

Proposition de loi

portant reclassement de certains membres du cadre policier du groupe de traitement C1, détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un diplôme reconnu comme équivalent par le Ministère de l'Éducation Nationale

Avis du Conseil d'État

(11 mars 2025)

Par dépêche du 7 juin 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par le député Fernand Kartheiser.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par dépêche du 14 juin 2022, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, qui est parvenue au Conseil d'État par dépêche du 20 décembre 2022.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 mai 2023.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis vise, selon son auteur, à « régler les difficultés qui sont apparues à la suite de l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ». Parmi ces difficultés, l'auteur de la proposition de loi sous rubrique cite plus particulièrement l'article 66 de la loi précitée du 18 juillet 2018 qui prévoit notamment que « les candidats ayant réussi l'examen-concours pour le groupe de traitement B1 et qui ont auparavant suivi avec succès la formation professionnelle de base du groupe de traitement C1 sont dispensés de suivre la formation professionnelle de base du groupe de traitement B1 ». D'après l'exposé des motifs, la disposition précitée vise le cas de figure spécifique des fonctionnaires relevant du groupe de traitement C1 qui sont détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires et qui, suite à l'introduction du groupe de traitement B1 au sein de la Police, souhaitent accéder audit groupe de traitement, en se présentant aux examens-concours pour ce groupe de traitement. La possibilité offerte actuellement à travers l'article 66 précité s'analyserait toutefois, toujours selon l'auteur de la proposition de loi sous rubrique, non comme un changement de groupe de traitement, mais comme « un réengagement ayant comme effet la perte pour le fonctionnaire de son ancienneté acquise dans le groupe de traitement C1 ».

L'auteur affirme encore que « [s]i la différence de traitement est compensée par un supplément personnel qui diminue au fur et à mesure que le traitement augmente par l'accomplissement des conditions de stage, d'examen et d'années de service, le fonctionnaire qui dispose déjà d'une certaine ancienneté acquise dans le groupe de traitement C1 ne profite pas immédiatement du changement de groupe de traitement contrairement aux fonctionnaires qui ont opté pour un des autres mécanismes de changement de carrière ».

En guise de solution, l'auteur propose de prévoir un reclassement dans le groupe de traitement B1, au grade qui correspond à l'ancienneté de service acquise par le fonctionnaire concerné depuis sa première nomination, de l'ensemble des fonctionnaires relevant du groupe de traitement C1 nommés avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 et qui sont détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires, la date du reclassement étant quant à elle déterminée en fonction de la date d'obtention du diplôme. Les fonctionnaires ayant obtenu le diplôme avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 sont reclassés dans le groupe de traitement B1 au 1^{er} août 2018 alors que ceux ayant obtenu leur diplôme après l'entrée en vigueur de la loi précitée se voient reclassés à la date figurant sur le diplôme en question.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi n° 8452 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, dont la visée est similaire à celle de la proposition de loi sous revue, lui a été soumis et a fait l'objet d'un avis en date du 25 février 2025. Il note cependant que la proposition de loi sous avis et le projet de loi n° 8452 précité s'insèrent dans des contextes différents. Le projet de loi n° 8452 est ainsi destiné à apporter des réponses à la situation créée par un arrêt de la Cour constitutionnelle rendu le 9 décembre 2022, date à partir de laquelle l'accès au groupe de traitement B1 par le biais de la procédure dite « de la voie expresse » de l'article 94 de la loi précitée du 18 juillet 2018 a été suspendu, alors que la proposition de loi sous revue entend répondre à des difficultés qui, comme le souligne l'auteur de la proposition de loi, résulteraient directement de l'inadéquation de certains mécanismes mis en place par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit le principe du reclassement automatique par le législateur des membres de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » qui avaient obtenu leur nomination avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 et qui sont détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires vers la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police ». La disposition distingue entre les agents qui avaient obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 et ceux qui n'ont obtenu ce diplôme qu'après l'entrée en vigueur de la même loi, les agents du premier groupe bénéficiant de leur reclassement à

partir du 1^{er} août 2018, tandis que les ressortissants du deuxième groupe seront reclassés « à la date figurant sur leur diplôme ».

L'article 1^{er} met en lumière un certain nombre de différences fondamentales entre le dispositif proposé en l'occurrence et celui figurant au projet de loi n° 8452 précité.

Le champ du projet de loi gouvernemental est plus large en ce qu'il vise, en sus des agents du groupe de traitement C1, les agents de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, sous-groupe policier, de la Police grand-ducale et de l'Inspection générale de la police. Sont ainsi visés les agents du groupe de traitement C1, détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires, qui, au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi auront accédé au groupe de traitement B1 par une des voies que leur offre la loi précitée du 18 juillet 2018. Sur ce point, le Conseil d'État renvoie à son avis précité du 25 février 2025 concernant le projet de loi gouvernemental n° 8452 précité.

Contrairement au projet de loi gouvernemental, la proposition de loi sous avis permet toutefois aux agents concernés de valoriser leur diplôme de fin d'études secondaires même s'il n'a été obtenu qu'après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018.

En ce qui concerne le reclassement des fonctionnaires relevant du groupe de traitement C1 qui auraient obtenu leur diplôme après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018, le Gouvernement fait valoir dans sa prise de position précitée du 20 décembre 2022 que « permettre un reclassement automatique dans le groupe de traitement B1 à partir de la date d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires aux fonctionnaires du groupe de traitement C1 qui n'étaient pas encore en possession d'un tel diplôme au 1^{er} août 2018, mais qui l'ont obtenu ou l'obtiendraient par après, serait encore plus inique et irait à l'encontre de tout ce qui est actuellement prévu pour le recrutement des fonctionnaires auprès de l'État » étant donné que « l'obtention après l'entrée en service d'un nouveau diplôme d'un niveau supérieur à celui déjà détenu par le fonctionnaire au moment de son entrée en service ne permet dans aucun groupe de traitement un reclassement automatique dans le groupe de traitement supérieur ».

Le Conseil d'État partage le constat du Gouvernement dans la mesure où l'approche qui consiste à reclasser des policiers qui auraient obtenu leur diplôme après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018, loi qui a procédé à la création du groupe de traitement B1 au sein de la Police, s'avère être en contradiction avec la logique inhérente à l'accès à un poste dans la fonction publique qui est conditionné par le niveau d'études déterminé par le législateur et applicable au moment de l'entrée en fonction ou, comme en l'occurrence, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et non par les choix individuels subséquents en matière d'études des personnels concernés. Enfin, le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations développées à l'endroit de l'article 2 de la proposition de loi.

Article 2

L'article 2 prévoit les modalités de fixation du traitement après le reclassement.

En ce qui concerne la détermination du grade, le dispositif proposé se distingue par le fait qu'il prend en compte la totalité de l'ancienneté de service acquise depuis la première nomination, et cela pour tous les cas de figure visés à l'article 1^{er}.

Dans sa prise de position, le Gouvernement s'oppose à tout reclassement produisant des effets antérieurs au 1^{er} août 2018. Il estime que « l'article 2 de la proposition de loi sous revue prévoit un reclassement des fonctionnaires éligibles au grade qui correspond à leur ancienneté de service acquise depuis leur première nomination, ce qui reviendrait à classer le fonctionnaire au groupe de traitement B1 comme s'il y avait été classé dès le début de sa carrière. Ceci est cependant contradictoire par rapport à ce qui est prévu au premier article de la proposition de loi prévoyant un reclassement à partir du 1^{er} août 2018, voire à partir de la date d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ».

Le Conseil d'État, pour sa part, peut comprendre les arguments avancés par le Gouvernement à l'encontre de la prise en compte de la totalité de l'ancienneté acquise par les agents concernés depuis leur nomination dans le groupe de traitement C1. Tel que le dispositif figurant dans la proposition de loi est formulé, il s'appliquerait en effet à tous les cas de figure visés à l'article 1^{er}. Dans le projet de loi n° 8452 précité, la prise en compte de la totalité de l'ancienneté ne joue que pour les fonctionnaires qui étaient détenteurs du diplôme de fin d'études secondaires à la date de leur première nomination. Cette approche semble tout à fait cohérente au Conseil d'État dans la mesure où elle permet aux agents concernés de valoriser leur diplôme en termes de niveau de traitement, mais seulement à partir du moment où le diplôme a été obtenu. En l'occurrence, il y aurait dès lors lieu d'échelonner la prise en compte de l'ancienneté en fonction de la date d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

En ce qui concerne la contradiction relevée par le Gouvernement entre les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi, le Conseil d'État n'entrevoit pas de discordance à ce niveau. Il estime, en effet, que la logique de l'article 1^{er} se distingue clairement de celle de l'article 2, étant donné que l'article 1^{er} a trait à la date à partir de laquelle le reclassement prendra effet alors que le mécanisme figurant à l'article 2 vise spécifiquement le calcul du nouveau traitement.

Le paragraphe 2 qui prévoit la détermination de l'échelon à l'intérieur du grade fixé en application du paragraphe 1^{er} ne donne pas lieu à observation dans la mesure où le dispositif correspond à celui utilisé tant dans la fonction publique étatique que dans la fonction publique communale depuis 2018¹.

Article 3

L'article 3 prévoit qu'à partir du reclassement, les avancements se font conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités

¹ Loi du 25 juillet 2018 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et employés de l'État ; règlement grand-ducal du 31 août 2018 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés communaux.

d'avancement des fonctionnaires de l'État (paragraphe 1^{er}), tout en précisant que la date de la première nomination est celle de la nomination dans le groupe de traitement C1 (paragraphe 2). En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 2.

Le paragraphe 3 prévoit une dispense de l'examen de promotion pour l'accès aux grades du niveau supérieur du groupe de traitement B1 pour les fonctionnaires qui ont réussi à l'examen de promotion du groupe de traitement C1. En ce qui concerne le texte proposé, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de reformuler la disposition comme suit :

« Par dérogation à l'article 14 de la loi précitée du 25 mars 2015, les fonctionnaires ayant passé avec succès l'examen de promotion donnant droit au second avancement en traitement du groupe de traitement C1 sont dispensés de l'examen de promotion du groupe de traitement B1. »

Le paragraphe 4 prévoit que l'avancement en échelon est calculé à partir de la date de nomination dans le groupe de traitement B1. Il ne donne pas lieu à observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Ministère de l'éducation nationale ».

Il y a lieu de faire suivre le numéro de l'article par un point final, pour écrire à titre d'exemple à l'article 1^{er} de la proposition de loi sous revue :

« **Art. 1^{er}.** [...] »

Intitulé

Il y a lieu de faire abstraction de la date dans l'intitulé de la proposition de loi.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Il convient de viser « les fonctionnaires de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1, sous-groupe policier, de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » ainsi que « le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il convient de supprimer la virgule après les termes « au sens de l'article 1^{er} ».

Article 3

Au paragraphe 2, et à l'instar des autres occurrences dans le texte sous avis, il convient de citer l'intitulé 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 dans son intégralité.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 11 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes