

**Projet de loi**

**modifiant**

- 1) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;**
- 2) 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.**

---

**Avis du Conseil d'État**

(2 juin 2015)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 18 mars 2015, le projet de loi sous objet, préparé par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, a été soumis à l'avis du Conseil d'État.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, un extrait du texte coordonné de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police, et le texte coordonné 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.

Aux termes de la lettre de saisine, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été demandé, mais il n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen, celui-ci poursuit un double objectif.

Il s'agit, d'une part, de rendre accessible à des magistrats la fonction d'inspecteur général de la police, et, d'autre part, de mieux assurer les garanties d'avancement dans leur carrière d'origine pour les magistrats acceptant une fonction limitée dans le temps dans une administration étatique.

Aux yeux du Conseil d'État, le premier objectif poursuivi par la loi en projet ne donne pas lieu à observation, contrairement au second des objectifs évoqués, qui demande à être examiné sous l'angle de vue des dispositions de l'article 93 de la Constitution, lues avec celles de l'article 100 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et de l'article 20 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Le Conseil d'État ne méconnaît pas la pertinence des arguments plaidant en faveur de la décision de placer l'Inspection générale de la police sous l'autorité d'un fonctionnaire issu de la magistrature.

Or, dans son avis (doc. parl. n° 6379<sup>1</sup>) du 26 juin 2012 relatif au projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'Armée, la Police grand-ducale et l'Inspection générale de la police, qui a par la suite été retiré du rôle<sup>1</sup> de la Chambre des députés (doc. parl. n° 6379<sup>2</sup>), il avait mis en exergue les problèmes d'indépendance et d'impartialité du personnel de l'Inspection générale de la police, lequel, recruté au sein de la Police grand-ducale, peut opter, après plusieurs années de service au sein de l'Inspection générale de la police, pour un retour dans son administration d'origine en vue d'y poursuivre sa carrière.

Même si dans le contexte sous examen la question diffère foncièrement du problème évoqué dans l'avis précité du 26 juin 2012, il y aura néanmoins intérêt à anticiper tout reproche concernant un éventuel respect défaillant des principes d'impartialité et d'indépendance des magistrats, mis à mal par des changements répétitifs d'une personne de la carrière de magistrat à celle de fonctionnaire de la police ou de toute autre administration de l'État. Le Conseil d'État aurait dès lors une nette préférence pour une approche selon laquelle le poste de chef d'administration de l'Inspection générale de la police serait réservé de par la loi à un magistrat qui y serait affecté pour une ou plusieurs périodes temporaires consécutives, tout en conservant dans la magistrature ses perspectives d'avancement et tout en continuant à relever du droit disciplinaire de la magistrature. Il se rend compte que cette proposition soulève d'autres questions connexes qui concernent notamment un changement de l'autorité hiérarchique, telle que prévue à l'article 73 de la loi précitée du 31 mai 1999, et qui demanderont des réponses appropriées sur le plan législatif, si la Chambre des députés y marque son accord.

Dans les conditions exposées, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du projet de loi sous avis.

### **Examen des articles**

#### Article I<sup>er</sup> (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'État)

Sauf à renvoyer à l'approche développée dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler quant au fond au sujet de l'article sous examen.

---

<sup>1</sup> En date du 3 avril 2014.

## Article II (2 selon le Conseil d'État)

Au regard de l'approche retenue par les auteurs du projet de loi sous examen, le Conseil d'État comprend que la désignation d'un magistrat aux fonctions d'inspecteur général de la police ne peut se faire que par la voie d'un détachement, et que le magistrat détaché se trouve dès lors intégré dans la hiérarchie de l'Inspection générale de la police, telle qu'elle est organisée en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la loi précitée du 31 mai 1999.

Si cette optique du projet de loi est maintenue, il propose toutefois de reconsidérer le libellé de l'alinéa 5 qu'il est prévu d'ajouter à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 et en suggère la teneur suivante :

« Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui, avant sa nomination à une fonction dirigeante, relevait de la magistrature, est réintégré dans son service d'origine avec maintien de son rang. Il est nommé à un poste du même grade que celui auquel il était classé avant sa nomination à une fonction dirigeante. Le classement se fait à l'échelon de traitement correspondant à celui atteint dans la fonction dirigeante ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon immédiatement inférieur. À défaut de poste vacant adéquat dans la magistrature, le fonctionnaire visé est nommé hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste correspondant à son grade. S'il a été dépassé en grade par un magistrat de rang inférieur, il obtient une nomination au grade de ce magistrat. »

Alors que la disposition sous examen résout les questions de garanties de carrière des magistrats qui acceptent une des fonctions prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 9 décembre 2005, elle risque toutefois de donner lieu à des contrariétés par rapport à l'article 149-2 de la loi précitée du 7 mars 1980, dans la mesure où cet article règle différemment les garanties de réintégration des magistrats « appelés à collaborer pendant une période déterminée aux travaux d'organisations internationales ou d'une administration » et qui y ont été détachés à cet effet. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de modifier dans le même sens et parallèlement aux modifications légales sous examen l'article 149-2 précité.

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

En vue de la numérotation des articles, le Conseil d'État propose de se tenir à l'approche usuelle en utilisant des chiffres arabes au lieu de chiffres romains.

## Article I<sup>er</sup> (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'État)

Le point 1<sup>o</sup> sujet à modification comporte en fait deux phrases. Il faut dès lors écrire :

« 1<sup>o</sup> À l'alinéa 2, deuxième phrase, sont insérés entre les parties de phrase « soit les membres du cadre supérieur de la Police » et « soit les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration », les termes « soit les magistrats ». »

Article II (2 selon le Conseil d'État)

Sauf à compléter la phrase introductive *in fine* par le mot « suit », le texte de l'article II du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État ne donne pas lieu à observation sur le plan légistique, contrairement à celui reproduit dans le document parlementaire n° 6799. En effet, dans ce document parlementaire, il faut écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » dans la phrase introductive et « alinéa 1<sup>er</sup> » dans le libellé nouveau de l'alinéa 5 de la loi précitée du 9 décembre 2005.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juin 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker