CONSEIL D'ETAT
==========
No 48.143

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités de fonctionnement de l'Ecole de Police.

Avis du Conseil d'Etat

(23 février 2010)

Par dépêche du 19 septembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat un projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de fonctionnement de l'Ecole de Police, élaboré par le ministre de la Justice.

Le projet incomplet comprenait un exposé des motifs et un commentaire des articles. Le 17 septembre 2009, le Conseil d'Etat s'est vu transmettre un projet de règlement grand-ducal rectifié comprenant l'intégralité du texte.

Par dépêche du 27 novembre 2008, le Conseil d'Etat fut saisi de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

Le projet de règlement grand-ducal est censé remplacer le règlement grand-ducal du 6 février 2001 fixant les modalités de fonctionnement de l'Ecole de Police. Il vise à apporter certaines modifications majeures aux dispositions en place adaptant les objectifs de la formation et de la pédagogie à appliquer dans le cadre de la formation policière. Un contrôle de la qualité de la formation est également prévu et la discipline au sein de l'Ecole est réglementée de manière plus stricte par l'introduction d'un règlement d'ordre intérieur.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'Ecole de police diffère fondamentalement de tout autre ordre d'enseignement notamment dans la mesure où la période de volontariat à la Police est mise en compte comme ancienneté de service comptant pour la totalité dans la fixation du traitement initial, même pour la période située avant l'âge fictif de début de carrière (cf. article 12.3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police).

Examen du texte

Article 1er

Selon d'article 12.2 de la loi de base, le règlement grand-ducal est destiné à régir les modalités de fonctionnement de l'Ecole. Les objectifs résultent à suffisance de la loi. Par ailleurs, l'article 1er définit plutôt les

missions de l'Ecole que les objectifs. Il y aurait dès lors lieu de remplacer le terme « Objectif(s) » par le terme « Mission(s) » dans la première phrase ainsi que dans l'intitulé de l'article sous avis.

Article 2

Cet article énonce les « principes directeurs » de l'Ecole. Ce contenu ne relève pas non plus de la définition des « modalités de fonctionnement ». Il est en plus extrêmement vague.

Le Conseil d'Etat propose d'énoncer dans cet article les finalités auxquelles doit aboutir la formation, à savoir:

- la préparation à un travail efficace dans l'intérêt de la réalisation des attributions légales confiées à la Police, d'une part, et
- l'enseignement des valeurs inscrites dans les instruments internationaux, la Constitution et les lois qui devront être respectées lors de l'exercice de l'activité professionnelle dans le corps de la Police à laquelle se prépare le volontaire, d'autre part.

Article 3

Selon cet article, la pédagogie de l'école décomposerait chaque activité en trois volets interdépendants, à savoir:

1) le volet judiciaire développant l'aspect légal de l'action;
2) le volet de la tactique policière traitant de la technique policière à appliquer, et
3) le volet psychologique.

Ce libellé paraît mal à propos. La pédagogie ne « décompose » pas les activités en trois volets. Le Conseil d'Etat suppose que les auteurs ont souhaité affirmer que l'Ecole vise à assurer une formation analysant et renseignant l'action policière sous trois aspects.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de remplacer le terme « décompose » par « fonde ».

Le premier volet de la formation porte sur le cadre légal dans lequel s'exerce l'activité de la Police. Il n'y a pas lieu de distinguer entre la préparation aux interventions de police judiciaire et de police administrative.

Article 4

Cet article définit la fonction du directeur.

Dans la mesure où le directeur ne jouit de ses prérogatives et n'assume ses responsabilités que dans le cadre de ses fonctions et de ses missions, la précision y relative à l'alinéa 1 de l'article est superfétatoire.

L'organisation de la hiérarchie au sein même de la Police ne fait pas partie des modalités de fonctionnement qui, aux termes de l'article 12.2 de la loi, sont réservées au règlement grand-ducal.

Aux termes de l'alinéa 5, le directeur « représente l'Ecole ». Cette expression n'a aucune valeur normative. Le Conseil de l'Etat estime qu'il suffirait de préciser qu'en sa qualité de responsable administratif, le directeur est le chef hiérarchique de l'Ecole et organise à ce titre les enseignements.

Le Conseil d'Etat estime que, dans le cadre de cet alinéa 5, il y aurait lieu d'inclure la surveillance de l'internat, du restaurant et des autres services de l'Ecole.

Article 5

Cet article est contraire à l'article 7 de la loi de base de prévoir que l'effectif est fixé sur proposition du directeur.

Le terme « cadre » a une signification spécifique dans le droit de la fonction publique. Le recrutement de l'effectif des enseignants ne fait pas partie des attributions du Directeur général de la police.

Aux termes de l'article 17 de la loi de base, le personnel administratif et technique fait partie de la Police. Il n'y a dès lors pas lieu de distinguer entre un « cadre permanent » détaché du cadre policier tel que défini à l'article 19 de la loi et le personnel civil. Les membres de la Police affectés à plein temps à l'Ecole de police constituent l'effectif principal des enseignants.

Article 6

Au vu des observations à l'endroit de l'article 5, cet article est à omettre.

Article 7

Cet article est à omettre alors qu'il ne fait que reproduire le libellé de l'article 12.3 a) de la loi de base.

Article 8 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énonce la composition de l'effectif enseignant. L'expression « cadre enseignant » est à omettre. Dans la mesure où les enseignants sont détachés par d'autres ministères**,** il appartient de procéder à ce détachement conformément à la loi en vigueur. Cette précision n'a pas lieu de figurer dans le règlement grand-ducal portant organisation de l'Ecole de police.

Selon le Conseil d'Etat, le premier alinéa de l'article sous examen se lira comme suit:

« Le personnel enseignant se compose:

- de responsables de modules désignés par le directeur général de la police. Il veille à la direction et à la cohérence de l'enseignement au sein de chaque module ainsi qu'à la notation correcte des performances réalisées par les volontaires;
- du personnel de la Police affecté à titre permanent à l'école;

- de fonctionnaires et employés publics détachés, selon les besoins de l'école;
- d'enseignants du secteur privé;
- de chargés de cours, de conférenciers et d'instructeurs. »

Le Conseil d'Etat estime aussi que la phrase *in fine* de l'article 8 devrait préciser que sont exemptés d'une formation pédagogique, les chargés de cours recrutés de l'extérieur de la Police et pouvant se prévaloir d'une formation ou d'une expérience pédagogique appropriée.

Le Conseil d'Etat se rallie par ailleurs à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui demande à voir préciser la durée ainsi que les points forts de la formation pédagogique proposée.

Concernant la précision qui est donnée à plusieurs endroits de l'article sous avis, suivant laquelle les décisions visées sont prises sur « proposition du directeur », il est renvoyé à l'observation qui a été faite à cet égard à l'endroit de l'article 5. Ces précisions sont en conséquence à omettre.

Toutes autres précisions quant aux missions du cadre enseignant peuvent être utilement reprises dans une circulaire interne.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rappelle que, l'Ecole n'ayant pas de personnalité juridique, elle ne peut contracter par elle-même.

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de préciser que le régent est « désigné conformément à l'article 5 ».

Article 11 (9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à organiser au sein de l'Ecole un centre de documentation servant à ses besoins de formation. L'institution d'un centre de documentation « de la police » dépasse par contre le cadre tracé à l'Ecole de police dans la loi de base. Dans cet esprit, l'alinéa *in fine* est superfétatoire, alors qu'il est évident que le centre de documentation de l'Ecole doit être accessible à tous les enseignants et volontaires sans qu'il y ait lieu de le préciser spécialement.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Concernant la l'expression sur « proposition du directeur », il est renvoyé à l'article 5.

Dans la mesure où l'Ecole ne constitue pas une direction propre au sens de la loi, le règlement de service interne est décidé souverainement par le Directeur général. L'alinéa 2 est superfétatoire.

Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa premier est superfétatoire, alors qu'il ne fait que renvoyer à un autre règlement grand-ducal en vigueur.

Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)

La notion de « parrainage » n'existe pas dans le droit de la fonction publique. Le supérieur hiérarchique du service ou du lieu de stage ou le fonctionnaire délégué à cette fin assume nécessairement son autorité sur le volontaire. Le Conseil d'Etat propose dès lors le libellé suivant:

> « Des stages sont organisés par l'Ecole auprès des commissariats et des services.
>
> Pendant la durée du stage, le volontaire est placé sous l'autorité du supérieur hiérarchique du lieu de stage. »

Les alinéas 2 et 3 de l'article peuvent être maintenus.

Article 15

Le Conseil d'Etat estime que le port d'armes de service ne peut être réglementé, à défaut de base légale, dans le projet sous avis dont l'objet est limité à l'organisation des modalités de fonctionnement de l'Ecole. Cette disposition est donc à omettre.

Article 16 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction d'un dossier pédagogique. Il rejoint par ailleurs l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui propose le transfert de ce dossier, pour autant qu'il concerne des volontaires admis au corps de la Police à l'issue de leur formation, au dossier personnel géré par la direction des Ressources humaines de la Police. Le volontaire qui interrompt sa formation doit se voir restituer son dossier pédagogique en mains propres.

L'expression « cadre permanent » est par ailleurs à omettre.

Article 17

Cet article regroupe une ribambelle d'obligations qui s'imposent au volontaire.

Le paragraphe 1er prévoit la conclusion d'un contrat de formation. Le Conseil d'Etat entend rappeler que, l'Ecole n'ayant pas la personnalité civile, elle ne peut valablement conclure. Le paragraphe sous examen est dès lors à omettre.

Les dispositions regroupées sous les paragraphes 2 à 10 (1er à 9 selon le Conseil d'Etat) devraient être incluses dans un règlement d'ordre intérieur de l'Ecole auquel le candidat adhère en se portant volontaire. Le paragraphe 11 est de toute manière à omettre. A supposer que le volontaire soit tenu de conclure un contrat avec l'Ecole, on voit mal comment « l'Ecole » pourrait élaborer par la suite unilatéralement des règles complémentaires par rapport

à celles figurant dans le contrat. L'article 17 du projet de règlement serait donc à omettre.

Article 18 (14 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a des difficultés à saisir le sens de la première phrase du premier alinéa. Il semble en effet évident que la discipline scolaire s'applique aux élèves, les enseignants et autres intervenants étant liés par leur régime statutaire ou contractuel.

Quant aux mesures de discipline:

Le Conseil d'Etat propose de remplacer l'expression « remarque écrite » par « avertissement écrit ».

Le recours à une sanction disciplinaire consistant dans une retenue de 4 heures au plus à l'encontre d'un volontaire présentant « des résultats scolaires insuffisants » paraît surprenant. Cette sanction devrait pouvoir frapper l'auteur de tout acte d'indiscipline mais non pas le volontaire présentant des résultats insuffisants. De tels résultats devraient entraîner l'élimination du candidat en application des dispositions afférentes du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 déterminant notamment les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier.

L'alinéa *in fine* de l'article sous examen est à omettre, alors qu'il est redondant par rapport au règlement grand-ducal du 27 avril 2007 précité.

Article 19 (15 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les alinéas 1 à 3 par la phrase suivante:

> « Les mesures disciplinaires sont décidées par le directeur. La décision est notifiée par écrit, accompagnée d'une information sur la voie de recours. »

Les alinéas 4 et 5 (alinéas 2 et 3 selon le Conseil d'Etat) de l'article sont maintenus.

A l'alinéa final, le mot « candidat » est à remplacer par le terme « volontaire ».

Il va de soi, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans le règlement, qu'une décision administrative en matière disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif.

Articles 20 à 22 (16 à 18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 23 (19 selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où la Police fait actuellement partie des compétences réservées au ministre de l'Intérieur, le règlement grand-ducal devra être

remodulé en conséquence, tant à l'article sous examen qu'au dernier visa du préambule du projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2010.

Pour le Secrétaire général, L'Attaché premier en rang,	Le Président,
s. Yves Marchi	s. Georges Schroeder