

Projet de règlement grand-ducal

fixant le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière de sécurité alimentaire de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

Avis du Conseil d'État

(26 mars 2019)

Par dépêche du 10 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Santé.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 31 décembre 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal faisant l'objet du présent avis a pour base légale l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires¹. Cette disposition charge le Grand-Duc d'arrêter le programme et la durée de la formation ainsi que le contrôle des connaissances des fonctionnaires et agents chargés, au paragraphe 1^{er} du même article, de la constatation des infractions qui y sont visées.

¹ Mém. A – n° 675 du 10 août 2018.

« Art. 9. Agents compétents pour constater et rechercher des infractions »

(1) Les infractions aux règlements européens mentionnés à l'article 2, à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont constatées par les fonctionnaires et agents désignés par l'autorité compétente selon l'article 2, de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, par les ingénieurs, les inspecteurs de sécurité alimentaire ainsi que les agents sanitaires de la Direction de la Santé, le directeur et les fonctionnaires de la carrière du médecin vétérinaire de l'Administration des services vétérinaires, le directeur et les fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur de l'Administration des services techniques de l'Agriculture.

(2) Les fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle particulière portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que les dispositions pénales de la présente loi.

Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par un règlement grand-ducal.

(3) Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires et agents désignés au paragraphe 1^{er} ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

L'article 458 du Code Pénal leur est applicable. »

Le Conseil d'État attache beaucoup d'importance à la formation des agents civils à qui des lois spéciales confèrent la qualité d'officier de police judiciaire, afin de faire acquérir à ces agents les connaissances utiles en vue d'exercer leurs missions judiciaires.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} charge l'Institut national d'administration publique, ci-après « INAP », d'organiser la formation en question, dans le cadre de la formation continue des agents de l'État.

D'après le texte sous revue, la formation est organisée « selon les besoins des agents chargés du contrôle des dispositions de la loi précitée », c'est-à-dire de la loi précitée du 28 juillet 2018.

Cependant, les fonctionnaires et agents en question sont chargés non seulement de la constatation des infractions à la loi précitée du 28 juillet 2018 proprement dite, mais également des infractions aux règlements d'exécution de celle-ci ainsi que des infractions à une multitude de règlements européens énumérés à l'article 2 de ladite loi.

En vue de tenir compte de cette observation ainsi que des observations d'ordre légistique formulées ci-après, le Conseil d'État propose de conférer à l'article sous revue la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** La formation définie à l'article 2 est organisée par l'Institut national d'administration publique, ci-après « INAP », dans le cadre de la formation continue des agents de l'État, selon les besoins des fonctionnaires et agents chargés, conformément à l'article 9 de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires, de la constatation des infractions qui y sont visées. »

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle sa recommandation d'associer les parquets à la formation en question, recommandation déjà formulée dans ses avis n^{os} 50.414 du 20 décembre 2013² et 52.246 du 16 janvier 2018³ concernant des projets de règlements grand-ducaux portant sur la même matière.

Article 2

L'article 2 fixe le détail de la formation des fonctionnaires et agents concernés. La formation est répartie en quatre parties comprenant chacune deux heures de cours. Ainsi, il est possible que les fonctionnaires et agents concernés puissent accomplir leur formation en une seule journée de travail.

² Avis du Conseil d'État n° 50.414 du 20 décembre 2013 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle des connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale.

³ Avis du Conseil d'État n° 52.246 du 16 janvier 2018 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière de santé publique de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le programme de la formation professionnelle spéciale de même que les heures de cours qui y sont associées s'alignent sur les programmes prévus par le règlement grand-ducal du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale⁴, ainsi que par le règlement grand-ducal du 24 mai 2018 fixant le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière de santé publique de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé⁵, et qu'il est, d'après la fiche financière, calqué sur le programme de la formation déjà offert par l'INAP.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 3

L'article 3 traite des modalités du contrôle des connaissances. Il s'aligne sur les dispositions afférentes des règlements grand-ducaux précités des 3 avril 2014 et 24 mai 2018.

Afin de faire ressortir plus clairement du texte qu'il incombe au candidat ayant réussi au contrôle des connaissances de prêter serment, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 3, alinéa 3, pour lui conférer la teneur suivante :

« Si la note attribuée au candidat s'élève au moins à trente sur soixante points, le candidat est considéré avoir réussi la formation et est admis à prêter serment en qualité d'officier de police judiciaire. »

Article 4

L'article 4 traite des modalités applicables en cas d'échec d'un candidat au contrôle des connaissances. Il reprend les dispositions afférentes des règlements grand-ducaux précités des 3 avril 2014 et 24 mai 2018, tout en omettant cependant le dernier alinéa.

Dans un souci de cohérence du dispositif réglementaire mis en place, le Conseil d'État demande de compléter l'article 4 par un troisième alinéa ayant la teneur suivante :

« Si la note attribuée au candidat s'élève au moins à trente sur soixante points, le candidat est considéré avoir réussi la formation et est admis à prêter serment en qualité d'officier de police judiciaire. »

Article 5

L'article 5 prévoit que les agents assermentés en tant qu'officiers de police judiciaire sur base de la loi modifiée du 25 septembre 1953, ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels ou de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé au jour de l'entrée en vigueur du projet de règlement sous revue bénéficient d'une dispense intégrale de la formation et des contrôles des connaissances correspondants.

⁴ Mém. A – n° 58 du 11 avril 2014.

⁵ Mém. A – n° 52 du 4 juin 2018.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que le règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014 prévoit une dispense des formations ayant trait au droit pénal et à la procédure pénale et des contrôles des connaissances correspondants pour les agents qui, au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en question, ont déjà suivi une formation correspondant au programme prévu par les parties 1^{re} à 3 du règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014 sans toutefois dispenser les agents en question de la formation relative à l'examen des lois spéciales et de l'examen y afférent.

La dispense faisant l'objet de la disposition sous revue diffère de celle prévue au règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014 en ce qu'elle prévoit une dispense intégrale de la formation et des contrôles de connaissances sanctionnant celle-ci, même si le fonctionnaire ou agent en cause n'a jamais suivi une formation en la matière. Or, l'article 9, paragraphe 2, de la loi précitée du 28 juillet 2018 précise expressément que « [l]es fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle particulière portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que les dispositions pénales de la présente loi ». La loi ne prévoyant aucune possibilité de dispense générale, la disposition citée a vocation à s'appliquer à tous les fonctionnaires et agents visés audit paragraphe 1^{er} à partir de son entrée en vigueur.

Il résulte de ce qui précède que l'article 5 sous revue rajoute à la loi et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Il y a lieu de noter qu'au fondement légal, il est indiqué de spécifier l'article servant de base légale, en écrivant :

« Vu l'article 9 de la loi du 28 juillet 2018 [...] ; ».

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à supprimer, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les termes « Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative » s'écrivent avec des lettres « p » et « a » minuscules, étant donné que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule, alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule.

Article 1^{er}

Il y a lieu de supprimer les termes « telle que », « du présent règlement grand-ducal » et « dénommée », car superfétatoires.

Le Conseil d'État préconise de remplacer les termes « dans l'article 2 » par les termes « à l'article 2 ».

Il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « INAP », [...] », étant donné que le terme « l' » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de l'acte en question « loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires ».

Comme la base légale utilise l'expression « fonctionnaires et agents », il est indiqué de reprendre cette dernière dans le texte sous revue.

Pour la reformulation de l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie aux développements de fond à l'endroit de l'article 1^{er} ci-dessus.

Article 2

Le Conseil d'État demande d'insérer le terme « la » avant le terme « loi » pour écrire « au titre de la loi du 28 juillet 2018 [...] ».

Il convient de remplacer les termes « ainsi qu'aux » par les termes « et des » et d'accorder le terme « fixé » au masculin pluriel, en écrivant « sont fixés comme suit : ».

Le Conseil d'État signale que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...) éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...).

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Partant, il convient d'écrire « deux heures ».

Il est signalé que le terme « parquet » s'écrit avec une lettre initiale minuscule, étant donné qu'est visé le terme générique.

Au vu des développements qui précèdent, il convient de reformuler l'article sous avis comme suit :

« **Art. 2.** Le programme de la formation professionnelle spéciale des agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions au titre de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et des règlements grand-ducaux pris en son exécution ainsi que le nombre des heures y afférentes sont fixés comme suit :

1° Première partie :

- a) l'organisation judiciaire ;
- b) le fonctionnement du parquet ;
- c) l'acheminement des dossiers ;

- d) la fonction de juge d'instruction et la saisine d'instruction ;
 - e) la saisine des juridictions de jugement et le déroulement des audiences ;
 - f) la recherche et la constatation des infractions.
- 2° Deuxième partie :
- a) les droits et obligations de l'officier de police judiciaire ;
 - b) la valeur probante.

[...]

Chaque partie comprend une durée de deux heures. »

Article 3

Conformément à l'observation formulée sous l'article 2, il convient d'écrire « trente sur soixante points ».

Article 5

Il convient de supprimer les termes « du présent règlement », car superfétatoires.

Article 6

Comme indiqué au préambule, il convient d'écrire « Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 26 mars 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes