

Commission de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 6 mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 21 décembre 2023 et du 5 février 2024
2. 8068 Projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur
3. 8270 Projet de loi relative aux juridictions militaires et portant
 - 1° modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
 - 2° abrogation de la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code de procédure militaire
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur
4. 8329 Projet de loi portant modification de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Fernand Etgen, M. Franz Fayot (en rempl. de M. Georges Engel), M. Marc Goergen, M. Fernand Kartheiser, Mme Sam Tanson

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Défense

M. Max Dörner, Coordinateur auprès de la Ministre

Mme Nina Garcia, Coordination générale, M. Alex Riechert, Directeur adjoint, Mme Claire Schmit, M. Michael Schuster, de la Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Lëtzebuenger Arméi :

Gen Steve Thull, Chef d'État-Major

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

Après avoir prononcé quelques mots de bienvenue et d'introduction, Monsieur le Président donne la parole à Madame la Ministre pour la présentation des projets de loi.

2. Projet de loi 8068

L'objet de la future loi, dite « loi RICO » (projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation...) est, comme l'indique l'exposé des motifs, « de fixer le cadre légal des compensations en nature et des indemnisations pécuniaires dont bénéficie le personnel de l'Armée du fait de sa participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement et à des activités opérationnelles nationales ». Cette loi abrogera celle 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.

Historique

L'origine du projet de loi remonte à un accord relatif au temps de travail et de repos dans l'Armée, signé le 12 juillet 2019, conclu entre le ministre de la Défense, la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), le Syndicat Professionnel de l'Armée Luxembourgeoise (SPAL) et l'Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois (APOL). Suivant l'exposé des motifs du projet de loi, « Cet accord se situe dans la suite de la transposition de la *directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail* en droit national, et plus particulièrement dans le Statut général.

A côté des dispositions concernant l'aménagement du temps de travail contenues dans l'accord, ce dernier contient un article selon lequel le Ministre de la Défense envisage de proposer un avant-projet de loi tendant à remplacer la loi précitée du 22 avril 2009 ainsi que son règlement grand-ducal afin d'augmenter les compensations en nature (heures de repos)

et l'indemnisation pécuniaire auquel[le]s les membres de l'Armée ont droit pendant la durée de participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement. ».

Les auteurs du projet de loi précisent dans l'exposé des motifs que la participation aux activités visées, c'est-à-dire les activités militaires d'instruction et d'entraînement, ne tombe pas dans le champ d'application de la directive précitée.

C'est seulement après la signature de l'accord qu'on s'est rendu compte que l'augmentation prévue des compensations en nature aurait un effet négatif sur le fonctionnement de l'Armée. Extrait de l'exposé des motifs :

- « • L'augmentation des compensations horaires, telles qu'envisagées par l'accord du 12 juillet 2019 présente un risque considérable pour l'opérationnalité et pour le bon fonctionnement de l'Armée. Ceci notamment à la lumière des grandes périodes d'absence des membres de l'Armée suite à une telle activité militaire ainsi que de l'accumulation de ces heures de compensation.
- Le risque mentionné se trouve renforcé par deux aspects :
 - L'application des dispositions concernant l'aménagement du temps de travail, hors activité militaire spécifique, contenues dans l'accord a obligé l'Armée à effectuer des changements considérables dans l'organisation de travail, notamment avec l'objectif d'éviter un engagement du personnel au-delà des 8 heures par jour. Ainsi, plusieurs activités (garde, instruction de base, formations, etc.) ont dû être réorganisées ou renforcées en personnel, ce qui a conduit en l'absence d'une augmentation substantielle de l'effectif, à un manque de ressources humaines dans d'autres domaines.
 - De même, depuis juillet 2021, avec l'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2021 portant notamment 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 et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, le congé spécial de fin de mission auquel un participant a droit à son retour a considérablement augmenté, s'ajoutant ainsi à l'accroissement des compensations horaires prévues pour participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement. Une comparaison de ces deux régimes de compensations, à savoir pour la participation à une réelle mission d'opération pour le maintien de la paix ou de gestion de crise et pour la participation à un simple exercice ou entraînement préparatoire, a montré l'apparition d'un certain déséquilibre. En effet, la compensation, tant en nature que pécuniaire, d'une participation à une activité militaire d'instruction et d'entraînement, est quasiment identique à celle d'une participation aux missions d'opération pour le maintien de la paix ou de gestion de crise, alors que ces dernières sont associées à un degré beaucoup plus élevé de « hardship », donc de contraintes et de risques.
- Au vu de l'évolution de la situation sécuritaire internationale ainsi que du recours accru à l'Armée dans le cadre national (inondations, COVID-19), la nécessité de disposer d'une Armée flexible et opérationnelle s'est davantage renforcée. ».

Par conséquent, l'augmentation des compensations horaires telle que prévue par l'accord précité du 12 juillet 2019 n'a pas été reprise dans le projet de loi, « le régime de 2009 étant considéré comme approprié et suffisant ». L'indemnisation pécuniaire est par contre augmentée, la proposition du ministre de la Défense ayant été saluée par deux des trois associations professionnelles au bout de négociations intenses. Le 22 juillet 2022, le projet de

loi a été adopté par le Conseil de gouvernement et déposé le 25 août 2022 à la Chambre des Députés.

Contexte

Tout d'abord, le projet de loi représente un élément de la réforme globale et de la modernisation de l'Armée, lesquelles ont été entamées par la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise¹. La future loi remplacera celle 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.

S'agissant ensuite du contexte international, le Luxembourg étant pays membre de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN² et participant dans le cadre de l'effort de défense collectif aussi à la dissuasion, il importe d'assurer que l'Armée reste opérationnelle.

Finalement, l'importance du projet de loi réside dans la spécificité militaire. Selon l'accord de coalition 2023-2028, « Le Gouvernement veillera à accroître l'attractivité de l'armée luxembourgeoise en tant qu'employeur, tout en prenant en compte les spécificités de l'armée au niveau opérationnel et en assurant un environnement de travail adéquat. ».

Objet – Personnel visé – Activités visées

Comme déjà indiqué, l'objet du projet de loi est « de fixer le cadre légal des compensations en nature et des indemnités pécuniaires dont bénéficie le personnel de l'Armée du fait de sa participation à des activités militaires d'instruction et d'entraînement et à des activités opérationnelles nationales ».

Le projet de loi présente plusieurs nouveautés :

- Le champ d'application du régime d'indemnisation et de compensation sera étendu aux soldats volontaires et aux fonctionnaires commissionnés³, le régime actuel ne s'appliquant qu'aux militaires de carrière.

¹ Dossier parlementaire 7880

² Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

³ Exposé des motifs, p. 5 : « La commission militaire constitue un moyen d'engager, pour une durée déterminée et pour une ou plusieurs missions à caractère militaire déterminées, des fonctionnaires de l'État disposant d'une expertise dans des domaines spécifiques (scientifique, technique ou pédagogique). Le personnel commissionné recevra, par arrêté ministériel, un grade militaire correspondant à son niveau académique, ce qui leur [lui] permettra d'être intégré dans la hiérarchie militaire afin de participer à des missions. »

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

« Sous-section 2 – La commission militaire

Art. 106.

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

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

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

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

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

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

Les dispositions de la loi précitée du 22 avril 2009 relatives au service de garde ne sont pas reprises ; les gardes seront dorénavant régies en fonction de leur nature par les dispositions légales respectives. L'exposé des motifs du projet de loi donne comme exemple les gardes faites dans le cadre d'une mission pour le maintien de la paix ; ces gardes sont régies par la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise. La loi en projet s'appliquera par exemple à une garde effectuée dans le cadre d'un exercice militaire.

▪ Le nouveau régime ne s'appliquera plus seulement à une catégorie d'activités militaires, mais à deux catégories :

- aux activités militaires d'instruction et d'entraînement « visant à fournir au personnel de l'Armée les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour maintenir le niveau d'opérationnalité de l'Armée ou pour préparer son déploiement dans une opération ou mission » ; pour ces activités militaires sur le terrain, le personnel aura droit à des indemnités pécuniaires et des compensations en nature ; l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2 précise quelles activités ne sont pas des activités relevant du champ d'application de la future loi ;

- aux activités opérationnelles nationales, lesquelles sont, d'après l'article 6, paragraphe 2 du projet de loi, « les activités dans lesquelles le personnel de l'Armée participe à la protection des points et espaces vitaux du territoire national ou fournit assistance aux administrations publiques et à la population, en temps de crise » ; à ces activités sont assimilées celles « en cas de crise ou de catastrophe en dehors du territoire national afin de contribuer à des coopérations multilatérales et bilatérales avec les pays voisins ».

▪ Les modalités des compensations et indemnités sont déterminées en détail.

▪ Le montant des indemnités pécuniaires est fixé dans le texte de loi.

Régime de travail

Comme indiqué ci-dessus, la directive précitée 2003/88/CE ne s'applique pas aux activités militaires d'instruction et d'entraînement. L'exposé des motifs du projet de loi cite l'article 1^{er}, paragraphe 3 de cette directive, laquelle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive. ». En vertu de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, celle-ci « n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante.

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

Les auteurs du projet de loi mentionnent à l'exposé des motifs également la communication interprétative n°2017/C 165/01 de la Commission européenne concernant la directive 2003/88/CE qui précise que les modalités sur le temps de travail prévues par la directive

Art. 107.

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

Art. 108.

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

2003/88/CE s'appliquent aux activités des forces armées dans des circonstances normales, « mais ne sont plus applicables lorsque des particularités inhérentes à certaines activités, citant précisément les forces armées, s'y opposent de manière contraignante ».

Les activités militaires relevant de la loi en projet ne tombent donc pas dans le champ d'application de la directive 2003/88/CE, laquelle se réfère à l'article 2 de la directive 89/391/CEE, puisqu'« il s'agit soit d'activités ayant les caractéristiques d'une crise ou catastrophe naturelle, lors desquelles un déploiement de l'Armée doit pouvoir se faire sans contraintes au niveau de l'aménagement du temps de travail, soit d'activités ayant pour objet de préparer le personnel de l'Armée à des situations de guerre d'une [de la] façon la plus réaliste possible et lors desquelles il serait contradictoire, voire [~~même~~] irresponsable d'exiger le respect d'un cadre normatif concernant le temps de travail. ».

Compensation en nature

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

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

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

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

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

Indemnisation

Seules les activités militaires d'instruction et d'entraînement supérieures à vingt-quatre heures sont indemnisées. Le montant de l'indemnisation est déterminé sous forme de points indiciaires.

Pour les militaires de carrière et les fonctionnaires commissionnés, l'indemnisation augmente significativement et pour les soldats volontaires, la future loi introduit l'indemnisation. (cf. annexe p. 11)

Les auteurs du projet de loi expliquent au commentaire de l'article 4 la différence d'indemnisation entre les militaires de carrière, ainsi que les fonctionnaires commissionnés, d'une part, et les soldats volontaires, d'autre part, par le niveau d'expertise et de responsabilités des premiers et le statut différent. Les soldats volontaires ne sont pas des fonctionnaires de l'État, mais engagés par contrat à durée déterminée. Leur service militaire se base sur le volontariat et « consiste plutôt en un apprentissage pour pouvoir, par après, accéder à une carrière militaire » ou, par le biais de la période de reconversion, en une préparation à d'autres débouchés professionnels.

Le commentaire de l'article 4 précise que la valeur du point indiciaire pour l'indemnisation des soldats volontaires est déterminée, parce que ceux-ci perçoivent encore une solde exprimée en euros et qu'aucune valeur indiciaire n'a encore été déterminée.

Importance du projet de loi

Les constats suivants s'imposent :

1. L'exécution de l'accord précité du 12 juillet 2019 mène à des dilemmes en raison du nombre élevé d'heures de repos, constat déjà fait par le ministre de la Défense précédent. L'article 8, paragraphe 1^{er}, première phrase du projet de loi dispose qu'« Au moins un tiers des heures de compensation sont à prendre dans les trente jours qui suivent la fin de l'activité. », ceci pour éviter que la maintenance du matériel utilisé soit négligée. En effet, avec l'accord du 12 juillet 2019, pour assurer une maintenance appropriée du matériel après l'activité tout en respectant le temps de repos, les heures nécessaires devraient être comptabilisées comme heures prestées pour l'activité.
2. Aux heures de compensation en nature en vertu de la loi en projet s'ajoute depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 2 juin 2021 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 et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise le congé spécial auquel les participants à ces missions ont droit à leur retour, ce congé ayant considérablement augmenté.

De surplus, en raison de la situation de sécurité actuelle, l'OTAN exigeant des troupes plus robustes et plus flexibles, la Lëtzebuenger Arméi participe à de nombreux exercices et les heures d'entraînement ont doublé. L'accumulation d'heures de compensation qui en résulte influe sur l'opérationnalité de l'Armée, puisque le personnel est moins disponible pour d'autres missions.

3. Pour assurer la disponibilité de l'Armée, les activités opérationnelles nationales devraient alors être réduites. Or, l'Armée intervient sur le territoire national non seulement pour les cérémonies, mais effectue de nombreuses missions et a été particulièrement engagée dans le contexte de la crise du Covid-19 et des inondations.

En conséquence, le ministre de la Défense précédent a décidé en 2022 de ne pas reprendre tel quel le régime de compensation prévu par l'accord précité du 12 juillet 2019, mais de maintenir celui de 2009. En contrepartie, un compromis a été négocié avec les représentations du personnel, consistant en une augmentation substantielle de l'indemnisation pécuniaire pour le personnel militaire de carrière et les fonctionnaires commissionnés et l'introduction de l'indemnisation pécuniaire pour les soldats volontaires, « dans un esprit visant à concilier opérationnalité, bon fonctionnement de l'Armée luxembourgeoise et bien-être du personnel de l'Armée », comme l'indique l'exposé des motifs.

La nouvelle loi apportera à l'Armée un gain en flexibilité d'organisation et en disponibilité du personnel militaire et améliorera par là son opérationnalité.

3. Projet de loi 8270

Madame la Ministre fait savoir que les autorités judiciaires ont rendu leurs avis⁴, lesquels seront transmis à la Chambre des Députés et au Conseil d'État.

Ce projet de loi, déposé le 10 juillet 2023 à la Chambre des Députés, est une conséquence de la révision constitutionnelle du Chapitre VI.- De la Justice, puisque le chapitre VII de la nouvelle

⁴ Avis de la Cour supérieure de Justice (doc. parl. 8270¹), avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (doc. parl. 8270²), avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (doc. parl. 8270³), avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg (doc. parl. 8270⁴), avis du Parquet près le Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (doc. parl. 8270⁵)

Constitution ne prévoit pas de juridictions militaires. Le besoin « de maintenir l'application exclusive du droit pénal militaire par des juridictions spécialisées » persiste toutefois, comme l'indiquent les auteurs du projet de loi à l'exposé des motifs, ajoutant qu'il convient aussi « d'éviter toute insécurité juridique quant au sort des tribunaux militaires actuels ».

L'objet de la loi en projet est « de créer au sein de l'ordre judiciaire luxembourgeois des juridictions militaires spécialisées, exclusivement compétentes en matière de droit pénal militaire ». La loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code de procédure militaire est devenue obsolète et sera abrogée. La loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code pénal militaire nécessite une modification d'envergure, incluant « des analyses plus approfondies », pour être adaptée « au cadre légal, politique et social actuel ». Le dépôt du projet de loi afférent était prévu postérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Le projet de loi 8270 se limite donc à « proposer la création de juridictions militaires à double degré de juridiction et exclusivement compétentes en la matière ». Les attributions de celles-ci et les modalités de procédure feront l'objet d'un projet de loi ultérieur. Dans l'attente de ce texte, les dispositions du Code de procédure pénale sont applicables (article 1^{er} du projet de loi modifiant l'article 56*bis* de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire).

Le Conseil d'État attend le dépôt du projet de loi relative aux attributions des juridictions militaires et aux modalités de procédure avant de rendre son avis sur chacun de ces textes.

Madame la Ministre annonce ce dépôt pour l'an prochain, où elle présentera les textes en détail.

La nécessité de juridictions militaires découle de la différence entre les missions du personnel militaire et celles des autres fonctionnaires. L'Armée remplit souvent ses missions en temps de crise, dans des situations d'urgence au niveau national et international, ce qui exige une discipline particulière dans l'exécution des obligations militaires. Si un militaire ne remplit pas ses obligations, cela peut avoir de lourdes conséquences pour la sécurité, aussi celle de la société. Les missions des militaires ne sont pas comparables aux tâches des autres fonctionnaires.

Actuellement, les juridictions militaires représentent un ordre juridictionnel spécifique. Le projet de loi prévoit leur intégration dans l'ordre juridictionnel judiciaire, dont elles constitueront une partie spécialisée au même titre que les tribunaux du travail. Certains faits pénaux ne peuvent au fond naître que dans un contexte militaire, tels la désertion et le sabotage. Les auteurs du projet de loi suivent nos voisins « qui disposent chacun d'un catalogue d'infractions pénales militaires et de formations spécialisées des juridictions de droit commun compétentes en la matière ».

Le projet de loi prévoit dans son article 1^{er}, concernant l'article 54 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la création d'un Tribunal militaire comme section du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et, concernant l'article 54*bis* nouveau de la même loi, la création d'une Chambre d'appel militaire au sein de la Cour d'appel. Comme exposé ci-dessus, la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code de procédure militaire sera abrogée et la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code pénal militaire modifiée à fond, puisqu'elle contient encore, par exemple, dans son article 8 comme peine militaire en matière criminelle les travaux forcés à perpétuité.

4. Projet de loi 8329

L'objet principal de ce projet de loi consiste à redresser un oubli survenu dans la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

La loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire disposait à l'article 20, paragraphe 2 qu'un règlement grand-ducal déterminerait « le statut des volontaires, y compris leurs conditions de recrutement, d'admission et de renvoi, de formation et d'avancement, la durée de leur engagement et leur rémunération » et, au deuxième tiret de ce paragraphe, que ce règlement pourrait « prévoir une prime de démobilisation et en fixer le montant, les modalités de paiement et les conditions à remplir par les bénéficiaires ». Le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 2008 déterminant le statut des volontaires de l'armée a mis en exécution cette disposition.

La loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire a été abrogée par la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, laquelle a augmenté la période militaire, jusque-là 36 mois, à 48 mois (article 81, paragraphe 1^{er}). En outre, la prime de démobilisation est depuis lors réglée par la loi, précisément à l'article 100 de la loi de 2023. L'article 100, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o pose comme première condition d'obtention de la prime de démobilisation l'accomplissement d'au moins quarante-huit mois de service volontaire, excepté le cas de la révocation sans préavis de l'engagement ou du rengagement.

En vertu de l'article 117 de la loi du 7 août 2023, disposition transitoire, le soldat volontaire en période militaire au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pouvait opter endéans six mois de prolonger son engagement initial d'un an. Il a toutefois été oublié, comme l'exposent les auteurs du projet de loi au commentaire de l'article 3, « de préciser que les soldats volontaires au service de l'Armée avant l'entrée en vigueur de ladite loi [loi du 7 août 2023] continueront à bénéficier d'une prime de démobilisation selon les dispositions antérieures, à savoir après un engagement de trois ans. En effet, il n'y avait aucune intention lors de l'élaboration de la loi en question de modifier les dispositions applicables aux soldats volontaires déjà au service de l'Armée. Afin de ne pas leur porter préjudice en raison de cette erreur, le projet de loi vise à rétablir à leur intention le bénéfice de la prime de démobilisation après une durée d'engagement de trois ans. ».

Des redressements mineurs sont en même temps faits par le texte.

Discussion

Projet de loi 8068

- Saluant les améliorations pour le personnel de l'Armée, M. Marc Goergen (Piraten) voudrait connaître la raison pour laquelle une des trois associations professionnelles n'a pas approuvé la proposition du ministre de la Défense précédent, à savoir de n'augmenter que l'indemnisation pécuniaire et de ne pas reprendre dans la future loi l'augmentation des compensations horaires telle que prévue par l'accord précité du 12 juillet 2019, donc de garder pour la compensation en nature le régime de la loi actuelle précitée du 22 avril 2009.

Madame la Ministre explique que l'accord du 12 juillet 2019, signé par son prédécesseur, représente une étape intermédiaire vers une amélioration fondamentale de la situation du personnel de l'Armée. L'oratrice comprend que l'association professionnelle en question tient éventuellement à cet accord. Or, le projet de loi est le résultat d'une profonde analyse interne par l'Armée et de nombreuses entrevues et négociations intenses avec les associations professionnelles, puisqu'il s'est avéré que la compensation horaire prévue par l'accord précité compromettrait considérablement l'opérationnalité et le bon fonctionnement de l'Armée. Regrettant que l'une des représentations du personnel de l'Armée ne soit pas d'accord avec la proposition faite, Madame la Ministre est néanmoins persuadée que celle-ci est très favorable à toutes les catégories de personnel.

- Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaiterait connaître la position ministérielle sur les critiques formulées par le SPAL, lequel voit notamment une inconstitutionnalité par le non-respect du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, puisque « dans une situation tout à fait comparable, une nette distinction est opérée en matière de compensation entre les militaires de carrière et les volontaires de l'Armée. En effet, selon le texte proposé un volontaire de l'Armée n'aurait droit qu'à la moitié des compensations en nature dévolues aux militaires de carrière, les indemnités pécuniaires étant elles aussi sensiblement réduites au détriment des volontaires ».

Le manque d'effectif étant à l'origine de toute la problématique, « Comme discuté au cours des dernières réunions avec le Ministre de la Défense », le SPAL propose une solution « qui respecte à la fois la jurisprudence récente que les principes constitutionnels luxembourgeois et européen tout en préservant les acquis sociaux inscrits dans les dispositions statutaires ». Le SPAL se base sur la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-742/19 du 15 juillet 2021, selon laquelle la directive 2003/88/CE précitée ne s'appliquerait pas au personnel militaire dans des situations bien définies. Cela signifie donc que cette directive « n'exclut nulle part d'office les activités militaires en question de son champ d'application », mais en vertu de son article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 1^{er} : « 3. La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive. ». L'article 2, paragraphe 2 de la directive 89/391/CEE prévoit que : « 2. La présente directive n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante. Dans ce cas, il y a lieu de veiller à ce que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de la présente directive. ».

Pour le SPAL, « Il en découle d'abord que les règles européennes sont donc toujours applicables en principe. Ensuite, dans le cas où des particularités inhérentes aux activités concernées s'opposeraient de manière contraignante à l'application [d]esdites règles, il faudra tout de même respecter les objectifs de la directive – c'est-à-dire les principes fondamentaux établis par celle-ci – tout en pouvant seulement déroger sur certains points à ces règles. ».

Concernant les activités militaires en cause, il faut faire la différence entre les différentes périodes. Pendant l'activité elle-même, il peut être dérogé aux règles générales d'aménagement du temps de travail, donc à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, précisément au chapitre 7 relatif à la durée de travail. Au contraire, pendant les périodes antérieure et postérieure à l'activité militaire, une dérogation à ces règles n'est pas possible. En plus, « toutes les périodes au cours desquelles des prestations de travail sont réellement effectuées, et même les périodes de garde dormante durant lesquelles aucun travail effectif n'est accompli, doivent être intégralement considérées comme du temps de travail conformément à la directive 2003/88/CE, et être rémunérées (à un taux réduit pour les heures de repos, le cas échéant) en tant que telles ».

La solution consiste pour le SPAL à « traiter la matière selon les dispositions statutaires actuelles régissant les heures supplémentaires avec, le cas échéant, les suppléments y prévus ».

Madame la Ministre fait savoir que la jurisprudence invoquée a été analysée en détail par le ministère et qu'aucune incompatibilité n'a été constatée. À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi se basent également sur la jurisprudence de la CJUE, suivant laquelle « l'exclusion du champ d'application de la directive 2003/88/CE [ne] s'applique uniquement « dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des

mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint. Il doit en aller ainsi lors de catastrophes naturelles ou technologiques, d'attentats, d'accidents majeurs ou d'autres événements de même nature, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si toutes les règles énoncées par la directive-cadre sur la santé et la sécurité et la directive sur le temps de travail devaient être observées ». ».

Les auteurs soulignent que c'est dans cet esprit que l'accord du 12 juillet 2019 prévoit explicitement la non-application de ses dispositions dans les situations décrites par la CJUE, « l'accord ayant été pris en parfaite harmonie avec la directive 2003/88/CE.

En ce qui concerne l'égalité devant la loi, Madame la Ministre répète que les nouvelles dispositions légales apporteront une nette amélioration pour le personnel de l'Armée. La différence de traitement entre le personnel militaire de carrière et les soldats volontaires se justifie, comme décrit au commentaire des articles⁵, en raison du niveau d'expertise, du niveau de responsabilités attribué aux concernés et du statut différent : « Contrairement aux militaires de carrière, les soldats volontaires sont engagés par contrat à durée déterminée et ne sont pas des fonctionnaires de l'État. Comme leur dénomination le précise, il s'agit d'un service militaire basé sur le volontariat, qui leur attribue un statut spécifique, sans pour autant pouvoir être assimilé à un militaire de carrière. L'engagement du soldat volontaire consiste plutôt en un apprentissage pour pouvoir, par après, accéder à une carrière militaire. L'engagement en tant que soldat volontaire peut sinon être vu, par le biais de la période de reconversion, comme une préparation à d'autres débouchés professionnels. ». Il convient de tenir compte de ces différences, l'oratrice ajoutant que la solution proposée est l'aboutissement de longues négociations de son prédécesseur avec les représentations du personnel de l'Armée, dont deux soutiennent le compromis et, tout comme la hiérarchie de l'Armée, attendent avec impatience sa mise en œuvre.

- Mme Simone Beissel (DP) souligne la grande importance de la future loi qui contribuera par l'amélioration significative de la situation du personnel de l'Armée à augmenter l'attractivité de celle-ci, ce qui s'avérera utile au recrutement.

- M. Alex Donnersbach (CSV) voudrait connaître la raison de l'absence d'indemnisation et de compensation pour les soldats volontaires sous le régime légal de 2009.

Le Gen Thull explique que les indemnisations et compensations en vertu de la loi du 22 avril 2009 ont globalement été inexistantes et que le soldat volontaire a été considéré sous ce régime tout simplement comme corvéable à merci, ce qui n'est évidemment pas bien. Cependant, en pratique, après une activité militaire, il a été de coutume d'accorder aux soldats volontaires une récupération, néanmoins légèrement en-dessous de celle prévue par le projet de loi. Le nouveau texte présente l'avantage pour les soldats volontaires de déterminer avec précision la compensation en nature et d'introduire supplémentaires une indemnisation pécuniaire.

- À une question de M. Marc Goergen s'enquérant si la commission militaire permet de trouver plus facilement des médecins qui veulent s'engager dans l'Armée, alors que l'Armée a des difficultés d'en recruter en raison de la rémunération considérée comme peu attractive pour médecins dans la Fonction publique par rapport au secteur privé, le Gen Thull répond qu'il ne faut pas confondre les deux types de médecins travaillant au profit de l'Armée. Le premier type de médecin est un médecin avec un statut militaire. En tant que tel, il reçoit

⁵ Cf. p. 6 sous « Indemnisation »

comme fonctionnaire de l'État le traitement, ainsi que les compensations prévus par son statut militaire. Le second type de médecin, celui avec un statut civil⁶, qui a été commissionné et qui est d'accord pour prester ses services dans le cadre d'activités militaires rentrant dans le champ d'application du projet de loi 8068, a droit, à travers sa commission militaire, aux mêmes indemnités et compensations que le personnel militaire de carrière. C'est exactement pour ce second type de médecin que le projet de loi crée l'avantage de pouvoir dorénavant être compensé pécuniairement et en nature exactement de la même façon que le premier type de médecin. À noter toutefois que la commission militaire ne change rien en ce qui concerne la rémunération de base des médecins.

*

La commission désigne son président, M. Guy Arendt, rapporteur du projet de loi 8068.

*

Projet de loi 8270

- Mme Simone Beissel exprime sa satisfaction sur la création de juridictions militaires au sein de l'ordre judiciaire.

- M. Marc Goergen s'intéresse à la protection des lanceurs d'alerte, la question se posant de savoir si la future loi ne sape pas celle du 16 mai 2023 portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Madame la Ministre indique que des réflexions n'ont pas été menées à ce sujet lors de l'élaboration du projet de loi, mais une analyse juridique peut toujours être faite et présentée ensuite à la commission.

- Remerciant Madame la Ministre pour la présentation, M. Fernand Kartheiser (ADR) rend attentif à la position divergente de l'ADR qui prévoit dans sa proposition de révision constitutionnelle⁷ la réinsertion des juridictions militaires dans la Constitution.

Quant à la raison d'être d'une justice militaire, Madame la Ministre a déjà indiqué que certaines infractions pénales ne peuvent au fond naître que dans un contexte militaire. S'y ajoute le principe fondamental en droit militaire, selon lequel « La loi suit le militaire à l'étranger. », pour qu'il soit garanti que les infractions commises par des militaires lors d'un déploiement à l'étranger sont poursuivies par les juridictions de son pays.

Dans ce contexte et dans le cadre de la modification d'envergure de la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code pénal militaire, l'orateur lance l'appel à Madame la Ministre d'examiner également l'aspect de la police militaire. Il ne peut y avoir ni d'enquête ni de poursuite dans le domaine militaire sans accompagnement expert de la police militaire. Jusqu'à présent, ce volet n'est pas clairement réglé.

De même, il importe de clarifier le rôle de l'auditeur militaire. Une justice militaire étant indispensable, il faut que les rôles de l'accusateur et du défenseur soient clairement séparés. Jusqu'à présent, la sécurité juridique et les droits de la défense dans le domaine militaire ne sont pas assurés comme ils devraient l'être dans un État de droit.

⁶ Selon l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2, dans sa version actuelle, du projet de loi 8068, il s'agirait d'un médecin civil ayant le statut de fonctionnaire de l'État.

⁷ Doc. parl. 8312, article 47 modifiant l'article 101 de la Constitution

Au sujet des lanceurs d'alerte, le député rappelle qu'il est interdit à un militaire d'exécuter un ordre constituant une violation des droits de l'Homme et le militaire ne peut pas être poursuivi en raison de la non-exécution d'un tel ordre.

L'action d'un lanceur d'alerte qui met en danger d'autres personnes de l'Armée constituée, le cas échéant, une infraction.

Il va de soi que les exigences militaires en matière de sécurité, dans le sens du secret militaire, ne doivent pas être compromises.

*

La commission désigne son président, M. Guy Arendt, rapporteur des projets de loi 8270 et 8329.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Présentation de trois projets de loi



Présentation de trois projets de loi

Commission de la Défense
6 mars 2024



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense



- Projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde (PL 8068)

- Projet de loi relative aux juridictions militaires et portant
 - 1° modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
 - 2° abrogation de la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code de procédure militaire(PL 8270)

- Projet de loi portant modification de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise (PL 8329)



- Projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde (PL 8068)



➤ Historique

- Loi du 22 avril 2009
- Accord « Régime de travail » du 12 juillet 2019
- Janvier à juillet 2022: négociation du texte de l'avant-projet de loi
- 22 juillet 2022: adoption du projet de loi par le Conseil de gouvernement
- 25 août 2022: dépôt du projet de la loi à la Chambre des députés
- Différents avis
 - 13 juillet 2022: APOL
 - 17 octobre 2022: CHFEP et SPAL
 - 16 novembre 2022: L-E-O
- En attente de l'avis du Conseil d'État



➤ Contexte

- Réforme et modernisation de l'Armée
 - remplace la loi du 22 avril 2009
- Contexte international
- Spécificité militaire



➤ Objet

- Compensations en nature et indemnités pécuniaires pour la participation à des activités militaires d’instruction et d’entraînement et à des activités opérationnelles nationales:
 - Etendre le champ d’application des compensations et indemnités aux soldats volontaires et aux personnes commissionnées;
 - Actualiser et préciser les activités militaires en question;
 - Fixer plus en détail les modalités concrètes des compensations et indemnités;
 - Revaloriser les indemnités pécuniaires.



➤ Personnel visé

- Militaires de carrière
- Militaires commissionné·es
- Soldat·es volontaires



➤ Activités visées

- Activités militaires d'instruction et d'entraînement
- Activités opérationnelles nationales

Ces activités ne sont pas à confondre avec une opération de maintien de la paix (OMP)!



➤ Régime de travail

- Les activités visées se situent d'un point de vue juridique en dehors de la directive 2003/88/CE.



➤ Compensation en nature

Cadres + pers. commissionné

	Loi 2009	Projet de loi 8068
par jour ouvrable	4	4
par jour chômés ou férié	8	8
Total:		
<i>1 semaine</i>	4.5 jours de récupération	4.5 jours de récupération
<i>1 mois (30 jours)</i>	19 jours de récupération	19 jours de récupération

Soldat·es volontaires

	Loi 2009	Projet de loi
par jour ouvrable	0	2
par jour chômés ou férié	0	4
Total:		
<i>1 semaine</i>	0 jours de récupération	2.25 jours de récupération
<i>1 mois (30 jours)</i>	0 jours de récupération	9.5 jours de récupération



➤ Indemnisation

Cadres + pers. commissionné

	Loi 2009	Projet de loi 8068
par jour	71 à 80 EUR	137.81 EUR
Total:		
<i>1 semaine</i>	497 à 560 EUR	964.67 EUR
<i>1 mois (30 jours)</i>	2130 à 2400 EUR	4134.3 EUR

Soldat-es volontaires

	Loi 2009	Projet de loi
par jour	0 EUR	90.34 EUR
Total:		
<i>1 semaine</i>	0 EUR	632.38 EUR
<i>1 mois (30 jours)</i>	0 EUR	2710.20 EUR



➤ Importance de ce projet de loi

- Constats:

1. Exécution des stipulations de l'accord de 2019 mène à des dilemmes (durée exercices vs soin du matériel après exercices)
2. Exercices plus nombreux suite aux nouvelles exigences de l'environnement sécuritaire
 - doublement des heures d'entraînement 2021-2023 mène à des absences croissantes pour cause de récupération
3. Sans diminution des engagements sur le territoire national, l'accord de travail diminue la disponibilité du personnel militaire



➤ Importance de ce projet de loi

- Améliorations:
 1. Gain en flexibilité d'organisation
 2. Gain en disponibilité du personnel militaire→ meilleure opérationnalité



- Projet de loi relative aux juridictions militaires et portant
 - 1° modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
 - 2° abrogation de la loi du 31 décembre 1982 concernant la refonte du code de procédure militaire
- (PL 8270)



➤ Historique

- 21 juin 2023: adoption du projet de loi par le Conseil de gouvernement
- 10 juillet 2023: dépôt du projet de la loi à la Chambre des députés
- 18 juillet 2023: mise en suspens de l'analyse du Conseil d'État



- Juridictions militaires et leur fonctionnement régis par deux lois de 1982
- Révision de la Constitution ne prévoit plus de juridictions militaires comme ordre distinct
 - Projet de loi prévoit leur intégration dans l'ordre judiciaire
 - Volet procédural à déterminer et Code pénal militaire à moderniser
- Besoin de l'Armée de disposer de juridictions propres



- Projet de loi portant modification de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise (PL 8329)



➤ Historique

- 6 octobre 2023: adoption du projet de loi par le Conseil de gouvernement
- 13 octobre 2023: dépôt du projet de la loi à la Chambre des députés
- 22 décembre 2023: avis de la CHFEP
- En attente de l'avis du Conseil d'État



➤ Le texte vise à

- permettre aux soldat·es volontaires engagé·es avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de continuer à obtenir une prime de démobilisation après 36 mois de service;
- redresser plusieurs erreurs mineures (grammaire, oubli, terminologie).



Questions ?