

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 complémentaire du Conseil d'État

(29 septembre 2020)

Par dépêche du 31 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaborés par le ministre de la Sécurité intérieure.

Par la même dépêche, il a été demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen des amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sous revue, étant donné que les nouvelles dispositions relatives à la formation du personnel de la Police grand-ducale devront être applicables dans les meilleurs délais.

Au texte des amendements étaient joints des remarques préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de règlement grand-ducal sous avis intégrant les amendements gouvernementaux.

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 Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs des amendements à travers les remarques préliminaires qui précèdent les amendements proprement dits concernant :

- leur choix de maintenir, aux articles 2, point 2°, et 4 du projet de règlement grand-ducal sous revue, le libellé actuel des articles 6, alinéa 2, et 9, alinéa 2, du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2018 relatif à la formation du personnel de la Police grand-ducale qui prévoient que les périodes d'observation sont obligatoires ;
- l'adaptation du maximum de points attribués pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale et par voie de conséquence du total des points à l'article 26, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018.

Le Conseil d'État constate que les modifications en question ne font pas l'objet d'amendements formels répondant à la forme précisée dans la circulaire n° 380/jls du ministre aux Relations avec le Parlement du 19 avril

2013, relative à la transmission des amendements gouvernementaux relatifs à un projet de loi ou un projet de règlement grand-ducal à la Chambre des députés ou au Conseil d'État. Il en est ainsi des modifications apportées à l'article 2, point 2°, du règlement grand-ducal en projet ainsi que de celles que les auteurs entendent entreprendre à l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018. Une telle façon de procéder peut se concevoir dans la mesure où il s'agit, dans le premier cas, de retrancher du texte initial une disposition critiquée par le Conseil d'État et dont l'adoption ne paraît finalement pas opportune, et dans le deuxième cas de reprendre une suggestion du Conseil d'État qui, même si elle n'est pas accompagnée d'une proposition de texte, est cependant suffisamment claire pour être transposée dans le texte.

Le Conseil d'État se doit ensuite de souligner la rédaction déficiente des amendements qui lui sont soumis. Dans un certain nombre de cas, ce n'est qu'à la lecture du texte coordonné du projet de règlement grand-ducal que le contenu que les auteurs proposent de donner à telle ou autre disposition du projet de règlement grand-ducal devient apparent. Par ailleurs, la façon dont les auteurs du projet de règlement grand-ducal présentent les amendements a, dans certains cas, comme résultat que des modifications, non critiquées par le Conseil d'État et même nécessaires, proposées au règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, sont de nouveau supprimées. Ensuite, et pour ce qui est des modifications à apporter à l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, elles ne figurent ni dans le corps même des amendements – ce qui peut s'expliquer comme le Conseil d'État l'a noté ci-dessus – ni dans le texte coordonné du projet de règlement grand-ducal, ce qui fait que, de façon évidente, le texte en question ne reflète plus en définitive les intentions des auteurs du projet de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des amendements.

Examen des amendements

Amendement 1

Par l'amendement sous avis, les auteurs proposent de supprimer, à l'article 4 du règlement grand-ducal en projet qui vise à modifier l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, les termes « un minimum de » afin de préciser la durée exacte de la phase de formation conformément à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 10 juillet 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal initial¹.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant les problèmes en relation avec la formulation de certains amendements et du texte coordonné du projet de règlement grand-ducal. En l'occurrence, la façon de procéder des auteurs des amendements aboutit en effet à supprimer un certain nombre de modifications du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, envisagées au niveau du projet de règlement grand-ducal initial. La modification proposée par l'amendement, qui se limite à supprimer les termes « un minimum de » à l'article 9, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, devient quant à elle inopérante puisqu'elle s'effectue par rapport à un texte nouvellement introduit dans le règlement grand-ducal

¹Avis n° 60.160 du Conseil d'État du 10 juillet 2020 relatif au 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.

précité du 17 août 2018 par le projet de règlement grand-ducal initial et de nouveau supprimé par l'amendement sous revue.

Il y aurait dès lors lieu de rétablir ces modifications non critiquées par le Conseil d'État dans son avis précité du 10 juillet 2020, mais qui se trouvent être nécessaires.

En définitive, l'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous revue devrait se lire comme suit de façon à englober les modifications initialement prévues et les amendements (modifications introduites par les amendements en caractères barrés et en caractères gras) :

« **Art. 4.** L'article 9 du même règlement est modifié comme suit :

« Art. 9. La phase de formation policière théorique et pratique des fonctionnaires stagiaires du cadre policier des groupes de traitement B1 et C1 est effectuée à l'École de police. Le contenu du programme de formation à accomplir lors de cette phase comprend ~~un minimum de~~ 1 350 heures.

Pendant la phase de formation policière théorique et pratique, des périodes d'observation pratiques ~~peuvent être~~ **sont** organisées dans les unités de police au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger. »

Amendement 2

L'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous revue est reformulé en vue de définir, à l'article 19, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018, le nombre précis d'heures du programme de formation des fonctionnaires stagiaires du cadre policier du groupe de traitement C2.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 3

Moyennant l'amendement 3, les auteurs ont procédé à une réécriture de l'article 11 du projet de règlement grand-ducal qui vise à modifier l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 et ceci afin de tenir compte des observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis précité du 10 juillet 2020.

Le texte proposé reprend désormais, sous forme d'un tableau, les matières des cours que les fonctionnaires stagiaires du cadre civil doivent suivre ainsi que le nombre d'heures pendant lequel chaque matière est enseignée. Le Conseil d'État prend acte de ce que les auteurs des amendements ne l'ont pas suivi dans sa proposition d'opérer une distinction, en ce qui concerne le programme de formation, entre les fonctionnaires stagiaires des différentes catégories de traitement concernées.

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

Amendement 4

L'amendement sous rubrique prévoit de revoir le libellé de l'article 12 du règlement grand-ducal en projet. L'article 12 en question serait désormais utilisé pour insérer un nouvel article *26bis* dans le règlement grand-ducal précité du 17 août 2018. L'article *26bis* réglera les aspects organisationnels de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires du cadre civil et des examens auxquels les agents en question doivent se soumettre. Les auteurs des amendements répondent en cela à une suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 10 juillet 2020.

Le Conseil d'État voudrait tout d'abord attirer l'attention des auteurs des amendements sur le fait que l'article 12 du projet de règlement grand-ducal prévoyait initialement de modifier l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 pour y préciser que la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale avait été modifiée par la suite. Or, le nouveau libellé donné à l'article 12 du projet de règlement grand-ducal supprime cette modification ponctuelle, le texte coordonné du projet de règlement grand-ducal tel qu'il sortira du processus d'amendement ne la reprenant pas non plus par la suite.

Le Conseil d'État avait ensuite, dans le contexte de son examen de l'article 12 du projet de règlement grand-ducal, demandé aux auteurs du texte d'adapter, dans un souci de cohérence par rapport au 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, le total des points attribués aux différentes épreuves. Dans le cadre de leurs remarques préliminaires, les auteurs précisent que « [...] le Conseil d'État est suivi dans sa demande, d'adapter [...] le total des points attribués aux différentes épreuves ». Le Conseil d'État relève toutefois que les adaptations en question ne font pas l'objet d'un amendement formel – ce dont le Conseil d'État peut s'accommoder comme il l'a expliqué ci-avant –, mais ne figurent également pas dans la version coordonnée du projet de règlement grand-ducal. Il demande dès lors aux auteurs de conférer à l'actuel article 12 du projet de règlement grand-ducal un libellé alignant, conformément à ce qui est annoncé au niveau des remarques préliminaires, la notation des épreuves sur celle prévue au règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018.

Les articles subséquents du projet de règlement grand-ducal sous revue sont à renuméroter afin d'accommoder l'insertion d'un nouvel article 13 destiné à l'introduction d'un nouvel article *26bis* dans le règlement grand-ducal précité du 17 août 2018.

En ce qui concerne précisément le nouvel article *26bis* du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 tel qu'introduit par l'article 12 (13 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État constate qu'il reprend des dispositifs qui se retrouvent dans d'autres textes organisant les examens de fin de stage dans la Fonction publique. Pour ce qui est du paragraphe 6, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence du libellé de la dernière phrase du paragraphe

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).

selon laquelle « [l]es modalités d'élaboration et d'appréciation du mémoire sont fixées par le chef d'administration ». Le Conseil d'État concède que le dispositif sous revue est étroitement inspiré d'autres règlements grand-ducaux qui couvrent la même matière, comme par 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 qui, en son article 16, paragraphe 3, dernier alinéa, comporte la même phrase que celle proposée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue. Le Conseil d'État se doit cependant également de constater que, dans les règlements grand-ducaux déjà pris ou en cours de procédure, les dispositifs afférents varient de façon importante en ce qui concerne leur ampleur et leur niveau de détail, la terminologie utilisée ou encore les personnes auxquelles les règlements grand-ducaux confient la fixation des modalités d'élaboration et d'appréciation du mémoire – tantôt il s'agit du chef d'administration, tantôt c'est le président de la commission d'examen qui en est chargé. Le Conseil d'État a, de façon itérative, insisté à ce que la matière de la formation et des examens auxquels les agents de l'État doivent se soumettre soit réglée de la façon la plus uniforme et la plus cohérente possible. En l'occurrence, le paragraphe 6 dispose que « [l]e mémoire consiste dans un travail écrit sur un sujet en relation avec les attributions du fonctionnaire stagiaire, proposé par son supérieur hiérarchique ». L'article 26 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2018 prévoit ensuite la note maximale qui peut être attribuée au mémoire comme composante des épreuves auxquelles le stagiaire doit se soumettre. Les éléments essentiels du dispositif – objet du mémoire et notation – sont ainsi définis au niveau de règlement grand-ducal. L'organisation, dans le détail, des examens devrait ensuite relever du champ de compétence des commissions d'examen et de leur président, sans qu'il soit nécessaire de le préciser au niveau du règlement grand-ducal. Si les auteurs du règlement en projet devaient cependant estimer nécessaire de maintenir la disposition sous avis, le Conseil d'État suggère d'y remplacer le chef d'administration par le président de la commission d'examen.

Amendement 5

L'amendement sous revue vise à introduire une disposition transitoire concernant les fonctionnaires stagiaires admis au stage avant l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État rappelle que l'article sous revue est à renuméroter. L'amendement sous avis n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Amendement 4

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 26 du même règlement est inséré un article 26*bis* nouveau libellé comme suit : ».

À l'article 26*bis*, paragraphe 6, qu'il est proposé d'ajouter, il y a lieu d'écrire « premier » en toutes lettres.

Amendement 5

Le Conseil d'État suggère de supprimer les termes « respective en cours », car superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 septembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu