

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale

Avis du Conseil d'État

(22 décembre 2023)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 27 septembre 2023, par le Premier ministre, ministre d'Etat, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale que le projet sous examen vise à modifier et qui est supposé tenir compte des modifications opérées à l'endroit du règlement grand-ducal précité.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 6 décembre 2023.

Les avis des chambres professionnelles ne sont pas encore parvenus au Conseil d'Etat au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale en vue de compléter la liste des lois tombant dans le champ d'application du règlement grand-ducal en question par une référence à la loi du 23 août 2023 sur les forêts¹.

L'article 30 de la loi précitée du 23 août 2023 précise à cet égard ce qui suit :

¹ Mém. A – n° 544 du 24 août 2023.

« Le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts et D2 exerçant la fonction de l'agent des domaines de [l'Administration de la nature et des forêts] constatent les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisées par règlement grand-ducal. »

Le Conseil d'État se doit dans ce contexte d'attirer l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant être relégué à un règlement grand-ducal. Les mêmes principes devraient s'appliquer à la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Il note que les éléments essentiels du dispositif de formation (article 3 pour ce qui concerne la durée de la formation et les articles 4 à 6 pour ce qui est des modalités du contrôle des connaissances) figurent actuellement dans le règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014. Or, au vu du caractère essentiel de ces dispositions, celles-ci devront être transférées dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 vise à modifier l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014 qui détermine la durée et le programme détaillé de la formation professionnelle des fonctionnaires chargés de la recherche et de la constatation des infractions, ceci en ajoutant à la liste des lois « sur lesquelles les agents vont être assermentés et lesquelles leur attribuent des pouvoirs étendus », lois dont l'examen constitue la quatrième partie de la formation, une référence aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 23 août 2023.

Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État rappelle que les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation doivent figurer dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant être déterminé au niveau du règlement grand-ducal. Si la

détermination du programme détaillé tel qu'il figure à l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, il relève néanmoins que le volume total de la formation est à préciser au niveau de la loi en vertu du prescrit des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Au vu de ce qui précède, l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que le texte coordonné joint au projet de règlement grand-ducal sous avis ne fait pas état de la présente modification.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Aux premier à cinquième visas, les auteurs citent les lois organisant les cadres de diverses administrations. Le Conseil d'État estime que ces lois ne constituent toutefois pas le fondement légal du règlement en projet sous revue, de sorte que les visas afférents sont à supprimer. Subsidiairement, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. Toujours subsidiairement, la mention des actes servant de fondement légal se fait dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien, sauf si un de ces actes constitue le texte de base principal auquel cas il peut être préférable de commencer par celui-ci et d'énumérer ensuite, dans l'ordre chronologique, les textes qui n'offrent qu'un fondement juridique subsidiaire.

Le septième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le Conseil d'État relève que lorsqu'on souhaite apporter des modifications à un article ou à un paragraphe comportant plusieurs alinéas, il est nécessaire de déterminer avec précision le ou les alinéas que l'on entend modifier. Il convient partant d'ajouter les termes « , alinéa 2, » après les termes « L'article 1^{er} ». Par ailleurs, il convient d'ajouter un exposant « ° » après le chiffre « 23 ».

Article 2

En ce qui concerne l'article 3, quatrième partie, du règlement précité du 3 avril 2014, le Conseil d'État se doit de relever que le règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 a procédé à la suppression de deux tirets de l'article 3, quatrième partie, de sorte que le tiret à ajouter par le projet sous avis deviendra le quinzième tiret. Il convient partant d'adapter le texte en projet en ce sens.

Article 3

La virgule avant les termes « sont chargés » est à supprimer.

Texte coordonné

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le texte coordonné versé au dossier lui soumis pour avis omet de prendre en compte toutes les modifications qui ont été apportées à l'article 3, quatrième partie, du règlement précité du 3 avril 2014, et plus particulièrement les modifications effectuées par l'article 2 du règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 22 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz