

Projet de règlement grand-ducal

**portant modification du règlement grand-ducal modifié du
17 août 2018 relatif à la formation du personnel de 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 règlement grand-ducal 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 règlement grand-ducal, étant donné que celui-ci devrait, selon les auteurs, entrer en vigueur en automne 2020.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2018 relatif à la formation du personnel de la Police grand-ducale que le projet de règlement grand-ducal sous avis entend modifier.

La lettre de saisine indiquait que le projet de règlement grand-ducal 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 règlement grand-ducal sous revue vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2018 relatif à la formation du personnel de la Police grand-ducale afin d'adapter la formation professionnelle de base des fonctionnaires stagiaires du cadre policier. Les modifications prévues par le projet de règlement grand-ducal sous avis constituent le prolongement des modifications apportées à la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par le projet de loi n° 7543. Le Conseil d'État rappelle, 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, et ceci à l'instar de la durée normale du stage applicable aux autres fonctionnaires stagiaires de l'État. Le projet de loi n° 7543 prévoit de réorganiser la formation professionnelle en deux phases, la première consistant en une formation théorique et pratique pendant la première année et la deuxième consistant en une initiation pratique prenant cours après la réussite aux examens sanctionnant la première phase. Il renvoie à son avis de ce jour relatif au projet de loi n° 7543 pour ce qui concerne le détail des aménagements apportés à la formation des futurs policiers.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de supprimer l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2018 relatif à la formation du personnel de la Police grand-ducale au motif que celui-ci est superfétatoire. D'après le commentaire de l'article, « [l]e statut général du fonctionnaire définit clairement les périodes de référence des fonctionnaires stagiaires et les nouvelles modalités de la formation policière déterminées par le présent règlement s'y adaptent parfaitement ». Le Conseil d'État note que les périodes de référence sont en effet déterminées par les articles 4 et 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 2

Les modifications envisagées à l'article 6 rendent à cet article la teneur qu'il avait déjà dans la version initiale du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, à deux exceptions près. En effet, à l'alinéa 1^{er}, le volet formation qui peut être organisé au Luxembourg, n'est plus qualifié de « complémentaire ». Et, au dernier alinéa, les périodes d'observation ne sont désormais plus organisées systématiquement, mais « peuvent être organisées ».

Les auteurs justifient cette dernière modification par l'argument qu'« en raison de la durée du stage de deux ans, les périodes d'observation pratiques à effectuer avant l'initiation pratique ne sont plus obligatoires ». Dans le texte sous revue, le Conseil d'État considère l'emploi du verbe « pouvoir » comme problématique, dans la mesure où ce verbe laisse entendre que l'autorité compétente en matière de formation des stagiaires peut agir à sa guise. En l'occurrence, elle se voit conférer un pouvoir discrétionnaire non circonscrit. Le dispositif réglementaire à mettre en place devrait encadrer ce pouvoir afin d'éviter des recours en justice en précisant les critères susceptibles de justifier l'organisation de périodes d'observation.

Article 3

L'article sous revue vise à rétablir en substance l'article 7 relatif à la phase d'initiation pratique. 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 été supprimée dans le cadre de la réduction de la durée de stage des fonctionnaires stagiaires du cadre policier. Le projet de loi n° 7543 précité prévoit 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 ». Le Conseil d'État relève que, contrairement à la phase de formation policière théorique et pratique, le dispositif sous avis ne renseigne pas sur la durée de la phase d'initiation pratique.

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

Article 4

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 suite à la suppression de l'instruction tactique de base dont certaines des matières enseignées seront intégrées dans la formation professionnelle de base.

Il est, en outre, précisé que « [l]e contenu du programme de formation à accomplir lors de cette phase comprend un minimum de 1 350 heures ».

L'article 60, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 dans sa teneur proposée dans le projet de loi n° 7543 qui constitue le fondement légal de la disposition réglementaire sous revue précise que « [l]e nombre d'heures de formation à effectuer lors de la phase de formation policière théorique et pratique des différents groupes de traitement est fixé par règlement grand-ducal ». Il en résulte que la disposition sous examen est contraire à la loi, dans la mesure où elle ne fixe pas le nombre d'heures de formation à effectuer, mais se limite à prévoir une durée minimale. Partant, la disposition sous revue devra préciser la durée exacte de la phase de formation policière théorique et pratique, et non pas uniquement son minimum, fixé à 1 350 heures. Les termes « un minimum » sont dès lors à supprimer. À défaut d'être complétée par la précision précitée, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En ce qui concerne le dernier alinéa du nouvel article 9 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 2, point 2°, du projet de règlement sous revue (article 6, dernier alinéa, du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, dans la teneur proposée par les auteurs).

Article 5

L'article 5 vise à supprimer les articles 10 à 12 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 qui ont trait à l'instruction tactique de base, étant donné que celle-ci ne fera plus partie de la formation professionnelle de base des fonctionnaires stagiaires du cadre policier.

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

Article 6

L'article 6 apporte des modifications au programme de la phase de formation policière théorique et pratique. Les modules « Épreuves intégrées de mise en situation » et « Langues (Français, Allemand, Anglais) » sont supprimés.

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

Article 7

L'article sous revue a pour objet de rétablir l'article 17 dans sa teneur initiale.

Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 8

Les modifications apportées au paragraphe 1^{er} de l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 résultent du réagencement de la formation professionnelle de base et notamment de la suppression de l'instruction tactique de base.

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

Article 9

À l'instar de l'article 4 sous revue, la disposition sous avis prévoit de préciser le nombre minimum d'heures du programme de formation des fonctionnaires stagiaires du cadre policier du groupe de traitement C2. Le Conseil d'État relève, à cet égard, que d'après la nouvelle teneur de l'article 60, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018, la formation de base des fonctionnaires stagiaires relevant du groupe de traitement C2 ne comportera plus de phase d'initiation pratique, mais uniquement une phase de formation policière théorique et pratique.

En ce qui concerne la fixation de la durée minimale de la phase de formation, le Conseil d'État renvoie aux développements relatifs à l'article 4 du règlement en projet, consacrés à cette problématique. Il rappelle qu'à défaut d'indiquer le nombre d'heures précis de formation à effectuer, la disposition sous avis risque, elle aussi, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 10

La modification apportée par l'article sous revue à l'article 20 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 a pour objet d'aligner le libellé de l'article 20 relatif à la procédure d'ajournement du fonctionnaire stagiaire du cadre policier du groupe de traitement C2 sur celui de l'article 14 qui a trait à la procédure d'ajournement du fonctionnaire stagiaire du cadre policier des groupes de traitement B1 et C1.

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

Article 11

L'article sous examen a pour objet de modifier l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 qui a trait à la formation spéciale théorique des fonctionnaires stagiaires du cadre civil de la Police en vue de fixer la durée de la formation en question à soixante heures pour l'ensemble des groupes de traitement concernés conformément à l'article 6, paragraphe

3, alinéa 2, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Le Conseil d'État note que l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, contrairement à l'article 26 relatif à l'examen de fin de formation spéciale, ne fait pas de distinction, en ce qui concerne le programme de formation, entre les fonctionnaires stagiaires des différentes catégories de traitement concernées. Par ailleurs, l'article 25 ne précise pas, et cela, contrairement à d'autres textes déterminant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires, le nombre d'heures de cours que les candidats doivent suivre par matière. Afin d'éviter la multiplication de régimes particuliers en matière de formation spéciale, divergeant d'une administration à l'autre, et d'assurer un traitement égal de tous les fonctionnaires stagiaires, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de préciser la durée des différents modules ou des matières énumérés à l'alinéa 2 de l'article 25 en fonction des différentes catégories de traitement concernées¹.

Article 12

L'article 12 vise à adapter, à l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, le renvoi à la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État voudrait, dans ce contexte, attirer l'attention des auteurs sur le fait que le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018², qui détermine le cadre général tant de la formation générale que de la formation spéciale et constitue, de ce fait, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière, prévoit en son article 19, paragraphe 1^{er}, que « [l]e maximum de points à attribuer s'élève pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale à 60 points ». Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de s'en tenir, dans un souci de cohérence, au droit commun et d'adapter, aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 25, le total des points attribués aux différentes épreuves.

En plus, le Conseil d'État se doit de relever que le chapitre 4 relatif à la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires du cadre civil de la Police ne comporte pas de dispositions réglant les aspects organisationnels de la formation spéciale et des examens qu'elle comporte. Il suggère dès lors aux auteurs de compléter le dispositif sous revue en s'inspirant des articles 15 et 16 du règlement grand-ducal du 11 mai 2020 fixant les modalités et les matières de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale en vue de l'admission définitive, ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national d'inclusion sociale, et plus particulièrement de préciser que « l'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen se fait conformément à l'article 19 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements

¹ Voir, à titre d'exemple, le règlement grand-ducal du 11 mai 2020 fixant les modalités et les matières de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale en vue de l'admission définitive, ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national d'inclusion sociale (Mém. A – n° 412 du 19 mai 2020).

² Règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État (Mém. A – n° 1199 du 28 décembre 2018).

publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État ».

Articles 13 à 17

Les articles 13 à 17 ont pour objet de modifier et de compléter le chapitre 6 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, qui contient des dispositions communes, par des dispositions visant notamment à régler l'organisation des commissions d'examen. Le Conseil d'État constate que les dispositions ajoutées sont, dans une large mesure, inspirées de celles qui figurent dans le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État.

Les articles sous revue n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 18 (selon le Conseil d'État)

La formule exécutoire fait défaut au projet de règlement grand-ducal sous revue. Partant, il y a lieu d'ajouter un article 18 qui se lira comme suit :

« **Art. 18.** Notre ministre ayant [...] dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Observations d'ordre légistique

Préambule

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 serait parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, le terme « supprimé » est à remplacer par le terme « abrogé ». Cette observation vaut également pour l'article 5 du règlement en projet sous avis.

Article 2

Les guillemets entourant les points 1^o et 2^o sont à supprimer.

Article 6

À l'article 13, paragraphe 2, alinéa 5, il convient d'écrire « non arrondies » sans trait d'union.

Article 9

L'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 9.** À l'article 19, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du même règlement, est insérée la phrase suivante avant les termes « Le programme » :

« Le contenu du programme de formation à accomplir comprend un minimum de 950 heures. »

Article 12

Il n'est pas nécessaire de modifier un intitulé ou une référence aux seules fins d'y insérer le terme « modifiée » pour marquer que l'acte a déjà subi une modification. Par conséquent, l'article sous revue est à supprimer.

Subsidiairement, l'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 12.** À l'article 26, paragraphes 1^{er}, alinéa 2, et 2, alinéa 2, du même règlement, les termes « La loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale » sont remplacés par ceux de « La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ». »

Articles 13 à 17

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. À titre d'exemple, il convient d'écrire :

« **Art. 13.** L'article 33 du même règlement est modifié comme suit :

« Art. 33. [...]. »

Aux articles 14 à 17, il y a lieu de préciser que les modifications sont apportées au « même règlement ». Dans ce sens, il est suggéré de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Un article [...] nouveau, libellé comme suit, est inséré dans le même règlement : [...]. »

À l'article 17, à l'article 33^{quinquies}, paragraphe 2, à insérer, il convient d'écrire « Par dérogation au paragraphe ~~précédent~~ 1^{er} ».

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