

Projet de loi

portant modification :

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(19 janvier 2021)

Par dépêche du 22 juin 2020, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par Commission de la sécurité intérieure et de la défense.

Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire des amendements ainsi que d'une version coordonnée des trois lois que le projet de loi vise à modifier reprenant les propositions du Conseil d'État en caractères italiques et les ajouts proposés par la commission parlementaire en caractères soulignés.

Observation préliminaire

Le Conseil d'État prend acte des observations liminaires de la commission. Il souhaite toutefois attirer l'attention de la commission sur le fait que le texte coordonné 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 comporte plusieurs modifications qui ne sont pas reprises dans le dispositif de la loi en projet. Il en est notamment ainsi des modifications entreprises à l'endroit des articles 11, paragraphes 2 et 3, 14, paragraphe 2, 24, paragraphes 1^{er} et 4, 25, 28, paragraphe 2, et 29 de la loi précitée du 27 juillet 1992. Le Conseil d'État note que parmi les modifications effectuées au texte coordonné de la loi précitée du 27 juillet 1992 figurent notamment celles ayant trait à la dénomination des ministres visés dans la même loi. Si les auteurs entendent procéder à de telles modifications, il convient de veiller à ce que ces modifications figurent également dans le dispositif du projet de loi sous avis et non seulement dans le texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier. Le projet de loi sous revue est dès lors à compléter afin de rendre compte de l'ensemble des modifications que la

commission entend entreprendre à l'endroit de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen a pour objet de modifier l'intitulé du projet de loi. Le Conseil d'État note que les auteurs attachent « une importance primordiale à la notion d'opérations pour le maintien de la paix » qu'ils maintiennent dès lors et complètent par les notions de « opérations de prévention » et « opérations de gestion de crise ». Cette modification n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

À travers l'amendement 2, les auteurs entendent modifier l'article 1^{er} de la loi en projet. Le Conseil d'État note qu'il a été largement suivi dans ses observations et objections relatives audit article. Ainsi ont été supprimées les références aux « coalitions bilatérales décidées par le Gouvernement », à la détermination des modalités d'exécution des opérations par le Gouvernement en conseil, ainsi qu'aux facteurs d'instabilité dans le contexte de la définition des opérations.

En même temps, les auteurs remplacent le terme de « mission » par celui d'« opération ». En outre, la notion de « coalitions multinationales auxquelles le Luxembourg s'est rattaché » est remplacée par celle de « groupements multinationaux dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie ». Par ailleurs, à la définition d'« opération » est introduite la notion de « dissuasion ». Mais, surtout, les auteurs prévoient que désormais, pour ce qui est des 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 pour les opérations dont l'objet consiste dans la limitation, la modération ou la cessation d'hostilités internes ou interétatiques, un débat devra avoir lieu en séance publique de la Chambre des députés, et ce en plus de la consultation des commissions compétentes de la Chambre des députés qui doivent de toute façon avoir lieu pour toute opération avant que le Gouvernement en conseil ne puisse décider une participation du Luxembourg. Ce débat devra avoir lieu au plus tard endéans les trois jours qui suivent la convocation dans le cas où la décision de participation à une opération concerne le déploiement effectif de forces de réaction rapide de l'OTAN ou de l'Union européenne et un débat en séance publique s'impose. Enfin, les auteurs prévoient encore de renforcer le contrôle par la Chambre des députés en imposant aux ministres ayant les Affaires étrangères et européennes et ayant la Défense dans leurs attributions d'informer trimestriellement les commissions compétentes de la Chambre des députés du déroulement et de la fin des opérations visées par les paragraphes 4 et 5 de l'article 2 à amender.

Le Conseil d'État 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. Pour ce qui est de la suppression de la détermination des modalités d'exécution des opérations par décision du Gouvernement en conseil, et au vu du libellé du nouvel article 2, paragraphe 3, première phrase, de la loi précitée du 27 juillet 1992 telle que modifiée par la loi en projet, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Au paragraphe 6, il y a encore lieu d'inverser les termes « civils » et « militaires » pour des raisons de parallélisme avec l'énumération des ministres en début de phrase.

Amendement 3

Le Conseil d'État note la réintroduction, à l'article 2, paragraphe 3, première phrase, de la loi précitée du 27 juillet 1992, de la référence à l'adoption d'un règlement grand-ducal pour chaque opération à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg participe et qui lui permet de lever son opposition formelle à l'égard l'article 2 de la loi en projet, tel qu'exposé aux observations relatives à l'amendement 2.

Aux nouvelles phrases 2 et 3 du même article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 telle que modifiée par le projet de loi sous revue, les auteurs prévoient la prise d'un règlement grand-ducal sans que soit connu l'objet précis de l'opération sur lequel le règlement grand-ducal est censé porter. Au commentaire de l'article, ils indiquent de surcroît que le lieu du déploiement ne serait pas non plus connu au moment de l'adoption du règlement grand-ducal en question. Aux yeux du Conseil d'État, une telle façon de procéder est inconcevable. En effet, pour ce qui est des règlements grand-ducaux fixant les modalités d'exécution pour une opération déterminée, il a toujours insisté à ce qu'ils 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.

Dans ce contexte, le Conseil d'État note par ailleurs que les auteurs indiquent que « la décision au niveau national sera prise dans le cadre d'une procédure d'urgence faisant intervenir le Gouvernement, la commission parlementaire compétente et, si l'objet du déploiement l'impose, un débat en séance publique (au plus tard endéans les trois jours suivant la convocation) ». 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. Il y a dès lors lieu de supprimer les deuxième et troisième phrases de l'article 2, paragraphe 3.

Amendements 4 à 7

Sans observation.

Amendement 8

En ce qui concerne le point 1° du nouvel article 15, il peut être omis étant donné que les références sont considérées comme étant dynamiques, et donc modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte modifiant ou remplaçant la disposition à laquelle il est fait référence.

Amendements 9 et 10

Sans observation.

Amendement 11

Moyennant l'amendement 11, la commission parlementaire propose, en réponse à la recommandation formulée par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9 du projet de loi, de ne pas se référer à des dispositions modificatives étant donné que celles-ci n'existent pas à titre autonome dans l'ordonnancement juridique, d'ajouter un nouvel article 19 visant à adapter l'article 27 de la loi précitée du 27 juillet 1992 sur ce point et à compléter la disposition en question par une référence à la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale. Contrairement à la référence à la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique, aucune disposition spécifique n'est visée dans le cadre de la référence à la loi précitée du 18 juillet 2018. Dans un souci de précision, le Conseil d'État estime dès lors que la référence en question pourrait être complétée par la disposition spécifiquement visée en l'espèce¹. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence du renvoi à l'article 4 de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois qui a trait à la détermination des périodes de service et en demande la suppression.

Amendement 12

Sans observation.

Amendement 13

L'amendement sous examen vise à modifier l'ancien article 19 devenu l'article 21 du projet de loi qui a, quant à lui, pour objet d'insérer un nouvel article 10*bis* dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Dans son avis du 5 avril 2019, le Conseil d'État s'était opposé formellement au libellé du nouvel article 10*bis* et avait demandé aux auteurs de déterminer avec plus de précision, dans la loi en projet, les destinataires et les conditions d'allocation de la prime y prévue.

¹ Voir l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale qui prévoit que : « La présente loi s'applique au personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, ci-après désignée « Police », et aux fonctionnaires stagiaires du cadre policier. Le personnel du cadre policier détaché auprès de l'administration gouvernementale, auprès d'une autre administration ou, sous réserve de dispositions contraires prévues dans une norme de droit international, auprès d'un organisme international, reste soumis à la présente loi. [...] ».

En réponse à l'opposition formelle, la commission parlementaire a complété la disposition en question par les précisions requises en opérant notamment une distinction entre le « personnel navigant actif » et le « personnel navigant non-actif ».

Ainsi, le paragraphe 1^{er} de l'article 10*bis* est reformulé en vue de préciser que le personnel navigant bénéficiaire de la prime de vol doit être détenteur d'une qualification et d'un brevet déterminés et avoir accompli les formations requises. Au commentaire de l'amendement, il est précisé que les formations en question sont organisées en Belgique et encadrées par la législation belge. Toujours selon le commentaire de l'amendement, « la définition précise des formations et des qualifications requises n'est pas prévue dans le texte de loi, car elle dépend de la législation belge ». Aux yeux du Conseil d'État, les termes « suite à l'accomplissement avec succès des formations requises » sont superfétatoires et peuvent être supprimés étant donné que le titulaire du brevet aura nécessairement réussi aux formations y relatives. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle à l'égard de l'article 19 devenu l'article 21 du projet de loi.

Aussi, au nouveau paragraphe 3 de l'article 10*bis*, le Conseil d'État estime qu'il est 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 ». Dans ce contexte, le Conseil d'État tient également à renvoyer à son avis complémentaire n° 52.996 du 13 octobre 2020 concernant le projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne² 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 ». Le Conseil d'État estime qu'il ne peut être dérogé à cette règle générale que dans des situations exceptionnelles qui doivent être dûment justifiées.

Or, le Conseil d'État tient à rappeler ce que les auteurs du projet de loi eux-mêmes avaient exposé au commentaire de l'article 19 initial. Ainsi, ils avaient souligné que « [l]a lecture combinée entre [le] terme « actif » et l'appellation de prime de « vol » implique que l'octroi de cette prime de vol n'est justifié qu'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 ». Le Conseil d'État ne peut que suivre les auteurs du projet de loi initial dans cette lecture de sorte qu'il n'entrevoit pas pour quelles raisons une prime de vol devrait être accordée au personnel qui ne fait plus partie du personnel navigant.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que, si de tels dispositifs dérogatoires étaient justifiés, il conviendrait à tout le moins de veiller à une cohérence des dispositifs en question en ce qui concerne notamment les conditions d'allocation des primes. À cet égard, le Conseil d'État attire

² Doc. parl. n° 7344³.

l'attention des auteurs sur le fait que le régime prévu par le projet de loi relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne³ diffère de celui instauré par le projet de loi sous revue.

En ce qui concerne la définition du personnel navigant non-actif, le Conseil d'État note que le paragraphe 3 définit le personnel navigant non-actif comme le personnel qui a été membre actif d'un équipage d'aéronef pendant moins de douze ans alors que le paragraphe 4 vise le personnel qui a été membre actif de plus de douze ans. Même si cela peut ressortir de la logique du dispositif, le Conseil d'État estime utile de reformuler les dispositions 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. Les paragraphes visés pourront ensuite opérer les distinctions nécessaires en fonction de la durée d'activité.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Amendement 1

À l'intitulé tel que remplacé par l'article 1^{er} du projet de loi, dans sa teneur amendée, il y a lieu de faire abstraction de la virgule qui précède les termes « ainsi que ». Cette observation vaut également pour l'amendement 2, à l'article 1^{er}, paragraphes 1^{er} et 4, de la loi à modifier.

Amendement 2

À l'article 1^{er}, paragraphe 4, dernière phrase de la loi précitée du 27 juillet 1992, tel que remplacé par l'article 2 du projet de loi, les termes « en plus » peuvent être supprimés.

À l'article 1^{er}, paragraphe 5, il convient de remplacer les termes « OTAN » et « UE » par les termes « Organisation du traité de l'Atlantique nord, ci-après « OTAN », » et « Union européenne, ci-après « UE », ».

Amendement 3

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire, à l'endroit de l'article 2, paragraphe 3, tel que remplacé par l'article 3 du projet de loi, « tels que prévus à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, ».

³ Doc.parl. n° 7344.

Amendement 5

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, l'article 10 est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** L'article 13 de la même loi est abrogé. »

Amendement 7

À l'article 17*bis*, alinéa 2, tel qu'inséré par l'article 14 de la loi en projet, il convient d'ajouter les termes « du participant » à la suite des termes « au solde du congé de récréation ».

Amendement 10

Il y a lieu de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à l'article 28. Les modifications à apporter à l'article 28 figurant au point 2° du nouvel article 18 sont dès lors à insérer à l'endroit du nouvel article 20 de la loi en projet, de sorte qu'il y a lieu de remplacer l'article 28 dans son ensemble qui se lira comme suit :

« **Art. 20.** L'article 28 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 28. [...]. »

À l'endroit de l'article 28, paragraphe 2, tel que remplacé par l'article 20 du projet de loi, il convient d'écrire « loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique », étant donné que la loi en question a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

L'article 18 est, quant à lui, à reformuler de la manière qui suit :

« **Art. 18.** L'article 26 de la même loi est complété par les termes « [...] ».

Amendement 13

À l'article 10*bis*, paragraphe 2, première phrase, tel qu'inséré dans la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire par l'article 21 du projet de loi, il y a lieu d'omettre les guillemets entourant le terme « actif ».

À l'article 10*bis*, paragraphe 4, lettre c), il y a lieu d'écrire « vingt-quatre » en toutes lettres.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 janvier 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu