

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la
Police grand-ducale**

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2023)

Par dépêche du 6 avril 2023, 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.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un texte coordonné, par extraits, de la loi qu'il s'agit de modifier.

Les avis du procureur général d'État et du procureur d'État près du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date du 16 août 2023.

Les autres avis, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à préciser la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale au sujet du contrôle de l'honorabilité des membres de la Police grand-ducale, ainsi que des candidats à des postes relevant du cadre policier et civil de ce corps.

Il est ainsi prévu d'instaurer « une enquête d'honorabilité pour les candidats au cadre civil de la Police grand-ducale, qui, à l'heure actuelle, ne font pas encore l'objet d'un tel contrôle », et ceci quelle que soit leur situation statutaire. Les auteurs déclarent s'être inspirés du régime de l'enquête d'honorabilité instituée pour les référendaires de justice.

En ce qui concerne les candidats au cadre policier, les auteurs ont opté pour « une enquête d'honorabilité plus poussée que pour les candidats au cadre civil de la Police grand-ducale ». Le Conseil d'État note que le texte proposé se rapproche de celui instauré par l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en matière de vérification de la dangerosité.

Enfin, le projet de loi entend « créer une base légale pour la transmission d'informations spontanée du ministère public vers la Police grand-ducale pour ce qui concerne les procès-verbaux ou autres établis à l'égard d'un membre de la Police grand-ducale ». Selon les auteurs, cette information du directeur général de la Police grand-ducale est censée

permettre à celui-ci de prendre, le cas échéant, « des mesures conservatoires à l'encontre de ce membre de la Police et réagir en urgence face à ce potentiel danger ».

En ce qui concerne ce dernier volet, le Conseil d'État relève que cette question est abordée d'une façon plus générale par le projet de loi n° 7882B portant modification du Code de procédure pénale. Ce texte correspond à l'article 12 du projet de loi initial n° 7882 et a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 22 juillet 2022. Le Conseil d'État relève encore qu'aucun des textes de loi récemment adoptés en matière de contrôle d'honorabilité ne prévoit une transmission spontanée de procès-verbaux ou de rapports de police par le ministère public pour le personnel en place ou les personnes disposant d'un agrément ou d'une autorisation, à l'exception notable toutefois de l'article 17 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

Le Conseil d'État partage le point de vue exprimé par le procureur général d'État dans son avis du 4 mai 2023 et suggère, dans un souci de cohérence d'approche en la matière, que l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique soit abandonné dans l'attente d'une réglementation de portée plus générale en cette matière de communication à des tiers d'informations de nature pénale. Il peut toutefois s'accommoder d'une reprise des dispositions de l'article 17 de la loi précitée du 7 août 2023 dans un souci de ne pas trop s'écarter de l'objectif d'une harmonisation des différentes procédures de contrôle d'honorabilité.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à créer une base légale spécifique pour la transmission par le ministère public d'informations de nature pénale concernant des membres de la Police grand-ducale au directeur général de la Police, et ceci en dehors d'une enquête d'honorabilité.

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à ce sujet dans le cadre de ses considérations générales.

Le Conseil d'État estime que le texte proposé définit le champ d'application de la nouvelle disposition de façon trop large.

Contrairement au projet de loi n° 7882B, le projet de loi sous avis ne limite pas la transmission d'informations à des données liées à certaines infractions.

Par ailleurs, la disposition reste muette sur la conservation des données par le directeur général de la Police grand-ducale ainsi que sur l'information de la personne concernée.

Dans son avis du 22 juillet 2022 précité, le Conseil d'État avait insisté sur le fait que « pour qu'une atteinte à des droits protégés puisse être admise et ne pas être considérée comme excessive, il faut qu'elle soit strictement encadrée par diverses garanties ». Il est renvoyé expressément aux remarques

et critiques formulées par le Conseil d'État lors de l'examen de l'article 12 du projet de loi n° 7882, devenu l'article unique du projet de loi n° 7882B.

Le Conseil d'État constate que le pouvoir du « ministère public » de transmettre au directeur général de la Police grand-ducale « une copie des procès-verbaux ou rapports établis par la Police à l'égard d'un membre de la Police, respectivement [sic] des jugements prononcés à l'égard d'un membre de la Police » n'est pas clairement circonscrit, étant donné que le texte sous examen laisse cette décision à l'entière appréciation du procureur d'État compétent, en employant les termes « si le procureur d'État compétent estime que la transmission [...] est opportune ». Le Conseil d'État tient à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application des articles 31 et 37 de la Constitution. Dans une matière réservée à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. Dès lors, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, que la loi définisse les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

En outre, le Conseil d'État comprend la disposition en ce sens qu'il s'agit de prévoir un contrôle d'honorabilité continu, c'est-à-dire pendant toute la carrière du membre de la Police grand-ducale. Or, cette finalité n'est pas précisée dans le texte sous examen. Dès lors, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de reformuler la disposition pour prévoir explicitement qu'il s'agit d'un contrôle d'honorabilité continu. Il suggère aux auteurs du projet de loi sous avis de s'inspirer de l'article 17, paragraphe 7, de la loi précitée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

Article 2

D'après le commentaire des auteurs, la disposition sous revue « vise à insérer un nouvel article 54-2 [au sein de la loi précitée du 18 juillet 2018] permettant, grâce à cette information, au directeur général de la Police de prendre en urgence, c'est-à-dire sans devoir respecter un quelconque délai, des mesures conservatoires à l'encontre d'un membre de la Police qui est soupçonné d'être impliqué dans des faits pénaux voire des faits qui font craindre que ce dernier constitue un danger pour soi-même ou pour autrui ». Selon la lecture du Conseil d'État, la disposition sous avis n'est pas seulement en lien avec les informations pénales transmises par le ministère public en vertu de l'article 1^{er}, mais introduit une nouvelle obligation incombant à tout membre de la Police grand-ducale constatant qu'un autre membre est soupçonné d'être impliqué dans des faits pénaux ou des faits qui font craindre que ce dernier constitue un danger pour soi-même ou pour autrui d'en informer sans délai le directeur général de la Police grand-ducale. Cette information est effectuée pour permettre à ce dernier de prendre les mesures conservatoires à l'encontre du membre de la Police grand-ducale concerné visant à garantir la sécurité publique, la sécurité de l'administration ou la sécurité du membre de la Police grand-ducale en question. Si cette interprétation n'est pas celle voulue par les auteurs, il importe de procéder à une reformulation du texte. En effet, l'obligation du membre constatant de signaler des soupçons d'implication dans des faits pénaux au directeur général de la Police grand-ducale rendrait, du moins partiellement, superflue la faculté accordée par l'article 1^{er} au ministère public de transmettre certaines

informations pénales à la Police grand-ducale, alors que l'information aurait déjà circulé par la voie interne.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nature des mesures conservatoires que le directeur général de la Police grand-ducale est autorisé à prendre en vertu de la disposition sous avis. D'après le commentaire de l'article, il s'agirait notamment du retrait de l'arme de service, d'un changement de l'affectation du membre de la Police grand-ducale ou d'une prise en charge psychologique. Le Conseil d'État note que l'énumération des mesures conservatoires n'est qu'indicative et ne figure pas dans la loi. Elle va au-delà des mesures conservatoires énumérées aux articles 14 et 15 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État estime que de telles mesures frappant des membres de la Police grand-ducale dans l'exercice de leur profession ne sauraient être laissées à l'appréciation du seul chef d'administration, en l'occurrence le directeur général de la Police grand-ducale, qui ne saurait disposer d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Il est rappelé que selon l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, « [l]e statut des fonctionnaires est déterminé par la loi ». Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à la Constitution, que le texte sous examen indique la nature des mesures conservatoires que le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre dans le cadre de cette disposition.

Article 3

Cet article vise à remplacer l'article 58 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Cette disposition, dans sa teneur actuelle, prévoit « une enquête de moralité » avant toute admission d'un candidat au stage au cadre policier de la Police grand-ducale, sans fournir de précisions au sujet de celle-ci. Les auteurs ont voulu indiquer dans la loi « les faits sur lesquels la Police grand-ducale base l'enquête d'honorabilité ainsi que les pièces qui peuvent être prises en considération ». Le texte détermine les modalités de transmission de données dans le cadre de cette enquête.

Le texte proposé correspond pour l'essentiel à celui figurant à l'article 17 de la loi précitée du 7 août 2023. Le Conseil d'État peut souscrire à l'idée que les contrôles d'honorabilité pour une admission à l'Armée et au cadre policier de la Police grand-ducale répondent à des règles similaires.

Le Conseil d'État constate cependant que l'article sous examen ne contient aucune disposition relative à l'accès au dossier et aux recours ouverts aux personnes concernées par l'enquête d'honorabilité. Dans son avis relatif au projet de loi n° 7880 portant organisation de l'Armée luxembourgeoise, il s'était opposé formellement à l'article 18 dans sa teneur initiale et avait demandé aux auteurs « de s'inspirer à cet égard du projet de loi n° 6961 et d'organiser une procédure qui garantirait le respect du droit à un procès équitable tel que consacré à l'article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 12 de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle (article 110 de la Constitution révisée), et qui permettrait notamment au candidat de demander l'accès au dossier sur lequel est fondée la décision qui a été prise à son égard et d'exercer un recours en annulation devant les juridictions administratives »¹. Le Conseil d'État demande, sous peine

¹ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2023 sur le projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise [...], doc. parl. n° 7880⁷, p. 13.

d'opposition formelle pour violation de l'article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de compléter l'article sous examen par des dispositions identiques à celles figurant à l'article 17, paragraphe 8, de la loi précitée du 22 juillet 2023.

Article 4

L'article sous examen a pour objet d'introduire au sein de la loi précitée du 18 juillet 2018 un nouvel article 82-1 appelé à régir l'enquête d'honorabilité diligentée à l'égard des candidats au cadre civil de la Police grand-ducale. Il s'agit d'une nouveauté par rapport au droit en vigueur.

Le régime du contrôle de l'honorabilité proposé correspond en partie à celui prévu pour le cadre policier de la Police grand-ducale, mais il comporte également quelques différences notables, notamment en ce qui concerne les informations collectées et la période de référence concernant les faits pris en compte lors de la collecte de ces informations. Ces différences sont probablement dues au fait que les auteurs se sont inspirés de la législation applicable aux référendaires de justice.

Le Conseil d'État se pose la question du respect du principe de l'égalité devant la loi consacré par l'article 15 de la Constitution, la loi pouvant prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnelle à son but. Les auteurs justifient cette différence de régime qui existe déjà actuellement par « le fait que, contrairement au personnel du cadre civil, le personnel du cadre policier est soumis au Code pénal militaire et à un régime disciplinaire propre ». Il s'y ajoute que le personnel du cadre policier « dispose de l'exclusivité de l'usage des armes et de la contrainte ». Le Conseil d'État partage cette analyse et estime que l'application de régimes juridiques différents s'impose, étant donné que la différence instituée procède de disparités objectives, est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnelle.

Le Conseil d'État s'interroge sur la justification de viser au paragraphe 1^{er} la période d'essai dans la mesure où il résulte de l'article 82 de la loi précitée du 18 juillet 2018 que le cadre civil de la Police grand-ducale ne comprend que des fonctionnaires et employés et pas de salariés. Or, la période d'essai n'est applicable qu'aux seuls salariés de l'État en application de l'article 4 de la convention collective des salariés de l'État, signée le 19 décembre 2016. Il est par conséquent recommandé d'abandonner cette référence.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 2, alinéa 3, prévoit que « [l]es faits pris en considération ne peuvent avoir été commis plus de dix ans avant le dépôt de la candidature ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi sous avis se sont inspirés de la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice. Toutefois, le Conseil d'État relève qu'ainsi, la règle est plus stricte pour le cadre civil que celle prévue pour le cadre policier, créant ainsi une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, ce qui risque d'être considéré comme contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, tel que consacré par l'article 15 de la Constitution. Le Conseil d'État doit formuler une réserve de dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications des auteurs sur les raisons qui les ont amenés à prévoir une règle plus stricte pour les membres

du cadre civil de la Police grand-ducale que pour les membres du cadre policier. En l'absence d'explications de la part des auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec un délai de cinq ans tant pour les membres du cadre policier que pour les membres du cadre civil de la Police grand-ducale.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'écrire le terme « prénom » au pluriel, ceci conformément à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Articles 1^{er} et 2

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Étant donné que les articles sous examen ont pour objet d'insérer respectivement un article 54-1 nouveau et un article 54-2 nouveau au sein de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le Conseil d'État propose de regrouper ces dispositions sous un même article de la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** À la suite de l'article 54 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, sont insérés les articles 54-1 et 54-2 nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 54.1. [...].

Art. 54-2. [...]. »

À l'article 54-1, alinéa 1^{er}, à insérer, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir. Cette observation vaut également pour l'article 3, à l'article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 6.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État signale qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, il est signalé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « les faits visés à l'article 563, point 3^o, du Code pénal, relatif aux voies ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, première phrase. À l'alinéa 3, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés, pour écrire « bien que relevant de l'alinéa 2, points 1^o et 2^o, ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, première phrase, où il faut écrire « au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, points 1^o et 2^o, ».

Article 4

À la phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des termes « de la même loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer