



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CL/PG

P.V. J 06

**Commission de la Justice**

**Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation des procès-verbaux des 13 décembre 2018, 19 décembre 2018 et 9 et 16 janvier 2019
2. 7259 Projet de loi portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale  
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue  
- Echange de vues avec des représentants de la Police grand-ducale et du Parquet général
3. Divers

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, remplaçant Mme Carole Hartmann, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Bob Lallemand, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. John Petry, Procureur général d'Etat adjoint

M. Philippe Schrantz, Directeur général de la Police grand-ducale

M. Alain Engelhardt, Directeur central stratégie et performance

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, Mme Carole Hartmann, Mme Octavie Modert

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

**1. Approbation des procès-verbaux des 13 décembre 2018, 19 décembre 2018 et 9 et 16 janvier 2019**

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

**2. 7259 Projet de loi portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale**

**A) Echange de vues avec des représentants de la Police grand-ducale et du Parquet général**

- ❖ Monsieur le Président-Rapporteur renvoie aux discussions antérieures<sup>1</sup> relatives au projet de loi sous rubrique et au constat dressé par l'ensemble des acteurs concernés que la législation actuelle n'est pas suffisante pour couvrir les situations qui se présentent dans les réalités pratiques.

L'orateur souhaite obtenir de plus amples informations sur les difficultés pratiques auxquelles les officiers de police judiciaire font face dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative et de police judiciaire.

Monsieur le Procureur général d'Etat adjoint donne à considérer que le projet de loi sous rubrique vise à combler des lacunes existantes au sein de la législation actuelle, qui ne prévoit que certains libellés isolés traitant de la fouille de personnes. De plus, les dispositions prévues par le Code de procédure pénale relatives à la fouille de personnes sont imprécises. La réforme envisagée devra procéder à un exercice d'équilibrage entre le droit à l'intégrité physique de chaque personne et la nécessité de pouvoir effectuer des fouilles corporelles pour assurer la sécurité publique ou afin de révéler des objets utiles à la manifestation de la vérité. Les autorités judiciaires doivent disposer d'une base légale appropriée pour pouvoir effectuer des fouilles de sécurité et des fouilles probatoires dans le cadre de leurs missions. Il y a lieu de noter que l'arsenal législatif luxembourgeois s'est doté de certaines lois, en dehors du Code de procédure pénale, qui prévoient des dispositions spécifiques sur la fouille de personnes. A titre d'exemple, il y a lieu de renvoyer à la loi<sup>2</sup> modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, ou encore à la loi<sup>3</sup> récente du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

---

<sup>1</sup> cf. Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2019, Session ordinaire 2018-2019, P.V. J 05

<sup>2</sup> Loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. (Mémorial A12 du 3 mars 1973)

<sup>3</sup> Loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire et

1) modification

- du Code pénal ;

- du Code de procédure pénale ;

- du Code de la sécurité sociale ;

- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich ;

- de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;

- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

Au fil des années, une jurisprudence s'est développée autour des fouilles corporelles effectuées soit, en cas de flagrante, soit en cas de retenue d'une personne suite au décernement, par le juge d'instruction, d'un mandat d'arrêt ou d'un mandat d'amener. Ces fouilles ont pour finalité la découverte d'objets utiles à la manifestation de la vérité ou la découverte d'objets dangereux pour la personne retenue ou pour autrui. Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'une restriction à une liberté visée par la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être mise en place que par une loi. A noter que la Cour de Strasbourg a une interprétation extensive du terme de « loi ». Ce terme ne se limite pas uniquement aux textes de loi adoptés par le Parlement.

L'orateur signale que le projet de loi sous rubrique a été élaboré en concertation étroite avec le Parquet général et la Police grand-ducale. Quant à la structure de la loi en projet, l'orateur prend acte des critiques soulevées par le Conseil d'Etat. Cependant, la structure retenue présente également certains avantages.

Quant aux fond, l'orateur énonce qu'il partage certaines observations critiques du Conseil d'Etat. En effet, à titre d'illustration, le concept de « *privation de liberté en matière judiciaire* » est insuffisamment précis, le Code de procédure pénale visant une pluralité de cas de privation de liberté.

Quant au libellé alternatif<sup>4</sup> proposé par le Conseil d'Etat, l'orateur énonce que celui-ci pourrait être repris afin de prendre en compte les observations critiques émises par la Haute

- 
- de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé « centre hospitalier neuropsychiatrique » ;
  - de 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 ;
  - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;
  - de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, ainsi que ;

2) abrogation

- de la loi modifiée du 21 mai 1964 portant

1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation ;
2. création d'un service de défense sociale ;

- de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de police générale. (Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A626 du 28 juillet 2018)

<sup>4</sup> Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat propose le libellé alternatif suivant :

« **Art. 48-11bis.** Les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire, peuvent procéder à la fouille d'une personne lorsqu'il existe à l'égard de celle-ci un ou plusieurs indices faisant présumer qu'elle a commis, comme auteur ou comme complice, un crime ou un délit ne faisant pas l'objet d'une instruction préparatoire ; ces dispositions s'appliquent également à la tentative. Le fait que la fouille est effectuée en raison d'un crime ou délit faisant l'objet d'une instruction préparatoire ne constitue pas une cause de nullité de celle-ci et des procédures incidentes. Toutefois, s'il est constaté que le crime ou délit fait l'objet d'une instruction préparatoire, le juge d'instruction en est avisé dans les meilleurs délais.

*La fouille simple est réalisée au moyen d'une palpation du corps ou à l'aide de moyens de détection électronique sans que la personne concernée ait à se dévêtir partiellement ou intégralement.*

*Une fouille intégrale, comportant l'obligation pour la personne concernée de se dévêtir partiellement ou intégralement, peut être entreprise lorsque les moyens utilisés dans le cadre de la fouille simple se sont avérés insuffisants. La fouille intégrale consiste dans le contrôle visuel de la surface nue du corps, de*

Corporation. Le libellé soulève cependant certaines questions d'ordre pratique, notamment celle de l'interdiction d'un dévêtement partiel en cas de fouille simple. *Stricto sensu*, cela signifierait que les officiers de la police judiciaire ne pourraient exiger de la personne fouillée de dévêtir son manteau. De plus, se pose la question de savoir si l'étape de passage de la fouille simple à la fouille intime est toujours nécessaire et opportun. Dans certains cas de figure où il est évident que seule la fouille intime s'avérera efficace, le passage de la fouille simple à la fouille intégrale et puis à la fouille intime peut s'avérer inutile et constituer dès lors une chicane non nécessaire pour la personne fouillée.

Quant à la remarque critique du Conseil d'Etat portant sur les « *objets dangereux* », il y a lieu de garder à l'esprit que certains objets licites peuvent constituer des objets potentiellement dangereux. A titre d'exemple, il est renvoyé aux lames de rasoir.

Enfin, il y a lieu de noter que le libellé du Conseil d'Etat reste muet quant aux personnes en situation de vulnérabilité, auxquelles la Commission consultative des Droits de l'Homme (« CCDH ») fait référence dans son avis consultatif<sup>5</sup>.

Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale explique que la Police est demanderesse d'une réforme visant à modifier les dispositions légales applicables aux fouilles de personnes. Dans le cadre de la réforme envisagée, il est primordial de garantir, d'une part, l'applicabilité pratique de la future loi pour les officiers et agents de la police judiciaire, et

---

*l'intérieur de la bouche et des oreilles, ainsi que des aisselles et de l'entre-jambes de la personne concernée.*

*S'il existe des indices sérieux que la personne visée a dissimulé des objets, documents ou effets produits d'un crime ou délit ou qui ont servi à commettre le crime ou délit que la fouille intégrale n'a pas permis de découvrir, il peut être procédé à une fouille intime, qui consiste dans le contrôle des cavités ou ouvertures corporelles autres que celles visées à l'alinéa 3, la personne concernée étant dévêtue partiellement ou intégralement. Les fouilles intimes sont effectuées, sur réquisition de l'officier de police judiciaire, par un médecin.*

*Les fouilles intégrales et les fouilles intimes sont effectuées à l'abri des regards de tierces personnes. Le dévêtement intégral de la personne concernée lors des fouilles intégrale et intime ne peut se faire qu'en deux temps. Les fouilles simples sont effectuées par deux officiers de police judiciaire, dont un au moins du même sexe que la personne concernée. Les fouilles intégrales et intimes sont effectuées par deux officiers de police judiciaire du même sexe que la personne concernée.*

*L'officier de police judiciaire procède à la saisie des objets, documents ou effets qui ont servi à commettre un crime ou délit même autre que celui ayant donné lieu à la fouille, sont destinés à le commettre, en forment l'objet ou le produit, paraissent utiles à la manifestation de la vérité, dont l'utilisation serait de nature à nuire à la bonne marche de l'enquête, ou sont susceptibles de confiscation ou de restitution. Tous objets, documents et effets saisis sont immédiatement inventoriés après avoir été présentés, pour reconnaissance, à la personne en présence de laquelle la fouille a eu lieu. Cependant, si leur inventaire sur place présente des difficultés, ils font l'objet de scellés jusqu'au moment de leur inventaire en présence de la personne qui a assisté à la fouille.*

*Le procès-verbal des saisies est signé par la personne fouillée ; en cas de refus de signer, le procès-verbal en fait mention. Il lui est laissé copie du procès-verbal.*

*Les objets, documents et effets saisis seront déposés au greffe du tribunal d'arrondissement ou confiés à un gardien de saisie. Avec l'accord du procureur d'Etat, l'officier de police judiciaire ne maintient que la saisie des objets, documents ou effets utiles à la manifestation de la vérité. S'il est constaté que les objets, documents ou effets saisis sont en relation avec une infraction faisant l'objet d'une instruction préparatoire, le juge d'instruction en est avisé dans les meilleurs délais. Les dispositions qui précèdent s'appliquent sans préjudice de celles relatives aux saisies en matière d'enquêtes préliminaires. »*

<sup>5</sup> cf. doc. parl.7259/02

d'autre part, de garantir une certaine cohérence avec les dispositions prévues par la loi<sup>6</sup> modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Réformer les dispositions applicables à la fouille de personnes permet de poursuivre un triple objectif :

- garantir la sécurité des officiers et agents de la police judiciaire ;
- garantir la sécurité de la personne privée de liberté ;
- garantir la sécurité des tiers qui interagissent avec la personne privée de liberté, comme par exemple celle d'un traducteur.

L'orateur confirme que certains objets licites peuvent constituer des objets potentiellement dangereux. Aux yeux de l'orateur, le menace du non-respect des droits fondamentaux de la personne fouillée est cependant très limitée en cas de fouille simple qui s'effectue au moyen d'une palpation du corps ou à l'aide de moyens de détection électronique, sans que la personne concernée n'ait à se dévêtir partiellement ou intégralement.

Quant à la critique soulevée par le Conseil d'Etat selon laquelle les personnes visées par une enquête préliminaire seraient soumises à un régime de fouille moins respectueux des droits individuels que les personnes incarcérées, il y a lieu de garder à l'esprit que le milieu carcéral obéit à des règles très particulières.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la ligne de séparation entre la fouille administrative et la fouille judiciaire. L'orateur juge difficile de légiférer sur le basculement des mesures relevant de la police administrative vers des mesures relevant de la police judiciaire.

Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale explique que s'il existe les indices que la personne visée détient des objets ou des substances interdites par la loi, la fouille ne constitue pas une mesure de police administrative, mais une mesure de police judiciaire destinée à rechercher des infractions.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur les contrôles de sécurité et des fouilles de personnes effectués par des sociétés de gardiennage dans des lieux ouverts au public et qui sont exploités soit par une personne morale de droit privé, soit par une personne de droit public. A titre d'exemple non exhaustif, l'orateur renvoie aux contrôles de sécurité effectués à l'aéroport ou encore aux fouilles simples effectuées à l'entrée d'un stade sportif. L'orateur souligne que pour certaines personnes ces contrôles peuvent s'avérer humiliants.

---

<sup>6</sup> Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification :

1° du Code de procédure pénale ;

2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;

3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;

4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;

5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; et portant abrogation :

1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant

1. la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;

2. le code d'instruction criminelle ;

3. la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;

2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. (Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A621 du 28 juillet 2018)

Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale signale que les personnes qui souhaitent accéder à un stade pour y assister à une manifestation sportive, se soumettent de leur propre gré à des contrôles de sécurité effectués par des sociétés de gardiennage.

Quant aux contrôles de sécurité effectués au sein d'un aéroport, il y a lieu de souligner qu'il s'agit d'un cas de figure à part, comme l'aéroport constitue une frontière extérieure et obéit à des règles intra-européennes spécifiques. La police grand-ducale patrouille à l'intérieur de l'aéroport. Cependant, les contrôles de sécurité y effectués sont assumés par l'exploitant dudit aéroport, qui peut avoir recours à des sociétés de gardiennage.

Un membre du groupe politique CSV se demande si on peut qualifier ceci d'une délégation de pouvoir de la Police grand-ducale aux agents employés par des sociétés de gardiennage.

L'expert gouvernemental signale que les sociétés de gardiennage sont soumises à la loi relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance<sup>7</sup>. Chaque entreprise de gardiennage et de surveillance est soumise à une autorisation préalable du Ministre de la Justice.

Le domaine d'intervention de ces sociétés est strictement limité aux endroits où le propriétaire d'un immeuble peut exercer son droit du maître de la maison. En cas de constat de crime flagrant ou de délit flagrant, ces agents peuvent comme toute personne<sup>8</sup> appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Les agents des sociétés de gardiennage ne disposent d'aucun pouvoir de police et l'approche du législateur a toujours été celle de ne pas assimiler ces derniers à des agents investis de la force publique.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la relation entre l'exploitant d'un aéroport et la société de gardiennage chargée d'effectuer des contrôles de sécurité est de nature contractuelle. Cette sphère ne fait pas partie des dispositions de la loi en projet.

Monsieur le Président-Rapporteur s'interroge sur les uniformes portés par les agents des sociétés de gardiennage.

L'expert gouvernemental explique que les uniformes portés doivent faire l'objet d'une autorisation préalable, afin d'éviter tout risque de confusion entre ceux portés par les agents des sociétés de gardiennage et ceux portés par les officiers et agents de la police judiciaire. A cette fin, une description détaillée ou des photos desdites uniformes doivent être soumise préalablement par la société concernée.

Monsieur le Ministre de la Justice juge inopportun d'élargir les compétences des agents employés par une entreprise de gardiennage et de surveillance. Une telle extension risquerait de donner lieu à des abus éventuels.

- ❖ Monsieur le Président-Rapporteur estime, eu égard au caractère intime de la fouille des personnes, qu'il y a lieu de veiller à ce que toute fouille se fasse de manière professionnelle et dans le respect de la dignité des personnes.

L'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur la formation des officiers de la police judiciaire qui effectueront des fouilles corporelles.

---

<sup>7</sup> Loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, Mém. A 131 du 6 décembre 2002, p. 3047

<sup>8</sup> Art. 43. du Code de procédure pénale : Dans le cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

Par ailleurs, l'orateur renvoie à l'avis consultatif de la CCDH qui souligne l'importance de prévoir au sein du projet de loi que les fouilles intégrales et les fouilles intimes soient effectuées au minimum par deux agents de police du même sexe que la personne fouillée. Il souhaite savoir si une telle obligation supplémentaire ne se heurterait pas à des difficultés pratiques.

En outre, l'orateur s'interroge sur l'existence de statistiques portant sur le nombre de refus de personnes de se soumettre à une fouille corporelle.

Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale explique que la loi prémentionnée ayant réformé la Police grand-ducale a mis l'accent non seulement sur la formation de base des agents et officiers de la police, mais également sur la formation continue de ces derniers. Un volet de la formation porte sur le respect des droits fondamentaux des personnes qui interagissent avec les policiers.

Quant à l'observation de la CCDH et au libellé proposé par le Conseil d'Etat, suggérant de prévoir explicitement au sein de la future que les fouilles intégrales et intimes soient effectuées par deux officiers de police judiciaire du même sexe que la personne concernée, il y a lieu de souligner qu'une telle obligation peut se heurter à des problèmes pratiques. La Police grand-ducale compte bien évidemment en ses rangs des officiers de la police judiciaire des deux sexes. Cependant, il y a lieu de relever que les officiers de police judiciaire de sexe féminin sont sous-représentés.

Quant aux refus de personnes de se soumettre à une fouille corporelle, l'orateur renvoie aux dispositions de l'article 269<sup>9</sup> du Code pénal, qui sanctionne pénalement la rébellion exercée soit par des actes de violences physiques, soit par des menaces verbales exprimées à l'encontre des officiers de la police judiciaire.

Monsieur le Procureur général d'Etat adjoint donne à considérer qu'il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les fouilles intégrales ou intimes doivent nécessairement être effectuées par au moins deux policiers du même sexe que la personne fouillée.

Monsieur le Ministre de la Justice juge utile de préciser, au sein de la future loi, que les fouilles intégrales et les fouilles intimes de personnes seront effectuées par deux policiers. Au moins un des deux policiers doit avoir le rang d'officier de la police judiciaire et au moins un des deux policiers devra être du même sexe que la personne fouillée. [Ministère de la Justice]

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souhaite avoir des informations additionnelles sur le passage de la fouille intégrale à la fouille intime. L'orateur s'interroge si la fouille intime ne présuppose pas d'office un recours préalable à la fouille intégrale, mesure moins invasive au regard des droits fondamentaux de la personne fouillée.

Monsieur le Procureur général d'Etat adjoint explique qu'en règle générale une telle gradation se justifie, et que cependant, dans quelques cas exceptionnels il peut être utile de procéder directement à une fouille intime.

---

<sup>9</sup> « **Art. 269.** Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les membres du personnel effectuant le service de garde et les chefs d'atelier des établissements pénitentiaires, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de contrainte, les préposés des douanes, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements. »

Monsieur le Ministre de la Justice juge inopportun de légiférer sur des cas de figure exceptionnels qui ne risquent de se présenter que très rarement en pratique.

Un membre du groupe politique LSAP renvoie au régime des nullités procédurales applicable en matière de procédure pénale et signale qu'en l'absence de prévoir tous les cas de figure possibles au sein de la future loi, la jurisprudence sera amenée à trancher des questions délicates.

## **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

### **Article 1<sup>er</sup> : Modification du Code de procédure pénale**

#### **Point 1° - Abrogation de l'article 39, paragraphe 7 du Code de procédure pénale**

Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat critique l'articulation du projet de loi, qui entend d'une part, supprimer l'article 39, paragraphe 7 du Code de procédure pénale, d'autre part, insérer un nouvel article 48-11bis. Le Conseil d'Etat signale que l'article 52-1, paragraphe 5, du Code pénal, qui obéit à un régime différent est toutefois maintenu.

Aux yeux de la Haute Corporation « *[l']absence d'articulation claire entre ces deux dispositifs, distincts dans leurs régimes, est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif prévu* ».

#### **Point 2° - Insertion au Livre I<sup>er</sup>, Titre II, après l'article 48-11, un Chapitre VIbis, comprenant un article 48-11bis**

##### **Paragraphe 4 et 5**

Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat constate que les paragraphes sous rubrique traitent des hypothèses dans lesquelles il y a lieu à fouille intégrale et examen intime. Il estime que le dispositif est inspiré de l'article 38 de la loi du 20 juillet 2018 et relève que « *[...] le dispositif sous examen ne saurait avoir une portée moins stricte que l'article 38* ».

De plus, il donne à considérer que « *c'est l'insuffisance des moyens qui justifie le passage de la fouille simple à la fouille intégrale et de la fouille intégrale à l'examen intime. Il rappelle que, à l'article 38 de la loi précitée du 20 juillet 2018, cette insuffisance est uniquement pertinente pour justifier le passage de la fouille simple à la fouille intégrale, ce qui est logique, dès lors que la fouille simple peut être effectuée par des moyens de détection électronique, sans que la personne concernée ait à se dévêtir partiellement ou intégralement. Le Conseil d'État ne comprend pas la référence à l'insuffisance des moyens lors du passage d'une fouille intégrale à un examen intime et signale le risque d'un passage non justifié d'un type de fouille à l'autre et d'une atteinte à l'intégrité physique et psychique des personnes soumises à un examen intime. Il insiste à voir omettre la référence au caractère insuffisant des moyens mis en œuvre lors de la fouille intégrale.*

*Au-delà de l'impératif de respecter une cohérence des régimes de fouille, le Conseil d'État ne saurait admettre que les personnes visées par une enquête préliminaire, bénéficiant de la présomption d'innocence et ne faisant pas l'objet d'un mandat de dépôt, soient soumises à un régime de fouille moins respectueux des droits individuels que les personnes incarcérées* ».

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé par le projet de loi.

##### **Paragraphe 6**



Le Conseil d'Etat signale qu'il « [...] émet de vives réserves par rapport à ce dispositif ». et critique le libellé proposé. D'une part, le libellé présente un risque d' « [...] insécurité juridique résultant de l'imprécision du concept de privation de liberté en matière judiciaire et de l'incohérence du nouveau dispositif avec les autres dispositions du Code de procédure pénale prévoyant des fouilles de personnes. La seconde tient à l'atteinte démesurée à l'intégrité des personnes résultant de l'absence de toute condition justifiant la fouille et consistant dans l'existence d'éléments de dangerosité des personnes visées ».

## **Art. II. Insertion d'un article 8bis au sein de la loi sur la Police grand-ducale**

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> détermine les cas dans lesquels une fouille de sécurité peut être effectuée au titre de la police administrative.

Ce paragraphe vise, entre autres, le cas des « [...] personnes faisant l'objet d'une privation de liberté en matière de police administrative. Pour la fouille simple, aucun indice d'un acte illégal ou d'un danger quelconque n'est exigé. Les officiers et agents de police administrative sont en droit de procéder d'office à ce type de contrôle, dès lors qu'ils ont légalement pu priver temporairement une personne de sa liberté de mouvement. Le Conseil d'État note que la loi précitée du 18 juillet 2018 ne contient pas de concept de privation de liberté en matière de police administrative. L'article 5 de cette loi porte sur la rétention en vue d'une vérification d'identité ; cette hypothèse ne peut pas être en cause, étant donné que l'article 5 est visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°. Le Conseil d'État a également du mal à admettre que la privation de liberté soit celle de la rétention prévue à l'article 7 de la loi précitée du 18 juillet 2018, étant donné qu'il n'y a aucune raison de soumettre à une fouille toutes les personnes retenues aux fins de l'exécution d'un acte de signalement. Le texte ne renvoie pas davantage à des hypothèses de privation de liberté d'autre nature en tant que mesure de police administrative prévues dans une loi spéciale. Le Conseil d'État renvoie encore à l'article 676 du Code de procédure pénale, tel que résultant de la loi du 20 juillet 2018 modifiant : 1° le Code de procédure pénale en introduisant un titre IX concernant l'exécution des peines ; 2° le Code pénal ; 3° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 4° la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti<sup>10</sup>, ou à l'article 8 de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention. Le Conseil d'État note encore que la fouille, en tant que mesure attentatoire à l'intégrité d'une personne, doit être fondée sur des critères précis. Dans ces conditions, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen pour absence de précision des cas de privation de liberté en matière de police administrative justifiant une fouille de sécurité et pour atteinte non justifiée à la liberté individuelle ».

En outre, ce même paragraphe vise également les contrôles de personnes participant à des rassemblements publics qui présentent un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique.

Le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé et « [...] rappelle que le rassemblement public relève des libertés fondamentales prévues à l'article 25 de la Constitution, ce qui exige une détermination précise et restrictive des limites que le dispositif constitutionnel admet à l'exercice de cette liberté. Le Conseil d'État note encore que ce type de fouille pourra être exercé de façon systématique sur la base de la simple décision du

---

<sup>10</sup> **Art. 676.** Le procureur général d'État a le droit de requérir la force publique pour assurer l'exécution des peines privatives de liberté. Au cas où le condamné se soustrait à l'exécution de la peine, le procureur général d'État peut faire procéder à son arrestation et à son incarcération dans un centre pénitentiaire pour l'exécution de la peine.

*ministre ou de son délégué sans exiger le constat du moindre indice d'un danger concret émanant de la personne précise soumise au contrôle. L'appréciation du ministre ou de son délégué ne peut pas être purement subjective. Se pose encore la question de savoir si la simple participation au rassemblement suffit pour être soumis à une fouille ?*

*Au regard de l'absence d'un cadre légal suffisamment précis pour entourer la restriction à la liberté constitutionnelle de rassemblement et au regard de l'imprécision juridique résultant de l'articulation entre le nouveau dispositif et les autres dispositions sur les mesures de police administrative, en particulier la vérification d'identité au sens de l'article 5, source d'insécurité juridique et d'atteinte aux droits fondamentaux, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte tel qu'il est proposé ».*

Décision : La Commission de la Justice juge utile de continuer l'instruction parlementaire lors d'une prochaine réunion et d'examiner, le cas échéant, une série d'amendements y relatifs.

### **3. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

Le Secrétaire-administrateur,  
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,  
Charles Margue