

**N° 5938<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****portant réglementation des compensations et récupérations  
en faveur du personnel militaire de carrière pour sa partici-  
pation aux entraînements et instructions militaires ainsi  
qu'au service de garde**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(9.12.2008)

Par dépêche du 17 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

Le dossier ne comporte cependant pas de fiche financière. S'il est évident que les auteurs du projet de loi sous examen ne peuvent pas fournir une évaluation précise des dépenses engendrées du chef d'entraînements et d'instruction pour l'année 2010, il aurait néanmoins dû être possible de fournir une évaluation pour les dépenses que la loi aurait engendrées si elle avait été en vigueur au cours de deux ou de trois exercices budgétaires passés.

Le projet sous examen a pour objet de créer une base légale solide sur laquelle s'appuieront les compensations (en temps et en argent) auxquelles ont droit les militaires de carrière du fait de leur participation à des activités qui sont considérées comme prestations de service hors norme. Ces activités sont, d'après l'exposé des motifs, la participation à des „exercices ou manœuvres“ alors que le texte même du projet sous examen parle de „entraînements et instructions militaires“ auxquelles la législation sur les prestations de travail supplémentaires ne fournit en effet pas un cadre approprié.

Si la loi prend le soin de définir des prestations extraordinaires bénéficiant d'une rémunération extraordinaire qui se greffe sur le traitement normal, le Conseil d'Etat estime qu'il est primordial que la tâche ordinaire du personnel militaire soit à son tour définie, de façon à clarifier la contrepartie ordinaire du traitement ordinaire. Sans cette clarification de la tâche normale, le cercle des prestations considérées comme n'étant pas normales peut se prêter à des exercices de flexibilisation illimités. S'il a été possible de déterminer ce qui rentre dans la tâche normale du personnel administratif, il doit aussi être possible de déterminer ce qui rentre dans la tâche normale du personnel militaire.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES****Observation préliminaire**

En vertu des articles 96 et 99 de la Constitution, „Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi“ et „Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale“. Effectivement, l'article 32(3) de la Constitution prévoit que „Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi“. En vertu de l'arrêt No 18/05 du 21 novembre 2003 de la Cour constitutionnelle, „il est satisfait à la réserve constitutionnelle, si la loi se borne à tracer les grands principes; elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations spécifiques“.

Malgré cette ouverture, un cadre formel précis doit donc être mis en place par le projet de loi sous examen si l'intervention ultérieure d'un règlement grand-ducal d'exécution doit être rendue possible. Cette intervention ne sera possible que si, et dans la mesure où, le législateur trace au moins les grands principes dont l'exécution de détail est confiée au Grand-Duc par une mention expresse dans le texte de la loi. Qui plus est, l'intervention d'un règlement ministériel pour préciser davantage le règlement grand-ducal est exclue dans les matières réservées.

Il faut donc que la rédaction du texte du projet de loi sous examen soit suffisamment précise et détaillée si l'intervention du règlement grand-ducal, qui a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat simultanément avec le projet de loi, doit avoir une base constitutionnelle satisfaisante.

#### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat estime que les notions d'„entraînement militaire“ et d'„instruction militaire“ devraient être définies par le texte de la loi en projet. Il s'agira en particulier de tracer un cadre textuel afin qu'il soit possible de décider, dans une situation donnée, si l'on est en présence d'un entraînement et d'une instruction susceptible de donner lieu à une compensation, ou non. Les notions d'exercice et de manœuvre sont-elles comprises dans les deux autres ou non? Le terme d'„instruction“ paraît trop large, en ce qu'il semble englober des activités journalières et tout à fait normales des militaires de carrière qui ne sauraient fournir la base à une indemnisation extraordinaire, en dehors du traitement mensuel.

Le texte légal devrait préciser aussi que les prestations extraordinaires donnant lieu à compensation ou récupération peuvent se dérouler sur le territoire national aussi bien qu'à l'étranger. Le texte de l'article 1er du projet de loi sous examen n'exclut pas l'extension à l'étranger, mais il serait prudent de mentionner les deux situations expressément dans le texte.

#### *Article 2*

Par référence à l'observation préliminaire, il est essentiel que la notion de „récupération“ soit précisée dans le texte de la future loi. La lecture conjointe du projet de loi sous examen et du projet de règlement grand-ducal qui a été soumis simultanément à l'avis du Conseil d'Etat autorise l'interprétation que la „compensation en nature“, c'est-à-dire l'allocation d'une période de non-service, constitue la „récupération“ du temps presté au-delà de ce qui aurait été la durée normale du service.

Si cette interprétation était correcte, il serait nécessaire d'apporter les clarifications utiles dans le texte de la future loi.

#### *Article 3*

En raison des considérations qui figurent dans l'observation préliminaire, il faudrait que les auteurs du projet de loi précisent le cadre temporel des exercices et instructions. La simple mention de la „durée“ (supérieure ou égale à vingt-quatre heures) d'un exercice ou d'une instruction laisse ouvertes trop de questions pour être utile. Qu'est-ce à dire qu'un exercice qui se déroule vendredi, le 17 octobre 2008, de 00.00 heures à 24.00 heures, si les prestations de service des militaires à indemniser se situent dans une partie seulement de cette durée? La durée de la participation d'un agent déterminé à un exercice militaire est pour le moins aussi importante que la détermination de la durée de l'exercice lui-même. Le texte sous examen ne fait pas de distinction entre jours de semaine et jours de week-end, ni jours fériés. L'omission signifie-t-elle une intention ou un oubli?

L'apparition du „service de garde“ dans la dernière phrase de l'alinéa 2, après une mention dans l'intitulé du projet de loi, fournit-elle une sorte de confirmation que le „service de garde“ – qui reste à définir lui aussi – ne donne-t-elle lieu ni à compensation matérielle ni à récupération? Une règle claire et précise préviendrait les difficultés auxquelles peut donner l'élimination par implication.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la fixation, par autorité de la loi, d'un montant maximal et avec l'abandon à un règlement grand-ducal de la fixation du montant précis alloué.

Pour ce qui est du quatrième alinéa, le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec le caractère non imposable de l'indemnité compensatoire. Puisqu'il s'agit manifestement d'une indemnisation, donc d'une rémunération, pour services prestés au-delà des services normaux rémunérés par le traitement, il faut que l'indemnisation soit soumise à impôt.

#### *Article 4*

La précision apportée par ce texte est essentielle, puisqu'elle prévient une interprétation contraire.

Le libellé ne suscite pas d'observation.

En se référant à son avis de ce jour relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités de l'examen spécial prévu par la loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, le Conseil d'Etat propose par la suite – sous forme d'un nouvel article à ajouter au projet de loi sous examen – le texte d'un passage à insérer dans la loi du 21 décembre 2007 mentionnée ci-dessus, passage destiné à fournir la base légale sur laquelle s'appuyera l'examen de passage de l'agent visé entre le statut d'employé et celui de fonctionnaire:

„**Art. 5.** Le texte de l'article 27, point 1 de la loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et modifiant

- a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
- b) la loi modifiée du 28 juillet 1973 réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité,
- c) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat,
- d) la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales,
- e) la loi du 31 mai 1999 portant création de la police grand-ducale et d'une inspection générale de la police,
- f) la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat

est remplacé par le texte suivant:

„1° Sous condition de réussir à l'examen spécial dont les conditions et modalités sont fixées par règlement grand-ducal, et à condition de remplir les conditions de l'article 2, paragraphe 1er, points (a) et (f) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'employée de l'Etat licenciée en sciences commerciales et consulaires engagée depuis le 1er mai 1998 peut être nommée à la fonction de l'attaché de gouvernement de la carrière supérieure de l'administration avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage et de l'examen de fin de stage. En vue de l'application des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, sa première nomination dans la carrière supérieure de l'administration est censée être intervenue le 31 juillet 2000.“ “

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

