

Projet de règlement grand-ducal

portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions

Avis du Conseil d'État

(27 février 2024)

Par dépêche du 12 juillet 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis 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 respectivement des 25 septembre et 30 octobre 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise, d'une part, à fixer le programme, la durée et les modalités de contrôle des connaissances de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises appelés à procéder aux contrôles relatifs au respect des dispositions de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions et, d'autre part, à déterminer les données à caractère personnel auxquelles lesdits fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs fonctions.

Le texte sous revue trouve son fondement légal aux paragraphes 4 et 5 de l'article 55 de la loi précitée du 2 février 2022, qui prévoit ce qui suit :

«(4) Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises visés au présent article doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, sur les dispositions de la présente loi ainsi que sur ses règlements d'exécution. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(5) Dans l'exercice de leurs fonctions prévues par le présent article, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises y visés ont accès direct, par un système informatique, au fichier des armes¹. Les données à caractère personnel du fichier accessibles en vertu du présent article sont déterminées par règlement grand-ducal. Le système informatique par lequel l'accès direct est opéré doit être aménagé de sorte que :

- 1° les fonctionnaires concernés de l'Administration des douanes et accises ne puissent consulter le fichier qu'en indiquant leur identifiant numérique personnel, et
- 2° que les informations relatives aux fonctionnaires ayant procédé à la consultation ainsi que les informations consultées, la date et l'heure de la consultation sont enregistrées et conservées pendant un délai de trois ans, afin que le motif de la consultation puisse être retracé. Les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation.

Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées. »

En ce qui concerne la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, le Conseil d'État se doit, avant tout examen des articles et conformément à ses avis antérieurs dans des matières analogues², d'attirer l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant être relégué à un règlement grand-ducal. Les mêmes principes devraient s'appliquer à la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Il note que les éléments essentiels du dispositif de formation tels que la durée de la formation et les modalités du contrôle des connaissances devront dès lors être transférés dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. La base légale risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des articles 1^{er} à 5 du dispositif réglementaire sous avis en vertu de l'article 102 de la Constitution. Ce n'est que sous réserve de cette observation que le Conseil d'État procède à l'examen desdits articles.

En ce qui concerne le contenu de la formation proprement dite ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, le Conseil d'État constate que le projet de règlement est largement calqué sur la formation prévue par le

¹ Le fichier des armes est réglé par l'article 15 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, intitulé « Fichier des armes et traitement de données à caractère personnel ».

² Voir, à titre d'exemple, l'avis du Conseil d'État du 22 décembre 2023 (n° CE 61.669).

règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} pose le principe que la formation visée aux considérations générales est organisée conjointement par l'Administration des douanes et accises et le Ministère de la Justice, mais que l'INAP collabore à cette organisation. Le Conseil d'État s'interroge sur les contours et la portée de cette collaboration. Il est en effet d'avis que cette collaboration ne cadre pas en tous points avec les règles régissant la formation continue prévues par la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique et ses règlements d'application. Il rappelle dans ce contexte la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle d'après laquelle l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »³. La collaboration visée doit dès lors être explicitée au niveau de la loi, tel que relevé à l'endroit des considérations générales.

Article 2

L'article 2 détermine la durée et le programme détaillé de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises.

Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État rappelle que les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation doivent figurer dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant être déterminé au niveau du règlement grand-ducal. Si la détermination du programme détaillé tel qu'il figure à l'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, il relève néanmoins que le volume total de la formation est à préciser au niveau de la loi en vertu du prescrit des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Article 3

L'article 3 détermine les conditions de réussite à la formation professionnelle spéciale. En renvoyant aux observations formulées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État relève que les dispositions sous revue constituent des éléments essentiels d'une matière réservée à la loi et doivent, à ce titre, figurer dans la loi.

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023

Article 4

L'article 4 règle le cas où un candidat n'a pas réussi la formation, auquel cas il peut se représenter au prochain contrôle des connaissances. En renvoyant aux observations formulées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État relève que les dispositions sous revue constituent des éléments essentiels d'une matière réservée à la loi et doivent, à ce titre, figurer dans la loi.

Article 5

L'article sous examen prévoit une dispense des trois premières parties de la formation visée à l'article 2 et du contrôle de connaissances correspondant en faveur des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises auxquels la qualité d'officier de police judiciaire a été conférée par d'autres dispositions légales en vigueur après avoir réussi au contrôle de connaissances d'une formation correspondant au programme mentionné à l'article 2.

Comme relevé dans son avis du 6 février 2024⁴, le Conseil d'État note que les dispenses de formation et des examens correspondants constituent au même titre que les conditions d'admissibilité et de réussite aux examens des éléments essentiels qui sont à faire figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Article 6

L'article sous examen a pour objet de déterminer les données à caractère personnel et les données à caractère non-personnel auxquelles les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ont accès.

L'article sous revue prévoit, en son point 1^o, non seulement un accès aux données contenues dans le fichier prévu à l'article 15 de la loi précitée du 2 février 2022, tel que le prévoit d'ailleurs l'article 55, paragraphe 5, de la loi précitée du 2 février 2022, mais également un accès aux données contenues dans le « fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions » visé à l'article 10 du règlement grand-ducal du 22 juillet 2008 portant exécution de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle et de l'article 34-1 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Il ressort du commentaire de l'article 6 qu'il s'agit, en effet, d'un autre fichier que celui visé à l'article 15 de la loi précitée de 2022 (le fichier en question est intitulé « fichier des armes du Service Armes et Gardiennage du Ministère de la Justice »).

Le Conseil d'État rappelle que le fondement légal du présent projet de règlement grand-ducal (article 55, paragraphe 5, de la loi de 2022 sur les armes et munitions) prévoit un accès direct pour les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises au seul « fichier des armes » visé à l'article 15 de loi de 2022.

⁴ Avis du Conseil d'État du 6 février 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale portant sur la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière des sanctions applicables aux infractions concernant les modalités et les sanctions relatives à l'installation et l'utilisation des tachygraphes (n° CE 61.554).

Contrairement à l'accès aux données figurant dans le fichier des armes tel que prévu par l'article 55 de la loi de 2022, l'accès aux données visées par le règlement grand-ducal précité du 22 juillet 2008 n'est par conséquent pas prévu par l'article 55 précité.

Au commentaire de l'article sous revue, les auteurs expliquent vouloir conférer aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises le même accès que celui dont disposent les policiers, ceci en raison de la similarité de leurs missions.

Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition sous revue dépasse le cadre tracé par l'article 55 précité qui lui sert de fondement légal, pour le surplus dans une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution, et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

À l'intitulé, il convient de supprimer les termes « portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en ».

Préambule

Le deuxième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, le Conseil d'État signale que les membres du Gouvernement sont énoncés en commençant par celui qui est l'initiateur principalement compétent du règlement. Viennent ensuite les autres membres du Gouvernement dans l'ordre protocolaire prévu par l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Partant, il convient d'écrire :

« Sur le rapport de la Ministre de la Justice, du Ministre de la Fonction publique et de la Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Cette observation vaut également pour l'article 7 où l'ordre des ministres cités est également à adapter.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des termes « armes et munitions ». Cette observation vaut également pour l'article 6, phrase liminaire. Par ailleurs, il est signalé qu'il convient de remplacer les termes « Ministère de la Justice » par les termes « ministre ayant la Justice dans ses

attributions ». Cette observation vaut également pour les articles 3, alinéa 1^{er}, première phrase, et 4, alinéa 1^{er}, première phrase.

Article 2

Aux points 1^o, lettre f), 2^o, lettre b), et 3^o, lettre c), le point final est à remplacer par un point-virgule.

L'alinéa 2 est à supprimer, car superfétatoire.

Article 4

À l'alinéa 3, le terme « précitée » est à supprimer.

Article 6

Au point 1^o, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 27 février 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz