



CHFEP
Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A-3884/24-10

Doc. parl. n° 8193

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 18 juin 2024

sur

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

Par dépêche du 4 avril 2023, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question « *vise à réformer l'enquête d'honorabilité à laquelle sont soumis les candidats au cadre policier de la Police grand-ducale et entend répondre à une série de commentaires soulevés par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 17 juillet 2020 relatif au projet de loi n° 7543. Il fait également suite à la motion adoptée par la Chambre des députés en sa séance publique du 23 juillet 2020 invitant le gouvernement, entre autres, à analyser la question de l'honorabilité afin de procéder, le cas échéant, aux adaptations législatives qui s'imposent* ». Le projet vise en outre « *à 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* ».

Le texte lui soumis pour avis appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad article 1^{er}

De l'avis de la Chambre, la disposition introduite par cet article n'a pas sa place dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, une disposition générale dans ce sens devrait plutôt être inscrite au Code de procédure pénale. Il est à supposer que d'autres chefs d'administration, voire des chefs d'entreprise aimeraient, sous le couvert d'arguments similaires, être informés de la même manière que le directeur général de la Police grand-ducale. Toute approche différente risque d'être contraire au principe fondamental de l'égalité des citoyens devant la loi et ne pourrait être soutenue par la Chambre.

La Chambre s'interroge par ailleurs sur ce qu'il en est des membres de la Police, de plus en plus nombreux, qui résident à l'étranger dans la région frontalière. On pourrait imaginer qu'un de ces membres de la Police se fasse expulser de son domicile à l'étranger suite à des faits de violence conjugale commis à l'étranger. Contrairement à un membre de la Police susceptible d'avoir commis de tels faits au Grand-Duché, ceux du membre résidant à l'étranger ne seront, avant toute décision judiciaire coulée en force de chose jugée, probablement pas rapportés au directeur général, en tout cas pas sur la base d'une disposition légale comme celle prévue par le texte sous avis, de sorte que lesdits faits continueront à passer inaperçus. Ceci risque de nouveau de créer des inégalités des citoyens devant la loi.

La mention « *par la Police* » au premier alinéa semble inutile et elle serait alors à biffer. En effet, des procès-verbaux ou rapports similaires peuvent aussi être dressés par des agents d'autres administrations. Avec le libellé projeté, ceux-ci risquent de passer inaperçus.

Afin de mettre le ministère public en mesure de respecter une telle obligation de transmission, il faudrait sans doute systématiquement questionner les personnes visées sur leur employeur et le retenir dans tous les procès-verbaux ou rapports, ou encore consulter à cet effet le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur la base de l'article 413 du Code de la sécurité sociale. Selon les informations à la disposition de la Chambre, les procès-verbaux et rapports de la Police ne mentionnent actuellement pas systématiquement des données sur les employeurs. Le libellé proposé ne fait pas non plus de distinction par rapport à la qualité de la personne à l'égard de laquelle un procès-verbal ou un rapport est établi. Le cas échéant, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit de « *personnes susceptibles d'avoir participé à une infraction* ». En effet, il ne semble pas indiqué de transmettre des procès-verbaux ou rapports dans les cas où les personnes visées seraient victimes ou témoins.

Ad article 2

La disposition projetée à l'article 2 comporte, aux yeux de la Chambre, de nombreuses insécurités juridiques. Ainsi, la formulation « *lorsqu'un membre de la Police est soupçonné d'être impliqué dans des faits pénaux* » comporte toutes les infractions pénales qui puissent exister. La Chambre, ne pouvant s'imaginer qu'il soit nécessaire de communiquer même le moindre excès de vitesse par exemple, demande qu'un devoir d'information éventuel soit, par souci de cohérence et à l'instar de ce qui est prévu au paragraphe (1), alinéa 2, de la disposition introduite par l'article 3 du texte sous avis, limité aux seuls faits incriminés en tant que crime ou délit par la loi.

Qu'en serait-il par ailleurs si le directeur général était lui-même « *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* »? Afin de résoudre ce problème, la Chambre propose de faire transmettre plutôt toutes les informations nécessaires dans le contexte visé à l'Inspection générale de la Police. En effet, selon l'article 8 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police, les officiers de police judiciaire de l'Inspection générale « *procèdent, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale et du Code de procédure militaire, selon le cas, à des enquêtes judiciaires portant sur des faits délictueux qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police* ».

Il n'est pour le surplus pas précisé ce qu'on doit comprendre par « *prendre en urgence* ». À supposer que le directeur général, ou l'Inspection générale suivant la proposition de la Chambre, juge utile de prendre en urgence une ou plusieurs mesures conservatoires, la Chambre est amenée à se demander qui pourrait prendre quelle « *décision définitive* », et suite à quelle procédure? Au commentaire de l'article 2, il est fait

état de différentes situations telles que l'expression de tendances suicidaires, des coups et blessures volontaires, voire des menaces de mort. De l'avis de la Chambre, il n'y a aucun besoin pour le membre de la Police constatant d'informer le directeur général. En effet, en cas d'expression de tendances suicidaires, un placement en milieu psychiatrique fermé sur la base des dispositions de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux s'impose sans aucun doute et constitue pour le cas de figure la mesure la plus protectrice qui soit. Chacune des autres situations visées entraîne l'information des autorités judiciaires, qui, à leur tour, pourront informer un chef d'administration, ou d'entreprise, conformément aux dispositions de l'article précédent, si elles le jugent utile.

La Chambre tient encore à mentionner que toutes les mesures à envisager éventuellement dans ce contexte, y compris les procédures, devront être inscrites dans la loi afin de satisfaire aux principes fondamentaux du droit.

Ici encore, d'autres chefs d'administration ou d'entreprise pourraient avoir un besoin similaire d'information que le directeur général de la Police grand-ducale. En effet, que ce soit un membre de l'Armée, de la Douane ou autre, porteur d'armes, un chauffeur de bus ou de camion, un pilote d'avion (cf. affaire Germanwings, vol 9525 en mars 2015) et beaucoup d'autres, tous pourraient devenir dangereux pour eux-mêmes ou autrui. Limiter la transmission de ce genre d'information au seul directeur général de la Police grand-ducale pour les seuls membres de la Police risque d'être contraire au principe fondamental de l'égalité des citoyens devant la loi et ne saurait dès lors être soutenu par la Chambre.

Ad article 3

Si la prise en compte des antécédents telle que prévue au paragraphe (1) semble claire, la Chambre s'interroge sur la prise en compte du « *comportement* » des candidats. Quels pourraient être les critères à appliquer? Le texte est source d'insécurité juridique.

Le cas de violence domestique cité au commentaire des articles à titre d'exemple en relation avec le second alinéa du paragraphe (1), ne semble pas avoir de raison d'être pour ce qui est des faits motivant une procédure d'expulsion. En effet, toute expulsion sur la base de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique se justifie si « ... *il existe des indices qu'elles (les personnes expulsées) se préparent à commettre à l'égard d'une personne, avec laquelle elles cohabitent dans un cadre familial, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique; ou qu'elles se préparent à commettre à nouveau à l'égard de cette personne, déjà victime, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique* ». Une expulsion va de pair avec un procès-verbal à l'encontre de la personne expulsée du chef de menaces, coups et blessures, viol ou pire, faits qui sont tous incriminés en tant que crime ou délit, et donc couverts par le point 1°.

Quant au troisième alinéa du paragraphe (1), la Chambre se demande ce qu'il en est des décisions d'inopportunité des poursuites.

Conformément à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, « *l'admission au stage a lieu par décision du ministre du ressort, respectivement du ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions à la suite d'un concours sur épreuves, sans préjudice de l'application des dispositions de l'alinéa 11 du présent paragraphe* ».

Il y aurait donc lieu d'aligner le texte projeté sous avis sur les dispositions légales existantes. En effet, selon l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'enquête d'honorabilité instituée pour les référendaires de justice de l'ordre judiciaire par la loi du 23 décembre 2022. Contrairement aux dispositions légales citées, dans le cadre desquelles il est prévu que le procureur général émet un avis sur l'honorabilité des candidats, celles du projet sous examen attribuent en quelque sorte au directeur général le pouvoir de refuser un candidat à travers l'avis circonstancié qu'il émet et sur la base duquel le ministre prend sa décision, ce qui semble disproportionné. Si la nécessité d'une enquête d'honorabilité n'est aucunement contestée, la Chambre demande que la décision sur l'admissibilité ou non d'un candidat soit, à l'instar des dispositions générales susvisées, exclusivement réservée au ministre du ressort.

Il découle des premier et dernier alinéas du paragraphe (1) que l'admission peut être refusée au candidat à défaut de l'honorabilité nécessaire à l'exécution d'une des fonctions du cadre policier. Ces dispositions comportent, de l'avis de la Chambre, plusieurs problèmes. Premièrement, le défaut de l'honorabilité nécessaire n'est pas défini avec la sécurité juridique requise. Les faits à prendre en considération par la Police selon le second alinéa du paragraphe (1), notamment ceux qui n'ont pas encore été traités par les autorités judiciaires compétentes, devront faire l'objet d'un « *jugement* » préalable à toute décision à intervenir au niveau de la justice, qui plus est, par une autorité externe aux autorités judiciaires. Il en résulte un grand risque de négliger le principe de la présomption d'innocence, profondément ancré dans notre système juridique, spécialement en raison du fait que le refus d'un candidat n'est point entouré de règles assez précises.

Ensuite, la Chambre est encore amenée à s'interroger sur la formulation « *... le directeur général de la Police émet un avis circonstancié sur base duquel le ministre décide ...* » au dernier alinéa du paragraphe (1). En effet, si un défaut de l'honorabilité nécessaire serait établi, sur la base de critères clairs et justes, ne serait-il pas normal que l'admission au stage soit d'office refusée au candidat plutôt que de laisser un pouvoir d'appréciation au chef d'administration ou au ministre? Selon le texte projeté, l'admission au stage pourrait même être accordée au candidat malgré un défaut de l'honorabilité nécessaire, ce qui semble inconcevable.

Ad article 4

La Chambre constate une différence de traitement entre les candidats au cadre civil et les candidats au cadre policier. Ainsi, le délai en relation avec les faits à prendre en considération avant le dépôt de candidature n'est pas identique pour le candidat au cadre civil et pour le candidat au cadre policier. En effet, le délai en question est de dix ans pour le premier et de cinq ans pour le dernier.

Cette différence de traitement ne semble pas justifiée et mérite d'être corrigée.

La Chambre renvoie encore à ses remarques formulées en relation avec l'article 3 du projet sous avis, qui valent également, mutatis mutandis, pour l'article 4.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF