

Projet de loi

**relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier
de la Police grand-ducale**

Avis du Conseil d'État

(14 juillet 2017)

Par dépêche du 30 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis des autorités judiciaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 25 janvier 2017.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que du Syndicat National de la Police Grand-Ducale Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 15 mars 2017.

*

Le projet de loi sous examen vise à réformer le statut disciplinaire du cadre policier de la Police grand-ducale.

Ainsi que l'indiquent les auteurs du texte, ils entendent doter la Police d'un régime disciplinaire propre, distinct de celui de l'armée. Cette proposition fait notamment suite à une proposition du Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police (dossier parl. n° 6379), projet de loi qui a été retiré depuis lors. En outre, ainsi que le soulignent les auteurs, le projet de loi sous examen tient largement compte des observations que le Conseil d'État avait formulées dans ledit avis.

Pour ce qui est des innovations retenues par ailleurs dans le projet de loi, il est renvoyé à son exposé des motifs.

À noter encore que, dans son arrêt n° 118/2015 du 24 avril 2015, la Cour constitutionnelle avait statué que « le régime disciplinaire de la Force publique constitue, en raison des impératifs propres à la mission de ces fonctionnaires, un régime spécifique et autonome, distinct du régime disciplinaire auquel sont soumis les fonctionnaires de l'État dépendant du statut général ». Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord à une loi spécifique sur le statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale qui ne sera couvert qu'en partie par le statut général des fonctionnaires de l'État¹.

¹ Loi modifiée 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Par ailleurs, à la lecture du projet de loi, le Conseil d'État constate que bon nombre de dispositions sont fortement inspirées d'articles correspondants du statut général des fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État comprend les raisons de cet alignement, mais estime que le régime disciplinaire du statut général, tout comme celui soumis pour avis, mériteraient tous deux d'être revus quant au fond, en tenant compte, notamment, des principes dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'État n'y reviendra plus à chaque reprise dans le projet sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

À l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, il convient d'ajouter le mot « autre » entre les termes « auprès d'une » et celui d'« administration ».

Article 2

Sans observation.

Article 3

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article sous avis, le Conseil d'État partage la position des autorités judiciaires qui, dans leur avis du 25 janvier 2017, rappellent que « la commission de tout crime ou délit exige un dol général, c'est-à-dire une volonté de l'auteur de commettre un acte prohibé par la loi pénale » et proposent de reformuler la disposition en question, pour écrire qu'il est interdit au policier « d'obéir à un ordre dont l'exécution est susceptible d'être qualifié [sic] de crime ou de délit au cas où il serait exécuté avec la volonté consciente d'enfreindre la loi pénale ».

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'État s'interroge sur la valeur normative et la justiciabilité de la notion de « perspicacité requise ». Il propose d'en faire abstraction.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Aux obligations prévues à l'article 10, paragraphe 1^{er}, du statut général des fonctionnaires, le paragraphe 1^{er} de l'article sous avis ajoute une référence à l'image de la Police. L'image de la Police constitue un concept subjectif dont la portée est difficile à saisir. Le Conseil d'État propose dès lors d'en faire abstraction.

Il se demande, par ailleurs, si le libellé de l'article 10, paragraphe 1^{er}, précité, n'est pas suffisant pour couvrir cet aspect, de sorte que le statut général pourrait recevoir application sur ce point ; l'article 7 ainsi que la référence à l'article 10, paragraphe 1^{er}, précité à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous avis, pourraient dès lors être supprimés.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « tenue vestimentaire et apparence physique soignées, non provocantes et non excentriques » qui lui semble, pour le moins, vague et qui mérite d'être précisée.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 26 juin 2012 relatif au projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'armée et la police et l'inspection générale de la police (doc. parl. n° 6379¹), pour ce qui est de la présence en uniforme de policiers lors d'une manifestation publique. Dans cet avis, il avait proposé d'établir « nettement que la présence en uniforme, lors d'une manifestation publique, (...) d'un membre du cadre policier n'est autorisée que si les agents visés sont en service commandé ». Il suggère d'insérer une disposition sur ce point à l'article sous avis.

Article 10

Le Conseil d'État s'interroge sur la valeur normative ainsi que sur le contenu du concept de « bon père de famille », étant donné qu'il s'agit d'un concept de droit civil qui n'a pas sa place dans un régime disciplinaire. Il propose dès lors d'en faire abstraction.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'État rappelle son avis précité du 26 juin 2012 dans lequel il avait constaté « que l'application pure et simple de l'article 49 du statut général des fonctionnaires de l'État permettrait de faire l'économie du texte sous examen ». Il en va de même pour l'article sous avis dont le contenu proposé correspond au texte du statut général actuellement en vigueur.

Article 15

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée des termes « ne porte pas préjudice à l'affectation du policier » à l'alinéa 2. La situation statutaire, y compris la rémunération, restera-t-elle la même ? Le Conseil d'État note qu'une disposition similaire ne se retrouve pas au statut général.

Article 16

Au paragraphe 2, le Conseil d'État propose de supprimer le point d) et de le déplacer à l'article 13, à l'instar de ce que prévoit le statut général des fonctionnaires de l'État à son article 47.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que, contrairement au projet de loi sous avis, le statut général des fonctionnaires de l'État ne vise pas les biennales en matière de suspension dans le contexte d'un déplacement. Il s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à inclure le point d) dans cette liste de situations pour lesquelles la période de la suspension ne compte notamment pas comme temps de service pour les biennales. Sans autres éléments permettant de justifier cette différence de traitement, le Conseil d'État se verra amené à refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Au paragraphe 6, le Conseil d'État suggère de remplacer le « Grand-Duc » soit par le ministre, à l'instar de ce que prévoit le statut général des fonctionnaires de l'État en son article 50, paragraphe 2, soit par le Gouvernement en conseil.

Articles 17 à 18

Sans observation.

Article 19

À l'instar de ce que suggèrent les autorités judiciaires dans leur avis précité, le Conseil d'État propose d'attribuer au ministre le pouvoir de suspendre l'instruction ou de la faire continuer en cas d'instruction au niveau pénal, sur proposition de l'Inspection générale de la Police ou du Conseil de discipline.

Article 20

Sans observation.

Article 21

Le Conseil d'État constate que l'article sous avis correspond largement à l'article 55 du statut général des fonctionnaires de l'État, tel qu'il a été modifié par la loi du 19 mai 2009². Il n'a pas été modifié dans le cadre de la réforme de 2015 et n'appelle dès lors pas d'observation.

Article 22

Le Conseil d'État constate que le texte de l'article sous avis diffère de l'article 51 du statut général des fonctionnaires de l'État pour ce qui est du

² Loi du 19 mai 2003 modifiant 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État ; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 5) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration ; et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire.

droit du policier de donner ses explications en cas de suspension. Ce droit n'est, en effet, pas prévu par l'article sous avis. Toutefois, étant donné que la procédure administrative non contentieuse a vocation à s'appliquer, la personne concernée devra être entendue même en l'absence d'une disposition spécifique à cet égard.

Article 23

Sans observation.

Article 24

À l'alinéa 2, le Conseil d'État a des difficultés avec la notion de « policier présumé fautif ». Il constate que, certes, une expression similaire est inscrite au statut général des fonctionnaires de l'État, mais qu'une telle notion n'est pas sans poser des problèmes d'incompatibilité avec le principe de la présomption d'innocence. Le Conseil d'État estime que la notion de fonctionnaire, ou encore de policier présumé fautif, devrait être remplacée dans les deux textes.

Article 26

Les autorités judiciaires soulèvent, à juste titre, une différence par rapport au statut général des fonctionnaires de l'État pour ce qui est de l'audition de témoins. Ainsi, contrairement à ce que dispose le statut général des fonctionnaires de l'État pour l'audition de témoins par le Commissaire de gouvernement aux articles 56, paragraphe 2, et 66, alinéa 3, l'article sous avis ne prévoit pas que les témoins puissent être entendus sous la foi du serment au stade de l'instruction par l'Inspection générale de la Police. Le Conseil d'État propose dès lors de prévoir cette possibilité également à l'endroit de l'article 26.

Article 27

Sans observation.

Article 28

À l'alinéa 2, le Conseil d'État note que, au-delà de ce que dispose le statut général des fonctionnaires de l'État, l'article sous avis prévoit que certaines décisions en matière disciplinaire peuvent être notifiées à l'adresse sous laquelle le concerné est déclaré dans le registre général des personnes physiques et morales, sans autrement expliquer cet ajout. Le Conseil d'État demande que la référence au registre général des personnes physiques et morales soit remplacée par une référence au registre national des personnes physiques.

Article 29

Sans observation.

Article 30

Pour ce qui est de l'alinéa 3, et tout comme les autorités judiciaires dans leur avis, le Conseil d'État s'interroge sur la possibilité prévue pour le policier concerné et son défenseur de faire poser des questions. À qui les

poseraient-ils ? Étant donné que le statut général des fonctionnaires de l'État ne prévoit pas non plus cette possibilité, le Conseil d'État propose de la supprimer.

Article 31 à 40

Ces articles n'appellent pas d'observation.

Le Conseil d'État propose toutefois, à l'instar de ce que préconisent les autorités judiciaires, d'inscrire une disposition spécifique dans le projet de loi, prévoyant que la prescription de l'action disciplinaire est interrompue par la saisine de l'Inspection générale de la Police. Pareille disposition pourrait être prévue à l'article 37. Il faudrait toutefois renuméroter l'article 37 actuel et les articles subséquents en conséquence.

Article 41

Plutôt que de prévoir que la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique n'est plus applicable aux policiers, le Conseil d'État propose de modifier la loi précitée afin de limiter son champ d'application aux militaires, et de supprimer les dispositions qui sont applicables au cadre policier. Il faudrait également modifier l'intitulé de cette loi pour viser uniquement les militaires.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Comme la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale³ a changé la dénomination du « Code d'instruction criminelle » en celle de « Code de procédure pénale », les références au Code d'instruction criminelle à travers le dispositif du projet de loi doivent être remplacées par la nouvelle dénomination.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

³ Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant : - transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; - transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; - changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; - modification : - du Code de procédure pénale ; - du Code pénal ; - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Par ailleurs, il convient d'écrire « alinéa 1^{er} ».

Les qualificatifs tels que *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., sont à mettre en italique.

Il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale » ainsi que « directeur général de la Police grand-ducale » et « inspecteur général de la Police grand-ducale ».

Article 1^{er}

La date relative à l'acte dont il est question fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être introduite au moment de la signature de l'acte par l'autorité compétente.

Le Conseil d'État propose encore d'écrire « du serment » au lieu de « de serment ».

Article 11

Lors de l'introduction de la forme abrégée du ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions, il faut veiller à écrire le terme « ministre » avec une lettre « m » minuscule, ceci également dans la suite du texte en projet.

Article 12

Il s'impose de citer l'intitulé complet de la loi relative au statut général des fonctionnaires de l'État, en l'occurrence « la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ».

Article 13

À la lettre d), il faut écrire « trois mois » en toutes lettres.

Article 29

Pour des raisons de lisibilité, les éléments de la composition du Conseil de discipline sont à numéroter.

Article 33

À l'alinéa 2, il convient de lire « aux articles 24 et 27 ».

Article 39

À l'alinéa 1^{er}, les termes « ce qui est dit à » sont à supprimer.

Article 40

Les termes « du ressort » sont à supprimer.

Article 41

Il convient de mettre la disposition à l'indicatif présent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 14 juillet 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes