

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

Avis du Conseil d'État

(24 octobre 2017)

Par dépêche du 5 septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière précisant que le projet de règlement grand-ducal n'aurait pas d'impact budgétaire prévisible.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 décembre 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait partie d'un ensemble de projets de règlements grand-ducaux qui ont pour but d'exécuter 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. Il a plus particulièrement pour objet de mettre en place tant les conditions d'admission au service de contrôle à l'aéroport que celles mises à l'accès au service de police judiciaire.

Le projet sous avis est constitué de quatre chapitres, dont les deux premiers contiennent des dispositions de fond, les deux autres des dispositions abrogatoires et finales.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

L'article 1^{er} est le premier d'une série de trois articles consacrés, sous un chapitre 1, aux conditions d'admission au service de contrôle à

l'aéroport. L'article 48¹ du projet de loi n° 7045 précité visé au préambule, tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux dont le Conseil d'État a été saisi par dépêche du 20 septembre 2017, ne fait que mentionner, sans apporter d'autres précisions, l'Unité de police à l'aéroport, comme une unité dépendant de la « direction centrale police administrative ». La base légale du règlement sous avis se trouve, dès lors, ainsi qu'il est d'ailleurs correctement indiqué au préambule du règlement, encore à l'article 135 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui relègue la fixation des conditions d'admission au service de contrôle à l'aéroport à un règlement grand-ducal, en prévoyant qu' « Un service de la Police grand-ducale dénommé «Service de contrôle à l'aéroport», est chargé du contrôle des personnes à l'aéroport. Un règlement grand-ducal fixe les conditions d'admission des agents de la police au service en question ».

Les conditions d'avancement figurent actuellement aux articles 54 à 56 du règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier, que le projet sous examen se propose d'abroger.

Le Conseil d'État note que l'article 54 de ce règlement grand-ducal impose une épreuve de sélection, une admission dans l'ordre du classement obtenu lors de cette sélection, la participation à cette épreuve de sélection étant conditionnée par une réussite préalable à l'examen de promotion et l'obtention d'un agrément du directeur général de la police. L'article 55 énumère les différentes épreuves, les notes y attachées, et les conditions de réussite. L'article 56 instaure la commission qui doit procéder au prédit examen.

L'article sous examen ne retient plus que trois conditions, à savoir, en premier lieu, une condition liée au groupe de traitement du candidat, ensuite l'aptitude physique et psychique dudit candidat à occuper le poste visé, à contrôler par le médecin du travail dans la Fonction publique, et enfin, un agrément par le ministre ayant dans ses attributions la Police, agrément accordé sur avis du directeur général.

La nouvelle disposition opère dès lors un changement de paradigme : non seulement l'épreuve de sélection est remplacée par une simple formation théorique et pratique, toutefois dépourvue de sanction, mais encore ce n'est plus le directeur général de la Police qui, en sa qualité de chef d'administration, affecte les membres de son service aux unités qui en font partie, mais c'est bien le responsable politique, titulaire d'une fonction de contrôle, à savoir le ministre du ressort, qui procède à un « agrément² », qui semble bien être l'équivalent d'une affectation au sens du statut du fonctionnaire, se substituant ainsi au chef d'administration, titulaire des fonctions d'organisation et de gestion. Il y a ainsi une emprise directe du pouvoir du ministre dans l'organisation pratique de l'administration

¹ Article 58 du projet de loi n° 7045 déposé.

² Le Conseil d'État relève encore que le terme « agréer », qui figure cependant déjà à l'article 54 du prédit règlement grand-ducal du 27 avril 2007, est en fait un terme impropre, étant donné qu'il vise plutôt une autorisation donnée par l'administration à une entité de droit privé, de telle sorte qu'il vaudrait mieux parler, dans le contexte présent, d'une autorisation plutôt que d'un agrément.

concernée, en l'espèce, de la Police grand-ducale, ce qui équivaut à un mélange des pouvoirs.

En effet, en vertu de l'article 45³ du projet de loi n° 7045 précité, tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux du 20 septembre 2017, la compétence pour affecter les membres de la Police aux différentes unités de la « direction centrale police administrative » appartient au seul directeur général de la Police et aucune disposition, ni du projet de loi n° 7045, ni de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ne réserve cette compétence au ministre ayant la Police dans ses attributions.

Or, l'article 97 de la Constitution réserve l'organisation et les attributions des forces de l'ordre au pouvoir législatif, de telle sorte qu'en l'absence d'une base légale suffisante au sens de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution pour attribuer au ministre le pouvoir d'affecter les membres de la Police à l'Unité de police à l'aéroport, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction inscrite à l'article 95 de la Constitution.

Article 2

L'article 2 prévoit, pour les membres du service de contrôle à l'aéroport, le suivi d'une formation théorique et pratique, dont le contenu et les modalités sont fixés par le ministre ayant dans ses attributions l'immigration, sur proposition néanmoins du directeur général de la Police.

Le Conseil d'État note, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, que cette formation n'est pas sanctionnée par une épreuve quelconque, contrairement à l'épreuve prévue au règlement grand-ducal du 27 avril 2007 précité. Il appartient une nouvelle fois au ministre, cette fois-ci à celui ayant dans ses attributions l'immigration, de fixer le contenu et les modalités de cette épreuve, l'intervention du directeur général de la Police étant réduite à une simple proposition.

Si la lecture faite par le Conseil d'État, à savoir que cette formation sera postérieure à la nomination en tant que membre du service de contrôle à l'aéroport et ne sera sanctionnée ni par une épreuve de contrôle des connaissances ni autrement, s'avère exacte, et que la formation n'est dès lors suivie d'aucun contrôle des connaissances, il peut marquer son accord avec le fait que les auteurs du projet sous revue confient les modalités de cette formation à un membre du Gouvernement. Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait préciser les modalités du contrôle de connaissances dans le cadre du règlement grand-ducal, à condition que la base légale rappelée ci-avant soit suffisante au regard des conditions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, la matière étant, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, réservée à la loi au vœu de l'article 97 de la Constitution.

Article 3

L'article 3 confère au ministre de la sécurité intérieure la possibilité de retirer un membre du service de contrôle à l'aéroport dans les conditions y

³ Article 55 du projet de loi n° 7045 déposé.

indiquées, « sans préjudice de l'application de mesures disciplinaires ». Un tel retrait sera possible dès que le membre concerné « ne fait plus preuve des aptitudes physiques ou des qualités professionnelles ou morales nécessaires » pour continuer à occuper ce poste.

Le Conseil d'État s'interroge en premier lieu sur la nécessité de créer un régime de retrait appelé à s'appliquer spécialement aux membres du service de contrôle à l'aéroport.

Il relève ensuite que la base légale pour le retrait des membres du service de contrôle à l'aéroport, qui touche également à l'organisation des forces de l'ordre visée à l'article 97 de la Constitution, ainsi qu'il a été précisé ci-avant, ne peut être trouvée ni dans le projet de loi n° 7045 ni dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La disposition sous avis risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer une disposition concernant le retrait des membres du service de contrôle à l'aéroport, répondant aux prescriptions de l'article 97 de la Constitution, soit dans la loi précitée du 29 août 2008, soit dans le projet de loi n° 7045, sinon d'y prévoir au moins le cadre légal requis par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, à savoir de fixer les principes et les points essentiels gouvernant le retrait des membres dudit service et de charger le pouvoir réglementaire du Grand-Duc de régler le détail du retrait.

Articles 4 et 5

L'article 4 introduit le chapitre 2 consacré aux conditions d'admission au service de police judiciaire et précise les conditions d'admission des membres des catégories de traitement A et B du cadre policier. Pour les candidats relevant de ces catégories, la réussite à une épreuve comportant des tests psychotechniques sera suffisante pour être admis.

L'article 5 prévoit des conditions d'admission pour les personnes relevant du groupe de traitement C1. Ainsi, les candidats doivent réussir à une épreuve de sélection, qui, outre le test psychotechnique prévu à l'article 4, comporte encore un entretien destiné à constater « si les candidats possèdent les qualités professionnelles et morales indispensables ».

Le Conseil d'État note que l'article 5, paragraphe 2, point c), contient également un agrément ministériel. Il est vrai que l'article 49, premier alinéa, point 4), du règlement grand-ducal du 27 avril 2007, précité, prévoit déjà un tel agrément, de telle sorte que le projet sous examen n'innove pas sur ce point. Il n'en est pas moins vrai que, dans sa rédaction actuelle, la loi formant la base légale du règlement grand-ducal sous examen ne remplit pas avec la précision suffisante les conditions pour renvoyer à un règlement grand-ducal exigées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dans sa nouvelle rédaction, et ce, étant donné que les dispositions sous examen relèvent de l'organisation des forces de l'ordre, au sens de l'article 97 de la Constitution. Ce constat concerne l'ensemble des conditions prévues par les articles 4 et 5 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Le Conseil d'État se doit ainsi de souligner qu'à défaut d'une base légale suffisante répondant aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution,

les articles sous avis risqueront d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 6

Cette disposition fixe la composition de la « commission de sélection ». Or, le Conseil d'État constate qu'une telle commission n'est pas prévue à l'article 49⁴ du prédit projet de loi tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux du 20 septembre 2017, qui est pourtant la base légale des dispositions du projet sous examen consacrées aux conditions d'admission au service de police judiciaire ni à un autre endroit du même projet de loi, de telle sorte que la disposition réglementaire est dépourvue de base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'État constate que le descriptif de l'organisation de cette commission de sélection, dont la composition n'appelle pas d'observation, est réduit à sa plus simple expression et mériterait d'être élargi au moins par des dispositions relatives aux conditions déterminant les modalités de réunion de ladite commission.

Article 7

L'article 7 reprend le principe figurant à l'article 3 du projet sous revue et appelle dès lors les mêmes observations de la part du Conseil d'État. Il est à noter que l'article 52, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal du 27 avril 2007, précité, prévoit déjà un retrait d'un membre du Service de police judiciaire par le ministre compétent.

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article 9 abroge le règlement grand-ducal du 13 juin 2008 déterminant l'organigramme du service de police judiciaire de la Police grand-ducale. Le Conseil d'État note que, ce faisant, il abroge notamment l'article 10 de ce règlement grand-ducal, qui fixe les effectifs minimaux policiers, administratifs et techniques du service de police judiciaire, laissant à l'avenir au soin de la direction générale de la Police grand-ducale la fixation des effectifs de ce service. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations relatives aux garanties d'un effectif minimum du service de police judiciaire qu'il a faites dans son avis du 14 juillet 2017 concernant l'article 59 du projet de loi n° 7045 précité.

⁴ Article 59 du projet de loi n° 7045 déposé.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Partant, la subdivision en chapitres est à omettre.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Il y a lieu d'écrire « directeur général de la Police » avec une lettre « d » minuscule.

Préambule

Au deuxième visa, il y a lieu de supprimer les termes « en ce qui concerne le service de contrôle à l'aéroport ».

Le troisième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Il faut écrire « **Art. 1^{er}.** ».

Au troisième tiret, il est indiqué d'écrire « ministre ayant la Police dans ses attributions ».

Article 2

Il convient d'écrire « ministre ayant l'Immigration dans ses attributions ».

Article 5

Au paragraphe 2, point b°, la référence à l'article 7 n'est pas correcte. Il convient de remplacer cette référence par une référence au paragraphe 3, de l'article sous avis.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il faut écrire « 3/5 » en toutes lettres.

Chapitre 3

L'abrogation partielle d'un acte normatif est à considérer comme une disposition modificative. L'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier ne devrait pas figurer sous le chapitre 3 intitulé « dispositions abrogatoires ».

Article 8

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 10

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 24 octobre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes