

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(10 mars 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 16 juillet 2025, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné d'une remarque préliminaire, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis complémentaires du procureur général d'État, de la Commission nationale pour la protection des données et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date des 30 octobre et 28 novembre 2025 ainsi que 24 février 2026.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend acte de la décision des auteurs des amendements de ne pas suivre sa proposition avancée dans son avis du 28 novembre 2023 d'abandonner provisoirement l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique en attendant la mise en place d'une réglementation à portée plus générale en matière de communication à des tiers d'informations de nature pénale, telle que prévue dans le projet de loi n° 7882B portant modification du Code de procédure pénale. Ce dernier texte fait l'objet d'un quatrième avis complémentaire du Conseil d'État, adopté le même jour que le présent avis.

Dans la mesure où le projet de loi n° 7882B autorise de façon générale la communication de certaines informations pénales concernant les personnes employées auprès d'une administration publique, le Conseil d'État se doit de mettre en garde contre le risque de confusion engendré par un chevauchement de règles générales et de règles spécifiques en la matière.

Vu la spécificité des responsabilités auxquelles sont soumis les membres de la Police grand-ducale, le Conseil d'État peut s'accommoder de la proposition d'introduire un régime spécifique applicable à cette administration en ce qui concerne le contrôle d'honorabilité du personnel.

Toutefois, il y a lieu de veiller, dans un souci de cohérence des textes et procédures, à une certaine harmonisation des règles applicables en la matière en évitant une trop forte disparité des régimes de contrôle et d'information en matière d'honorabilité pour des personnes qui, sans se trouver dans une

situation identique, se trouvent du point de vue de leur statut et de leur mission dans des situations similaires.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à effectuer des modifications à l'article 1^{er} et à l'article 2 du projet de loi, insérant les articles 54-1 et 54-2 au sein de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Ces dispositions sont fusionnées dans un article 1^{er} unique à la suite d'une observation d'ordre légistique du Conseil d'État formulée dans son avis du 28 novembre 2023.

Le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article en question, en raison du pouvoir discrétionnaire absolu réservé au « ministère public » en ce qui concerne la transmission de certaines données pénales relatives à un membre de la Police grand-ducale.

L'amendement tend à assurer que le directeur général de la Police grand-ducale puisse disposer, en ce qui concerne le personnel de la Police grand-ducale, en permanence des mêmes informations que celles dont il dispose au stade de l'enquête d'honorabilité avant l'admission au stage pour le cadre policier ou l'admission au stage, à la période d'initiation ou à la période d'essai, pour le cadre civil de la Police grand-ducale.

La seule différence qui existe au niveau de la communication de ces informations pénales consiste dans le fait que la communication se fait sur demande et est obligatoire dans le cadre de l'enquête d'honorabilité concernant le candidat, tandis qu'elle est spontanée et facultative en ce qui concerne le personnel en place.

Le texte amendé proposé, tout en reprenant certains éléments de l'article 17 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, n'a pas prévu de mécanisme de demande de renseignement du directeur général de la Police grand-ducale auprès du « ministère public » dans le cadre du contrôle d'honorabilité continu des membres de la Police. À l'instar du procureur général d'État, il suggère de prévoir cette possibilité dans le texte en projet.

Les modifications apportées par voie d'amendement précisent que la transmission de l'information ne peut avoir lieu qu'aux fins d'un contrôle d'honorabilité continu des membres de la Police grand-ducale et que si elle est considérée comme nécessaire, compte tenu de la nature des faits ou des circonstances de leur commission.

Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Toutefois, le Conseil d'État relève que le projet de loi n° 7882B précité ajoute comme critère additionnel de transmission des informations « pour mettre fin ou pour prévenir un trouble à l'ordre public ou à l'intégrité physique ou morale d'une personne ». Il demande, dans un souci d'un encadrement précis du pouvoir de décision du « ministère public » et de cohérence des différents textes réglant cette matière, de reprendre ce libellé

dans le texte sous examen. Le Conseil d'État constate encore que, contrairement au texte de l'article 11-2 du code de procédure pénale français, le texte proposé ne fait aucune référence expresse à la sécurité des biens. Il recommande, dans un souci de cohérence et de meilleure lisibilité, d'intégrer la notion de « sécurité des biens » dans le texte.

En ce qui concerne la référence aux « faits énoncés à l'article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ou à l'article 82-1, paragraphe 2 », le Conseil d'État, tout en comprenant l'intention des auteurs de l'amendement, donne à considérer que ces dispositions de référence ne visent pas directement des faits, mais des informations relatives à des décisions de justice qui constatent des faits relatifs à une condamnation pour crime et délit ainsi que, pour les membres du cadre policier, pour voies de fait et violences légères visées à l'article 563, point 3°, du Code pénal. Le Conseil d'État recommande d'écrire « pour des faits susceptibles de conduire à une condamnation pour crime ou délit ou pour voies de fait et violences légères visés à l'article 563, point 3°, du Code pénal ».

L'amendement prévoit en outre d'insérer les alinéas 2 et 3 nouveaux à l'article 54-2 afin d'énumérer les mesures conservatoires que le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre lorsqu'un membre de la Police grand-ducale est soupçonné d'être auteur ou complice d'un crime ou délit ou s'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne constitue un danger pour soi-même ou pour autrui.

L'opposition formelle du Conseil d'État basée sur la non-conformité à l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, à l'endroit du texte initial qui avait omis de préciser la nature de ces mesures conservatoires, peut être levée.

En ce qui concerne le point 3° de la liste des mesures conservatoires, le Conseil d'État s'interroge sur les pouvoirs d'un chef d'administration de prendre une mesure conservatoire relative à des effets privés. Une telle mesure se conçoit évidemment dans le cadre d'une décision judiciaire ou d'un retrait de l'autorisation ministérielle de port d'armes. Le Conseil d'État signale que la disposition sous examen, en prévoyant qu'un chef d'administration peut retirer à un agent ses effets privés, porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect à la vie privée de l'agent concerné, de sorte qu'il s'y oppose formellement sur le fondement des articles 20 et 37 de la Constitution.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 26 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions prévoit d'ores et déjà la possibilité d'une suspension temporaire des autorisations par le ministre compétent et le retrait des armes privées.

Le point 5° a trait aux « restrictions des pouvoirs accordés par l'article 17 ». Cet article est relatif à l'obtention de la qualité d'officier de police judiciaire, les pouvoirs de police judiciaire étant traités par l'article 9-2 du Code de procédure pénale. Le Conseil d'État signale que les officiers de police judiciaire relèvent, en vertu des articles 15-2 et suivants du Code de procédure pénale, de l'autorité et de la surveillance du procureur général d'État. Le Conseil d'État rappelle que l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution énonce que le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire, et consacre ainsi implicitement, mais

nécessairement, la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs¹. Dans la mesure où la disposition prévue au point 5° prévoit une compétence au profit du directeur général de la Police grand-ducale qui empiète sur les pouvoirs du procureur général d'État, elle contrevient au principe de la séparation des pouvoirs, de sorte que le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Amendement 2

En ce qui concerne cet amendement qui a trait à l'enquête d'honorabilité des candidats au cadre policier de la Police grand-ducale, le Conseil d'État constate que les auteurs ont procédé à la suppression de la période de référence concernant les informations prises en considération. Le régime de contrôle amendé se différencie dès lors sur ce point de celui prévu par la loi précitée du 7 août 2023. Il se différencie d'autres projets de loi qui ont également prévu des limites temporaires relatives aux contrôles des antécédents, comme le projet de loi n° 8307 sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil².

Par contre, les auteurs se sont inspirés de la loi précitée du 7 août 2023 en ce qui concerne les dispositions relatives à l'accès au dossier et aux recours ouverts à la personne visée par l'enquête d'honorabilité.

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État s'était opposé formellement au texte initial de l'article 3, renuméroté en article 2 par l'amendement sous examen, pour violation de l'article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans la mesure où les auteurs de l'amendement ont suivi la recommandation du Conseil d'État de reprendre, en les précisant toutefois, les dispositions pertinentes de l'article 17, paragraphe 8, de la loi précitée du 7 août 2023, l'opposition formelle peut, en principe, être levée.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la portée exacte du bout de phrase « après concertation avec le Service de renseignement de l'État » dans le contexte de la communication du contenu essentiel de certaines pièces au requérant. Qui prend finalement la décision quelle information sera communiquée au candidat : le directeur général de la Police grand-ducale ou le Service de renseignement de l'État ? S'agit-il d'un avis qui est demandé au Service de renseignement de l'État ou est-ce que cette administration doit marquer son accord sur les éléments d'information à communiquer au requérant ? Le Conseil d'État estime que le libellé employé est source d'insécurité juridique. Il demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le passage critiqué et de s'en tenir à la formule utilisée à l'article 17, paragraphe 8, de la loi précitée du 7 août 2023.

¹ Arrêt n° 57/10 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} octobre 2010, Mém. A n° 180 du 11 octobre 2010.

² L'article 13, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du projet de loi en question prévoit un contrôle des antécédents sur une période de cinq ans préalables à la demande.

Amendement 3

Cet amendement vise à aligner les règles concernant le contrôle d'honorabilité des candidats au cadre civil à celles proposées pour le cadre policier de la Police grand-ducale telles qu'elles résultent de l'amendement 2.

Le maintien d'une référence à la période d'essai au paragraphe 1^{er} de l'article 82-1 se justifie à la lecture de l'amendement 4, qui introduit la faculté de compléter le cadre civil par des salariés de l'État.

Dans la mesure où les auteurs ont supprimé la période de référence pour le contrôle d'honorabilité, la réserve de dispense du second vote constitutionnel relative à la différence de durée pour les candidats au cadre civil et les candidats au cadre policier de la Police grand-ducale peut être levée. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à ses observations formulées au sujet de la suppression de toute limite temporaire dans le contrôle des antécédents dans le cadre de l'examen de l'amendement 2.

Amendement 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1

Au point 5°, il convient d'écrire « devenant » et non « devant ».

Amendement 2

Aux points 5° à 8°, le Conseil d'État se doit de constater que, dans le contexte des amendements à apporter à la version initiale de la loi en projet, les auteurs omettent de se référer correctement aux dispositions visées. Pour l'examen des dispositions en question, le Conseil d'État se base exceptionnellement sur le libellé tel qu'il résulte du texte coordonné versé auxdits amendements qui ne suscite pas d'observation particulière.

Amendement 3

Au point 2°, lettre b), il convient d'insérer l'indication « 1° » avant la nouvelle subdivision à insérer. En outre, à l'article 3, à l'article 82-1, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « bulletin N°2 ».

Au point 4°, il est renvoyé à l'observation relative à l'amendement 2 formulée ci-avant.

Amendement 4

L'ordre des articles 3 et 4 de la loi en projet sous avis est à inverser, étant donné qu'il y a lieu de suivre l'ordre de la numérotation du dispositif qu'il s'agit de modifier.

À l'article 4 (3 selon le Conseil d'État), dans sa teneur amendée, il y a lieu d'ajouter une virgule après les mots « alinéa 2 » et un deux-points à la suite des mots « libellé comme suit ». Finalement, il convient de passer à la ligne après le deux-points.

Texte coordonné

Le Conseil d'État se rend compte que le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux comporte des modifications qui ne sont introduites par aucun amendement et qui ne correspondent pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2023. À titre d'exemple, à l'article 3, à l'article 82-1, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur amendée, les mots « ou policiers » sont supprimés, sans que cette suppression ne soit prévue par l'amendement 3.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch