

N° 8193¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU PARQUET GENERAL

(4.5.2023)

Le projet de loi a pour objet de réformer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après « la Loi ») les procédures de contrôle d'honorabilité auxquelles sont soumis les candidats au cadre policier et au cadre civil de la Police grand-ducale.

Le projet de loi distingue entre un contrôle d'honorabilité a priori effectué avant l'entrée en fonction sur base d'une enquête diligentée par le directeur général de la Police et un contrôle a posteriori fondé sur une communication d'informations par le Ministère public, et à l'initiative de celui-ci, au même directeur général de la Police.

Dans le cadre du contrôle à priori, le directeur général de la Police est chargé de mener une enquête afin de déterminer si le candidat présente les garanties d'honorabilité nécessaires pour exercer la fonction et d'émettre un avis circonstancié sur base duquel le Ministre ayant la Police dans ses attributions décide de l'admission du candidat au stage. Le projet de loi précise les données personnelles qui peuvent être prises en compte dans le cadre de cette enquête. L'honorabilité s'apprécie sur base des données exclusivement de nature pénale à la disposition des autorités policières et judiciaires, sauf que pour les candidats au cadre policier, des renseignements peuvent également être demandés auprès du Service de renseignement de l'Etat.

Le contrôle d'honorabilité a posteriori sur base d'informations du Ministère public a pour objet l'application éventuelle de mesures disciplinaires et conservatoires à l'égard du membre de la Police en fonction dont l'honorabilité serait compromise.

Il est rappelé qu'en dehors du texte de loi que le projet de loi se propose d'amender, la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et son règlement grand-ducal d'exécution modifié du 23 juillet 2016 autorisent d'ores et déjà le Ministre ayant la Police dans ses attributions de demander au Service du casier judiciaire la communication d'un bulletin n° 2 du casier judiciaire pour l'instruction des demandes d'emploi tant dans le cadre policier que dans le cadre civil, ceci sous réserve de disposer de l'accord écrit ou électronique de la personne concernée¹.

Les observations du Parquet général sur les articles du projet de loi sont les suivantes:

ad article 1 :

L'article 1 du projet de loi a pour objet d'introduire dans la Loi, par le biais d'un nouvel article 54-1, une base légale à la communication par le Ministère public et à son initiative au directeur général de la Police de pièces de procédure pénale (procès-verbaux, rapports, jugements) mettant en cause un membre de la Police grand-ducale.

Il est relevé dans ce contexte que dans le projet de loi n° 7882 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », il est projeté

¹ Règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin n° 2 ou n° 3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée, article 1, 10).

d'introduire une base légale générale fixant les règles d'une communication spontanée par le Ministère public à des tiers d'informations de nature pénale. Une des dispositions projetées, à savoir un nouvel article 8-3 à introduire au Code de procédure pénale, vise précisément l'information donnée par le Ministère public à l'employeur public concernant des faits de nature pénale imputés à la personne qu'il emploie, partant le cas de figure visé au nouvel article 54-1. Le projet du nouvel article 8-3 du Code de procédure pénale fixe également le contenu de l'information pénale à communiquer. Au vu de cette disposition générale, et dans un but d'uniformisation, il ne paraît pas justifié de régir la communication d'informations à l'initiative du Ministère public dans des textes particuliers, tel le texte de loi sous revue. D'ailleurs d'autres projets de loi, comme par exemple le projet de loi n° 7691 portant sur les procédures de contrôle d'honorabilité relevant de la compétence du Ministre de la Justice, ont renoncé à inclure des dispositions sur la communication d'informations à l'initiative du Ministère public, puisque cette communication est appelée à être régie dans le projet de loi n° 7882.

Si le texte proposé devait néanmoins être maintenu, le soussigné tient à faire les observations suivantes :

Il paraît étonnant que le texte prévoie que le Ministère public communique à la Police, en la personne de son directeur général, des rapports et procès-verbaux établis par la même Police. Puisque la Police dispose d'ores et déjà de copie de ces procès-verbaux, pourquoi mettre à charge du Ministère public la tâche de les lui communiquer ? Si la Police entend faire usage de procès-verbaux de police établis contre ses propres membres à des fins disciplinaires, pourquoi ne pas le prévoir directement sans passer par l'intermédiaire du Ministère public et régir cette question, le cas échéant, en limitant par exemple l'utilisation des procès-verbaux à cette fin aux infractions visées à l'article 58 du projet de loi. La communication par le Ministère public devrait dans ce cas se limiter aux informations liées au traitement judiciaire de ces procès-verbaux et rapports de police telles les informations visées à l'article 8-3 du Code de procédure pénale projeté, à savoir les informations sur les décisions de condamnation, même non définitives, la saisine de la juridiction de jugement ou du juge d'instruction.

Ensuite, comme déjà relevé par le Parquet général dans son avis au sujet du projet de loi n° 7691, la référence aux procès-verbaux et rapports de police paraît inappropriée puisque les procès-verbaux constatant des infractions pénales peuvent également émaner d'autres entités comme l'administration des douanes (qui a compétence pour dresser procès-verbal notamment en matière de stupéfiants, mais aussi en matière d'infraction en matière du droit d'établissement, transports routiers etc.) ou encore d'autres personnes ayant la qualité d'officier de police judiciaire².

ad article 2:

L'article 2 du projet de loi a pour objet d'introduire un nouvel article 54-2 dans la Loi qui prévoit que l'information communiquée en application de l'article 54-1 peut servir, outre aux fins prévues par l'article 48 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des dispositions des articles 14 et 15 de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale – c'est à dire aux fins de la suspension de l'exercice des fonctions ou de l'affectation temporaire à un autre service de police en attendant l'issue de la procédure pénale ou de l'instruction disciplinaire –, encore aux fins de prise « *en urgence et jusqu'à décision définitive de mesures conservatoires à l'encontre du membre de la Police visant à garantir la sécurité publique, la sécurité de l'administration ou la sécurité du membre de la Police en question* ». Il est encore prévu que ces mesures conservatoires peuvent également être prises en rapport avec la communication spontanée d'informations par le Ministère public telle que visée à l'article 54-1.

Cette disposition paraît critiquable dans la mesure où elle ne précise pas la nature de ces mesures conservatoires qui peuvent être prises à l'encontre du membre de la Police concerné et qu'elle manque partant de prévisibilité à l'égard du concerné. Cette critique semble d'autant plus justifiée que les articles 14 et 15 de la loi précitée du 18 juillet 2018 qui traitent, comme relevé ci-avant, de la suspension de l'exercice des fonctions et de l'affectation temporaire à un autre service de police, figurent dans un chapitre lui-aussi intitulé « mesures conservatoires ». Or, selon le commentaire des articles du projet de loi, les mesures conservatoires de l'article 54-2 viseraient, d'une part, le changement d'affectation (déjà visé à l'article 14 de la loi du 18 juillet 2018, ce qui ferait double emploi) et, d'autre part, des mesures autres, tel le retrait de l'arme de service ou la prise en charge psychologique (obligatoire?), partant des mesures conservatoires différentes, du moins pour partie, de celles visées aux articles 14

² Voir notamment articles 14 et suivants du Code de procédure pénale.

et 15 précitées et non autrement identifiées dans le texte de loi. Aux fins de remplir le critère de la prévisibilité, la nature des mesures conservatoires devrait partant être précisée dans la loi.

ad article 3:

L'article 3 du projet de loi a pour objet de réformer, en y apportant plus de précisions, l'actuel article 58 de la Loi qui prévoit simplement qu'une enquête de moralité est effectuée aux fins de déterminer si le candidat remplit les conditions de moralité requises pour les fonctions du cadre policier et qu'à cette occasion, la Police peut consulter les fichiers qui lui sont légalement accessibles.

La nouvelle disposition précise en son paragraphe 1^{er} que l'enquête d'honorabilité vise des faits de nature pénale qualifiés crimes, délits ainsi que la contravention visée à l'article 563, point 3 du Code pénal, à savoir les voies de fait et violences légères. Le texte s'inspire sur ce point manifestement des procédures de contrôle d'honorabilité prévues dans la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions (article 14).

Il est noté que les auteurs du projet de loi ont repris d'autres textes de loi les dispositions que les faits ne peuvent pas être pris en considération s'ils ont fait l'objet d'un acquittement, d'une décision de non-lieu d'une réhabilitation légale ou judiciaire ou sont prescrits – ce qui va de soi – mais qu'ils ont décidé en rapport avec l'appréciation de l'honorabilité des candidatures pour le cadre policier, à la différence de ce qui est prévu pour le cadre civil, d'inclure les faits qui ont fait l'objet d'un classement sans suites pénales de la part du Ministère public. Or, cette décision peut paraître critiquable dans la mesure où, en vertu des textes de loi qui leur sont applicables, les faits classés sans suites par le Ministère public ne peuvent être pris en considération, ni pour l'appréciation de l'honorabilité des référendaires de justice, ni pour celle du personnel de justice, ni surtout pour celle des attachés de justice³. Il se conçoit ainsi difficilement que l'on doive être plus sévère à l'encontre des candidats pour un poste de policier que de ceux pour un poste de magistrat.

La disposition sous revue fixe encore des délais à l'issue desquels les faits ne peuvent plus être pris en compte, à savoir qu'ils ne peuvent plus être pris en compte s'ils remontent à plus de cinq ans avant le dépôt de la candidature, sauf si les faits ont fait l'objet d'une condamnation pénale, auquel cas le délai est porté à 10 ans.

Cette référence aux délais paraît inappropriée pour le moins en rapport avec le délai de dix ans prévu pour une condamnation. Il est rappelé, comme relevé ci-dessus, que le Ministre ayant la Police dans ses attributions, a droit, en rapport avec l'instruction des demandes d'emploi auprès de la Police et avec l'accord de la personne intéressé, à se voir communiquer par le Service du casier judiciaire le bulletin n° 2 du casier judiciaire. Or, le Code de procédure pénale fixe les délais pendant lesquels les condamnations sont inscrites au casier judiciaire, ce sont les règles de la réhabilitation⁴. Si le Ministre ayant la Police dans ses attributions ne peut en toutes circonstances, pour l'appréciation de l'honorabilité des candidats auprès de la Police, utiliser que les condamnations pour des faits remontant à moins de 10 ans, il n'est pas justifié, d'un point de vue protection des données personnelles, qu'il reçoive, aux mêmes fins, un bulletin n° 2 ou peuvent facilement figurer des condamnations pour des faits plus anciens⁵, puisque cette information va au-delà de la finalité du traitement. Par ailleurs, pourquoi ne devrait-on plus prendre en considération pour l'appréciation d'une candidature à la Police, par exemple un meurtre commis il y a plus de dix ans? Ceci paraît d'autant moins compréhensible que les peines de réclusion de plus de dix ans comportent d'office l'interdiction à vie du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics⁶.

Quant au délai de cinq ans en rapport avec des faits qui n'ont pas (encore) donné lieu à une condamnation, ce délai n'a un véritable intérêt que si les faits qui ont fait l'objet d'un classement sans suites peuvent être pris en considération. En effet, puisque le délai de cinq ans ne s'applique pas si l'affaire

3 Article 3 de la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice ; Article 76-1 de la loi sur l'organisation judiciaire, tel qu'introduit par la loi modificative du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice ; Article 2-1 de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, tel qu'il résulte de la loi modificative du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

4 Articles 646 et suivants du Code de procédure pénale.

5 Ainsi la condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois et ne dépassant pas deux ans figure quinze ans au casier judiciaire. Si la peine dépasse deux ans, le délai est de vingt ans et au-delà, il n'y a pas de réhabilitation de droit.

6 Article 11 du Code pénal.

fait l'objet d'une poursuite en cours⁷, ni s'il y a acquittement, non-lieu, réhabilitation ou condamnation, il ne jouerait que dans des hypothèses marginales, telle une affaire qui se trouverait depuis plus de cinq ans au stade de l'enquête préliminaire (sans qu'une instruction préparatoire n'ait été ouverte) et qui ne serait pas prescrite pour autant (délai de prescription de cinq ans pour les délits).

Il est encore noté que les délais de cinq, respectivement de dix ans ne sont pas repris en rapport avec les procédures de contrôle d'honorabilité des attachés de justice, des référendaires de justice ou du personnel de justice⁸.

Il paraît donc indiqué de supprimer la référence à ces délais dans le projet de loi.

Le paragraphe 2 vise le cas de figure où la Police se renseigne auprès du Ministère public si le candidat fait l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une instruction préparatoire. Ne faudrait-il pas inclure le cas de figure où la demande de renseignement porte sur la question si le candidat a fait l'objet d'une condamnation pénale, même non définitive⁹? Il est relevé à cet égard que le paragraphe premier, bien qu'il retienne que le directeur général de la Police tient compte, dans le cadre de l'enquête d'honorabilité, non seulement des antécédents policiers pour lesquels il dispose d'un accès au fichier central de la Police, mais aussi des antécédents de justice, ne fixe pas expressément les modalités de la communication avec l'autorité judiciaire. A cet égard, il pourrait être prévu, notamment afin de donner une base légale à la communication par le Ministère public, sur demande, à la Police de jugements de condamnation, même non définitifs, concernant des membres de la Police grand-ducale, et à l'instar de ce qui est prévu au projet de loi « JUCHA » n° 7882, que les renseignements fournis par le Ministère public peuvent « *comporter la communication d'extraits ou de copies d'actes de la procédure pénale, y compris des décisions de justice qui ont statué sur le fond de l'accusation* ». Cette observation s'impose d'autant plus que le paragraphe 6 du nouvel article 58 parle des « *documents transmis* » par le Procureur d'Etat au directeur général de la Police.

Le Parquet général n'a pas d'observations à formuler en rapport avec les paragraphes 3 à 5 du nouvel article 58, les paragraphes 4 et 5 étant d'ailleurs repris de la loi du 2 février 2022 sur les années et munitions (article 14, paragraphes 6 et 7). En rapport avec les condamnations prononcées à l'étranger, il serait cependant utile, pour les candidats qui disposeraient également de la nationalité d'un autre pays de prévoir, à l'instar de ce qui est prévu dans le projet de loi n° 7691 en rapport avec l'agrément des facilitateurs en justice restaurative, médiateurs, experts, interprètes et traducteurs, que « *le ministre (...) peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du requérant, le ministre (...) peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité.* » Des dispositions similaires sont également prévues pour les attachés de justice, référendaires de justice et le personnel de justice.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le terme de « procureur de l'Etat » [*sic*, en fait, procureur d'Etat] est à remplacer par « procureur général d'Etat » au vu du paragraphe 2 qui vise uniquement le même procureur général d'Etat.

De manière plus importante, les dispositions du paragraphe 6, en ce qu'elles prévoient que les documents transmis sont détruits six mois seulement à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose jugée, ne sont pas conformes à l'article 8-5 de la loi modifiée sur le casier judiciaire, qui, prévoit en son paragraphe 1^{er} qu'« *Un bulletin du casier judiciaire délivré à un employeur public en vue de la conclusion d'un contrat d'emploi ne peut pas être conservé au-delà d'un délai d'un mois à partir de la conclusion du contrat de travail. Si la personne concernée n'est pas engagée, l'extrait du casier doit être détruit sans délai par l'employeur.* »

Une dérogation à cette règle et donc une extension du délai d'un à six mois pour les emplois auprès de la Police ne paraît pas justifiée et il y aurait partant lieu de prévoir que la durée de conservation de l'ensemble des documents transmis pour apprécier l'honorabilité soient soumis au même régime que celui applicable pour le casier judiciaire tel que fixé par l'article 8-5 précité.

7 Il y a poursuite en cours au sens strict si l'action publique est engagée, donc si la personne fait l'objet d'une instruction préparatoire ou si elle est citée devant la juridiction de jugement.

8 Voir note en bas de page n° 3.

9 Ce d'autant plus que ce cas de figure est expressément visé à l'article 82-1 (3) du projet de loi au sujet des vérifications d'honorabilité des candidats au cadre civil de la Police grand-ducale.

ad article 4:

L'article 4 a pour objet d'introduire dans la Loi 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.

Peuvent être pris en compte à cet égard les informations issues des décisions de justice non réhabilitées qui constatent des condamnations pour crimes et délits et les informations relatives aux crimes et délits qui font l'objet d'une procédure pénale en cours à l'exclusion des faits qui ont abouti à une décision d'acquiescement de non-lieu ou de classement sans suites.

Ces dispositions sur la nature des informations qui peuvent être prises en considération sont identiques à celles prévues en rapport avec le contrôle d'honorabilité des attachés de justice, référendaires de justice et du personnel de justice.

Elles se distinguent des dispositions relatives au contrôle d'honorabilité des candidats au cadre policier en ce que la contravention des voies de fait et violences légères visée à l'article 563 point 3 du Code pénal, de même que les faits ayant fait l'objet d'un classement sans suites pénales par le Ministère public sont exclus.

Il est prévu que les faits, pour pouvoir être pris en considération, ne peuvent avoir été commis plus de dix ans avant le dépôt de la candidature. Ce délai semble s'appliquer indistinctement aux faits qui ont abouti à une condamnation et à ceux qui font l'objet d'une procédure pénale en cours. Concernant ce délai de dix ans, il est renvoyé aux observations formulées ci-avant à propos de l'article 58 projeté, en ce que ce délai s'articule mal avec le droit dont dispose le Ministre pour obtenir, aux fins de l'instruction des demandes d'emploi tant dans le cadre policier que civil de la Police, communication d'un bulletin n° 2 ou peuvent figurer des condamnations remontant à plus de dix ans. Il est à nouveau relevé que ce délai de 10 ans n'est pas repris dans les dispositions légales existantes relatives au contrôle d'honorabilité des attachés de justice, référendaires de justice et du personnel de justice dont le nouvel article 82-1 s'inspire pourtant.

En ce qui concerne les paragraphes projetés 3 à 5 du nouvel article 82-1 qui correspondent respectivement au paragraphes 2, 5 et 6 du nouvel article 58, il est renvoyé aux observations faites ci-dessus à l'endroit de l'article 58.

Luxembourg, le 4 mai 2023

Pour le procureur général d'Etat

Marc HAPRES

premier avocat général

