

**Projet de loi**

**portant réforme de l'Inspection générale de la Police et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**
- 2) 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**
- 3) le livre I<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale**

---

**Avis du Conseil d'État**

(16 janvier 2018)

Par dépêche du 1<sup>er</sup> septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police (ci-après l'IGP). Ce projet de règlement grand-ducal fait l'objet d'un avis séparé du Conseil d'État adopté à la date de ce jour.

Par dépêche du 27 janvier 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de la Sécurité intérieure.

Les avis du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch, de la Cour supérieure de justice, du Cabinet d'instruction de Luxembourg, de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), du Syndicat national de la Police grand-ducale et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 25 janvier, 27 février, 31 mars, 12 avril et 17 mai 2017.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous rubrique porte réforme de l'IGP. À l'heure actuelle, celle-ci est régie par la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et

l'Inspection générale de la Police, qui ne lui consacre cependant qu'un peu plus d'une demi-douzaine d'articles sur plus d'une centaine.

Les objectifs de la réforme de l'IGP sont :

- d'ériger l'IGP en une véritable administration dotée d'un personnel propre, ce qui augmentera son indépendance par rapport à la Police, bien qu'elle en soit déjà séparée organiquement et fonctionnellement à l'heure actuelle. Ceci explique d'ailleurs le principe de « non-retour » inscrit à l'article 20 selon lequel les membres de l'IGP ne peuvent pas procéder à un changement d'administration vers la Police ;
- d'élargir les missions confiées à l'IGP en consacrant la mission d'audit à l'article 5 de la loi en projet et en y ajoutant une fonction d'observatoire à l'article 6 ;
- d'accorder la qualité d'officier de police judiciaire à titre permanent à l'Inspecteur général, à l'Inspecteur général adjoint et aux fonctionnaires du cadre policier ; et
- d'instituer une médiation pour résoudre un différend entre un citoyen et un membre de la Police ou entre membres de la Police.

Le Conseil d'État a examiné parallèlement le projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'IGP. L'étude de ce dispositif réglementaire l'a amené à conclure, dans son avis de ce jour relatif audit projet de règlement grand-ducal, que certaines dispositions prévues dans le règlement sont dépourvues de base légale et qu'il y a lieu de réarticuler et de compléter le projet de loi sous rubrique en vue d'assurer un dispositif cohérent. Le Conseil d'État reviendra sur ce problème à l'endroit des différentes dispositions du projet de loi sous examen.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Le projet de loi concernant spécialement l'IGP, le Conseil d'État propose de viser « le ministre ayant l'Inspection générale de la Police dans ses attributions » et non « le ministre ayant la Police et l'Inspection générale de la Police dans ses attributions ». L'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères<sup>1</sup> énumère séparément la Police et l'Inspection générale de la Police. Cette modification conforte la finalité poursuivie par le projet de loi d'ériger l'Inspection générale comme administration séparée de la Police.

En outre, il convient de ne viser que l'autorité du ministre de tutelle et non son autorité « directe », l'adjonction de cet adjectif ne faisant pas de sens.

### Article 2

Le Conseil d'État propose de remplacer, à la définition « problème de fonctionnement », les termes « le fonctionnement ou l'organisation et la gestion de la Police » par ceux de « le fonctionnement, l'organisation ou la gestion de la Police ». Ces mêmes termes devront être utilisés à l'article 6,

---

<sup>1</sup> Mém. A n° 15 du 30 janvier 2015.

alinéa 2, où il n'est fait référence qu'à l'organisation et au fonctionnement de la Police.

#### Articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 reprennent, en substance, le dispositif des articles 72 et 74 de la loi précitée du 31 mai 1999.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur plusieurs modifications apportées au régime actuel.

Il note d'abord que l'IGP pourra désormais procéder à toutes les investigations et vérifications « qu'elle estime utiles » et que la réserve de l'article 23 du Code de procédure pénale se trouve supprimée. Le Conseil d'État considère que le nouveau texte ne peut pas être compris en ce sens que l'IGP soit dispensée du respect de l'article 23 précité qui constitue une obligation à portée générale. Se pose la question de la portée et de la nature des investigations auxquelles l'IGP peut continuer à procéder si parallèlement se déroule une enquête préliminaire ou une instruction préparatoire dont l'IGP peut d'ailleurs également être chargée en vertu de l'article 7, alinéa 3, du projet de loi sous examen. Même si l'ouverture d'une enquête judiciaire n'arrête pas, « *ipso jure* » une enquête administrative ou disciplinaire, il n'est pas concevable que, dans le cadre de son pouvoir d'action autonome, l'IGP puisse poser des actes d'investigation qui sont soumis à des règles strictes dans le cadre d'enquêtes judiciaires. La question revêt une acuité particulière en relation avec la consécration du droit pour l'IGP de mener toutes les investigations qu'elle-même estime utiles. Il faut se référer à l'article 14 pour comprendre que les mesures sont limitées aux locaux de la Police. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son observation concernant l'article 14. Il rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme n'exclut pas l'application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à la protection de la vie privée sur le lieu du travail. Chaque ingérence, fût-elle prévue par la loi, est sujette à un contrôle de nécessité et de proportionnalité<sup>2</sup>. Un cadrage et une précision des pouvoirs de l'IGP en la matière s'imposent.

Le Conseil d'État relève encore que l'article 4 prévoit, dans son alinéa 5, que « les membres de la Police sont tenus de prêter leur concours à l'IGP ». Cette disposition ne figurait pas non plus dans la loi précitée du 31 mai 1999. Le commentaire de cet article précise que « bien que le présent texte ne prévoit pas de sanction, le policier qui refuserait d'apporter sa coopération peut encourir une sanction disciplinaire pour avoir contrevenu aux lois et règlements déterminant les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose. »

Le Conseil d'État s'interroge tout particulièrement sur la portée du devoir de coopération dans l'hypothèse où le policier fait l'objet de la procédure. Le Conseil d'État rappelle que les garanties des droits de la défense, dont fait partie le droit de garder le silence et de ne pas s'accuser soi-même, s'appliquent également en matière disciplinaire. Le Conseil

---

<sup>2</sup> Voir arrêts du 25 juin 1997, Halford c. Royaume-Uni, du 3 avril 2007, Copland c. Royaume-Uni et du 5 septembre 2017, Barabalescu c. Roumanie à propos de la surveillance sur le lieu de travail.

d'État ajoute qu'il n'existe pas de dispositions comparables dans le statut général de la fonction publique.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition prévue à l'article 4, alinéa 5.

Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de mettre à profit la présente réforme en vue d'articuler, de façon plus précise que dans la loi actuelle, les missions de l'IGP et les compétences dont elle dispose dans ce cadre. La mission générale de veiller à l'exécution des lois et règlements, reprise du dispositif de la loi actuelle, est une mission de la Police et non pas de l'IGP, sauf à comprendre cette mission comme étant limitée au contrôle du respect de la loi par les membres de la Police grand-ducale. Il serait indiqué de distinguer plus clairement entre le contrôle plus général du fonctionnement de la Police, la réception et le traitement des plaintes ou critiques de la part des administrés, les enquêtes administratives, les enquêtes disciplinaires et les enquêtes judiciaires.

#### Article 5

Le Conseil d'État propose de supprimer le dernier alinéa de l'article sous avis pour être superflu, en ce que l'IGP peut de toute façon, dans la limite des budgets disponibles, demander la confection de telles études, y compris à des intervenants externes », et cela sans autorisation légale spécifique

#### Article 6

L'article 6 décrit la nouvelle mission d'observation et de « renseignement » conférée à l'IGP. Alors que l'article 5 prévoit des études menées sur demande du ministre, l'article 6 instaure un pouvoir d'initiative propre de l'IGP pour opérer des contrôles et adresser le résultat des constats au ministre.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, en vertu duquel l'IGP « renseigne le Ministre de manière permanente sur le fonctionnement effectif de la Police » est, aux yeux du Conseil d'État, vague. D'après le projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, la Police est placée sous l'autorité du même ministre que l'IGP et la Police est dirigée par un directeur général assisté par un directeur général adjoint (article 45 du projet de loi n° 7045 tel qu'amendé). L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi en projet, par sa trop grande généralité, risque d'engendrer des chevauchements entre les compétences du directeur général de la Police ou du comité de direction de celle-ci et celles de l'IGP. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer cet alinéa, qui est d'ailleurs également couvert par le premier alinéa de l'article 4 de la loi en projet.

À l'alinéa 2, il convient d'aligner la formulation utilisée (« les activités, l'organisation et le fonctionnement ») sur les termes utilisés à l'article 2 à propos de la définition de « problème de fonctionnement ». Ainsi, le Conseil d'État propose d'écrire « les activités, le fonctionnement, l'organisation ou la gestion de la Police ».

Le Conseil d'État suggère d'insérer les alinéas 2 et 3 de l'article sous avis à l'article 4 qui se rapporte à la mission de contrôle général et permanent de l'IGP.

L'article sous avis est donc à supprimer.

#### Article 7

L'article sous examen prévoit que l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et les fonctionnaires du cadre policier de l'IGP ont la qualité d'officier de police judiciaire, et ce à titre permanent et non plus lorsqu'ils effectuent des enquêtes sur requête.

Les alinéas 2 et 3 limitent les enquêtes judiciaires auxquelles ils peuvent procéder à celles portant sur des faits délictuels ou criminels. Ils sont muets à propos de contraventions commises par un membre de la Police. L'article 76 de la loi précitée du 31 mai 1999 renvoyait, à juste titre, à des « faits délictueux ». Le Conseil d'État propose de reprendre la formulation actuelle.

L'alinéa 3 précise que « les autorités judiciaires peuvent charger les membres de l'IGP ayant la qualité d'officier de police judiciaire d'enquêtes portant sur des faits délictuels ou criminels qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police et une ou plusieurs autres personnes agissant comme co-auteurs ou complices ». Dans leur avis du 14 décembre 2016, le parquet général ainsi que les parquets de Luxembourg et de Diekirch ont, exemple à l'appui, posé la question des faits impliquant un policier et une personne non issue du cadre policier et ne pouvant pas être qualifiée de co-auteur ou complice. Le Conseil d'État propose que, dans cette hypothèse, l'IGP puisse également être chargée de l'enquête sur ces faits.

#### Article 8

L'article 8 attribue à l'IGP la compétence de procéder aux instructions disciplinaires et n'appelle aucune observation.

Tant le cabinet d'instruction de Luxembourg que le parquet général ainsi que les parquets de Luxembourg et de Diekirch ont, dans leurs avis respectifs, insisté sur le fait que les enquêtes disciplinaires effectuées par l'IGP le soient par une unité « étanche » ou « cloisonnée » ne pouvant pas bénéficier du soutien d'un autre département et ne pouvant pas effectuer d'autre mission d'enquête ou d'instruction portant sur les mêmes faits. Le Conseil d'État partage ces préoccupations et insiste à ce que la loi en projet soit précisée en ce sens.

#### Article 9

L'article 9 institue la possibilité d'une médiation concernant un différend soit entre un membre de la Police et un citoyen, soit entre deux ou plusieurs membres de la Police. La médiation ne peut cependant pas porter sur un fait susceptible de recevoir une qualification pénale. Elle suspend toute procédure administrative ou disciplinaire en cours et exclut, en cas d'issue favorable, toute autre procédure administrative ou disciplinaire.

Il s'agit d'une disposition clé du projet de loi qui n'est toutefois pas sans soulever une série de questions fondamentales. La médiation doit porter sur un différend « fondé » ; se pose la question de savoir si l'IGP a le droit de décider et, en vertu de quels critères, si un tel différend est fondé ou non et quelles sont les voies de droit prévues au profit de la personne qui estime avoir un différend fondé avec la Police.

D'une façon plus générale se pose la question de l'acte de saisine de l'IGP par un citoyen, de la suite à réserver à un tel acte de saisine, des procédures d'enquête et des conclusions à en tirer pour déclencher une procédure de médiation. Se pose également la question du champ d'application d'une telle médiation et de son effet sur une éventuelle procédure disciplinaire ou sur une procédure pénale. Selon l'alinéa 2, la médiation sera exclue pour tout fait susceptible de recevoir une qualification pénale, ce qui signifie que si l'acte de saisine de l'IGP consiste dans la dénonciation d'une infraction, celle-ci doit être transmise au procureur d'État. Une médiation pénale peut se dérouler, dans ce cas, devant le procureur d'État en vertu de l'article 24, paragraphe 5, du Code de procédure pénale. Si l'acte de saisine ne porte pas à la connaissance de l'IGP des faits pouvant être qualifiés d'infractions, mais uniquement de dysfonctionnements ou de violations des règles disciplinaires, se pose la question de l'effet d'une médiation sur une éventuelle action disciplinaire et des droits du « plaignant » ou du « réclamant » dans une telle procédure de médiation. Selon le texte sous examen, la procédure de médiation suspend la procédure disciplinaire et, en cas d'issue favorable, exclut une procédure administrative et disciplinaire. Le Conseil d'État ne saurait admettre cet effet automatique d'exclusion, étant donné qu'il appartient à l'autorité disciplinaire d'apprécier l'opportunité de mener cette procédure qui ne saurait être fonction de l'attitude d'un réclamant dans le cadre d'une procédure de médiation.

L'article 24 du Code de procédure pénale vise, pour la médiation pénale, la réparation du dommage causé à une victime ou la cessation du trouble résultant de l'infraction ; qu'en est-il dans la procédure de médiation devant l'IGP ? La formule selon laquelle le différend est « aplani » ne fournit pas de réponse. Le Conseil d'État s'interroge de manière générale sur la mise en place d'une procédure de médiation entre fonctionnaires de la Police qui n'existe pas dans d'autres administrations. Il se demande encore si la médiation par l'IGP ne risque pas d'interférer avec le pouvoir hiérarchique de la direction de la Police en cas de désaccord entre un membre du cadre policier avec une décision purement organisationnelle prise par un supérieur hiérarchique »

Le Conseil État considère qu'il est impératif de déterminer exactement la portée de la médiation visée dans le dispositif sous examen, de préciser l'acte de saisine, de régler la procédure, y compris les droits du citoyen à l'origine de la réclamation, de préciser le contenu de la médiation, en relation avec l'existence d'un préjudice éventuel, et de revoir son effet sur une éventuelle procédure disciplinaire. Ainsi que le Conseil d'État l'a exposé dans son avis de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal qui sera pris sur base de la loi en projet, il est impératif de déterminer les règles de base de ce système dans la loi, seules les modalités procédurales pouvant être reléguées à un règlement grand-ducal.

Le dispositif légal en projet est imprécis et insuffisant. Telle que formulée, la loi en projet ne suffit pas pour servir de base au règlement grand-ducal faisant l'objet d'un avis de ce jour.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif prévu pour des raisons d'insécurité juridique.

#### Articles 10

Sans observation.

#### Article 11

L'article sous rubrique prévoit que les modalités d'exercice des missions confiées à l'IGP, aux articles 4, 5 et 9, sont précisées par règlement grand-ducal.

Dans son avis de ce jour relatif au projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État a souligné que le dispositif réglementaire prévu pose problème quant à sa base légale. Il renvoie, en particulier, aux considérations relatives aux articles 3, 4 et 5 de ce projet de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État réitère encore ses considérations à l'endroit de l'article 9 portant sur la nécessité de préciser et d'articuler différemment la procédure de médiation et de fixer les règles essentielles dans la loi.

#### Article 12

Pour le Conseil d'État, les informations qui sont communiquées à l'IGP, en application de l'article sous examen, ne peuvent pas contenir de données personnelles qui sont visées par l'article 13 du projet de loi.

Afin qu'il soit clair que le caractère de nécessité n'est pas déterminé par le directeur général de la Police, mais par règlement grand-ducal, le Conseil d'État propose de rédiger la disposition comme suit :

« L'IGP reçoit communication, sans demande préalable, de la part du directeur général de la Police de toutes les pièces et informations, à l'exclusion des données à caractère personnel, qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses missions et qui sont définies par règlement grand-ducal. »

#### Article 13

L'article 13 permet à l'IGP, sur demande adressée au directeur général de la Police, d'obtenir « copie de toutes les pièces et les informations qu'elle estime nécessaires ».

Le Conseil d'État constate que, dans le cadre de l'enquête préliminaire, l'accord du magistrat compétent n'est pas requis. Il estime que l'autorisation du procureur d'État devra également être prévue dans cette hypothèse. En effet, en vertu de l'article 8 du Code de procédure pénale, la procédure est secrète au cours de l'enquête préliminaire et au cours de l'instruction préparatoire et les pièces et informations traitées au cours d'une enquête préliminaire, qui sont transmises au procureur d'État, revêtent un

caractère judiciaire au même titre que celles de l'instruction préparatoire. La seconde phrase de l'article 13 du projet de loi sous avis doit ainsi être complétée en ce sens.

#### Article 14

Au regard du commentaire de l'article sous avis, le Conseil d'État propose d'écrire que « l'IGP a accès aux locaux de tous les services de la Police ».

#### Article 15

Sans observation.

#### Article 16

Au paragraphe 3 de l'article sous avis, il convient d'écrire « notifiés » au lieu de « autorisés » sur base de l'article 12 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, en ce que cet article 12 concerne la procédure de notification des traitements de données et non la procédure d'autorisation.

#### Article 17

En vertu de l'article 17, l'IGP est dirigée par un inspecteur général qui est assisté par un inspecteur général adjoint. L'alinéa 1<sup>er</sup> doit être complété par la phrase suivante, en s'inspirant de l'article 55 du projet de loi 7045 : « En cas d'empêchement l'inspecteur général est remplacé par l'inspecteur général adjoint. »

Les alinéas 2 et 3 fixent les conditions pour être nommé aux postes d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint. Ces deux alinéas sont confus. Alors que le commentaire de cet article indique que ces conditions sont obligatoires, les alinéas 2 et 3 peuvent laisser penser à une faculté par l'utilisation du verbe « pouvoir ». Or, il serait surprenant de fixer des conditions précises pour être nommé aux postes indiqués si ces conditions ne sont que facultatives.

Par conséquent, le Conseil d'État demande que les alinéas 2 à 3 soient rédigés ainsi :

« Ne peuvent être nommés aux fonctions d'inspecteur général que des magistrats de l'ordre judiciaire ayant une expérience professionnelle d'au moins quinze ans au sein de la magistrature.

Ne peuvent être nommés aux fonctions d'inspecteur général adjoint que les policiers du groupe de traitement A1 ayant une expérience professionnelle d'au moins quinze ans, acquise au sein de la Police ou de l'Inspection générale de Police. »

Le dernier alinéa prévoit que l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint sont nommés par le Grand-Duc sur proposition conjointe du ministre ayant l'IGP dans ses attributions, qui est le ministre de tutelle, et du ministre ayant la Justice dans ses attributions. Le Conseil d'État renvoie à



l'opposition formelle qu'il avait formulée sur le fondement de l'article 76 de la Constitution dans son avis du 14 juillet 2017 à propos de la nomination conjointe par deux ministres du directeur de la police judiciaire et propose de limiter le droit de proposition au seul ministre de tutelle de l'Inspection générale de la Police. S'il y a lieu d'associer le procureur général d'État à la procédure de nomination, le Conseil d'État propose de reprendre le libellé de l'article 52 du projet de loi n° 7045<sup>3</sup>.

### Article 18

L'alinéa 2 de l'article sous rubrique, qui reprend l'article 62 du projet de loi n° 7045 sur la réforme de la Police, prévoit que l'inspecteur général arrête les détails d'organisation et de fonctionnement de l'administration.

À propos de l'article 62 du projet de loi sur la réforme de la Police, le Conseil d'État avait, dans son avis du 14 juillet 2017, considéré que :

« L'article 62 détermine les compétences du directeur général en lui donnant pour mission d'arrêter les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration. Le Conseil d'État rappelle que l'article 55 investit le directeur général de la mission de diriger la Police. D'après l'article 4 du statut général des fonctionnaires de l'État, « le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort ». Le Conseil d'État ne comprend pas la différence de formulation dans la loi en projet ni la nécessité de cette disposition particulière. S'agit-il de limiter les pouvoirs du directeur général à une détermination des détails d'organisation ? Une différence importante par rapport au droit commun de la Fonction publique réside dans l'absence d'approbation ministérielle. Or, pourquoi ce contrôle ferait-il défaut en l'espèce ? Le Conseil d'État insiste à ce que le projet de loi sous examen respecte le droit commun en la matière. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations antérieures sur l'article 4 du statut général des fonctionnaires de l'État et propose d'omettre le texte sous examen. »

Ces mêmes observations valent à propos de l'article 18, alinéa 2.

### Article 19

Sans observation.

### Article 20

L'article 20 interdit à un membre de l'IGP, tant du cadre policier que du cadre civil, de procéder à un changement d'administration vers la Police. Ces personnes peuvent cependant poursuivre leur carrière dans d'autres administrations. Le Conseil d'État marque son accord avec cette disposition dont l'objectif est de renforcer l'indépendance de l'IGP par rapport à la Police qu'elle est chargée de surveiller.

---

<sup>3</sup> Article 52 du projet de loi n° 7045 tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux du 20 septembre 2017.

## Article 21

L'article 21 prévoit que les fonctionnaires du cadre policier de l'Inspection générale de la Police sont recrutés parmi le cadre policier de la Police (paragraphe 1<sup>er</sup>), que ces fonctionnaires doivent remplir certains critères (ancienneté, état de service irréprochable et, le cas échéant, réussite à un examen) (paragraphe 2), qu'ils sont détachés de la Police pendant une période probatoire de 6 mois (paragraphe 3) et qu'ils sont intégrés à l'IGP après l'expiration de cette période probatoire (paragraphe 4).

Le Conseil d'État se rallie à l'avis du cabinet d'instruction de Luxembourg qui a déploré l'absence de procédure de recrutement dont la mise en place est nécessaire « dans un souci de transparence et d'équité ».

## Article 22

L'alinéa 1<sup>er</sup> précise que les fonctionnaires du cadre policier peuvent demander un changement d'administration, autre que la Police, après une durée minimale de dix années de service auprès de l'IGP. Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis institue un régime dérogatoire au droit commun de la Fonction publique et risque ainsi de se heurter à l'article 10*bis* de la Constitution. Dès lors, dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères déterminés par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État se réserve le droit de refuser la dispense du second vote constitutionnel concernant la disposition sous avis.

Se pose par ailleurs la question des fonctionnaires qui sont actuellement détachés auprès de l'IGP. Dans la mesure où la « nouvelle » IGP devient une administration à part entière, la période décennale prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne pourra jouer qu'à partir de l'affectation auprès de l'IGP, telle qu'organisée par la loi en projet.

## Article 23

Le paragraphe 1<sup>er</sup> ainsi que le paragraphe 2 tels que modifiés par les amendements gouvernementaux du 27 janvier 2017 n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 3 concernant le nombre maximum de fonctionnaires du cadre policier admis à changer de groupe de traitement reprend l'article 82 du projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police. À ce sujet, dans son avis du 14 juillet 2017, le Conseil d'État avait observé que « le texte illustre (...) la difficulté de l'articulation entre le régime de droit commun et un système autonome d'une administration donnée. » Le Conseil d'État reviendra sur ce point en relation avec le paragraphe 10 qui reprend l'article 83 du projet de loi n° 7045.

Les paragraphes 4 à 11 de l'article sous examen transposent pour l'IGP les articles 83 et suivants du projet de loi n°7045 précité.

Le Conseil d'État rend les auteurs du projet de loi sous avis attentifs à des différences de rédaction entre les dispositions correspondantes des deux

projets de loi. Ainsi, par exemple, la voie hiérarchique pour faire une demande de changement de groupe de traitement est mentionnée à l'article 84, alinéa 2, du projet de loi n°7045, mais ne figure pas au paragraphe 4 de l'article sous rubrique. De même, la commission de contrôle prévue au paragraphe 7 est également instituée par l'article 86 du projet de loi n° 7045, mais il y est précisé qu'il s'agit de la « commission de contrôle de la carrière policière ». Le dernier exemple que le Conseil d'État voudrait relever est la différence de désignation, même au sein de ce projet de loi, entre « fonctionnaire du cadre policier » et « membre du cadre policier ». Il convient d'uniformiser le contenu et la terminologie entre les deux projets de loi dans le cas où les situations au sein de la Police et au sein de l'IGP sont identiques *mutatis mutandis*.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 8 et la composition de la commission de contrôle, le Conseil d'État note que deux membres sont nommés par le ministre de tutelle sur proposition de l'inspecteur général, la troisième personne, qui assurera la présidence de cette commission, étant l'inspecteur général lui-même. Le projet de loi n° 7045 prévoit, à son article 86, paragraphe 2, que la commission de contrôle au sein de la Police est composée de deux personnes nommées par le ministre de tutelle sur proposition du directeur général de la Police et le président est nommé par le même ministre sans que le directeur général puisse faire une proposition. Le Conseil d'État suggère que les deux dernières phrases du paragraphe 8 soient rédigées ainsi :

« Le président est nommé par le ministre. Pour chaque membre effectif, il est nommé un membre suppléant selon les mêmes critères. »

Quant au paragraphe 10, reprenant les dispositions de l'article 83 du projet de loi n° 7045, à l'exception de la référence à un règlement grand-ducal, le Conseil d'État renvoie à ses observations à propos de cet article 83 contenues dans son avis du 14 juillet 2017, qu'il réitère.

Dans son avis du 14 juillet 2017 le Conseil d'État avait considéré ce qui suit :

« L'article sous revue introduit un régime de faveur, dérogatoire au droit commun, pour les membres du groupe de traitement C2 spécifiquement visé à l'article 81. À noter, d'abord, que la limite de 20 pour cent instituée à l'article 4 de la loi précitée du 25 mars 2015 ne joue pas. Ensuite, dans la procédure de droit commun, une des conditions pour un avancement en traitement est d'avoir réussi à l'examen de promotion de son sous-groupe de traitement initial. Le système sous revue fait abstraction de cette exigence. Se pose, une nouvelle fois, la question de la justification d'un tel régime par rapport au droit commun. À défaut d'explication dans le commentaire sur le respect des critères de l'article 10*bis* de la Constitution, rappelés ci-dessus, le Conseil d'État doit encore réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. »

Les amendements du 20 septembre 2017 concernant le projet de loi n° 7045 précité, ont, suite à l'avis du Conseil d'État, introduit la limite des 20 pour cent des fonctionnaires autorisés à changer de groupe de traitement. Par ailleurs, les auteurs des amendements ont supprimé l'article 83 du projet de loi n° 7045 initial en consacrant la condition de réussite à l'examen de

promotion à l'article 76, paragraphe 2, du projet de loi n° 7045 tel qu'amendé. Ils ont expliqué les raisons du mécanisme de promotion dans le sous-groupe de destination. Dans son avis du 15 décembre 2017, le Conseil d'État a marqué son accord avec le nouveau dispositif. Dans la lignée des avis relatifs au projet de loi n° 7045, précités, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 23, paragraphes 3 et 10, du projet de loi sous examen. Il pourrait toutefois, dès à présent, marquer son accord avec une solution identique à celle retenue dans les amendements du 20 septembre 2017 du projet de loi n° 7045 précité.

Le Conseil d'État constate que la fiche financière reste muette sur les suppléments en coûts en rapport avec les agents faisant un changement de groupe de traitement. Le Conseil d'État considère que cette façon de procéder ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant une fiche financière renseignant l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme.

#### Article 24

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous rubrique prévoit que des fonctionnaires du cadre policier relevant du groupe de traitement C1 peuvent, à condition d'être détenteurs de certains diplômes, accéder au groupe de traitement B1 après avoir réussi un examen. Les modalités de cet examen sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Il convient tout d'abord de supprimer le pléonasme « réussi avec succès ».

Dans son avis du 14 juillet 2017 concernant le projet de loi n°7045 précité, le Conseil d'État s'était formellement opposé à l'article 83 de ce projet de loi qui renvoyait également à un examen dont les modalités seraient arrêtées par voie réglementaire, au regard de l'absence des critères exigés par l'article 32, paragraphe 3, dans une matière réservée par la Constitution à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Le Conseil d'État doit dès lors également soulever une opposition formelle à l'endroit du règlement grand-ducal prévu à l'article 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

#### Article 25

En vertu de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et le personnel du cadre policier bénéficient d'un congé annuel de récréation supplémentaire de huit jours. Le projet de loi précité n° 7045, tel qu'amendé, prévoit en son article 71 une disposition similaire pour le personnel du cadre policier. Dans son avis du 14 juillet 2017 sur ce projet de loi n° 7045, le Conseil d'État, constatant que cette disposition constitue une dérogation au droit commun, avait posé la question de la justification de ce régime légal de faveur, dont ne bénéficient pas les fonctionnaires d'autres administrations, au regard de l'article 10*bis* de la Constitution. Il avait considéré que, même en admettant que le mécanisme soit fondé sur des contraintes particulières auxquelles sont exposés les membres du cadre policier, des raisons similaires pourraient être avancées

pour d'autres administrations publiques ou pour des services de celles-ci. En attendant des explications sur le bien-fondé de ce régime de faveur, le Conseil d'État s'était dès lors réservé le droit de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Dans les amendements du 20 septembre 2017 concernant le projet de loi n° 7045, les auteurs ont justifié le régime de faveur notamment par « la mission du personnel policier d'assurer le maintien de l'ordre et de garantir la sécurité publique dans des conditions souvent difficiles, dictées par l'urgence ou l'état de nécessité ». Le Conseil d'État dans son avis du 15 décembre 2017, portant sur ces amendements, avait considéré que les explications fournies sont susceptibles de fonder un régime particulier réservé à la Police grand-ducale par rapport au statut général des fonctionnaires l'État.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur les raisons de l'allocation d'un congé annuel de récréation supplémentaire de huit jours aux membres du personnel de l'IGP visés, étant donné que les contraintes ne paraissent pas être les mêmes que celles imposées au personnel policier et se réserve, concernant la disposition sous examen, le droit de refuser la dispense du second vote constitutionnel, en attendant des explications de nature à justifier cette différence de traitement au regard des critères déterminés par la Cour constitutionnelle.

En vertu de l'article 25, paragraphe 2, une indemnité non pensionnable de vingt points indiciaires est allouée aux fonctionnaires du cadre policier des catégories B et C affectés au département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » et au département « instructions disciplinaires ». Dans le commentaire afférent à cette disposition les auteurs expliquent que les membres du personnel de l'IGP bénéficiaires de l'indemnité se voient attribuer une indemnité à « l'instar des enquêteurs policiers ». L'indemnité spéciale en faveur des « enquêteurs policiers » est prévue par l'article 90 du projet de loi n° 7045 précité qui dispose qu'une indemnité mensuelle non pensionnable de vingt points indiciaires est allouée aux membres du Service de police judiciaire ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire. Cette indemnité spéciale a été étendue par les amendements audit projet de loi aux membres du cadre civil du service de police judiciaire. Dans son avis complémentaire du 15 décembre 2017, le Conseil d'État a marqué son accord avec cette extension. Le Conseil d'État peut également marquer son accord avec l'octroi d'une telle indemnité aux membres de l'IGP visés dans l'article sous examen.

#### Articles 26 à 31

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un

numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1<sup>er</sup> » et non au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

À travers le texte, Il convient encore d'écrire directeur général de la Police, inspecteur général de la Police et inspecteur général adjoint de la Police. Il s'agit de termes génériques pour lesquels les substantifs s'écrivent en lettres minuscules.

#### Article 1<sup>er</sup>

Il y a lieu d'écrire « [...] ministre ayant la Police grand-ducale et l'Inspection générale de la Police dans ses attributions [...] ».

#### Article 2

Au liminaire de l'article 2, il est indiqué d'écrire :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : [...] ».

#### Article 5

Comme les textes normatifs sont rédigés au présent de l'indicatif, il faut, à l'alinéa 4, remplacer respectivement les termes « pourront » et « seront » par ceux de « peuvent » et « sont ».

#### Article 7

À l'alinéa 2, il convient de remplacer « Code d'instruction criminelle » par « Code de procédure pénale ».

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la date relative à la loi portant réforme de la Police fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

#### Article 8

À l'article 2 du projet de loi sous avis, une forme abrégée a été introduite pour les termes « Police grand-ducale ». Il est ainsi indiqué d'employer celle-ci à l'article sous avis et d'écrire « Police ».

À l'alinéa 2, le terme « ci-dessous » est à supprimer.

## Article 9

Il convient d'insérer une virgule entre les termes « membres de la Police » et « paraît pouvoir » et le terme « aplani » doit être remplacé par celui de « résolut ».

## Article 14

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose de remplacer le mot « aplani » par celui de « résolu ».

Il est indiqué d'insérer une virgule entre les termes « articles 4, 5 et 6 » et « l'IGP a accès ».

## Article 15

Il convient d'insérer une virgule entre les termes « crédits budgétaires » et « l'IGP peut ».

## Article 16

Au début de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, il est conseillé d'insérer une virgule entre les termes « articles 4, 7 et 8 » et « l'IGP a accès ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b) (point 2 selon le Conseil d'État), il est fait référence à la « loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ». En l'espèce, il s'impose d'employer l'intitulé de citation complet tel que prévu par l'article 105 de la loi précitée du 19 décembre 2002, pour lire « loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) (point 3 selon le Conseil d'État), il s'impose d'écrire « Code de la sécurité sociale » avec une lettre « s » minuscule.

Toujours au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre j) (point 10 selon le Conseil d'État), il faut écrire « Administration de l'enregistrement et des domains » avec des lettres « e » et « d » minuscules.

Au paragraphe 3, il convient d'insérer une virgule entre les termes « articles 4 à 8 » et « le personnel de l'IGP ».

Au paragraphe 6, il faut écrire « Chambre des députés » avec une lettre « d » minuscule.

## Article 17

À l'alinéa 3, il faut écrire correctement « peuvent être nommés ». Toujours à l'alinéa 3, il convient d'écrire « quinze ans » en toutes lettres.

### Article 19

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il convient de supprimer le terme « respectivement » qui n'apporte aucune plus-value à la disposition sous avis.

### Article 20

À l'instar de l'amendement gouvernemental concernant l'article 19, alinéa 2, le mot « modifié » doit être ajouté au mot « loi ».

### Article 21

Suite à l'observation formulée à l'endroit de l'article 8 des observations d'ordre légistique, il est indiqué d'employer la forme abrégée « Police » au paragraphe 1<sup>er</sup>. Au même paragraphe, il convient d'écrire « les fonctionnaires du cadre policier » au lieu du « personnel du cadre policier ».

### Article 22

Au premier alinéa, il convient de supprimer les termes « ci-dessus ».

À l'alinéa 2, la date de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État est le 16 avril 1979.

### Article 23

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'insérer une virgule entre les termes « groupes de traitement » et « le fonctionnaire ».

Les pourcentages s'expriment en chiffres. Aux paragraphes 3 et 9, il faut respectivement écrire « 20 pour cent » et « 50 pour cent ».

Au paragraphe 8, alinéa 7, il y a lieu d'écrire « par rapport au paragraphe 7, lettres a) à c) » (paragraphe 7, points 1 à 3, selon le Conseil d'État).

### Article 24

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire et modifiant (...), il convient de viser les études secondaires générales au lieu des études secondaires techniques.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut écrire « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » et remplacer le terme « pourront » par « peuvent ».

### Article 25

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut écrire « huit jours » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, il convient d'insérer une virgule entre les termes « auprès de l'IGP » et « change d'administration ».



## Article 26

Au liminaire de l'article 26, il est indiqué d'écrire :

« Au livre I<sup>er</sup>, article 32, du Code de la sécurité sociale, le troisième tiret prend la teneur suivante : « [...] ». »

## Article 27

À la lettre a) (point 1, selon le Conseil d'État), il est conseillé d'écrire « L'intitulé de la section 10 prend la teneur suivante : [...] ».

À la lettre b) (point 2, selon le Conseil d'État), il est indiqué d'écrire « À l'article 63, l'alinéa 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante : [...] ».

## Article 28

À l'article 22, paragraphe 9, de la loi modifiée du 25 mars 2015 que l'article 28 du projet de loi sous avis entend introduire, il y a lieu d'écrire « douze points indiciaires » ainsi que « pour cent » en toutes lettres.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes