

Projet de loi

portant reclassement de certains membres du cadre policier de la Police grand-ducale et de l'Inspection générale de la Police au groupe de traitement B1 et modifiant la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis complémentaire du Conseil d'État

(3 juin 2025)

Par dépêche du 28 mars 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 27 mars 2025.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 mai 2025.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires formulées par la commission parlementaire en ce qui concerne le changement de l'intitulé du projet de loi et la prise en compte des observations d'ordre légistique émises dans son avis du 25 février 2025.

Suite à la suppression de l'article 3 du projet de loi, qui visait à déclarer nuls et non avenue la nomination dans le groupe de traitement B1 à travers les mécanismes institués aux articles 66 et 94 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et les avancements subséquents des fonctionnaires qui opéraient, conformément à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, pour un reclassement, le Conseil d'État constate que l'opposition formelle mise en avant en raison de l'insécurité juridique qui découlait de la disposition en cause devient sans objet.

Le Conseil d'État note encore que la commission parlementaire a intégralement repris ses propositions de reformulation des articles 2 et 4 du projet de loi initial.

Examen des amendements

Amendement 1

Les modifications apportées par l'amendement 1 à l'article 1^{er} du projet de loi visent à clarifier le champ d'application personnel du projet de loi en complétant la disposition visée par une référence aux agents qui sont détachés « à une autre entité étatique ». Au commentaire de l'amendement, la commission explique avoir choisi le terme d'« entité étatique », étant donné que les membres du cadre policier ne sont pas uniquement détachés auprès d'administrations étatiques, mais, à titre d'exemple, également auprès de ministères ou à la Maison du Grand-Duc.

Le Conseil d'État relève que la notion d'« entité étatique » constitue une notion aux contours vagues et indéfinis, ceci contrairement à la notion d'« administration et service de l'État » communément utilisée dans le droit de la fonction publique.

Pour ce qui est des ministères, les cadres de leur personnel sont organisés sur la base des dispositions de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale. Il n'y a dès lors pas besoin de les viser séparément.

Quant à la Maison du Grand-Duc, celle-ci jouit d'un statut *sui generis* et devrait de ce fait être visée spécifiquement dans le dispositif sous revue.

À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État constate par ailleurs que la notion choisie par les auteurs des amendements ne couvre pas les agents qui seraient détachés auprès d'un organisme international.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'insécurité juridique qui découle de l'imprécision des termes « entité étatique », le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la notion soit remplacée par les termes suivants :

« auprès d'une autre administration ou d'un autre service de l'État, auprès de la Maison du Grand-Duc ou auprès d'un organisme international ».

Amendement 2

L'amendement 2 modifie l'article 5 du projet de loi initial (article 4 du projet de loi amendé). La commission parlementaire a décidé d'adapter le texte sous avis de façon à préciser son champ d'application. Le texte proposé englobera ainsi uniquement les agents qui ont accédé aux groupes de traitement C1 et B1 en application de l'article 94 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État prend ensuite acte des explications fournies au commentaire de l'amendement en ce qui concerne les raisons à l'origine de la tenue en suspens des avancements en grade qu'il est proposé de débloquent en l'occurrence et du choix de la date du 1^{er} janvier 2024 pour la prise d'effet de cette mesure.

L'opposition formelle émise à l'endroit de la disposition visée peut dès lors être levée.

Amendement 3

L'amendement sous rubrique vise à compléter le projet de loi par un nouvel article qui modifie l'article 77 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour tenir compte des modifications apportées à l'article 94 de la même loi à travers l'amendement 4. Il n'appelle pas d'observation.

Amendement 4

L'amendement 4 introduit une nouvelle disposition dans le projet de loi visant à modifier le mécanisme temporaire de changement de groupe prévu à l'article 94 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État prend note du fait que la commission parlementaire s'est ralliée aux suggestions formulées dans son avis précité du 25 février 2025 quant à la nécessité d'adapter la procédure de la voie expresse applicable aux membres du cadre policier, ceci en s'inspirant de l'article 121 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise. Le dispositif revu, tel que proposé, prévoit notamment une distinction entre les candidats classés dans le groupe de traitement C1 détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 et les candidats qui n'étaient pas détenteurs d'un tel diplôme à ce moment.

En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 94, et plus particulièrement la disposition relative à la détermination du nombre maximum de policiers d'un groupe de traitement pouvant bénéficier du mécanisme visé, le Conseil d'État se doit de réitérer les remarques et interrogations formulées dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 relatif au projet de loi n° 7880 devenu la loi précitée du 7 août 2023¹ à l'égard de la disposition correspondante figurant désormais à l'article 121 de la loi en question. Il estime en effet que la logique inhérente au dispositif plaiderait plutôt pour un calcul prenant comme base à chaque fois le groupe de traitement. Plus encore, le Conseil d'État se demande comment le nombre obtenu à travers le calcul prévu par le dispositif sous revue « détermine séparément » le nombre de policiers dans les trois sous-groupes qui sont ensuite énumérés. De l'avis du Conseil d'État, il faudrait ajouter au dispositif en question un mécanisme supplémentaire de calcul, respectivement un critère supplémentaire pour faire le partage entre ces trois groupes.

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

Observations d'ordre légistique

Amendement 3

À l'article 5, points 1° et 2°, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières dans les énumérations des dispositions

¹ Doc. parl. n° 7880°.

modificatives. Mieux vaut procéder de la même manière qu'à l'amendement 4, à l'article 6, point 1°.

À l'article 5, point 1°, première phrase, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « [...], les termes « de la procédure » ~~derrière~~ après les termes « de l'article 75 ou » [...] ».

À l'article 5, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient de citer avec précision les termes à remplacer. Par conséquent, et tenant compte de l'observation relative aux énumérations des dispositions modificatives, le point sous examen est à reformuler comme suit :

« 2° Le point 2° est modifié comme suit :

- a) Les termes « paragraphe 3 » sont remplacés par les termes « paragraphes 2, 4, alinéas 2 à 4, et 5 » ;
- b) Les termes « paragraphe 2 » sont remplacés par les termes « paragraphe 5, alinéa 1^{er} ». »

Amendement 4

À l'article 6, dans sa teneur amendée, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

À l'article 6, point 1°, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, les termes « alinéa 1^{er} » sont à remplacer par ceux de « première phrase ».

À l'article 6, point 1°, lettre b), dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « diplôme de fin d'études secondaires ».

À l'article 6, point 2°, dans sa teneur amendée, la nouvelle teneur du paragraphe 2 est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent « (2) ».

À l'article 6, points 3° à 7°, le Conseil d'État signale que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme 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 inexactes. En l'espèce, l'insertion de nouveaux paragraphes se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. Par ailleurs, les points 3° et 4° sont à regrouper sous un seul point 3° et le point 7° est à supprimer. Finalement, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé. Au vu de ce qui précède, les points 3° à 7° sont à reformuler comme suit :

« 3° À la suite du paragraphe 2, sont insérés les paragraphes 2*bis* et 2*ter* nouveaux, libellés comme suit :

« (2*bis*) [...].

(2*ter*) [...]. » ;

4° Le paragraphe 3 ~~initial, devenant le nouveau paragraphe 5~~, est remplacé comme suit :

« (3) [...]. » ;

5° Le paragraphe 4 ~~initial, devenant le nouveau paragraphe 6~~, est modifié comme suit :

a) L'alinéa 2 est modifié comme suit :

i) À la première phrase, [...] ;

- ii) À la deuxième phrase, [...] ;
- b) À l'alinéa 4, première phrase, le terme « précédent » est remplacé par le chiffre « 3 ». »

À l'article 6, point 4°, à l'article 94, paragraphe 4, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, et tenant compte de l'observation relative à la dénumérotation, les termes « paragraphe 3 » sont à remplacer par ceux de « paragraphe 2*bis* ».

À l'article 6, point 5°, à l'article 94, paragraphe 5, alinéa 2, première phrase, dans sa teneur amendée, le terme « vingt » est à remplacer par le chiffre « 20 ». En effet, les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent. Cette observation vaut également pour l'article 6, point 5°, à l'article 94, paragraphe 5, alinéa 5, dans sa teneur amendée.

À l'article 6, point 5°, à l'article 94, paragraphe 5, alinéa 4, dans sa teneur amendée, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

À l'article 6, point 5°, à l'article 94, paragraphe 5, alinéa 5, dans sa teneur amendée, il est relevé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « basera » par le terme « base ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes