

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les modalités de la formation professionnelle spéciale et de contrôle des connaissances en vertu de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac

Avis du Conseil d'État

(9 juin 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 22 avril 2026, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

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

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve son fondement légal dans l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, qui confère aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, ci-après « ADA », à partir du grade de brigadier principal, la qualité d'officier de police judiciaire leur permettant de rechercher et de constater des infractions à la loi précitée du 11 août 2006 et aux règlements grand-ducaux pris en son exécution.

L'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 11 août 2006 exige que les fonctionnaires de l'ADA doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, sur les dispositions de la loi précitée ainsi que sur ses règlements d'exécution.

L'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 6, de la loi précitée du 11 août 2006 prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal afin de préciser le contenu du programme de la formation professionnelle spéciale ainsi que les modalités du contrôle des connaissances.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à préciser ces éléments en prévoyant que la formation professionnelle spéciale est structurée en quatre volets, les trois premiers portant sur la procédure pénale et la recherche et la constatation des infractions et le quatrième sur la loi précitée du 11 août 2006 et certains de ses règlements d'exécution, ainsi qu'en déterminant les épreuves à passer par les fonctionnaires concernés.

Pour ce qui est des trois premiers volets, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que les fonctionnaires de l'ADA ayant déjà accompli avec succès le contrôle des connaissances portant sur ces volets dans le

contexte d'une autre formation reconnue par l'Institut national de l'administration publique peuvent bénéficier d'une dispense de la formation portant sur ces trois volets ainsi des épreuves y relatives.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit en outre l'institution d'une commission d'examen et en détermine la composition ainsi que les modalités de décision.

Le Conseil d'État rappelle que la formation des fonctionnaires de l'ADA constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, les principes qui gouvernent l'organisation des formations et des examens prévus dans le cadre de ces formations tels que la double correction des épreuves, l'anonymat des copies d'examen ou encore la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales, le statut de l'observateur et le processus de décision de la commission. Ainsi, les dispositions relatives à ces matières devront être transférées dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les mots « et spécifiés par le présent article » figurant au paragraphe 2 de l'article sous examen sont superfétatoires et à supprimer.

Article 2

L'article 2 prévoit l'institution d'une commission d'examen et en détermine la composition.

Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 11 août 2006, se limite à prévoir que « les modalités du contrôle des connaissances » sont précisées par règlement grand-ducal, sans mentionner l'institution d'une commission d'examen. Il rappelle ensuite que, dans son avis du 29 mars 2024¹, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle, que soient déterminées au niveau de la loi « les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation ».

L'institution d'une commission d'examen neutre et impartiale constituant un élément essentiel du dispositif de formation et devant partant figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution, l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

¹ Doc. parl. n° 8333³.

Article 3

Le paragraphe 1^{er} détermine les matières sur lesquelles portent l'examen et le déroulement des épreuves y relatives.

À l'instar de ce qui a été relevé au sujet de l'institution de la commission d'examen, le Conseil d'État rappelle que le déroulement des épreuves constitue un élément essentiel qui est à faire figurer au niveau de la loi². Au vu de ce qui précède, le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le paragraphe 2 dispose que « [l]a commission d'examen décide de l'admission ou de l'échec des candidats conformément à l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et établit le rang de classement des candidats. Ses décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. »

À cet égard, le Conseil d'État rappelle que « tant les conditions de réussite que le processus de décision de la commission sont à faire figurer au niveau de la loi »³. Partant, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'État est d'avis que le paragraphe 2 trouverait mieux sa place à l'endroit de l'article 2.

Article 4

L'article sous examen prévoit une dispense des trois premières parties de la formation visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, et du contrôle de connaissances correspondant en faveur des fonctionnaires de l'ADA qui ont réussi au contrôle des connaissances d'une formation reconnue par l'Institut national d'administration publique et correspondant aux trois premières matières du programme mentionné à l'article 1^{er}, paragraphe 2. Le Conseil d'État rappelle que les dispenses de formation et des examens correspondants constituent, au même titre que les conditions d'admissibilité et de réussite aux examens, des éléments essentiels qui sont à faire figurer au niveau de la loi⁴. Partant, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 5

Sans observation.

² Avis du Conseil d'État n° 61.668 du 11 juin 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de la Direction de l'aviation civile.

³ Avis du Conseil d'État n° 61.523 du 23 janvier 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance.

⁴ Avis du Conseil d'État n° 61.564 du 27 février 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Intitulé

En ce qui concerne l'intitulé, il est signalé qu'il n'est pas de mise de se référer à la loi servant de fondement légal au projet de règlement sous revue. Un tel intitulé ne fournit pas suffisamment de renseignements quant au contenu exact du dispositif et peut par ailleurs prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur la base de la même loi. Finalement, une future modification de la base légale aurait comme effet de rendre l'intitulé inexact. Il est dès lors proposé de résumer l'objet principal du dispositif de manière précise et concise, en écrivant :

« Projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de la formation professionnelle spéciale et de contrôle des connaissances des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière de lutte antitabac ».

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 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}

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État relève que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Ministère de la santé et de la sécurité sociale ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est fait usage d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par l'acronyme placé entre parenthèses, pour écrire « Administration des douanes et accises (ADA) ».

Au paragraphe 2, phrase liminaire, il faut écrire correctement « la constatations ».

Au paragraphe 2, il est signalé que chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Au paragraphe 2, point 4^o, lettre c), le mot « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question est à supprimer, étant donné que celui-ci n'a pas encore fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Par ailleurs, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient de supprimer le mot « et » à la fin de l'avant-dernier tiret. Au vu de ce qui précède, il y a

lieu de citer l'acte y visé de la manière suivante :

« règlement grand-ducal du 20 juin 2017 relatif : - à l'étiquetage et au conditionnement des produits du tabac, des produits à fumer à base de plantes autres que le tabac, ainsi que des produits à fumer sans combustion ; - aux méthodes d'analyse des émissions des cigarettes ; - à l'étiquetage, au conditionnement et au mécanisme de remplissage des cigarettes électroniques et des flacons de recharge ».

Article 2

Au paragraphe 3, le mot « membre » est à écrire au pluriel.

Article 4

Il convient de remplacer le mot « au » après les mots « qui ont réussi » par le mot « le », pour écrire « Les fonctionnaires de l'ADA qui ont réussi le contrôle des connaissances ».

Il faut insérer une virgule avant les mots « paragraphe 2, », pour écrire « article 1^{er}, paragraphe 2, ».

Il y a lieu d'écrire « et du contrôle des connaissances prévu à l'article 3 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 9 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes