est consultée au niveau de la commission parlementaire compétente et, le cas échéant, par un débat en séance publique. Les données ne font pas l'objet d'un nouveau règlement grand-ducal en raison de la procédure trop longue pour une intervention rapide. Pour Monsieur le Ministre, l'essentiel est la décision politique qui doit être prise en connaissance de cause.

- En ce qui concerne la prime de vol, M. Halsdorf trouve logique de verser une prime de vol au personnel navigant actif et de ne plus payer la prime quand le personnel navigant n'est plus actif. L'orateur pense qu'il convient en outre de relativiser l'argument du risque de voir le personnel hautement qualifié quitter l'Armée pour un emploi mieux rémunéré dans le secteur privé. D'après M. Halsdorf, la situation ne sera plus la même après la pandémie et un emploi sûr dans l'Armée sera apprécié.

Monsieur le Ministre donne à considérer que la formation coûteuse du personnel navigant est entièrement financée par l'État, raison de plus de fidéliser ce personnel. S'il est vrai que toutes les compagnies aériennes ne paient pas des salaires beaucoup plus élevés, l'Armée reste néanmoins dans une situation de compétitivité désavantageuse par rapport au secteur privé.

Une représentante ministérielle confirme que les auteurs du projet de loi avaient initialement suivi la logique de ne plus verser de prime au personnel navigant n'effectuant plus de vols. L'expérience de la Belgique a cependant conduit au changement: en raison de la différence considérable du salaire due à la prime, le personnel navigant belge affecté après la période active à des postes administratifs a continué à effectuer des vols d'entraînement pour conserver le droit à la prime. En raison des coûts énormes de ces vols, qui s'accompagnaient par ailleurs du « blocage » des avions et simulateurs de vol, la prime a été maintenue sous une forme modifiée. Le système dégressif a pour but de fidéliser ces personnes, en général des passionnés de l'aviation, quand elles sont affectées par la hiérarchie à des postes administratifs. Le montant de la prime varie en fonction de la période active du concerné, une

période de douze ans étant prise comme référence. Ainsi, 100% du montant de la dernière prime perçue sont versés pendant les trois premières années après la période active, 80% pendant les deux années suivantes et 60% pendant les deux dernières années. Comme le Luxembourg est de plus en plus engagé dans des projets qui nécessitent une certaine expertise, la prime vise à permettre à l'Armée de continuer à profiter de cette expertise, cette fois non plus au niveau des vols et de l'exécution des projets, mais à celui de la conception des projets.

- - M. Marc Goergen (Piraten) s'intéressant à l'équivalent de la prime en euros, le LtCol Hoffmann fait savoir que le traitement d'un pilote du grade de major se situe entre 5 000 et 6 000 €, majorés pour le commandant de bord d'une prime de 2 000 €. Le salaire d'un commandant de bord de la compagnie aérienne Cargolux se situe entre 13 000 et 14 000 €, auxquels s'ajoutent certaines indemnités. La différence est donc significative. Avant la pandémie, l'armée britannique, au moment du passage vers l'avion militaire MRTT, a vu partir nombre de ses pilotes vers British Airways en raison du salaire beaucoup plus élevé. Pour la même raison, le pilote belge envoyé en Grande-Bretagne pour la formation d'instructeur de MRTT a quitté l'Armée à son retour pour voler pour DHL. Les commandants de bord d'Air France gagnent environ 25 000 € par mois.

La prime de vol s'élève au début à environ 1 200 € par mois et augmente progressivement jusqu'à plus de 2 000 €, pouvant aller jusqu'à 2 500 €.

- Réfléchissant à une possibilité de trouver plus de candidats, M. Goergen souhaiterait savoir si d'autres citoyens UE que des Luxembourgeois peuvent devenir pilote dans l'Armée, en songeant à des pilotes de compagnies aériennes étrangères.

Le LtCol Hoffmann explique que le passage d'un pilote de l'Armée vers une compagnie aérienne civile se fait sans problème, alors que l'inverse n'est pas le cas en raison des exigences plus élevées auxquelles doivent satisfaire les pilotes militaires, telle la capacité de voler à basse altitude pour parachuter des soldats et du matériel, en particulier pendant la nuit avec des « night vision goggles », de même que de voler sous le feu. En raison de ces exigences, la formation du pilote militaire coûte 2 millions €.

Monsieur le Ministre déclare que la question de l'ouverture de la carrière de l'officier (Armée et Police) à des étrangers UE fait l'objet d'une discussion générale, les syndicats s'y opposant clairement. Si le nombre de candidats pourrait certes être plus élevé, il s'avère que la carrière de pilote et de loadmaster est très intéressante pour les Luxembourgeois et constitue un moyen pour rendre l'Armée plus attrayante.

- En réponse à une question de M. Gusty Graas (DP), Monsieur le Ministre renvoie à l'article 10*bis* nouveau à insérer dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire (article 22 du projet de loi), qui indique au paragraphe 2 la valeur indiciaire de la prime de vol.

- En réponse à une question de Mme Stéphanie Empain (déi gréng), le LtCol Hoffmann explique que le personnel navigant luxembourgeois est actif pendant une douzaine d'années, ce qui tient au fait qu'il est intégré dans une unité belge, dont le chef a le grade de major. Au bout d'une douzaine d'années, les membres luxembourgeois atteignent également ce grade. Or, des étrangers ne peuvent pas dépasser au niveau de l'ancienneté ou en grade le commandant de l'unité ni commander celle-ci. En plus, l'officier hiérarchiquement supérieur évalue les subordonnés dans le cadre de leur avancement professionnel et cette évaluation ne peut pas être faite par un étranger. Par ailleurs, l'armée belge retire également son personnel de cette unité après une douzaine d'années, sur base des expériences faites, puisque le personnel a des horaires de travail très irréguliers et présente des signes d'épuisement à partir d'un certain nombre d'années de service et un certain âge.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

Annexe



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Réunion du 25 février 2021

Projet de loi n° 7325 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, et
- 3.) de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la défense

Sommaire

- Déroulement de la procédure
- Récapitulatif des objectifs des amendements parlementaires
- Contenu des amendements parlementaires
- Résumé de l'avis du Conseil d'Etat



Déroulement de la procédure

- 25 juin 2018: dépôt du projet de loi n°7325
- 12 décembre 2018: avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
- 28 février 2019: présentation du projet de loi au sein de la commission parlementaire de la Sécurité intérieure et de la Défense
- 5 avril 2019: avis du Conseil d'Etat
- 30 janvier et 14 mai 2020 : travaux au sein de la commission parlementaire de la Sécurité intérieure et de la Défense
- 22 juin 2020 : adoption des amendements parlementaires
- 19 janvier 2021 : avis complémentaire du Conseil d'Etat



Récapitulatif des objectifs des amendements parlementaires

Pour rappel, les objectifs principaux des amendements étaient les suivants:

- Intégrer les remarques émises par les membres de la commission parlementaire et le Conseil d'Etat
- Renforcer le rôle de la Chambre
- Accroître la transparence concernant la participation luxembourgeoise à des missions
- Assurer que le Luxembourg demeure un partenaire fiable pour ses Alliés, tout en disposant de bases juridiques et de procédures solides
- Respecter les engagements pris au sein de l'OTAN et de l'UE et permettre le déploiement à courte échéance de forces en alerte
- Fidéliser le personnel navigant afin de développer davantage l'expertise dans le domaine aérien au sein de l'Armée



Contenu des amendements parlementaires 1/3

- Introduction d'un débat en séance publique de la Chambre pour certaines missions spécifiques, à savoir le *peace enforcement* et les missions effectuées dans le cadre de groupements multinationaux dont le Luxembourg fait partie et pour lesquelles existe un mandat international
- Création d'une obligation d'information régulière concernant le déroulement ainsi que la fin des missions sur base trimestrielle de la commission parlementaire
- Retour à la procédure réglementaire avec saisine du Conseil d'Etat, mais sans consultation de la Conférence des Présidents. L'avis du Conseil d'Etat n'étant plus obligatoire, l'urgence pourra être invoquée lorsque les conditions sont réunies



Contenu des amendements parlementaires 2/3

- Pour le cas spécifique d'une participation luxembourgeoise au dispositif de forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'UE, le défi consistait suite au retour à la procédure réglementaire de concilier les délais réduits avec la procédure d'autorisation
- Pour rappel, il s'agit de forces qui sont en alerte et susceptibles d'être déployées à très courte échéance, lorsqu'intervient une crise et que le déploiement effectif des forces est décidé au niveau politique le plus élevé
- L'amendement prévoit:
 - D'initier la procédure réglementaire au moment où la décision de principe sur la participation luxembourgeoise à la rotation de telles forces est prise, nonobstant le fait que l'objet précis de l'opération potentielle n'est pas encore connu à ce moment
 - Au moment du déploiement effectif, la décision sera prise par le Gouvernement après consultation de la commission parlementaire. Si en raison de l'objet du déploiement, un débat en séance publique s'impose, ce dernier aura lieu au plus tard endéans les 3 jours suivant la convocation



Contenu des amendements parlementaires 3/3

- Retenir la notion « opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise »
- Modifier le système d'attribution de la prime de vol pour le personnel navigant:
 - A l'instar d'une réforme récente en Belgique et aux régimes dans d'autres pays de l'OTAN, un système dégressif de paiement de la prime est introduit → l'octroi de la prime n'est plus lié au statut "actif" du personnel navigant
 - Ainsi, une personne qui a été membre actif d'un équipage d'aéronef pendant une période déterminée, continuera à percevoir un certain pourcentage du montant de la prime de vol pendant une période définie à partir du moment où elle occupera des fonctions n'impliquant pas la participation à des vols
 - Le but consiste à fidéliser ce personnel hautement qualifié, dans la formation duquel l'Etat a investi des sommes considérables, afin de bénéficier de leur expérience/expertise pour des postes administratifs tout autant importants pour l'Armée mais souvent moins attrayants pour le personnel navigant, en raison d'absence de vols.



Avis complémentaire du Conseil d'Etat 1/4

- L'avis du 22 janvier 2021 **ne contient pas d'oppositions formelles**
- Pour ce qui est du retour à la procédure réglementaire, du renforcement du rôle de la Chambre ainsi que des types de missions visées, le CE « *peut marquer son accord avec ces modifications quant à leur principe étant donné qu'elles renforcent le contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif et qu'elles apportent un certain nombre de clarifications nécessaires* ».
- A cet égard, le CE est également en mesure de lever la première opposition formelle de son avis initial.



Avis complémentaire du Conseil d'Etat 2/4

- En ce qui concerne le cas spécial des forces de réaction rapides, où le RGD sera pris sans que l'objet de l'opération en question ne soit connu, le CE estime « *une telle façon de procéder est inconcevable* », sans pour autant émettre une opposition formelle
- Par ailleurs, au vu de la procédure d'urgence en cas de déploiement effectif de ces forces faisant intervenir le Gouvernement, la commission parlementaire compétente et si l'objet du déploiement l'impose, un débat en séance publique endéans les 3 jours suivant la convocation, le CE ne comprend pas pourquoi un RGD en bonne forme ne pourrait être adopté à ce moment
 - Force est de constater que la prise d'un RGD requiert un certain formalisme et fait intervenir encore des acteurs supplémentaires, de manière à compromettre un déploiement dans les délais requis
 - Ceci constitue un risque sérieux pour le crédibilité du Luxembourg auprès de l'OTAN et de l'UE où l'accent est davantage mis sur des forces déployables à très courte échéance
 - Texte retenu vise à ancrer ce type de déploiement dans la loi OMP, tout en conciliant la procédure réglementaire avec les délais d'urgence indiqués par l'OTAN et l'UE



Avis complémentaire du Conseil d'Etat 3/4

- Par rapport à la prime de vol du personnel navigant, le CE est en mesure de lever l'opposition formelle de son avis initial
- Toutefois, en ce qui concerne le nouveau système dégressif, le CE estime qu'il faut veiller à une certaine cohérence des dispositifs et renvoie au régime prévu par le projet de loi relatif aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne qui diffère du présent régime
- Différence entre ces primes (considérations et conditions) justifie des régimes différents :
 - Pour les contrôleurs, la prime tient compte des contraintes que sont une formation longue et exigeante ainsi qu'un suivi médical rigoureux. L'allocation échelonnée de la prime est maintenue en cas de perte de licence pour des raisons médicales et/ou opérationnelles dûment constatées. La prime est allouée conformément aux années d'ancienneté et ne disparaît pas.
 - Pour le personnel navigant, l'allocation de prime en absence de vols s'explique par la volonté de maintenir au sein de l'Armée ce personnel hautement qualifié même lorsqu'il est souhaité les affecter à des postes administratifs. Contrairement à la prime des contrôleurs, en cas de « perte de licence », la prime de vol n'est plus allouée et le montant de la prime diminue avec le temps de sorte à disparaître après l'écoulement d'une période définie.



Avis complémentaire du Conseil d'Etat 4/4

- En ce qui concerne la définition du personnel navigant non-actif, le CE estime utile de reformuler les dispositifs en question afin de clarifier que le personnel navigant non-actif est celui qui a été membre actif d'un équipage d'aéronef et de ne pas faire référence, dans la définition de cette notion, à la durée d'activité
 - Pour tenir compte de ces observations et clarifier le texte, il est proposé de commencer le paragraphe en question par la définition du personnel navigant non-actif et de se référer ensuite à cette notion prédéfinie
- Le Ministre s'aligne aux observations d'ordre légistique du CE



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la défense

Questions ?