

Projet de loi

portant réforme de la Police grand-ducale et portant modification :

- 1° du Code de procédure pénale ;**
- 2° de la loi modifiée 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'État ;**
- 3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;**
- 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
- 5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**

et portant abrogation

- 1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant 1. la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, 2. le code d'instruction criminelle, 3. la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;**
- 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(24 avril 2018)

Par dépêche du 6 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un deuxième train d'amendements au projet de loi sous rubrique qui ont été élaborés par le ministre de la Sécurité intérieure.

Les amendements, au nombre de quarante-trois, étaient accompagnés d'un commentaire et d'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements et d'un tableau de concordance des articles.

En date du 21 mars 2018 une entrevue a eu lieu entre la commission compétente du Conseil d'État et les représentants du ministre de la Sécurité intérieure, de la Police grand-ducale et du ministre de la Fonction publique. Par dépêche du 6 avril 2018, le Conseil d'État a été saisi de nouveaux amendements gouvernementaux élaborés par le ministre de la Sécurité

intérieure. Ces amendements, au nombre de dix-sept, portent exclusivement sur des questions statutaires intéressant le personnel du cadre policier de la Police grand-ducale. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements. Les amendements du 6 avril 2018 ont entraîné une nouvelle modification de la numérotation du texte du projet de loi tel qu'issu des amendements du 6 février 2018.

Examen des amendements du 6 février 2018

Amendement 1

Le Conseil d'État n'a pas d'observation sur l'amendement qui tient compte d'une proposition qu'il avait faite dans son avis complémentaire du 15 décembre 2017.

Amendement 2

L'amendement sous examen modifie l'article 5 du projet de loi relatif aux contrôles d'identité.

Les modifications apportées au paragraphe 1^{er} n'appellent pas d'observation.

Les précisions apportées par les alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 en ce qui concerne le contrôle d'identité en relation avec l'instauration d'un périmètre de sécurité répondent aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 15 décembre 2017 et l'opposition formelle qui avait été maintenue dans cet avis est levée.

Amendement 3

Le Conseil État marque son accord avec les modifications apportées à l'article 6 qui précise la répartition des rôles entre les bourgmestres et le ministre.

Amendement 4

L'amendement n° 4 modifie l'article 8 du projet de loi sous examen de manière à limiter la fouille des véhicules aux hypothèses visées à l'article 5, paragraphe 2, à savoir le contrôle d'identité de personnes qui veulent accéder à un périmètre de sécurité ou qui refusent d'obtempérer à l'instauration d'un tel périmètre ou ne le respectent pas.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement n° 6 modifie l'article 12 du projet de loi relatif à la fermeture d'établissement. Les précisions apportées répondent à des

critiques émises par le Conseil d'État qui peut marquer son accord avec le dispositif amendé.

Amendement 7

L'amendement sous examen modifie l'article 13 du projet de loi sur la fermeture d'établissement. Les précisions apportées au texte en ce qui concerne la compétence du bourgmestre, la nature de l'établissement visé, les conditions d'une fermeture temporaire et la durée de celle-ci, répondent également aux critiques émises par le Conseil d'État qui est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

Les modifications apportées à l'article 16, paragraphe 2, n'appellent pas d'observation. Le Conseil État prend acte des explications fournies dans le commentaire de l'amendement quant à la nécessité de prévoir la transmission de tout rapport établi par la Police, dans le cadre de ses missions de police, à l'IGP.

Amendement 10

Sans observation.

Amendement 11

L'amendement sous examen adapte l'article 26 de la loi en projet relatif aux vérifications de sécurité opérées par la Police grand-ducale sur demande des institutions, organes et organismes de l'Union européenne.

Les modifications apportées à l'alinéa 1^{er} répondent à une suggestion émise par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État prend acte des raisons avancées par les auteurs de l'amendement pour maintenir la vérification d'identité dans la compétence de la Police grand-ducale.

Amendements 12 à 16

Sans observation

Amendement 17

Les modifications apportées par l'amendement sous examen à l'article 49 du projet de loi visent à tenir compte des critiques émises par le Conseil d'État dans son avis du 24 octobre 2017 à l'égard du projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission des membres du cadre policier au service de contrôle de l'aéroport et au service de police judiciaire et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel

policier, en relation avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (n° CE : 51.874).

Le Conseil d'État marque son accord avec le nouveau dispositif, sauf pour ce qui est de la disposition prévue au nouvel article 48, paragraphe 2, alinéa 3, du projet de loi, en vertu de laquelle les membres des groupes de traitement B1 et C1 doivent réussir l'examen de promotion et l'épreuve de validation de connaissances dans un délai à fixer par un règlement grand-ducal sous peine d'être désaffectés du SPJ. Le Conseil d'État considère en effet que ce délai fait partie des points et principes essentiels qui doivent, au regard des articles 32, paragraphe 3, et 97, de la Constitution être déterminés par la loi. Il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition précitée qui charge le pouvoir réglementaire de la détermination du délai visé. Le Conseil d'État peut toutefois d'ores et déjà marquer son accord avec tout délai qui serait proposé à cet égard dans la loi en projet.

Amendements 18 à 23

Sans observation

Amendements 23 et 24

Les amendements sous examen modifient les articles 61 et 62 du projet de loi. À la suite de l'avis du Conseil d'État du 15 décembre 2017 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions de recrutement du personnel du cadre policier et le statut de l'aspirant de police des catégories de traitement B et C, une série de dispositions ayant figuré dans le projet de règlement grand-ducal sont transférées dans le projet de loi sous examen. Le Conseil d'État marque son accord avec ce nouveau dispositif.

Amendements 25 à 29

Sans observation.

Amendement 30

L'amendement 30 modifie l'article 67 du projet de loi initial qui devient l'article 68, alinéa 2, du projet de loi amendé en supprimant l'exigence, pour l'aspirant de police¹ d'avoir obtenu une note finale de moins de deux tiers du total des points et une note suffisante dans chacun des modules pour la phase de l'initiation pratique. De même est supprimée, pour la phase de formation policière théorique et pratique de la catégorie de traitement A, la nécessité d'avoir obtenu une note suffisante dans le module relatif à l'appréciation des compétences sociales.

Dans la motivation de l'amendement, les auteurs expliquent que, au niveau de l'initiation pratique, l'aspirant de police doit être apprécié sur la base des performances professionnelles définies au statut général des fonctionnaires de l'État. En ce qui concerne la catégorie de traitement A, il renvoie encore au statut général qui fixe une appréciation à la fin de chaque

¹ Les amendements gouvernementaux du 6 avril 2018 remplacent les termes « aspirant de police » par ceux de « fonctionnaire stagiaire ».

période de référence d'une année et ceci indépendamment des résultats obtenus en cours de formation.

Le Conseil d'État conçoit que le projet de loi sous examen se réfère au dispositif du statut général plutôt que de prévoir un régime particulier. Il note, toutefois, que les auteurs de l'amendement n'indiquent aucune référence au dispositif du statut général qui serait applicable, ni dans le texte du dispositif amendé ni comme explication dans la motivation. En ce qui concerne l'évaluation de l'aspirant lors de la phase de l'initiation pratique, le Conseil d'État se demande si les auteurs visent l'application des dispositions des articles 4 et suivants du statut général. Pour ce qui est de l'appréciation des compétences sociales, l'amendement conduit à abandonner ce critère pour la catégorie de traitement A.

Amendements 31 à 36

Sans observation.

Amendement 37

Le Conseil d'État comprend que l'objet de l'amendement est de régler une question relative à l'articulation entre, d'un côté, le mécanisme de la carrière ouverte et, d'un autre côté, la suppression des nominations hors cadre, avec avancement limité, par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État rappelle que le régime de la nomination hors cadre a été supprimé pour toutes les administrations par la loi précitée du 25 mars 2015. Dans cette logique, la Cour administrative a conclu, dans l'arrêt n° 39697C cité dans le commentaire, que des limites à l'avancement étaient exclues pour les fonctionnaires ayant bénéficié du régime de la carrière ouverte.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'objectif de la disposition sous revue. S'agit-il de revenir à la situation antérieure à 2015, au détriment des fonctionnaires bénéficiant de la carrière ouverte, et cela par dérogation au statut général ? Quelle serait la justification de la réintroduction d'un tel régime dérogatoire qui a pris fin en 2015 ? Se pose le problème du respect de l'égalité de traitement dans le cadre de la fonction publique, dans la mesure où le régime de nomination hors cadre, qui se trouve supprimée par la loi précitée du 25 mars 2015, serait réintroduit pour le cadre policier. Techniquement, la référence à l'application d'une disposition de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police, qui se trouve supprimée depuis 2015 par la loi sous examen, est impossible.

Les auteurs de l'amendement indiquent vouloir régler les problèmes nés de l'arrêt précité de la Cour administrative. Or, dans la mesure où ils entendent rétablir, de manière rétroactive, le système de classement hors cadre supprimé, pour l'ensemble de la fonction publique, par la loi précitée du 25 mars 2015, la démarche est contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui interdit au pouvoir législatif de mettre à néant les effets des décisions de justice.

Aussi, le Conseil d'État doit-il émettre une opposition formelle à l'égard du dispositif introduit par l'amendement sous examen.

Amendement 38

Le Conseil d'État marque son accord avec les modifications apportées à l'article 89 du projet de loi dans sa version initiale, qui devient l'article 90 de la version issue des amendements du 6 février 2018, et qui introduit dans la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire un article 22*bis* nouveau.

Comme suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État du 15 décembre 2017, la référence à l'exécution d'une décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil est supprimée.

Amendement 39

Sans observation.

Amendement 40

L'amendement sous examen introduit dans le projet de loi un nouvel article 94 destiné à réserver les droits acquis relatifs à l'ancienneté acquise au sein de la Police avant l'entrée en vigueur de la réforme de la fonction publique en date du 1^{er} octobre 2015. Le Conseil d'État, sans contester la nécessité de la sauvegarde des droits acquis, constate que la loi précitée du 25 mars 2015 n'a pas réservé expressément l'application de la loi précitée du 31 mai 1999, qui se trouve abrogée par la loi en projet, ni n'a réservé des droits acquis au titre de cette loi, de sorte que le régime particulier dont bénéficiaient certains membres du cadre policier est contraire au dispositif légal existant. Comme déjà exposé à l'occasion de l'analyse de l'amendement 37, les auteurs de l'amendement ne sauraient créer, rétroactivement, une base légale pour la réintroduction des régimes supprimés en 2015 et anéantir les effets de l'arrêt n° 39697C de la Cour administrative.

Si l'objectif est de sauvegarder le système d'ancienneté légalement établi sous l'égide de la loi actuelle du 31 mai 1999, précitée, et dans le respect de la réforme de 2015, le Conseil d'État propose le texte suivant :

« L'article 54 ne porte pas préjudice à l'ancienneté légalement acquise au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Amendements 41 à 43

Sans observation.

Examen des amendements du 6 avril 2018

Amendement 1

L'amendement n° 1 modifie l'article 55, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet en ajoutant une référence aux fonctionnaires stagiaires et en mettant en évidence les fonctions dirigeantes du cadre policier.

L'amendement n'appelle pas d'observation particulière.

Amendements 2 et 3

Sans observation.

Amendement 4

Le Conseil d'État marque son accord avec la suppression de l'obligation pour les fonctionnaires stagiaires de prendre logement dans les locaux de l'École de police.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement sous examen modifie l'article 89 du projet de loi, tel qu'issu des amendements du 6 février 2018, qui devient l'article 88 du projet de loi dans la numérotation des amendements sous examen en introduisant un mécanisme de compensation d'une différence de rémunération entre les fonctionnaires stagiaires du cadre policier du groupe de traitement B1 et ceux du groupe de traitement C1, différence qui serait le résultat des modifications apportées au régime applicable aux fonctionnaires stagiaires. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le dispositif prévu.

Amendements 7 à 16

Sans observation.

Amendement 17

L'amendement 17 introduit dans la loi en projet un nouvel article 100 qui sauvegarde l'application de certaines dispositions de la loi actuelle du 31 mai 1999 précitée pour garantir que les candidats des carrières de l'inspecteur et du brigadier, en formation au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, restent soumis aux dispositions de la loi précitée du 31 mai 1999 en ce qui concerne la formation professionnelle et les conditions d'instruction. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette mesure transitoire.

Observation d'ordre légistique

Amendements 2 du 6 février 2018

Au nouvel article 5, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi, le Conseil d'État propose d'écrire « demandent à accéder » au lieu de « souhaitent accéder ».

Amendements 15 et 16 du 6 avril 2018

Aux amendements 15 et 16, il convient d'écrire correctement « renvoi » au lieu de « renoi ».

Amendement 17

À l'article 100 qu'il s'agit d'introduire, il convient de renvoyer de manière précise aux dispositions visées, en écrivant « article 12, paragraphe 3, lettre c), et de l'article 12, paragraphe 4, ».

Texte coordonné

À l'article 16, paragraphe 2, du texte coordonné de la loi en projet, une espace est à ajouter avant les termes « sont portées ».

Au chapitre 3, une espace est à ajouter à l'intitulé de la section 2 avant le terme « Maintien ».

Au chapitre 7, section 2, à l'intitulé de la sous-section I, il convient d'écrire le numéro de la sous-section en chiffres arabes et de le faire suivre des lettres « re » en exposant, pour lire « Sous-section 1^{re} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 avril 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes