

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la
Police grand-ducale**

Avis du Conseil d'État

(10 juillet 2020)

Par dépêche du 27 mars 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure.

Par la même dépêche, il a été demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire au projet de loi, étant donné que celui-ci devrait, selon les auteurs, entrer en vigueur en automne 2020.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale que le projet de loi sous avis entend modifier.

La lettre de saisine indiquait que le projet de loi n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'adapter la formation des fonctionnaires stagiaires du cadre policier en prévoyant, sur de nombreux points, un retour aux règles d'organisation de la formation telles que prévues par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans sa teneur initiale. Il convient de relever, à cet égard, que la durée de la formation pendant le stage des fonctionnaires stagiaires du cadre policier a été réduite de trois à deux ans, à l'instar de la durée normale du stage applicable aux fonctionnaires stagiaires de l'État à travers la loi du 15 décembre 2019¹ qui a transposé un certain nombre de mesures prévues dans l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord salarial dans la fonction publique du 5 décembre 2016 conclu entre le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique (CGFP).

¹ Loi du 15 décembre 2019 portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3° 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 ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Mém. A – n° 899 du 28 décembre 2019).

L'adaptation de la formation professionnelle de base des futurs policiers prévue par le projet de loi sous revue se justifie, d'après les auteurs, par l'effort de recrutement extraordinaire, prévu pour les années 2020 à 2022, visant à augmenter de manière substantielle les effectifs de la Police grand-ducale dont une proportion élevée relèvera du groupe de traitement B1.

Le Conseil d'État rappelle que la phase d'initiation pratique d'un an dans des unités opérationnelles ayant lieu au cours de la dernière année de stage a, dans le cadre de la réduction de la durée de stage des fonctionnaires stagiaires du cadre policier, été supprimée. Il s'était interrogé, à cet égard, dans son avis du 2 juillet 2019 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 15 décembre 2019², au sujet de cette suppression et sur les mesures qui seraient prises pour pallier l'absence de cette initiation pratique. Le projet de loi sous revue se propose toutefois de réintroduire la phase d'initiation pratique afin de « garantir un équilibre entre l'acquisition de connaissances et de compétences théoriques, d'une part, et leur mise en œuvre et leur perfectionnement sur le terrain, d'autre part ». L'instruction tactique de base est, quant à elle, supprimée, celle-ci n'étant selon les auteurs du projet de loi plus adaptée « aux changements sociétaux ». La suppression de l'instruction tactique de base aura, toujours selon l'exposé des motifs, pour effet de diminuer le taux d'échec lors de la formation et d'attirer un plus grand nombre de candidats.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} apporte des modifications à l'article 58 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a trait à l'enquête de moralité à laquelle sont soumis les candidats avant leur admission au stage.

Une enquête de moralité est déjà prévue par les textes actuellement en vigueur. Il sera désormais procédé à ladite enquête avant l'admission du candidat au stage et non plus avant l'agrément de sa candidature par le ministre. Les auteurs justifient cette modification par la volonté de « minimiser le nombre des enquêtes de moralité »³, c'est-à-dire d'en diminuer le nombre. L'enquête de moralité sera, par ailleurs, effectuée par la Police de sa propre initiative, et non plus sur ordre du ministre.

La dernière phrase de l'article 58, tel que proposé par les auteurs, est nouvelle. Elle précise les conséquences pour le candidat lorsque l'enquête révèle que les « qualités morales nécessaires » lui font défaut. Dans ce cas, l'admission au stage lui est refusée.

L'article 58, dans sa nouvelle version de même que dans la version actuellement en vigueur, précise que dans le cadre de l'enquête de moralité, la Police « peut consulter les fichiers qui lui sont légalement accessibles et

² Avis du Conseil d'État n° 53.289 du 2 juillet 2019 relatif au projet de loi portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat ; 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7418³).

³ Extrait du commentaire de l'article.

pour autant que cette consultation est pertinente quant à la finalité recherchée ».

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

Article 2

L'article sous revue abroge l'article 59 de la loi précitée du 18 juillet 2018 qui prévoit que le ministre est autorisé à déterminer annuellement le nombre de fonctionnaires stagiaires du cadre policier de la catégorie de traitement C à admettre à la formation. D'après le commentaire de l'article, cette disposition est abrogée, car superflue, la détermination du nombre de fonctionnaires stagiaires du cadre policier suivant ainsi les règles applicables de manière générale au recrutement dans la fonction publique.

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

Article 3

L'article 3 vise à remplacer l'article 60 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il convient de rappeler dans ce contexte que l'article 60 précité a récemment été modifié par la loi précitée du 15 décembre 2019 en vue de réduire la durée de la formation de trois à deux ans.

Il est désormais prévu de compléter le nouvel article 60 par la précision que la formation professionnelle de base de deux ans comprend une phase de formation policière théorique et pratique et une phase d'initiation pratique. Cette précision figurait déjà à l'article 60 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans sa teneur initiale. Cependant, et contrairement à l'article 60 dans sa teneur initiale, le nouveau libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 60 ne spécifie pas la répartition relative de la durée des deux années de formation générale sur chacune des deux phases qui la composent. Le commentaire des articles ne donne pas d'éclaircissements supplémentaires sur ce point. Le paragraphe 3 du nouvel article 60, qui relègue la détermination du nombre d'heures de la phase de formation policière théorique et pratique à un règlement grand-ducal, reste, lui aussi, muet sur la durée de la phase d'initiation pratique. Le Conseil d'État comprend toutefois que la durée de la phase d'initiation pratique correspondra à la durée de stage qui reste à accomplir à l'issue de la réussite aux examens de la phase de formation policière théorique et pratique.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de sa part.

Article 4

L'article 4 a pour objet de rendre à l'article 62, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018 la teneur que cette disposition avait déjà dans la version initiale de cette même loi. Il convient de relever que la disposition actuellement en vigueur ne limite pas le port de l'arme à la phase de formation théorique et pratique, mais prévoit de manière générale que le port de l'arme est obligatoire pour les fonctionnaires stagiaires qui effectuent des stages dans les unités. Il découle du libellé proposé par les auteurs du projet de loi sous

avis que, désormais, le port de l'arme n'est pas obligatoire pendant la phase d'initiation pratique.

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

Article 5

L'article sous revue vise à rétablir dans la loi précitée du 18 juillet 2018 l'article 63 tel qu'il figurait dans la version initiale de cette même loi, tout en ajoutant la précision que sont visés les fonctionnaires stagiaires relevant « des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 ». Les auteurs du projet de loi précisent, par ailleurs, que les fonctionnaires stagiaires relevant du groupe de traitement C2 ne prêteront pas le serment en question au motif que la formation de ces derniers ne comprend pas de phase d'initiation pratique.

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

Article 6

L'article 6 a pour objet de réintroduire dans la loi précitée du 18 juillet 2018, l'article 64 dans la teneur qu'avait cet article dans la version initiale de la même loi.

Comme le nouvel article 64 ne contient aucun apport normatif propre par rapport à l'article 63 réintroduit dans la loi précitée du 18 juillet 2018 par l'article 5 de la loi en projet, l'article sous revue peut être omis. À cet égard, le Conseil d'État se réfère à son avis du 14 juillet 2014 relatif au projet de loi 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.

Article 7

Les modifications apportées à l'article 65 de la loi précitée du 18 juillet 2018 découlent des adaptations effectuées au niveau de l'article 60 de la même loi en ce qui concerne l'organisation de la formation des fonctionnaires stagiaires du cadre policier. En effet, la suppression du point 1° est due à la suppression de l'instruction tactique de base en tant qu'élément de la formation des futurs policiers.

Quant à la modification opérée au point 2°, elle vise à remplacer les termes « formation professionnelle de base » par ceux de « formation policière théorique et pratique ». À cet égard, il convient de relever que le texte actuellement en vigueur, de même que l'article 65 dans sa teneur initiale visent l'échec à la formation professionnelle de base dans son ensemble et, partant, aux deux phases qui la composent, à savoir la phase de formation policière théorique et pratique, et la phase d'initiation pratique. Le texte proposé par les auteurs du projet de loi se réfère désormais au seul échec à la phase de formation policière théorique et pratique. Le nouvel alinéa 2 de l'article 67 précise, dans le même sens, que « [l]e fonctionnaire stagiaire du cadre policier doit avoir obtenu une note finale d'au moins deux tiers du total des points et une note suffisante dans chacun des modules lors de la phase de formation policière théorique et pratique ». Le Conseil d'État comprend que les performances du fonctionnaire stagiaire lors de la phase de formation

policière théorique et pratique ainsi que lors de la phase d'initiation pratique feront l'objet de l'appréciation des performances professionnelles conformément à l'article 4*bis* de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

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

Article 8

Les modifications prévues par l'article sous revue s'inscrivent dans la lignée des modifications apportées aux articles 60 et 65 de la loi précitée du 18 juillet 2018. L'alinéa 2 de l'article 67 de la loi précitée du 18 juillet 2018 précise désormais que le fonctionnaire stagiaire du cadre policier doit avoir obtenu une note finale d'au moins deux tiers du total des points et une note suffisante dans chacun des modules lors « de la phase de formation policière théorique et pratique » et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, lors « de la formation professionnelle de base et lors de [l'instruction tactique de base] ».

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

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, à la première phrase de l'article 58 dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est ». Par ailleurs, il est suggéré d'écrire à la dernière phrase « l'admission au stage est refusée au candidat » et non pas « le candidat est refusé à l'admission au stage ».

Article 3

À l'article 60, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, les termes « d'un an » ne sont pas à mettre entre guillemets.

Article 6

Lorsqu'un article est rétabli dans la même teneur que celle de l'article précédemment abrogé, il peut être fait usage de la formule :

« Il est réintroduit un article 64. »

Article 7

En ce qui concerne le point 1^o de l'article sous revue, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. Dans ce sens, le Conseil d'État demande aux auteurs de renoncer au changement de numérotation et de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 7.** L'article 65 de la même loi est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, le point 1° est supprimé ;

2° À l'alinéa 1^{er}, le point 2° prend la teneur suivante : [...] ;

3° L'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« Après un retrait du statut de fonctionnaire stagiaire du cadre policier pour les motifs évoqués au point 3°, le candidat [...]. »

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu