

**N<sup>os</sup> 7045<sup>3</sup>**

**7044<sup>1</sup>**

**7040<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

## **PROJET DE LOI**

**portant réforme de la Police grand-ducale et  
abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et  
l'Inspection générale de la Police**

## **PROJET DE LOI**

**portant réforme de l'Inspection générale de la Police et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**
- 2) la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois**
- 3) le livre I<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale**

## **PROJET DE LOI**

**relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier  
de la Police grand-ducale**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis conjoint du Parquet général et des Parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n° 7045 (14.12.2016)....	2
2) Avis du Parquet général et des Parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n° 7044 et sur le projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police (14.12.2016).....	21
3) Avis du Parquet général et des Parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n° 7040 (14.12.2016) .....	25
4) Avis de la Cour supérieure de Justice (7.12.2016).....	30
1. Avis de la Cour supérieure de Justice sur le projet de loi n° 7044.....	30
2. Avis de la Cour supérieure de Justice sur le projet de loi n° 7045.....	31

\*

**AVIS CONJOINT DU PARQUET GENERAL ET  
DES PARQUETS DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH  
sur le projet de loi n° 7045  
(14.12.2016)**

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Par dépêche du 31 août 2016, Monsieur le ministre de la Justice a demandé l'avis des autorités judiciaires sur le projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police auquel étaient joints les projets de règlement suivants:

- Projet de règlement grand-ducal déterminant:
  - o les conditions de recrutement du personnel du cadre policier;
  - o le statut de l'aspirant de police des catégories de traitement B et C pendant la phase de formation policière théorique et pratique;
  - o et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier.
- Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal.
- Projet de règlement grand-ducal portant délimitation des régions de Police.
- Projet de règlement grand-ducal relatif à la formation professionnelle spéciale des membres du cadre civil du service de police judiciaire.
- Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de l'accès par un membre du groupe de traitement C2 du cadre de policier au groupe de traitement C1.
- Projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission des membres du cadre policier au service de contrôle à l'aéroport et au Service de Police judiciaire et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier.

Par dépêche du 19 octobre 2016 Monsieur le Ministre de la Justice a sollicité l'avis des autorités judiciaires quant au projet de règlement grand-ducal rectificatif portant délimitation des régions de Police.

L'exposé des motifs relatif au projet de loi portant réforme de la Police et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police retient que ce projet fait suite à la déclaration gouvernementale de 2009 laquelle avait prévu une adaptation de la loi du 31 mai 1999

laquelle n'a cependant pas abouti. Un avant-projet de loi élaboré sous le gouvernement de l'époque avait eu pour objet la réorganisation de la direction générale de la police, des services régionaux et de la mission de police judiciaire, mais n'avait jamais été déposé. Cet avant-projet n'a par ailleurs pas été suivi d'un projet vraiment finalisé.

Le gouvernement actuel a jugé que la réforme de la Police devait se faire en toute transparence, „en collaboration avec tous les acteurs impliqués“ sur base d'un audit externe dont le rapport fut déposé au mois de mai 2015.

On constate que Monsieur le Procureur général d'Etat avait dès le 27 janvier 2015 rendu attentif au fait que la société d'audit n'avait à ce stade pas jugé opportun de contacter les autorités judiciaires et en particulier les parquets et les cabinets d'instruction de Luxembourg et de Diekirch. Or, ces autorités sont les interlocuteurs préférentiels et habituels pour le volet police judiciaire, les instructions et enquêtes étant menées sous leur direction respective en application des articles 9, 9-2, 21, 24, 46 et 52 du Code d'instruction criminelle. Les officiers et agents de police judiciaire sont également placés sous la surveillance du Procureur général d'Etat en vertu de l'article 21 du même Code.

Il est un constat que l'aspect police judiciaire avait été jusque-là, et ceci depuis des décennies, gravement négligé dans l'organisation de la Police. Dans la suite les autorités judiciaires et en particulier les parquets et les cabinets d'instruction ont en effet été consultés dans le cadre des travaux d'évaluation de l'auditeur.

Les autorités judiciaires ont également été largement associées à la demande du Directeur de la Police judiciaire aux travaux de réflexion du groupe de travail „Police judiciaire“ qui était l'un des 6 groupes de travail thématiques mis en place par le Directeur général de la Police sur instruction de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure et sur recommandation de la société chargée de l'audit.

Dans ce contexte un livrable volumineux reprenant les discussions et les réflexions du groupe avait été transmis en avril 2016 par le Directeur du Service de police judiciaire à Monsieur le Directeur général de la Police afin que ces pistes de réflexion soient prises en compte lors de l'élaboration de l'avant-projet de loi relative au volet „police judiciaire“.

Dans le cadre de ce livrable, un projet de texte avait été joint quant au principe de la création d'un comité d'accompagnement des services de Police judiciaire prévoyant une composition paritaire entre autorités judiciaires et policières et définissant plus particulièrement ses missions. Ce projet conçu dans le cadre d'un groupe de travail interne aux autorités judiciaires avait d'ailleurs été transmis dès le 27 janvier 2015 afin de pouvoir être pris en compte dans le cadre des travaux de réforme de la Police.

Il est vrai que le projet de l'instauration d'un comité d'accompagnement n'est pas nouveau en ce sens que dès le 14 octobre 2011 Monsieur le Procureur général d'Etat était intervenu en faveur de la mise en place d'un „comité d'accompagnement“ à rattacher à la Direction générale de la Police. Cette proposition visait une composition d'une majorité de hauts magistrats et d'une minorité de policiers et à la limite une parité de représentants, solution qui a finalement été retenue par le présent projet de loi.

Dès l'année 2003 une lettre d'intention commune de Monsieur le Ministre de l'Intérieur Michel WOLTER et de Monsieur le Ministre de la Justice Luc FRIEDEN avait institué un Comité „P“ ayant pour objet l'organisation de réunions de concertation entre autorités judiciaires et la direction du Service de Police judiciaire afin notamment d'assurer le suivi et l'évolution des dossiers d'enquête et de garantir une meilleure gestion courante des enquêtes et en particulier des priorités.

En raison de l'évolution des discussions au sein des autres groupes de travail et en particulier la décision politique relative à la réorganisation territoriale et l'intégration des sections de recherche et d'enquête criminelle (SREC), la composition du comité d'accompagnement a dû être adaptée dans le cadre du présent projet de loi.

Les autorités judiciaires sont en effet intervenues en faveur de cette intégration des SREC afin de créer un statut unique d'enquêteur sous une seule et même autorité et un Service de Police judiciaire national avec des antennes régionales à compétence limitée eu égard aux particularités régionales de la délinquance, il faut noter que l'idée de mettre en place un Service de Police judiciaire national intégrant les SREC avait déjà été envisagée par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Grande Région Jean-Marie HALSDORF dans le cadre du projet de réforme de la Police en 2011.

L'objectif primaire n'a jamais été et ne sera jamais de ne plus combattre la criminalité régionale et locale, mais bien de mettre fin au manque d'une répartition claire de compétences entre les sections du Service de Police judiciaire et les SREC.

Le rapport d'audit relève que les SREC, assurant une mission de police judiciaire au niveau régional, sont organisés en pools d'expertises et traitent des affaires spécifiques en disposant d'une certaine autonomie, mais sans procédures ni outils suffisants. Par ailleurs la collaboration entre SREC et Service de Police judiciaire oui devrait être continue et effective afin de cerner la criminalité tant régionale que les implications au niveau national respectivement international n'est que ponctuelle et concerne que des affaires particulières. L'audit précise que les parquets et les juges d'instruction règlent en partie la coordination entre le Service de Police judiciaire et les SREC en attribuant les affaires en partie en fonction des habitudes de travail.

Il est vrai que chaque juge d'instruction et chaque parquetier a pris l'habitude de travailler directement avec un ou plusieurs enquêteurs SREC en particulier, et ce dans certains domaines de la criminalité notamment en matière de stupéfiants, ce qui ne favorise guère la concertation et la coordination entre tous les services de police judiciaire. Les échanges entre les enquêteurs du terrain concernant la petite et moyenne délinquance et les autorités judiciaires sont certes favorisés par cette approche pragmatique, mais ne permettent pas de cerner et de combattre la criminalité spécifique d'une façon plus ciblée et généralisée.

Ceci explique en partie la conclusion du rapport d'audit relatant que „Le pouvoir judiciaire manque également de visibilité sur les priorités“.

Il est à relever même si cela ne concerne point le projet sous avis que contrairement aux conclusions du rapport d'audit la politique judiciaire si la terminologie utilisée vise la politique criminelle et donc la politique de l'action publique relève de la seule compétence du Procureur général d'Etat en concertation avec les procureurs d'Etat.

Autre concept est bien celui de la définition des priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire et l'établissement du concept de police judiciaire qui est une des missions attribuées au comité d'accompagnement nouvellement crée. Il s'agit là de répartir les compétences de la Police judiciaire agissant au plan national sinon régional, de définir le traitement des affaires judiciaires ainsi que leur coordination et d'établir des lignes directrices pour tous les acteurs en matière de police judiciaire.

Ce projet de réforme s'inscrit dans la continuité d'un débat national sur le renforcement et la réorganisation des forces de l'ordre lequel n'a cessé depuis la décennie passée. Dans les années 80, la Chambre des députés avait procédé à un grand débat d'orientation qui avait résulté, pour le gouvernement de l'époque, dans la décision de renforcer les forces de l'ordre selon un plan de recrutement pluriannuel très conséquent et de procéder à une réforme de la „Sûreté publique“ en transformant celle-ci en Service de Police judiciaire réglementé par une loi du 29 mai 1992.

Il n'est certes pas sans importance de souligner que dans le cadre de la réforme de la Sûreté publique, un projet de loi n° 3135 avait été déposé le 3 juillet 1987 prévoyant notamment que la direction du Service de Police judiciaire serait assurée, sous la surveillance du Procureur général d'Etat, par un magistrat justifiant d'une certaine expérience et nommé par le Grand-Duc pour la durée de 6 ans. Il était prévu que la gestion administrative et technique du Service de Police judiciaire resterait confiée à la Gendarmerie qui pourvoirait aux besoins matériels et logistiques du service et dont les frais de fonctionnement, d'entretien et de réparation continueraient à être pris en charge par le budget de la Gendarmerie. Le projet de loi visait la mise en place d'une direction bicéphale.

Il existait donc à cette époque une volonté politique de créer un corps autonome de police judiciaire à un moment où le volet de la criminalité économique avait conduit à un contentieux volumineux d'affaires souvent d'une complexité extrême et pour lesquels les agents malgré leur bonne volonté, leur zèle et leur spécialisation partiellement de leur propre initiative étaient totalement démunis. En effet le constat était bien celui que la formation sur le tas n'arrivait pas à remplacer une formation de base en matière économique ou comptable.

Il n'est pas totalement exclu que ce constat qui date de l'année 1987 continue à avoir une certaine actualité alors qu'au niveau notamment, mais pas exclusivement, du traitement des affaires économiques et financières dont le nombre et la complexité ont certes augmenté au vu du développement de la place financière, les retards sont dramatiques. Malgré certains renforcements au niveau du Service de Police judiciaire, les parquets sont obligés encore de prendre des décisions de priorité qui ressemblent davantage à des décisions de classement, et ce malgré l'intérêt de ces dossiers et le degré de priorité suggéré par les magistrats, nombre important de dossiers économiques n'est pas distribué au niveau de la Police judiciaire faute de moyens en ressources humaines. De la même façon si la Police

judiciaire arrivait à instruire un nombre supplémentaire d'affaires, le blocage serait irrémédiable tant au niveau des cabinets d'instruction que des parquets et des juridictions de fond.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 3135 de relever que les membres du Service de la Sûreté publique recevant leurs missions de la part des juges d'instruction et des membres des parquets, l'incorporation du Service de Police judiciaire dans un corps tel que la Gendarmerie, à formation essentiellement militaire, ne répondait pas à sa finalité. En effet, l'exposé des motifs de ce projet de loi disposait que la Sûreté publique devait se différencier des autres unités de la Gendarmerie en tant qu'instrument primaire au service des autorités judiciaires tout en devant maintenir ses prérogatives et attributs d'un corps appartenant à la Force publique. Ce concept aurait permis de doter le corps de la Police judiciaire d'une certaine autonomie fonctionnelle tout en restant administrativement sous la hiérarchie de la Gendarmerie.

Bien plus il était prévu de relever la condition d'admission à la fonction de commissaire-enquêteur en prévoyant que le candidat devait être titulaire soit d'un diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois ou étranger soit d'un diplôme universitaire portant sur un cycle d'études de niveau universitaire d'au moins 4 années correspondant à la formation exigée pour le poste sollicité.

Ce projet de loi dit projet Robert KRIEPS du nom du ministre de la Justice de l'époque avait trouvé l'approbation de principe du Conseil d'Etat qui soutenait l'avantage de créer un lien plus étroit avec les autorités judiciaires sous les ordres desquelles les membres du Service de Police judiciaire exécutent leurs missions qui leur sont confiées sans créer de nouveau corps, le service continuant à être rattaché administrativement au corps de la Gendarmerie.

Ce projet de loi a cependant été retiré et remplacé par le projet de loi n° 3437 déposé le 26 septembre 1990 lequel a donné lieu à la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police judiciaire.

Dans le cadre de l'évolution législative il y a lieu de mentionner la loi du 31 mai 1999 portant création du nouveau corps de Police grand-ducale et la mise en place d'une Inspection générale de la Police laquelle a eu pour objectif de réorganiser profondément les forces de l'ordre en intégrant le personnel de la Gendarmerie et de la Police. Cette réforme avait aussi pour objectif de renforcer la lutte contre la criminalité de plus en plus complexe liée à davantage de grands moyens financiers et technologiques, d'améliorer la perception de la sécurité publique par une présence des forces de l'ordre renforcée, en préconisant un travail policier de proximité et en garantissant une couverture optimale par une régionalisation des services d'urgence afin d'aboutir à un service sécuritaire de haute qualité, efficace, visible, rapide et présent sur l'ensemble du territoire.

L'actuel projet de loi sous avis, entend une fois de plus réorganiser la Police grand-ducale en créant un comité de direction incluant le Directeur général, le Directeur général adjoint et les 4 directeurs centraux, en diminuant le nombre de régions de 6 à 4, le rapport d'audit quant à lui ayant préconisé de reprendre l'organisation territoriale datant d'avant la fusion Police et Gendarmerie à savoir 3 circonscriptions régionales, la réorganisation de la Police judiciaire par intégration des SREC et la création d'un comité d'accompagnement, mais surtout en dotant les agents et officiers de police judiciaire de compétences accrues et précises en matière de police administrative. Finalement au niveau des ressources humaines l'introduction de deux nouveaux groupes de traitement à savoir le groupe A2 et la catégorie de traitement B1 est envisagée.

Les autorités judiciaires auraient souhaité que l'actuel projet de loi vise à prévoir à l'instar du projet de loi n° 3135 dit projet Robert KRIEPS ci-devant cité que la direction de la Police judiciaire puisse être assurée tant par un membre du cadre supérieur de la Police que par un magistrat bénéficiant d'un certain nombre d'années d'expérience. Par ailleurs il aurait été souhaitable que le recrutement des enquêteurs du Service de Police judiciaire se fasse de façon directe et donc indépendamment du recrutement interne à la Police alors que les qualifications nécessaires de ces enquêteurs relèvent très peu d'une qualification purement policière qui est à l'heure actuelle malheureusement un préalable à l'accès à ces fonctions. L'actuel candidat à la Police judiciaire passe par la carrière du policier et a été de ce chef affecté auprès d'un commissariat de proximité ou d'un centre d'intervention pendant pas moins de 5 à 6 ans. Le recrutement direct permettrait au contraire à des candidats moins intéressés par la carrière purement policière qu'ils soient issus du secteur privé ou titulaire d'un diplôme spécialisé, de postuler en tant qu'enquêteur auprès du Service de Police judiciaire même s'il est de toute évidence qu'ils devraient être astreints à une formation policière minimale après leur entrée en service.

## EXAMEN DES ARTICLES

Les autorités judiciaires émettent leurs réserves quant à la structure et l'agencement du projet de loi sous avis. L'article 97 de la Constitution dispose bien que: „*L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.*“

Il aurait donc été logique que le projet de loi après avoir défini la Police ainsi que sa mission générale dans le cadre des „*Dispositions générales*“ ait ensuite traité de son organisation pour ensuite définir les „*Missions*“, les réquisitions, les relations avec d'autres autorités, le traitement des données et enfin défini le statut particulier du cadre personnel policier.

### *Article 1<sup>er</sup>.*

L'article 1<sup>er</sup> reprend de façon imparfaite le libellé de l'actuel article 3 de la loi du 31 mai 1999. Il prévoit le principe de la compétence territoriale nationale de la Police sans préciser que cette compétence s'entend des missions générales dans le cadre de la police administrative et judiciaire sous réserve des compétences dévolues aux autorités judiciaires.

### *Article 2.*

L'article en question reprend de façon imparfaite les dispositions des actuels articles 4 et 5 de la loi. En effet, il aurait été utile de préciser quelles sont les attributions relevant de l'autorité du ministre et quelles sont les autres autorités qui sont susceptibles d'avoir certaines attributions dans l'exercice des missions de la Police. Le commentaire de l'article est de ce fait plus explicite que le texte lui-même.

### *Article 3.*

L'emblème, l'uniforme et la carte de service de la Police sont déterminés par règlement grand-ducal. Si cet article n'appelle pas de commentaires, il n'en reste pas moins qu'il est hautement souhaitable que le règlement d'application ou des notes de service internes reprennent également des règles minimales de tenue vestimentaire et prescrivent d'autres apparences personnelles minimales. En effet, au cours des dernières années on observe un manque de rigueur quant à certains aspects personnels extérieurs lequel impacte sur la visibilité vers l'extérieur de la Police qui doit en tant que corps représentatif de l'Etat se présenter avec une dignité certaine. Ces aspects ensemble avec le comportement du personnel policier renforcent l'image que la Police doit donner à l'égard du public et le respect légitimement dû aux représentants de la loi. Ces aspects extérieurs projettent en effet une image de professionnalisme et de compétence.

### *Articles 4. et 6.*

Ces deux articles reprennent les termes de l'actuel article 32 sans qu'on perçoive la raison d'en séparer les dispositions. Bien plus il aurait été utile de reprendre l'alinéa 3 de l'article 32 qui dispose que: „*Dans l'exercice de sa mission de police administrative ou judiciaire, la Police veille au respect et contribue à la protection des libertés et des droits individuels.*“

### *Article 5.*

Les autorités judiciaires ne perçoivent pas la finalité et la plus-value de cette disposition qui se justifierait par le concept de proximité du citoyen.

### *Articles 7. et 8.*

Sans commentaire dans la mesure où l'article 8 reprend l'actuel article 33.

### *Article 9.*

Cet article a pour objet de définir les fonctions d'officier (OPA) et d'agent de police administrative (APA) à l'instar de l'article 23 du projet définissant les qualités d'officier (OPJ) et d'agent de police judiciaire (APJ).

On peut s'interroger si la fonction d'officier ou d'agent de police administrative n'aurait pas dû être définie en faisant abstraction de la catégorie et du groupe de traitement, mais en se référant aux fonctions correspondant aux grades de traitement ainsi que définis dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Il est un fait que tant la qualité d'officier de police administrative que celle de police judiciaire ne devraient pas s'acquérir automatiquement par la référence à un grade de traitement, mais sont soumises selon le commentaire de l'article à une certaine expérience professionnelle ainsi qu'à la réussite de l'examen de promotion.

#### *Article 10.*

L'article 10 dispose que les missions de police administrative sont soumises à la surveillance des autorités administratives compétentes sans autre précision quant à ces autorités.

La police administrative a pour objet de prévenir les atteintes à l'ordre public et d'y mettre fin. Elle se distingue ainsi de la police judiciaire dont la mission est de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et de poursuivre leurs auteurs. La distinction est parfois délicate alors que souvent exercée par les mêmes agents une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire. C'est bien la finalité de la mesure qu'il y a lieu de prendre en considération.

D'aucuns ont critiqué le projet de loi sous avis en déplorant l'absence de définition de l'ordre public. L'ordre public ne peut se définir et est une notion évolutive en relation avec les circonstances de fait concrètes. Cette notion permet donc une large marge d'appréciation. De façon traditionnelle la notion d'ordre public recouvre les éléments de la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. D'abord conçu comme se rapportant à l'ordre matériel et extérieur la notion d'ordre public s'est étendue à d'autres domaines, et plus particulièrement à la protection de la moralité publique et au respect de la dignité humaine. Les mesures de police administrative portent généralement atteinte aux libertés publiques, ce qui justifie certaines restrictions. Il s'agit de concilier protection de l'ordre public et respect des libertés publiques.

Dans ce contexte on peut certes s'interroger si les mesures de police administrative prévues par le projet sous avis seront susceptibles d'un contrôle quant au but, à la nécessité et à la proportionnalité poursuivis en relation avec des situations de danger grave, concret et imminent et pourront faire l'objet d'un contrôle de légalité par les juridictions de l'ordre administratif selon la procédure de droit commun en l'absence d'autres dispositions de procédure? Il n'est pas certain que cette procédure de droit commun permette de donner une réponse adéquate et soit une voie de recours efficace dans ce domaine qui requiert peut-être une réponse en temps réel.

Il aurait certes été souhaitable que les mesures de police administrative prévues à savoir la mise en place d'un périmètre de sécurité, le contrôle respectivement la vérification d'identité, la fouille des véhicules et des bâtiments, la fermeture temporaire d'un établissement, la saisie conservatoire d'objets, substances et animaux et la rétention administrative soient complétées par la mesure de la fouille administrative. Cette mesure a déjà fait l'objet de discussions au sein d'un groupe de travail conjoint des Ministre de la Justice et Ministre de la Sécurité intérieure dans le cadre d'un avant-projet de loi relatif au recours à la contrainte matérielle par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale. Le projet de libellé de l'avant-projet de loi était à un stade avancé de sorte qu'on aurait simplement pu le reprendre dans le cadre du présent projet de loi relatif à la réforme de la police. La fouille de sécurité suivie le cas échéant d'une fouille corporelle est une mesure complémentaire et indispensable lorsque des personnes font l'objet d'une mesure rétention ou d'une autre mesure de privation de liberté, lorsque des personnes accèdent à des lieux où l'ordre public est menacé et lors de la mise en cellule. La fouille corporelle est indispensable en cas d'indices que la personne fouillée porte sur elle une arme, une substance ou un objet dangereux respectivement pour s'assurer que les personnes sujettes à une mesure privative de liberté ne soient pas, au moment de leur mise en cellule, en possession d'armes, de substances ou d'objets dangereux pour elles-mêmes ou;lotir autrui ou de nature à favoriser une évasion avec ou sans prise d'otages.

#### *Article 11.*

Cet article permet à tout OPA et APA d'établir exceptionnellement et temporairement un périmètre de sécurité afin de limiter ou d'interdire l'accès et le séjour sur une partie de la voie publique ou en des lieux accessibles au public.

Cette mesure se justifie dans le cadre d'un danger grave, imminent et concret respectivement si les interventions de la Police ou des services de secours risquent d'être entravées en ces lieux.

Les mêmes caractéristiques relatives au damier sont reprises dans le cadre des autres mesures de police administrative.

La condition de l'imminence du danger a été largement critiquée par d'aucuns, mais est particulièrement importante alors qu'il y a lieu de limiter la mise en oeuvre des mesures de police administrative à un moment proche du danger à l'ordre public. Avec un peu d'imagination et au regard des événements récents dans nos pays voisins on pourrait certes envisager qu'en l'absence de cette condition, l'ordre public serait en permanence susceptible d'être troublé par un danger grave et concret. Cette condition est donc particulièrement importante afin d'éviter tout abus possible.

Le qualificatif „d'imminence“ du danger n'est pas à confondre avec la notion du „danger immédiat“. Le danger dont il est question doit donc être circonscrit par rapport à une certaine gravité donc un risque susceptible de créer un trouble, un désordre ou une situation susceptible de créer un dommage ou portant notamment atteinte à la sécurité publique, motivé par des circonstances de fait concrètes et où le risque est susceptible de se réaliser brusquement dans un délai rapproché. C'est donc la proximité de la réalisation de voies de fait dont les circonstances font admettre qu'elles sont sur le point de se produire incessamment et qu'il y a lieu de prévenir par des mesures appropriées. Tout danger imminent comporte la probabilité d'un préjudice irréparable.

L'imminence n'est pas seulement la probabilité, mais la probabilité d'une survenance dans un délai proche. Cette notion se réfère à une situation temporellement plus lointaine que celle du danger immédiat.

Il se pourrait que les nombreuses critiques encourues reposent sur une conception erronée de la notion de l'imminence du danger. Cette notion n'est pas à confondre avec celle relative à l'agression réelle et actuelle justifiant la légitime défense prévue à l'article 416 du Code pénal. Dans ce cadre le danger doit être certain et préalable et l'agression réelle quant à son objet. La cause de justification suppose que l'agression et la riposte se situent dans le même temps.

L'imminence du danger ne vise pas cette situation, mais se contente d'une simple probabilité de survenance dans un délai proche. Ce critère vise une situation en amont de la survenance d'un événement susceptible de troubler la sécurité publique.

L'article 11 prévoit une mesure d'éloignement en cas de non-respect du périmètre de sécurité. Si on peut comprendre qu'une personne non autorisée qui tente d'accéder ou se maintient dans le périmètre puisse être éloignée au besoin par la force on peut déplorer que cet éloignement ne soit pas plus amplement précisé. Quelle est la procédure à respecter et quels sont les droits de la personne éloignée? Est-ce que cet éloignement est décidé par un APA ou doit-on prévoir que la décision revienne à un APA à l'instar de l'article 20 du présent projet relatif à la mise en détention administrative? S'agit-il d'une mesure qui revient en fait à une rétention administrative sans les garanties de l'article 20 du projet sous avis?

#### *Article 12.*

Le projet de loi semble faire un amalgame entre différentes mesures. On peut distinguer le simple recueil d'identité qui permet de demander à une personne de décliner son identité sans pouvoir exiger la présentation d'un document justifiant de celle-ci, le relevé d'identité qui permet de demander la présentation d'un document d'identité, le contrôle d'identité prévu dans le cadre de l'article 45 (1) du Code d'instruction criminelle suivi de la vérification d'identité aux conditions strictes de l'article 45 (2) du Code d'instruction criminelle et qui vise l'hypothèse d'une personne se refusant ou se trouvant dans l'impossibilité de prouver son identité lequel est susceptible d'être conduit au poste de police aux fins de vérification. La rétention aux fins de cette vérification d'identité est soumise à de strictes conditions et limitée à quatre heures à compter du contrôle effectué.

L'article du projet de loi en question prévoit que chaque policier pourra inviter une personne à justifier de son identité, et ce dans le cadre de toute mesure de police administrative. Il s'agit donc d'un simple contrôle d'identité. Il est vrai que le commentaire de l'article fait référence à l'article 15 (1) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité qui dispose que: „*La carte d'identité est obligatoire à partir de l'âge de quinze ans pour les ressortissants luxembourgeois qui résident habituellement dans une commune sur le territoire du Luxembourg et est exigible à toute réquisition de la Police grand-ducale.*“ Une disposition similaire quant à l'obligation de donner suite à une réquisition de la Police ne semble certes pas exister à charge des ressortissants de l'Union européenne et d'autres pays tiers.

Le paragraphe 2 prévoit qu'en cas de danger grave, imminent et concret un contrôle systématique d'identité pourra être autorisé par le Directeur général ou son délégué dans les lieux publics et les lieux

accessibles au public qu'il détermine, et ce tant que le danger perdure. Il serait certes utile de préciser que cette autorisation devrait être écrite et dûment motivée par les circonstances de fait, et ce au regard de l'existence du danger grave, imminent et concret susceptible de pouvoir faire l'objet d'un contrôle a posteriori. On relève en l'espèce que la condition d'imminence du danger est primordiale afin éviter que certaines zones urbaines de par leur localisation se retrouvent dans un état de danger grave et concret permanent.

Le ministre ayant la Police dans ses attributions pourra par décision motivée ordonner le contrôle systématique d'identité pendant une durée maximale de dix jours afin d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du Grand-Duché. Le commentaire de l'article en question fait état qu'il s'agit en l'espèce de mettre en oeuvre le plan VIGILNAT lequel ne dispose cependant d'aucune base légale.

La mesure prise par le ministre sera susceptible d'être prolongée par le premier Gouvernement en conseil qui fixe la durée maximale de la mesure qui est renouvelable. A défaut d'une décision prise par le Conseil de gouvernement dans le délai de 10 jours à compter de la décision initiale, la décision est prolongée par décision conjointe du ministre ayant la Police dans ses attributions et par le Ministre de la Justice en attendant le premier Gouvernement en conseil. La durée de cette prolongation n'est soumise à aucune limite de temps et aucune disposition ne mentionne la période maximale pendant laquelle une telle mesure peut faire l'objet d'une prolongation.

Les alinéas 4 et suivants essayent de reprendre en partie les dispositions prévues à l'article 45 (2)-(7) du Code d'instruction criminelle relatif à la procédure de vérification d'identité opérée dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire.

L'alinéa 4 de l'article du projet sous avis omet cependant à l'instar de l'article 45 (2) du Code d'instruction criminelle de préciser si la vérification d'identité se fait sur place ou si l'intéressé est conduit au poste de police. La durée maximale de la vérification limitée à 4 heures est calquée sur celle de la vérification d'identité en matière de police judiciaire. Même si certaines voix se font entendre qu'il faudrait augmenter la limite temporelle à 12 heures on ne peut admettre que cette durée puisse dépasser celle prévue en matière de police judiciaire alors qu'en cette matière des voies de recours sont ouvertes et effectives. Si une augmentation de délai était envisagée, il faudrait en conséquence adapter aussi celui du contrôle d'identité en matière de police judiciaire.

L'alinéa (6) omet aussi de reprendre à la lettre la disposition de l'article 45 (4) du Code d'instruction criminelle en omettant de préciser qu'un téléphone est mis à la disposition de l'intéressé afin que ce dernier puisse effectivement prévenir utilement une personne de son choix.

L'alinéa (7) du projet prévoit un assouplissement des conditions dans lesquelles l'OPA peut recourir à la prise d'empreintes digitales ou de photographies. Si l'article 45 (6) du Code d'instruction criminelle vise l'hypothèse de la nécessité impérative de procéder à cette méthode de vérification, l'article 12 (7) du projet se réfère à l'hypothèse „s'il n'y a pas d'autre moyen d'établir l'identité de la personne concernée“ ce qui laisse une certaine appréciation personnelle subjective.

L'alinéa (8) de l'article prévoit l'établissement d'un rapport dont les conditions sont reprises de l'article 45 (7) du Code d'instruction criminelle.

Ce rapport fait l'objet d'une transmission tant au Directeur général qu'à l'Inspection de la Police (IGP). En effet, l'article 4 du projet de loi portant réforme de l'IGP précise que cette autorité veille à l'exécution des lois et règlements et rend compte des manquements et des problèmes de fonctionnement qui parviennent à sa connaissance. Elle dispose à cet effet d'un droit d'inspection général et permanent au sein de la Police qu'elle exerce, au besoin d'office. Le projet de loi portant réforme de l'IGP a par ailleurs chargé cette autorité de procéder aux instructions en matière disciplinaire.

Le projet de loi sous avis ne mentionne pas à l'instar de l'article 45 (8) du Code d'instruction criminelle quel sera le traitement ultérieur réservé aux empreintes digitales et photographies recueillies en application de la mission de police administrative relative à la vérification d'identité.

### *Article 13.*

Les autorités judiciaires entendent appuyer la disposition légale ayant fait défaut jusqu'à présent en prévoyant que les personnes signalées ou recherchées aux fins notamment de notification ou d'audition pourront être retenues aux fins d'exécution de ces actes pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de ces mesures sans dépasser la durée de quatre heures à compter de la rétention.

#### *Article 14.*

L'article 14 prévoit qu'en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public, la fouille administrative de tous les véhicules peut avoir lieu sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué dans le périmètre qu'il détermine, et ce tant que le danger perdure.

Cette mesure peut être exécutée par tous les OPA et APA alors qu'en matière de fouille judiciaire de véhicules prévue à l'article 48-10 du Code d'instruction criminelle cette prérogative équivalente à une perquisition relève de l'attribution d'un officier de police judiciaire (OPJ) le cas échéant assisté par un agent de police judiciaire (APJ).

On peut donc s'étonner qu'en matière de fouille administrative systématique de tous les véhicules, les conditions d'exercice soient plus larges d'autant plus que le contrôle en est a priori moins strict, cette mesure étant tout au plus susceptible de faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives pour autant qu'un citoyen concerné juge utile de devoir avoir recours à cette procédure nécessitant l'intervention d'un avocat.

L'article en question n'a cependant pas précisé si l'autorisation du Directeur général doit être écrite et si elle est à motiver en fonction des circonstances précises de l'espèce afin de permettre surtout un contrôle a posteriori de l'état de la gravité et de l'imminence du danger concret et du périmètre réellement concerné. Aucune période maximale n'est prévue de façon précise alors que l'alinéa en question se réfère à la notion subjective de la durée du danger.

En ce qui concerne la deuxième hypothèse relative à la fouille administrative systématique ordonnée par le ministre ayant la Police dans ses attributions il est fait référence aux observations ci-avant relatives à l'article 12 (2) 2° du présent projet de loi, les conditions prévues étant identiques.

L'article 14 (4) du projet sous avis prévoit qu'un rapport sera dressé qu'en cas d'ouverture forcée du véhicule. On ne saurait raisonnablement exiger qu'un rapport de chaque fouille soit dressé et transmis au Directeur général, au propriétaire du véhicule et à l'IGP sous peine de rendre l'exécution de cette mesure impossible à mettre en oeuvre dans la pratique.

Le Commentaire de l'article en question dispose in fine que la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence ne peut être faite que conformément à l'article 48-10, paragraphe 5 du Code d'instruction criminelle. Cette disposition n'est cependant pas reprise dans l'article en question.

#### *Article 15.*

Cet article reprend la mission première de la police administrative qui est celle de veiller au maintien de l'ordre public et au respect des lois et règlements de police généraux ou communaux notamment dans les lieux accessibles au public.

#### *Article 16.*

Cet article entend régler la fouille de bâtiments dans 3 hypothèses à savoir celle dans laquelle il y a consentement de la personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public, lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière et en cas d'appel au secours venant de l'intérieur.

On peut s'étonner de la précision redondante apportée au texte du projet en ce sens que les bâtiments concernés sont ceux habités ou abandonnés. On ne perçoit pas l'existence d'autres bâtiments que ceux qui sont soit habités soit abandonnés. On vise donc tous les bâtiments sans autre distinction.

Il est à noter que l'article 27 de la loi belge sur la fonction de police a sans doute servi d'inspiration au législateur luxembourgeois. Il semble à ce titre important de constater que la loi belge autorise l'exécution d'une telle mesure en cas de danger grave et imminent rejoignant donc sur ce point les conditions prévues à la base par le projet de loi sous avis pour toutes les mesures de police administrative.

On peut s'interroger si cette mesure doit pouvoir être exécutée tant par un APA que par un OPA? Il s'agit d'une mesure nécessitant de prime abord l'exercice d'une certaine coercition. Il est cependant prévu que l'évacuation du bâtiment et des annexes ne puisse se faire que sur décision d'un OPA.

La première hypothèse vise celle où il y a eu consentement d'une personne qui a la jouissance effective du lieu. L'initiative reviendrait donc à la Police qui devrait recueillir le consentement de la personne qui a la jouissance effective du lieu non accessible au public. Qu'en est-il si cette personne n'est pas localisable? De quelle façon le consentement sera-t-il constaté? Ne doit-on pas craindre que le consentement

soit recueilli sous la contrainte morale? C'est ainsi que nous estimons qu'il aurait fallu reprendre à la lettre le texte de l'article 27 alinéa 1<sup>er</sup> 1<sup>o</sup> de la loi belge précitée en ce sens que cette mesure peut être mise en oeuvre en particulier à la demande de la personne qui a la jouissance effective.

La deuxième hypothèse visée est celle lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière. Cette notion permet une appréciation personnelle tout à fait subjective. Le texte belge n'a été que partiellement repris alors que l'article 27 alinéa 1<sup>er</sup> 2<sup>o</sup> de la loi belge prévoit la condition supplémentaire que la personne ayant la jouissance effective n'ait pas pu être contactée utilement.

Il aurait été utile de reprendre à la lettre la disposition afférente de la loi belge.

La même observation vaut pour le dernier alinéa de l'article du projet alors qu'on aurait pu reprendre à la lettre le texte belge en ce sens que le bourgmestre à informer en cas d'évacuation est le bourgmestre compétent et pas n'importe quel autre?

#### *Article 17.*

Cet article reprend l'article 36 actuel de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police grand-ducale.

#### *Article 18.*

Cette mesure qui prévoit la fermeture temporaire d'un établissement accessible au public est particulièrement souhaitable afin de donner à la Police un moyen d'intervenir efficacement contre les débits de boissons dont l'exploitation trouble gravement et continuellement la tranquillité publique.

#### *Article 19.*

Cet article permet la saisie administrative d'objets, substances et animaux qui présentent un danger grave, imminent et concret pour la vie ou l'intégrité physique des personnes ou compromettent l'ordre public. Cette mesure se fait sur ordre d'un OPA.

Le commentaire de l'article relève que les objets, substances ou animaux saisis seront consignés auprès d'un gardien. Il est fait référence à la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe sans autre précision quant aux articles applicables en particulier.

Bien plus se pose la question qui sera le gardien des animaux saisis. Par ailleurs le paragraphe (6) de l'article sous avis dispose que les frais engendrés par le placement de l'animal seront supportés par le propriétaire. Dans le cadre de la loi précitée du 8 décembre 1981, les indemnités des personnes réquisitionnées sont rémunérées par le ministère de tutelle respectif de l'autorité requérante. Même si les frais de réquisition doivent pouvoir être réclamés en définitive au propriétaire de l'animal pour autant qu'il soit connu, il n'en reste pas moins qu'une fois placé dans un asile pour animaux il sera illusoire pour l'association en charge de cet asile de vouloir récupérer directement les frais charge du propriétaire de l'animal qui pourra venir le récupérer endéans les 3 mois à compter de la réception du rapport de saisie. La même situation devrait en tout cas se présenter au cas où l'OPA décide que l'animal est délaissé.

Si par ailleurs les objets, substances et animaux non réclamés par le propriétaire endéans le délai de 3 mois à compter de la réception du rapport peuvent être considérés comme délaissés sur décision prise par un OPA et que cette décision peut aussi prévoir la destruction ou l'aliénation des objets et substances, on ne connaît pas l'issue de la saisie des animaux? Seront-ils à la disposition de leur gardien qui devrait en principe être une association œuvrant pour la protection animale et gérant un asile pour animaux. Les animaux concernés ne seront pas nécessairement des animaux domestiques.

#### *Article 20.*

Cet article prévoit l'arrestation ou la rétention administrative d'une personne majeure qui compromet l'ordre ou la sécurité publique ou qui constitue un danger pour elle-même ou autrui. Le principe de cette rétention était déjà prévu à l'article 37 de la loi actuelle sur la Police.

Cette mise en rétention est assortie d'un certain nombre de garanties largement inspirées de l'article 39 du Code d'instruction criminelle relatif à la rétention judiciaire en cas de flagrant

La personne retenue a le droit de se faire examiner par un médecin et peut demander à ce qu'une personne de son choix soit avertie. On ne voit pas pourquoi en l'espèce le droit qui figure tant à

l'article 12 (6) du présent projet qu'à l'article 39 (3) du Code d'instruction criminelle n'est pas repris à la lettre en ce sens que la personne retenue aurait elle-même le droit d'informer une personne de son choix et qu'à cet effet un téléphone est mis à sa disposition.

Il est vrai que dans certaines circonstances ce droit ne pourrait pas être exercé en particulier à cause de l'état physique de la personne faisant l'objet de la rétention.

Le délai maximum de 12 heures est repris de l'article 37 de la loi actuelle sur la Police et de l'article 31 de la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Au lieu de prévoir que la durée de la rétention ne puisse être plus longue que le temps requis par les circonstances qui la justifient, on aurait pu de façon un peu plus précise prévoir que la durée de la détention administrative ne saurait excéder celle de la cessation du trouble.

La personne mise en détention doit être informée sans délai de la privation de liberté, des motifs qui la sous-tendent et de la durée maximale de cette privation de liberté. Il n'est pas précisé si cette information se fait oralement ou par écrit?

On aurait aussi pu être plus précis et prévoir que la personne est informée immédiatement dès la rétention qui en est faite par l'OPA.

*Article 21.*

Cet article reprend la disposition de l'actuel article 21 de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police grand-ducale et d'une Inspection générale de la Police.

*Article 22.*

Pas de commentaire.

*Article 23.*

Il est renvoyé aux observations figurant à l'article 9 précité alors qu'en ce qui concerne la qualité d'officier de police judiciaire il est aussi fait référence aux catégories de traitement sans viser explicitement les fonctions correspondantes à ces catégories.

*Article 24.*

Pas de commentaire.

*Article 25.*

Cet article reprend les dispositions de l'article 34 de la loi actuelle sur la police sauf à le compléter par une nouvelle mission qui est celle d'exécuter les actes d'enquête et d'instruction ordonnés par les autorités compétentes.

De par son positionnement cette disposition devrait figurer en toute logique au point 2) des missions et donc après celle relative à la recherche des crimes et délits et avant celle relative à la recherche, saisie et mise à la disposition des objets dont la saisie est prescrite.

Etant donné que le commentaire de cet article indique que l'objectif est de mieux différencier les deux types de travail dans le domaine judiciaire, à savoir le travail proactif consistant dans la recherche d'informations et d'infractions sur le terrain et le travail ordonné par les autorités judiciaires et que cette mission relève de la direction des procureurs d'Etat respectivement des juges d'instruction on aurait pu se référer directement aux autorités judiciaires comme étant les autorités compétentes.

*Article 26.*

Cet article reprend l'article 15 de la loi actuelle sur la Police en le complétant par les empreintes génétiques dont le traitement est fait par la Police, la banque de données étant cependant judiciaire.

*Articles 27. et 28.*

Ces dispositions reprennent celles des articles 2 alinéa 2 et 3 et 67 de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police grand-ducale.

*Articles 29. et 30.*

Pas de commentaire.

*Article 31.*

Cette disposition prévoit que la Police prendra en charge l'extraction et le transfert de tous les détenus entre les différents centres pénitentiaires. Elle en assumera aussi la garde pendant la durée de ce transfert.

On peut certes se réjouir que cette nouvelle disposition entende mettre fin à un débat de longue date de déterminer quelle autorité est compétente pour le transfert de la Police ou des agents pénitentiaires.

Le libellé de cet article correspond à celui de l'article 62-1 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire déposé le 31 août 2016 donc le même jour que le présent projet sous avis. Il faudra donc veiller à concilier les deux projets de loi visant la même disposition.

On peut certes s'interroger s'il ne faudrait pas de ce chef prévoir que le transfert des patients retenus dans le cadre du nouveau service créé dans le cadre du projet de loi précité relatif à la réforme de l'administration pénitentiaire en l'espèce, l'Unité psychiatrique socio-judiciaire laquelle dépendra du Centre hospitalier neuro-psychiatrique (CHNP), soit également assuré par la Police. En effet, il est prévisible qu'un transfert puisse s'opérer entre cette unité qui sera établie à proximité du Centre pénitentiaire de Luxembourg et le CHNP et vice-versa.

*Article 32.*

Le libellé de l'article 32 rejoint l'actuel article 42 de la loi sur la Police sauf à charger la Police de tout transfert de détenus qu'ils soient condamnés ou en détention préventive vers un établissement pénitentiaire ou un autre lieu indiqué. Toutes les personnes arrêtées en exécution d'un mandat judiciaire sont visées.

Si les soussignés entendent appuyer cette disposition qui met fin à toute discussion, on peut en déduire que le transfert entre les centres pénitentiaires et les services médicaux ou hospitaliers est couvert par cette disposition qui vise le transfert vers tout autre lieu indiqué. La Police qui est spécialisée et qui dispose des infrastructures matérielles adéquates assurera en définitive la responsabilité du transfert et de la garde des détenus ce qui est certes souhaitable ainsi que l'évasion récente au Centre hospitalier l'a prouvé, la garde en ayant été assurée par le personnel de l'Administration pénitentiaire.

*Article 33.*

L'article 33 du projet de loi sous avis est libellé dans les termes suivants:

*„La Police prête main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux“.*

Cet article ne reprend que partiellement les termes de l'article 4 actuel de la loi sur la police qui dispose que:

*„La Police protège main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux. Elle assure la garde des détenus à l'exclusion des détenus condamnés de manière définitive, à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires“.*

Il est vrai que l'article 31 du projet de loi relatif à la réforme de la Police dispose que *„L'exécution des missions d'extraction, de transfèrement et de retransfèrement comporte la garde des détenus concernés à l'extérieur du centre pénitentiaire.“*

Cependant cette disposition ne vise a priori que les transferts visés précédemment à l'article et se limite donc aux transfèrements entre établissements pénitentiaires.

Nous constatons donc qu'une disposition essentielle, laquelle a donné lieu dans le passé à de nombreuses controverses quant au transfert et la garde des détenus des centres pénitentiaires vers les juridictions, ne figure plus à l'article 33 du projet de réforme de la Police grand-ducale.

Il s'agira sans doute d'une erreur matérielle qui s'est malencontreusement glissée dans le projet de réforme.

Il est étonnant de constater que le projet de loi n° 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire a prévu de modifier l'actuel article 43 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police en disposant que les termes *„à l'exclusion des détenus condamnés de manière définitive“* soient supprimés de sorte que le libellé de cet article 43 (correspondant à l'article 33 du projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale) devrait se lire comme suit:

*„Art. 33. La Police prête main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux. Elle assure la garde des détenus à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires“.*

S'il semble que la Police n'a pas d'objection pour assurer le transfèrement et la garde des détenus vers toutes les autorités judiciaires ce qui correspond largement à la pratique actuelle, il est simplement rendu attentif à la contradiction de ces dispositions des deux projets de loi afin que les amendements nécessaires puissent être présentés. Le libellé de l'article 33 devra donc être complété en réintégrant la disposition visée à l'article 43 de la loi actuelle.

*Article 34.*

Cet article reprend la mission déjà visée à l'article 44 de la loi actuelle.

Il est seulement rendu attentif au fait que c'est l'article 49 figurant au projet de loi relatif à la réforme de l'Administration pénitentiaire qui doit être visé.

Les deux projets de loi devront donc être alignés au niveau de la procédure législative en cours.

*Articles 35. à 37.*

Ces articles reprennent les missions visées aux articles 45, 48 et 47 de la loi actuelle.

*Articles 38. à 41.*

Ces articles reprennent aussi les dispositions déjà prévues aux articles 45, 48 et 47 de la loi actuelle tout en les complétant.

*Articles 42. à 47.*

Ces dispositions reprennent celles des articles 55, 56, 41 alinéa 2, 57, 59, 60 à 62 actuels.

On peut certes déplorer que l'avant-projet de loi relative à la contrainte matérielle par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police lequel a été largement finalisé après les travaux du groupe de travail conjoint, n'ait pas été déposé conjointement au présent projet de loi sous avis. Cet avant-projet entend définir en particulier l'usage des armes et des autres moyens de contrainte par les forces de l'ordre et est de ce chef tout à fait complémentaire. Il en définit aussi le cadre de la responsabilité civile des membres du cadre policier.

*Articles 48. à 50.*

Les articles 48, 49 et 50 reprennent globalement les articles 63 et 64 de la loi actuelle.

On peut cependant s'interroger sur le fait si la composition et la mission éventuelle des comités de concertation et de prévention ne devraient pas se faire par voie d'une disposition légale en conformité avec l'article 97 de la Constitution qui dispose que: „*L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi*“.

Cela semble également s'imposer en vertu de l'article 32 (3) de la Constitution modifié par la loi du 18 octobre 2016 portant révision de la Constitution dont la teneur est la suivante:

*„Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“*

L'article 64 alinéa 2 de l'actuelle loi sur la Police qui reprenait en partie les missions de ces comités de prévention communale ou intercommunale et des comités de concertation n'a malheureusement pas été repris.

Il en est de même de l'article 68 de la loi actuelle qui précisait que: „*Les procureur général d'Etat et procureurs d'Etat ou leurs représentants peuvent être associés à la concertation systématique prévue à l'article 64*“ donc dans le cadre des comités de prévention et de concertation. Dans la pratique actuelle, les représentants des parquets ont d'ailleurs toujours été associés aux réunions de ces comités.

Cependant on constate que toutes ces dispositions figurent actuellement dans le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal. Si le fonctionnement interne de ces comités doit pouvoir être réglé par voie de règlement grand-ducal tant le principe de la composition que les attributions devraient être intégrés dans la loi elle-même.

*Article 51.*

Ainsi qu'il a été relaté dans le cadre des observations générales, le principe de la mise en place d'un comité d'accompagnement avait déjà été prévu dès l'année 2011 dans le cadre des discussions de la réforme de la loi de 1999 sur la Police et avait été repris dans l'avant-projet de loi. L'article 8bis à insérer disposait à l'origine que: „*Le comité d'accompagnement constitué du procureur général d'Etat, des procureurs d'Etat, du juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du directeur général de la Police, du directeur central de la police judiciaire et du directeur du service de police judiciaire suit l'évolution et l'évacuation des affaires judiciaires et peut sans préjudice des compétences respectives des autorités judiciaires et de la Police, formuler des recommandations.*“ Cet article était cependant en cours de reformulation.

L'idée était que ce comité d'accompagnement devait être rattaché à la Direction centrale de la Police judiciaire et sans être doté de pouvoirs décisionnels sa fonction aurait été de veiller au bon fonctionnement et à la bonne direction de la police judiciaire. Sont exclusivement visées les affaires judiciaires que les juridictions ne peuvent évacuer de manière satisfaisante qu'à la condition que les enquêtes soient effectuées de manière optimale, dans un bon environnement et un délai admissible. Ainsi les magistrats doivent être impliqués dans la direction des affaires judiciaires sans être les supérieurs hiérarchiques sur des plans autres que purement judiciaires, le tout sous réserve des pouvoirs des magistrats en charge des dossiers ponctuels.

Ce comité a selon le commentaire de l'article du projet sous avis comme objectif d'accompagner et de superviser le travail judiciaire. Il s'agit de l'organe-clé de concertation, de consultation et de dialogue entre les deux principaux acteurs dans le domaine de la police judiciaire. Dans le cadre de l'exigence du procès équitable, principe fondamental dans nos sociétés démocratiques, chacun doit jouer son rôle:

- la Police enquête sous le contrôle des parquets et des juges d'instruction,
- les parquets engagent les poursuites, mais ne rendent pas les décisions,
- les décisions sont rendues par des juridictions indépendantes et sont susceptibles de recours.

On en déduit que les juridictions supérieures exercent leur contrôle sur les juridictions de base, celle-ci sur le Parquet et ce dernier sur la Police.

Ce dernier contrôle est indispensable étant donné que l'action de la Police a non seulement une incidence sur la qualité de la Justice, mais sur la possibilité même de rendre Justice. Une enquête mal menée ne peut dans la plupart des cas plus être rattrapée. Les relations entre la Police et les autorités judiciaires sont basées sur la loyauté et la confiance mutuelle.

Dans le cadre de la réalisation de l'audit de la Police, le Procureur général d'Etat avait proposé en date du 27 janvier 2015 un nouveau libellé de l'article en question en prévoyant notamment que ce comité serait composé du Procureur général d'Etat, des deux procureurs d'Etat, du juge d'instruction-directeur de Luxembourg, du Directeur général de la Police, du Directeur général des affaires judiciaires de la Police, du Directeur du Service de Police judiciaire et du Directeur du SREC soit de Luxembourg soit d'Esch-sur-Alzette.

Suite aux discussions au sein des autres groupes de travail et notamment la décision politique prise d'intégrer les SREC dans le Service de Police judiciaire une adaptation de la composition s'est avérée nécessaire. Ainsi sur proposition des autorités judiciaires il avait été prévu de remplacer le Directeur général des affaires judiciaires de la Police, fonction qui n'avait pas été reprise dans l'avant-projet, par le Directeur central de la Police judiciaire. Il avait été préconisé de prévoir au regard de la décision de porter à quatre les régions de police, la présence d'un des quatre Directeurs d'une circonscription régionale et cela en fonction de l'ordre du jour de la réunion du Comité, et ce en vue d'assurer un certain tour de rôle.

Le projet actuel a remplacé le Directeur de la circonscription régionale par le Directeur central de police administrative nouvellement créée par l'article 58 du projet sous avis. Cette direction de police administrative comprend:

- la direction des opérations,
- les quatre unités nationales de l'aéroport, de police de route, de garde et d'appui opérationnel et enfin l'Unité spéciale de la police et
- les quatre régions de Police.

Le Directeur central fait partie du comité de direction de la Police tel que prévu par l'article 56 du présent projet.

On peut s'interroger si le Directeur central dénommé de „police administrative“ doit trouver sa place dans le cadre d'un comité d'accompagnement dont la compétence se limite à la Police judiciaire? La participation de ce directeur aux travaux du comité d'accompagnement trouve certainement son explication par le fait que ce dernier est l'autorité hiérarchique sous laquelle sont placées les quatre circonscriptions régionales de la Police.

Au niveau des missions du comité, on constate que ces missions étaient déjà en grande partie prévues dans le cadre de la proposition des autorités judiciaires, reprise dans le cadre du livrable soumis au groupe de travail „police judiciaire“. Aucune discussion n'a cependant eu lieu sur ce point du moins en présence des représentants des Parquet général, parquets et cabinet d'instruction de sorte que ce comité avec ses missions semblait acquis.

Le texte final proposé par les autorités judiciaires l'a été en concertation étroite avec le Directeur de la Police judiciaire de l'époque. Cela explique que les autorités judiciaires aient été surprises et consternées de constater que les missions reprises aux points 5), 6) et 8) n'aient plus figuré dans le projet de loi devant être soumis au Conseil de gouvernement du 29 juillet 2016. En effet, il s'agissait là de missions essentielles de ce comité. Il s'en est suivi un débat dans la presse nationale où certains acteurs ont cru bon d'en débattre publiquement, débat qui ne semble pas encore s'être atténué.

Les missions reprises à l'article 51 reflètent donc la proposition des autorités judiciaires de concert avec le Directeur de la Police judiciaire qui s'est d'ailleurs largement impliqué dans cette mission de réforme particulièrement difficile.

C'est ainsi que le concept de police judiciaire, qui a d'ailleurs toujours été établi de concert avec les autorités judiciaires, a pour finalité la répartition des compétences d'une part et d'autre part la définition du traitement des affaires judiciaires en fixant certains principes quant à la prise en charge initiale et la continuation de l'enquête par le Service de Police judiciaire ainsi que les procédures de coopération entre tous les services de police et de coordination entre les autorités judiciaires et policières.

C'est donc en vertu de ces considérations qu'il semble logique que les missions des départements du Service de Police judiciaire et de leurs sections qui reviennent à définir quelle criminalité ou quel type d'infractions relèvent de ces départements lesquels seront vraisemblablement répartis en Biens, Personnes, Crime organisé, Economique et financier et Appui ainsi que les sections respectives compétentes pour certains types d'infractions en particulier doivent être déterminées par le comité d'accompagnement en relation avec sa mission de surveillance de la Police judiciaire. Les autorités judiciaires n'entendent pas s'impliquer dans l'organisation purement interne de ces départements et sections.

Faut-il rappeler que la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police judiciaire et modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire avait modifié l'article 62 en disposant au paragraphe (8) que:

*„Le Service de Police judiciaire comprend un effectif de cent membres ayant la qualité d'officier de police judiciaire. L'organigramme du service est fixé par arrêté conjoint des ministres de la force publique et de la justice.“*

Cette compétence conjointe se justifiait dans la mesure où le Service de Police judiciaire exécute des missions qui leur sont conférées par les autorités judiciaires.

On peut donc s'étonner sur la levée des boucliers reprochant aux autorités judiciaires de s'immiscer dans le fonctionnement et la structure fonctionnelle du Service de Police judiciaire alors que les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la direction de la Police judiciaire n'ont pas été abolies à ce jour.

Le projet de loi sous avis a ajouté une mission consistant à évaluer le travail proactif du Service de Police judiciaire, le commentaire de cet article souhaitant assurer de ce chef une crainte relevée par les SREC en ce sens que le regroupement des unités judiciaires en une grande unité de police judiciaire ferait perdre la présence proactive sur le terrain. Il n'a jamais été envisagé de mettre fin à ce travail proactif des SREC sur le terrain alors que cette mission est essentielle.

Cependant, il faut se rendre à l'évidence que cette mission dite „proactive“ relève bien plus du volet de la police administrative et en particulier de la mission de maintien de la sécurité publique des citoyens en protégeant les personnes et les biens contre les agissements des délinquants. Cette mission

se situe en principe en amont de la police judiciaire et relève plus de la police préventive que de la police judiciaire même si son exercice contribue aussi au maintien de l'ordre public dans la mesure où elle vise à faire sanctionner pénalement les personnes troublant l'ordre public en commettant des infractions pénales. La police judiciaire se distingue de la police administrative en ce qu'elle cherche la mise en oeuvre de la sanction de toute infraction pénale.

Le critère de distinction entre les deux polices réside en principe dans le but et la finalité concrète de la mission exercée. Cependant il n'est pas aisé d'opérer en vertu de ces critères une distinction nette, une opération de police administrative pouvant se transformer pendant son accomplissement dès que l'opération de police tend à appréhender un individu soupçonné d'avoir pris part à une infraction. (*Le droit de la police, par André Decocq, Jean Montreuil, Jacques Buisson*)

C'est ainsi qu'on agit de manière proactive en ce sens qu'on n'a pas encore constaté une infraction, mais qu'on peut raisonnablement admettre que la personne visée ou le groupe auquel elle appartient va commettre des infractions.

La 4e mission vise la définition des priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire. Il ne s'agit pas de définir ici la politique générale de stratégie répressive consistant par exemple à concentrer des effectifs de police importants dans les zones et durant une certaine période de temps où survient le plus grand nombre d'insécurité. Cela relève de la volonté d'assurer la sécurité publique et ressort de la compétence du pouvoir décisionnel politique en concertation avec les autorités policières et autorités communales locales.

Il s'agit en particulier d'une mission relevant des comités de concertation et de prévention prévus à l'article 49 de la présente loi. Le projet de règlement joint fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal. Sous réserve des observations faites dans le cadre de cet article que tant la composition que les missions devraient figurer dans la loi, on se doit de constater que la mission de ces comités est bien de procéder tant au niveau communal que régional à l'étude et à l'analyse des formes de délinquance, de nuisances et de troubles portés à l'ordre public, d'élaborer des propositions de politique générale dans les domaines de la prévention de la délinquance et de définir les objectifs et les actions coordonnées auxquels l'Etat et les communes décident d'un commun accord de contribuer notamment dans le domaine de la prévention de la criminalité, des nuisances et des troubles.

La mission consistant à définir les priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire vise en particulier à reprendre une des missions de l'actuel Comité P. Il s'agit au regard d'une situation perdurante depuis de nombreuses années, constatant que bon nombre d'instructions ou d'enquêtes ne peuvent pas être traitées malgré les cris d'alarme lancés en particulier par les enquêteurs du Service de Police judiciaire, de définir de façon générale et en fonction de circonstances spécifiques les priorités des enquêtes judiciaires par rapport à une criminalité particulière.

La mission reprise au point 5) et consistant à contrôler les écrits judiciaires n'a pas pour objet de soumettre au comité d'accompagnement tous les procès-verbaux et rapports et de reprendre la mission des bureaux administratifs et de contrôle (BAC). Cette mission s'entend dans le sens d'un suivi général de l'évolution de la qualité des écrits et le cas échéant de l'élaboration de lignes directrices. En effet qui est mieux placé que les autorités judiciaires pour apprécier la qualité des procès-verbaux et rapports dont ils sont les destinataires au quotidien?

La mission reprise au point 6) a pour objet de permettre au comité d'accompagnement d'aviser les candidatures pour les postes les plus importants de la Police en matière de police judiciaire ainsi que pour les postes de chef de départements et de sections du Service de Police judiciaire. Cette mission a fait et fait toujours l'objet de nombreuses critiques sans doute par manque de compréhension de la finalité visée. Il ne s'agit pas de s'immiscer dans le fonctionnement interne du Service de Police judiciaire alors que la mission consiste simplement à émettre un avis, la décision appartenant au final au Directeur du Service de Police judiciaire en concertation étroite avec le Directeur central de la Police judiciaire.

En effet qui est mieux placé que les autorités judiciaires, lesquelles sont en contact permanent et quotidien avec les enquêteurs de la police judiciaire et qui connaissent la capacité et le professionnalisme de chacun d'entre eux, pour participer à l'émission d'un tel avis?

Il semble aussi qu'au regard de la politique générale au sein de la fonction publique illustrée en particulier par le nouveau statut du fonctionnaire, le critère traditionnel de l'ancienneté doit faire sa place à celui de la compétence. Les juges d'instruction et les magistrats des parquets sont donc les

mieux placés pour apprécier les qualités des enquêteurs et formuler des avis tout à fait précis et pertinents. Cela relève bien entendu de la volonté politique de dynamiser la fonction publique et de ce chef le fonctionnement de toutes les administrations.

Les missions reprises aux points 7) et 8) n'apportent pas de commentaires en particulier et l'approbation du rapport annuel concernant l'activité en matière de police judiciaire relève de toute évidence du comité d'accompagnement chargé de la coordination du travail de police judiciaire.

*Articles 52. et 53.*

Ces articles reprennent les dispositions des articles 69 et 71 de la loi actuelle.

*Article 54.*

Cet article reprend l'article 34-1 actuel.

*Article 55.*

Cet article reprend les principes inscrits aux articles 7 et 25 de la loi actuelle et n'appelle pas de commentaire.

*Article 56.*

La création d'un comité composé du Directeur général, de son adjoint et des quatre directeurs centraux est soutenue par les autorités judiciaires de poursuite.

Il s'agit en effet d'assurer une meilleure gestion de la Police eu égard à l'évolution importante de cette administration et de la complexité de la gestion courante.

*Article 57.*

Cet article prévoit la structure générale de la Police comprenant quatre directions centrales et les conditions à remplir pour pouvoir assurer le poste de Directeur central.

La nomination à la fonction de Directeur central Police judiciaire se fait sur proposition conjointe du ministre ayant la Police dans ses attributions et du Ministre de la Justice.

Il est fait référence aux observations ci-avant dans le cadre des observations générales. On aurait pu prévoir que la fonction de Directeur du Service de Police judiciaire puisse être assurée par un magistrat ayant une certaine ancienneté ce qui aurait constitué une réforme courageuse confiant la direction fonctionnelle de ce corps à un magistrat expérimenté connaissant le fonctionnement de la justice et usant de son expérience au profit du Service de Police judiciaire.

Ce magistrat aurait pu conseiller les enquêteurs sur les problèmes comportant des aspects juridiques et aurait aussi été un interlocuteur privilégié des autorités judiciaires. Cette solution aurait eu l'avantage de créer un lien encore plus étroit avec les autorités judiciaires sous les ordres desquelles les membres du Service de Police judiciaire exécutent leurs missions qui leur sont confiées, sans créer de nouveau corps dans l'immédiat.

*Article 58.*

Sans commentaire.

*Article 59.*

Le Service de Police judiciaire sera placé sous l'autorité directe de son directeur et de son adjoint lesquels seront nommés conjointement par le ministre ayant la Police dans ses attributions et le Ministre de la Justice.

Le Service de Police judiciaire sera aussi placé sous l'autorité de la direction centrale de la Police judiciaire et de son Directeur central. Cela renforce donc bien l'idée qu'il s'agit d'un service fonctionnant au sein de la hiérarchie de la Police.

La plus grande réforme consiste en l'intégration des SREC et la création de trois antennes régionales décentralisées soumises à l'autorité du Directeur du Service de Police judiciaire.

Il est vrai que l'article 97 de la Constitution dispose que: „*L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.*“

Les autorités judiciaires sont d'avis que la loi doit régler d'une façon générale le principe que le Service de Police judiciaire est structuré en départements qui sont divisés en sections. Il s'agit en effet d'un organigramme structurel général qui n'est pas l'organigramme particulier de l'administration reprenant les personnes occupant les différents postes au sein des départements et des sections visé à l'article 4 alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Cet organigramme structurel aura bien évidemment des répercussions sur l'organigramme de l'administration pour mettre en évidence sa structure, mais surtout les niveaux hiérarchiques.

Il est fait référence dans ce contexte aux principes tels que précisés par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2016 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes.

*„Le Conseil d'Etat note, dans ce contexte, comme il a déjà eu l'occasion de le faire, que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi précitée du 25 mars 2015, confère une visibilité accrue au rôle du chef d'administration dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Toujours, d'après l'article 4 précité, la description des postes qui composent l'organigramme relève également de ses attributions. Dans les limites tracées par la loi qui organise les cadres de l'administration et sur la base de l'organigramme, il lui appartiendra encore de faire des propositions concernant la définition d'éventuels postes à responsabilités particulières. L'article 16 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 prévoit en effet que c'est le ministre du ressort qui désigne les fonctionnaires occupant les postes à responsabilités particulières en tenant compte, s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles. Dans ce contexte, le rôle du chef d'administration consiste notamment à soumettre au ministre du ressort son avis au sujet des postes en question. Il résulte de ces textes que l'organigramme de l'administration constituera un instrument central en vue de sa structuration, de sa gestion et de son pilotage. L'organigramme de l'administration, qui correspond à son schéma organisationnel, mettra en évidence sa structure, les niveaux hiérarchiques qu'elle comporte, les unités organisationnelles (comme par exemple des divisions et des services) qui constituent son ossature ainsi que leurs domaines d'activités, les liens hiérarchiques et organisationnels entre les personnels de l'administration et enfin les postes à responsabilités particulières ...“*

*„Les dispositions d'ordre général que le Conseil d'Etat vient de rappeler sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2015. Elles constituent désormais le droit commun qui devrait trouver application lors de la rédaction de textes de loi organisant le cadre d'une administration. De l'avis du Conseil d'Etat, elles devraient cantonner le rôle du législateur dans la configuration d'une administration au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel. Au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas ou du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et le citoyen touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration.“*

Le Conseil d'Etat conclut qu'une loi prévoyant des dispositions spécifiques et détaillées concernant l'organisation d'une administration risque d'aller à l'encontre des dispositions générales dont il vient de rappeler la teneur.

La disposition de l'article sous avis prévoyant que le nombre des départements et des sections du Service de Police judiciaire sera déterminé par son directeur respectivement décision finale du Directeur général en application de l'article 62 du présent projet est donc conforme à ces principes et a le mérite de pouvoir conserver une flexibilité au niveau de l'organisation structurelle du Service permettant une restructuration purement interne sans devoir recourir à une modification légale.

Articles 60. à 65.

Sans commentaire.

Articles 66. à 67.

Ces articles relatifs au régime de la responsabilité civile personnelle des membres du cadre policier et des aspirants de police ainsi que la mise en oeuvre de la procédure au niveau juridictionnel n'ont

pas leur place dans le chapitre relatif au personnel policier et en particulier les dispositions communes définissant la qualité de supérieur et les grades d'ancienneté.

Le régime de la responsabilité relève plutôt de l'exercice des missions de police et en conséquence de la responsabilité civile engagée.

Ces dispositions sont inspirées de celles ayant fait l'objet d'un avant-projet de loi relatif à l'usage de la contrainte. Cependant dans le cadre des discussions de cet avant-projet certaines modifications avaient été proposées dont il n'a pas été tenu compte dans les articles sous avis.

L'article 66 du projet de loi prévoit que la responsabilité personnelle d'un membre du cadre policier ou d'un aspirant de police n'est engagée qu'en cas de faute intentionnelle ou de faute lourde. Les autorités judiciaires avaient estimé dans le cadre des travaux du groupe de travail qu'il y avait lieu de remplacer ces termes susceptibles de prêter à une interprétation en visant directement les infractions précises du Code pénal et en particulier l'infraction de coups et blessures volontaires sinon homicide volontaire. En effet il appartiendra aux juridictions répressives en cas de poursuites de qualifier les faits en ayant recours à des infractions prévues au Code pénal.

L'article 67 du projet vise quant à lui à réglementer les modalités procédurales. Il est largement inspiré de l'article 453 alinéas 2 à 4 du Code de la Sécurité sociale, alors qu'il s'agit d'assurer que l'Etat sera informé en temps utile d'une procédure en cours devant les juridictions pénales ou civiles étant donné que tout ou partie de l'indemnisation des victimes lésées sera à charge de l'Etat.

Il est prévu à l'article 67 (1) que dans le cadre de la procédure devant les juridictions répressives la partie civile devra être constituée à l'encontre de l'Etat. Le commentaire de l'article ne correspond point à cette obligation visant uniquement une faculté pour la partie civile de se constituer partie civile contre l'Etat garant.

Il semble cependant que dans le cadre de la responsabilité des agents portée devant les juridictions répressives il faut certainement prévoir une simple faculté pour la partie civile de se constituer envers le garant en ce sens qu'elle doit pouvoir au moment des débats à l'audience se constituer tant à l'égard de l'agent responsable et donc du prévenu qu'à l'égard de l'Etat appelé en garantie. La juridiction de fond sera en définitive chargée de toiser la question s'il s'agissait d'un cas de coups et blessures ou homicide volontaires engageant la responsabilité civile personnelle de l'agent ou d'un cas d'appel de responsabilité de l'Etat. Il faut donc en définitive prévoir que la partie civile peut également être dirigée contre l'Etat.

#### *Articles 68. à 92.*

Ces articles définissant les conditions de recrutement, d'avancement dans le cadre de la carrière ouverte avec la procédure à respecter pour les fonctionnaires de la Police et le cadre comprenant des fonctionnaires et employés civils n'appellent pas de commentaire. Ils reprennent et adaptent les grands principes de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et des conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

#### *Articles 93. à 106.*

Ces articles relatifs aux dispositions abrogatoires, modificatives et transitoires ainsi qu'à la disposition finale ne nécessitent pas d'autres commentaires.

Il en est de même des projets de règlement grand-ducal joints au projet de loi et en particulier

- le projet de règlement déterminant:
  - o les conditions de recrutement du personnel du cadre policier;
  - o le statut de l'aspirant de police des catégories de traitement B et C pendant la phase de formation policière théorique et pratique;
  - o et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier.
- le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal sous réserve des observations faites dans le cadre de l'avis sur le projet de loi.
- le projet de règlement grand-ducal relatif à la formation professionnelle spéciale des membres du cadre civil du Service de Police judiciaire.

- le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de l'accès par un membre du groupe de traitement C2 du cadre de policier au groupe de traitement C1.
- le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission des membres du cadre policier au Service de contrôle à l'aéroport et au Service de Police judiciaire et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier.

Finalement les autorités judiciaires se félicitent que le projet modifié de règlement grand-ducal portant délimitation des régions de Police a eu pour objet d'aligner la région de Police Nord sur l'arrondissement judiciaire de DIEKIRCH.

Jean-Paul FRISING  
*Procureur d'Etat de Luxembourg*

Martine SOLOVIEFF  
*Procureur général d'Etat*

Aloyse WEIRICH  
*Procureur d'Etat de Diekirch*

\*

**AVIS DU PARQUET GENERAL ET  
DES PARQUETS DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH  
sur le projet de loi n° 7044 et sur le projet de  
règlement grand-ducal relatif au fonctionnement  
de l'Inspection générale de la Police  
(14.12.2016)**

L'inspection générale de la police, instaurée par la loi du 31 mai 1999 (articles 72 à 77 de la loi), se trouve à l'aube d'une réforme profonde et nécessaire.

Outre l'audit de dysfonctionnements éventuels, la mission de ce service consiste à améliorer le fonctionnement de la police et à effectuer un contrôle administratif.

Les citoyens peuvent saisir l'IGP en cas d'abus ou de dérapages, et ceci a pour vocation à moyen terme de rapprocher la police de la population et de lui donner confiance.

Il faut admettre que cette unité n'est pas forcément appréciée par les forces de l'ordre en général. Pourtant elle est devenue nécessaire.

L'IGP doit ainsi veiller à une prise de conscience par les forces de l'ordre de l'existence d'une déontologie sans faille de ces mêmes forces de police, ce qui aura inéluctablement pour conséquence de les rapprocher de la population.

Craints par leurs collègues, les fonctionnaires de l'IGP ont été critiqués par certains pour leur manque d'indépendance vis-à-vis de leur hiérarchie originale s'ils devaient continuer à faire partie, comme c'est actuellement le cas, de la police elle-même.

C'est un reproche qui mérite de s'y attarder et la solution se trouve dans le projet de loi.

Les articles du projet de loi méritant des remarques sont mentionnés ci-après.

\*

C'est à bon escient que l'Inspection Générale de la police a été placée sous l'autorité du Ministre ayant la police dans ses attributions. La raison en est simple: les recommandations élaborées par l'IGP sont ainsi facilement exécutables si c'est le même Ministre qui assume la tutelle des deux administrations. Cela ne devrait affecter en rien l'indépendance de l'inspection Générale de la Police par rapport à la Police elle-même. **(article 1)**

Il est à souligner qu'il est positif de constater que l'IGP dispose dorénavant d'un texte spécifique de celui de la police. Devant devenir une entité indépendante et distincte de la police, il va de soi que le texte régissant l'Inspection Générale de la Police soit autonome et se trouve dans un texte de loi séparé. **(article 1)**

Il est important de souligner que le présent projet prévoit comme manquement tout fait individuel contraire aux lois et règlements commis par un membre de la Police dans ou en dehors de l'exercice de ses fonctions. **(article 2)**

Il est spécifié à raison que la police prête main-forte à l'IGP dans le cadre de ses missions. Il y va de la crédibilité de la police. **(article 4)**

Jusqu'à présent, l'IGP était chargée d'un contrôle de légalité au travers d'enquêtes administratives ou de contrôle (tout en sachant que les faits qualifiés ou susceptibles d'être qualifiés d'infractions pénales étaient portées à la connaissance du Ministère Public), d'un contrôle qualité et d'enquêtes judiciaires.

Dans ce sens, l'IGP dispose actuellement, afin de pouvoir mener à bien sa mission, d'un droit d'inspection **(article 4)** à tout moment et général tout en ayant l'obligation d'informer le Directeur Général de la Police alors de toutes propositions pouvant avoir un impact sur le travail et le statut des policiers.

La saisine de cette unité prévue à l'**article 5** du projet de loi porte toutefois à confusion alors que le texte ne reprend pas tel quel l'ancien article 75. Ne faudrait-il pas indiquer que l'Inspection générale procède à des études et à des audits ayant pour objet la qualité du travail, l'efficacité ou l'efficience de la Police lorsqu'elle en est requise par le Ministre, par le Ministre ayant la Justice dans ses attributions ou par le procureur général d'Etat dans le cadre de leurs attributions respectives?

Dorénavant, les missions de l'IGP ne se limiteront plus à ce qui précède.

De nouvelles missions incomberont à l'IGP, rendant son rôle de contrôle plus complet et efficace: notamment celle d'observatoire de la police. Ceci est une mission qui s'inscrit dans le complément des missions actuelles et futures. **(article 6)**

On pourrait critiquer cette augmentation des pouvoirs de l'IGP au détriment de la police: nous sommes en présence d'une jeune administration qui se voit accorder des pouvoirs de contrôle accrus. Face aux critiques, il faut tout de même signaler que la situation est particulière: il est question de contrôler l'institution policière. Face aux dérives policières anciennes et récentes décriées à l'étranger, il est intéressant de noter que le Luxembourg entend se doter d'un organe susceptible d'intervenir à tout moment dans le travail de la police pour en améliorer le fonctionnement et la gestion. Ceci implique nécessairement de laisser à cette administration les moyens pour y parvenir: elle doit pouvoir agir dès le moindre constat de manquement.

Ne pourrait-on pas rétorquer que cette mission pourrait faire partie de la direction générale de la police elle-même?

Non, pour la simple raison que tout manquement est signalé plus facilement à une administration indépendante qu'à l'administration dont le fonctionnement est contesté. D'ailleurs, les procédures mises en place par une direction policière ne seront facilement remises en cause pour défaut d'objectivité évidente. C'est un regard externe et indépendant qui sera le seul à pouvoir comprendre le problème, à le cerner et à y trouver un remède.

L'**article 7** clarifie la situation lorsque sont impliqués dans une même affaire des policiers et des personnes non issues du cadre policier lorsque celles-ci ont toutefois la qualité de co-auteurs ou complices. Il est évident que dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice, une seule unité, en l'occurrence l'IGP, doit pouvoir mener l'enquête sans devoir la scinder en fonction de la qualité des intervenants. Mais il reste un point non prévu: qu'en est-il lorsque sont impliqués un policier et une personne non issue du cadre policier et ne pouvant pas être qualifiée de co-auteur ou complice. Imaginons par exemple un accident de la circulation grave où les 2 chauffeurs (dont un seul est issu du cadre policier) ont un taux d'alcoolémie élevé. Comment régler ce cas de figure? Le dossier pourra-t-il être instruit par l'IGP pour les 2 personnes impliquées? Ou faudra-t-il scinder le dossier en fonction des intervenants?

L'**article 7** parle de faits „délictuels ou criminels“ alors que l'ancien article 76 dispose „*Les autorités judiciaires, suivant la distinction opérée par le code d'instruction criminelle et le code de procédure militaire et avec les compétences y définies, peuvent charger le personnel de l'Inspection générale d'enquêtes judiciaires à propos de faits délictueux qui auraient été commis par un membre de la Police*“. L'actuel projet de loi semble se limiter aux crimes et délits; qu'en est-il des contraventions commises par un policier? Un tel cas de figure sera-t-il instruit par ses pairs ou par l'IGP?

Jusqu'à présent les membres de l'IGP avaient uniquement la qualité d'officier de police judiciaire en menant une mission sur requête; la nouveauté du projet de loi consistera à l'avenir à ce que les membres de l'IGP aient la qualité d'officier de police judiciaire à titre permanent. **(article 7)**

Un point qui pourrait prêter à discussion est que l'instruction de l'ensemble des mesures disciplinaires inhérentes aux policiers sera dorénavant attribuée à l'IGP selon le projet de loi. A noter que les

forces de l'ordre semblent accepter ce transfert de compétence. Il est attendu davantage de neutralité de la part de l'IGP qui pourra enquêter indépendamment pour retracer la matérialité des faits. **(article 8)**

Ce transfert de compétence ne nous semble pas contre-nature et permettrait à un organe extérieur aux forces de l'ordre de mener une enquête disciplinaire objective en cas de manquements suspectés. Il faut toutefois bien s'assurer que ces enquêtes disciplinaires sont faites par une unité de l'IGP cloisonnée et spécialisée qui ne traiterait pas le même dossier on en même temps une instruction/enquête pénale serait en cours pour les mêmes faits.

Ceci impliquera toutefois une augmentation nécessaire des effectifs de l'IGP alors qu'il s'agit d'un volume considérable de travail jusqu'à présent réglé par les contrôleurs internes de la police.

Le principe de la médiation quant à lui est innovateur **(article 9)** et permet aux policiers et personnes ayant formulé des critiques de trouver une solution acceptée par tous dans le cadre de discussions dont l'origine a été un différend de petite envergure mais qui a catalysé les passions. Il va de soi que ce principe ne saurait être appliqué lorsque le fait est susceptible de recevoir une qualification pénale. La médiation est dans l'aire du temps. Les parties concernées doivent donner leur accord à cette procédure, ce qui rendra le résultat plus facilement acceptable par tous.

**L'article 13** prévoit une nouvelle procédure alors qu'il y est mentionné que „*les pièces et informations qui concernent une instruction préparatoire en cours ne peuvent toutefois être mises à la disposition de l'IGP qu'avec l'accord du magistrat compétent*“. Il s'agit d'une disposition nouvelle voire surprenante puisque non prévue par le code d'instruction criminelle. Faut-il déroger au droit commun? Si l'affaire se trouve entre les mains d'un juge d'instruction, celui-ci en principe ordonne une perquisition avec saisie afférente. Le Ministère Public a notamment la possibilité, lorsque le dossier reste entre ses mains, de saisir le juge d'instruction pour un acte unique suivant la procédure prévue par l'article 24-1 du code d'instruction criminelle. La mesure proposée à l'article 13 du projet de loi déroge au droit commun. Il serait judicieux soit de conserver la pratique du droit commun, soit de rajouter dans la liste prévue à l'article 16 les bases de données telles que le JDI (Journal des Incidents) auxquelles l'IGP aurait un droit d'accès automatique.

**L'article 17** dispose que peut être nommé aux fonctions d'inspecteur général un magistrat ayant une expérience professionnelle d'au moins 15 ans au sein de la magistrature. Notons en premier lieu qu'il y a une contradiction entre le texte du projet de loi et celui du commentaire des articles. En effet, le projet de loi parle de la faculté de nommer un magistrat en tant qu'Inspecteur Général alors que le commentaire des articles évoque clairement que l'IGP est dirigée par un Inspecteur Général issu de la magistrature. Selon le commentaire des articles, il en ressort que la volonté politique est de placer à la tête de l'IGP un magistrat avant un minimum d'expérience de 15 ans au sein de la magistrature. Il faudrait en conséquence reformuler le texte en déclarant que „L'IGP est dirigée par un Inspecteur Général issu de la magistrature et ayant une expérience professionnelle d'au moins 15 ans au sein de la magistrature“.

Les mêmes remarques valent pour l'Inspecteur général adjoint. Le projet de loi prévoit que peuvent être nommés aux fonctions d'inspecteur général adjoint des policiers du groupe de traitement A1 ayant une expérience professionnelle d'au moins 15 ans acquise au sein de la Police ou de l'IGP. Ceci signifie qu'il s'agit d'une faculté que l'adjoint soit issu d'un cadre policier délimité alors que le commentaire des articles dispose que l'Inspecteur général adjoint est obligatoirement issu du groupe de traitement A1. Il faudrait ici aussi reformuler le texte du projet de loi afin de remplacer la faculté par une obligation.

Quant au fond: Critiqué par certains comme une atteinte à la séparation des pouvoirs, il faut souligner en contre-partie que cette direction ne provenant pas exclusivement du cadre policier mais instituant un Inspecteur Général issu du troisième pouvoir sera le garant d'indépendance d'une institution dont le but principal est d'être autonome. La police travaille, selon les dispositions du code d'instruction criminelle, et donc sous le contrôle des autorités judiciaires et cette fonction de l'inspecteur principal attribuée à un magistrat s'inscrit dans la droite lignée de ce principe. L'argument tiré d'une prétendue atteinte à la séparation des pouvoirs n'est pas pertinent, alors que la police n'est pas considérée comme un pouvoir en tant que tel. La force publique exécute les ordres, qu'ils soient du domaine administratif ou judiciaire. La police n'est pas définie comme un pouvoir autonome.

L'IGP dont la mission est de contrôler la police au travers de diverses missions doit être une administration indépendante non seulement en fait, mais aussi au travers des yeux de ceux qui observent le

fonctionnement à distance. Confier cette tâche à un magistrat expérimenté ne peut que favoriser l'accomplissement d'un travail indépendant et de qualité.

L'indépendance du magistrat à la tête de l'IGP ne saurait être contestée, car ce magistrat, une fois son mandat terminé, pourra s'il le désire réintégrer les rangs de la magistrature: en effet, sa mission aura été de contrôler l'administration policière, et non judiciaire.

D'ailleurs, cette situation d'indépendance a été voulue par le pouvoir politique, conférant ainsi une plus grande légitimité à cette indépendance de l'IGP. L'actuel texte ne fait que confirmer ce qui est déjà en place.

Déjà évoqué au début de cet avis, le principe du non-retour pour les membres de l'IGP vers les services de police est une conséquence logique des principes soulignés ci-avant. **(article 20)**

Il est un fait absolu que l'IGP doit avoir une indépendance totale.

Or, le personnel de ce corps est quasi exclusivement recruté parmi le personnel du cadre policier, ce qui ne va pas sans créer des problèmes quant au principe de l'indépendance. Certes, seuls des policiers expérimentés peuvent analyser le travail de la police. La problématique provient du fait que des policiers étaient jusqu'à présent détachés auprès de l'IGP et ceux-ci doivent nécessairement craindre des répercussions lors de leur retour à l'avenir dans leurs anciens services.

La solution: un changement d'administration sans possibilité de retour.

L'indépendance de l'IGP passe par un statut propre, une administration indépendante et autonome à l'abri de l'influence de toute autre administration et à fortiori de la police qu'elle est censée contrôler. Ceci implique que les policiers ayant décidé d'intégrer le rang de l'IGP, afin de conserver cette indépendance d'esprit et donc indépendance de travail, et ayant opté pour ce choix, doivent prendre conscience qu'un retour à l'avenir vers le service qu'ils sont appelés à contrôler va être impossible.

Une loi organique propre pour cette administration indépendante va de soi, un personnel propre et indépendant. Ce qui n'est pas sans créer des problèmes dans l'évolution de la carrière et sachant que les fonctionnaires ne sont plus détachés, mais affectés avec le principe du non-retour.

C'est dans ce sens que **l'article 20** institutionnalise le principe du non-retour. C'est dans la logique de ce service si particulier qui recrute principalement ses membres dans le cadre de la police grand-ducale, alors que seuls les membres de la police peuvent comprendre le travail technique du personnel policier. Mais cela signifie aussi que ces enquêteurs doivent pouvoir faire leur travail en toute indépendance sans crainte de représailles. La logique qui en découle est que les membres de l'IGP doivent en connaissance de cause avant tout changement d'administration de la Police vers l'IGP savoir qu'il s'agit d'un choix à sens unique: le retour vers le corps de la police grand-ducale n'est plus possible.

Décision lourde de conséquence, c'est donc avec raison qu'une période probatoire de 6 mois est accordée au candidat. Il est également précisé que le changement vers l'IGP implique au moins une période de 10 ans à prestes auprès de la police avant d'envisager un changement d'administration. Ceci ne devrait alors intéresser que les candidats expérimentés. **(articles 21 et 22)**

L'IGP doit absolument jouir de ce principe d'indépendance qui seul sera la garantie pour cette dernière d'exécuter la mission qu'on attend de sa part. Cette indépendance aura un impact certain sur la qualité du travail au sein de la police, administration qu'elle est amenée à contrôler à plusieurs niveaux.

Les modes d'avancement, primes, avantages, départs à la retraite ou autres n'appellent pas de remarques particulières. Il suffit de souligner qu'il a été pensé à rendre cette unité attractive sans perte d'avantages pour les candidats intéressés à intégrer ce service. Ne pas le prévoir n'aurait pas permis de recruter du personnel qualifié et nécessaire à l'accomplissement des tâches à gérer. **(articles 23 à 25)**

Les conclusions à tirer sont les suivantes:

- Augmentation et amélioration des prérogatives et interventions de l'IGP afin de rapprocher de plus en plus la police et population en favorisant une atmosphère propice de confiance mutuelle.
- Analyse critique et indépendante de la façon de travailler de la police afin d'en améliorer constamment le fonctionnement dans le temps.
- Garantir l'indépendance de l'IGP au travers d'un texte et statut propre, de personnel définitivement affecté sans possibilité de retour vers les services de police et d'une direction neutre et indépendante afin d'assurer un fonctionnement optimal non sujet à critiques.

- Prévoir des conditions de primes, de pensions et d'avancement ne défavorisant pas les effectifs policiers voulant s'engager dans cette voie, garantissant ainsi une équipe impliquée et performante.

Luxembourg, le 14 décembre 2016

*Le Procureur Général  
d'Etat,*  
Martine SOLOVIEFF

*Le Procureur d'Etat  
de Diekirch,*  
Aloyse WEIRICH

*Le Procureur d'Etat adjoint  
de Luxembourg,*  
David LENTZ

\*

**AVIS DU PARQUET GENERAL ET  
DES PARQUETS DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH  
sur le projet de loi n° 7040  
(14.12.2016)**

Le Parquet Général ainsi que les Parquets de Luxembourg et de Diekirch approuvent entièrement l'initiative du Gouvernement de régler le statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale dans une loi spéciale propre à la police, partant de le séparer de celui de l'armée dont les missions sont différentes, d'adapter le régime disciplinaire du cadre policier aux exigences d'une procédure transparente, respectueuse des garanties dégagées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions administratives ainsi que des principes généraux de droit, de prévoir une procédure disciplinaire unique à diligenter par un organe indépendant et impartial, le département „instructions disciplinaires“ de l'Inspection générale de la police, ci-après l'IGP, et de rapprocher le plus possible la procédure disciplinaire du cadre policier de celle applicable aux fonctionnaires et employés publics, telle que celle-ci est régie par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ci-après la loi modifiée du 16 avril 1979.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit ainsi clairement le champ d'application de la nouvelle loi et prévoit à l'article 2 les dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 qui restent applicables au personnel du cadre policier et celles qui ne restent pas. L'article 2 est dès lors à approuver dans la mesure où il entend couper court à toute discussion sur l'application respective des lois en vigueur.

Le régime disciplinaire du cadre policier est ainsi régi par des dispositions complémentaires de la nouvelle loi et de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général, par opposition au personnel civil de la Police et au personnel de l'IGP qui restent soumis exclusivement aux prescriptions énoncées à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général.

**Principes de la discipline policière**

Les obligations et devoirs des policiers sont définis aux articles 3 à 10 du projet de loi.

Ces dispositions sont à approuver dans la mesure où la police est chargée de missions très différentes consistant d'une part, à assurer la sécurité intérieure et à maintenir l'ordre public et d'autre part, à exécuter des enquêtes judiciaires et à rassembler des éléments de preuve d'infractions à la demande des autorités judiciaires,

Comme les policiers sont ainsi amenés à exécuter des missions très diverses, le plus souvent délicates, entraînant l'usage de moyens de contrainte, partant des prérogatives de puissance publique, il est nécessaire de circonscrire avec le plus de précision possible les devoirs et obligations des policiers afin que ceux-ci puissent apprécier concrètement dans quelles hypothèses ils sont susceptibles de se voir reprocher des manquements à leurs devoirs statutaires et de se voir exposer à des sanctions disciplinaires.

Les missions de police administrative et de police judiciaire confiées à la police exigent que chaque policier exécute ses devoirs avec rigueur, sérieux et efficacité afin de veiller au mieux à la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publics ainsi qu'au bon aboutissement des enquêtes judiciaires, tout en respectant les libertés et les droits des particuliers qu'ils rencontrent dans le cadre de l'exécution de leurs tâches.

Les articles 3 à 10 du projet de loi disposent que les policiers doivent se conformer aux ordres reçus et les exécuter promptement et consciencieusement en les interprétant selon les intentions de l'auteur d'ordre, s'il y a urgence.

Ils prévoient les devoirs des supérieurs hiérarchiques qui ne donnent pas seulement des ordres, mais veillent également à leur bonne exécution. Ils décrivent le comportement adéquat des policiers, en imposant notamment au supérieur hiérarchique une obligation d'exemplarité et à tous les policiers un traitement des citoyens avec compréhension, prévenance et sans discrimination.

Ils règlent les relations des policiers entre eux en prévoyant qu'ils doivent se comporter avec dignité et civilité non seulement envers leurs supérieurs hiérarchiques, mais également envers leurs subordonnés et qui exigent des marques extérieures de respect entre policiers.

Ils règlent le secret professionnel des policiers, de même qu'ils définissent à l'article 9 le devoir de réserve des policiers en relation avec leurs préférences politiques.

Ainsi, les obligations des policiers résultant de leurs fonctions sont clairement définies et les manquements que ceux-ci sont susceptibles de commettre tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors de cet exercice proprement dit sont circonscrits avec la précision requise pour garantir que les policiers aient pleinement connaissance des exigences de leurs fonctions et que soit respecté le principe de la légalité des peines et de la prévisibilité des sanctions disciplinaires à prononcer en cas de violation des devoirs définis par la loi.

Le projet de loi prend soin de préciser au mieux les devoirs et obligations des policiers, précisant que les prescriptions applicables aux autres fonctionnaires en application des prescriptions énoncées aux articles 9, paragraphe 1<sup>er</sup> alinéa 2 et paragraphes 2 à 4, 10 paragraphe 1<sup>er</sup> et 11 paragraphe 1<sup>er</sup>, ne leur sont pas applicables.

Reste à soulever un point concernant les dispositions de l'article 3, paragraphe (2), alinéa 3 qui „interdit d'obéir à un ordre dont l'exécution constitue un crime ou un délit“, pour prévoir ensuite que „l'exécution d'un tel ordre n'engage toutefois la responsabilité disciplinaire de l'exécutant que si celui-ci a dû se rendre compte qu'en obéissant audit ordre il commettait un fait pénalement répressible“.

Comme la commission de tout crime ou délit exige un dol général, c'est-à-dire une volonté de l'auteur de commettre un acte prohibé par la loi pénale, la disposition précitée semble ambiguë.

L'article 9 de la loi modifiée du 16 avril 1979, applicable aux autres fonctionnaires fait état d'un ordre „entaché d'irrégularité“ ou dont „l'exécution peut entraîner des inconvénients graves“.

Comme ce libellé semble trop vague pour être appliqué au personnel du cadre policier dont la nature des missions souvent délicates exige une exécution prompte et consciencieuse des ordres reçus, la limitation à l'obligation d'obéissance hiérarchique pourrait être précisée dans le sens qu'il est interdit au policier „d'obéir à un ordre dont l'exécution est susceptible d'être qualifié de crime ou de délit au cas où il serait exécuté avec la volonté consciente d'enfreindre la loi pénale“.

### **Récompenses, sanctions disciplinaires et perte d'emploi**

Le régime des récompenses qui a été reformulé à l'article 11 ne comporte aucune observation particulière puisqu'il a été adapté pour faire abstraction des récompenses désuètes ainsi que de la possibilité d'un avancement hors cadre qui n'existe plus dans la fonction publique.

Les sanctions disciplinaires et la perte d'emploi sont prévues aux articles 12 à 14. Elles s'inspirent largement des dispositions prévues à l'article 44 de la loi modifiée du 16 avril 1979. Elles sont clairement définies quant à leurs effets, ce qui donne plus de sécurité juridique aux policiers concernés.

Pour couper court à toute discussion concernant l'application du principe du „ne bis in idem“, il est stipulé de façon expresse qu'un même fait peut donner lieu à la fois à une sanction disciplinaire, à une mesure conservatoire consistant en un éloignement temporaire de son lieu de travail et à une sanction pénale.

Cette disposition n'est que l'insertion dans la loi de l'autonomie du droit disciplinaire, la faute disciplinaire étant déterminée selon des critères qui diffèrent de ceux applicables en matière pénale pour établir le bien-fondé d'une infraction ou en matière conservatoire pour justifier un éloignement temporaire du lieu de travail.

Cette indépendance du droit disciplinaire fait qu'un même comportement ou acte peut constituer à la fois une infraction pénale et une faute disciplinaire, engendrant deux procédures distinctes, l'une

pénale ayant pour objet la répression dans l'intérêt de la société et de préservation de l'ordre public, alors que l'autre, disciplinaire, est appréciée exclusivement par rapport à l'intérêt de l'administration, à savoir la police, et à la préservation de son image et de sa crédibilité vis-à-vis des administrés.

La finalité des procédures est dès lors différente et la clarification à ce sujet du texte légal est à approuver.

La hiérarchie des sanctions disciplinaires, telle qu'énoncée à l'article 13, ne donne lieu à aucun commentaire particulier étant donné qu'il s'agit des mêmes sanctions que celles prévues pour les autres fonctionnaires à l'article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979, à l'exception de quelques adaptations en matière d'exécution de ces sanctions pour tenir compte du régime disciplinaire spécial applicable aux policiers qui ne sont pas susceptibles d'être soumis à un changement d'administration.

La perte de l'emploi du policier telle que régie à l'article 14 est alignée sur celle applicable aux autres fonctionnaires et définie à l'article 49 de la loi modifiée du 16 avril 1979.

### **Mesures conservatoires**

A côté de la suspension de l'exercice des fonctions de policier à proposer par le Directeur général de la police ou par l'IGP au cours de la procédure de l'instruction disciplinaire et à décider par le Ministre, le projet de loi entend innover en prévoyant la possibilité d'une mutation temporaire du policier à l'égard duquel est engagée une procédure disciplinaire ou pénale.

Cette mesure qui n'affecte aucunement la situation statutaire du policier, est à approuver quant à son principe puisqu'elle permet d'éloigner le policier temporairement de son service d'affectation sans qu'il soit nécessaire de prononcer la suspension du policier, c'est-à-dire une libération de son travail avec continuation dans de nombreux cas de sa rémunération.

Le policier reste ainsi affecté à son emploi, mais il est muté en vue de l'accomplissement d'autres tâches, son éloignement temporaire étant suffisant pour préserver les intérêts du service et les exigences des enquêtes disciplinaire ou pénale en cours. Sauf s'il y a péril en la demeure, le policier est toujours entendu en ses observations avant une telle décision de mutation.

La décision de suspension relève également de la compétence du Ministre sur proposition du Directeur général de la police ou de l'IGP. Les cas de suspension facultative et d'office sont définis de façon précise à l'article 16 et ne donnent pas lieu à des observations particulières.

### **Application des sanctions disciplinaires**

L'article 19 dispose à bon droit qu'une décision judiciaire intervenue sur l'action publique ne forme pas obstacle au prononcé de sanctions disciplinaires. Et il y est ajouté qu'en cas de poursuite devant une juridiction répressive, l'IGP ou le Conseil de discipline peut décider de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision définitive de la juridiction répressive.

Cette disposition diverge de celle prévue pour les autres fonctionnaires où, en cas de poursuite devant une juridiction répressive, le Conseil de discipline peut proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision définitive de la juridiction répressive.

Il semble adéquat que la suspension de la procédure disciplinaire peut être examinée par les deux organes de l'instruction disciplinaire, à savoir l'IGP et le Conseil de discipline, et ce notamment en tenant compte du fait qu'une instruction au niveau pénal et les mesures contraignantes de perquisition et de saisies possibles sont susceptibles d'apporter des éléments de preuve qui ne pourraient pas être dégagés par l'instruction disciplinaire.

Se pose toutefois la question si une telle suspension devrait pouvoir être décidée, sans aucune possibilité de recours, par chacun des deux organes disciplinaires ou s'il ne serait pas plus opportun que cette suspension serait proposée au Ministre et que celui-ci, en tant qu'organe à qui il appartient de prononcer la sanction disciplinaire, prendrait la décision de suspendre l'instruction ou de la faire continuer.

### **Procédure disciplinaire**

Il y a lieu d'approuver l'initiative de subordonner le prononcé de toute sanction disciplinaire d'un membre du cadre policier à une instruction à diligenter par un organe indépendant et impartial, doté

des pouvoirs nécessaires pour instruire à charge et à décharge un ou plusieurs actes commis par un policier en vue de rassembler le plus de données et de renseignements possibles pour permettre d'apprécier sur base d'un dossier complet si le policier a commis un manquement aux devoirs inhérents à ses fonctions.

Les organes de l'instruction disciplinaire sont l'IGP et le Conseil de discipline, le premier étant appelé à rassembler les preuves, le second à émettre un avis.

La saisine de l'IGP pour procéder à une instruction disciplinaire appartient exclusivement au Directeur général de la Police. Cette saisine est possible chaque fois que le Directeur général de la Police aura connaissance de faits faisant présumer qu'un policier a manqué à un devoir de ses fonctions.

Si le pouvoir de saisine en sa qualité de chef hiérarchique de tous les policiers est exclusif, les modes par lesquels le Directeur général de la Police reçoit connaissance d'actes critiquables, ne comportent aucune limite. Toute révélation d'un prétendu manquement d'un policier, quel que soit le moyen par lequel il est communiqué au Directeur général, pourra dès lors faire l'objet d'une instruction disciplinaire.

La procédure prévue à cet effet est transparente et garantit le respect des droits de défense et la présomption d'innocence du policier visé par l'instruction disciplinaire.

S'appliquent en partie les règles de procédure prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 et pour partie des règles spéciales instaurées par le projet de loi.

Ainsi, le policier est tout de suite informé par l'IGP des faits qui lui sont reprochés et de l'ouverture d'une instruction disciplinaire à ce sujet (art. 24, alinéa 2). Il est informé par l'IGP dès que l'instruction est terminée et il est alors en droit de prendre inspection du dossier et d'en obtenir copie (art. 27, alinéa 1).

Il peut, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 56, point 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 non applicable aux policiers, solliciter dans un délai de 10 jours un complément d'instruction, et au cas où l'IGP décide d'y procéder, de prendre inspection de ce complément et d'en obtenir copie (art. 27, alinéa 2).

La procédure suit son cours aussi bien devant l'IGP (art. 25) que devant le Conseil de discipline (art. 68 de la loi modifiée du 16 avril 1979), si le policier dûment informé fait défaut, c'est-à-dire s'il ne comparait pas devant l'IGP pour s'expliquer ou s'il opte de ne pas se présenter devant le Conseil de discipline, bien que dûment convoqué par ces organes disciplinaires.

Pour instruire l'affaire tant à charge qu'à décharge du policier, l'IGP peut convoquer, afin de l'entendre, toute personne dont elle estime l'audition nécessaire (art. 26, alinéa 2).

Il n'y est toutefois pas prévu que les témoins convoqués sont entendus sous la foi du serment, alors que tel est le cas des auditions des témoins par le Commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire des fonctionnaires de l'Etat en application de l'article 56, point 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979. Cette différence concernant l'audition des témoins par l'organe d'instruction, non autrement expliquée, ne semble pas être justifiée.

A défaut de disposition légale spéciale, l'audition des témoins devant l'IGP se fait par ailleurs hors la présence du policier suspecté d'avoir manqué à ses devoirs et celui-ci n'a ainsi à ce stade de la procédure pas le droit d'être confronté aux témoins convoqués par l'IGP, ni de leur faire poser des questions. N'y aurait-il pas lieu de prévoir qu'une telle confrontation pourrait être demandée en tant que complément d'instruction dans le cadre de l'article 27, alinéa 2, et que l'IGP devrait dans ces cas se prononcer sur la non-pertinence de cette mesure au cas où elle ne l'exécuterait pas?

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu, au cas où l'IGP déciderait de ne pas faire droit à un complément d'instruction sollicité par le policier, de conférer au Conseil de discipline, dans l'hypothèse où celui-ci était d'avis que ce complément d'instruction s'avérait néanmoins utile, le pouvoir de renvoyer le dossier devant l'IGP pour exécuter un complément?

En effet, certains devoirs d'instruction peuvent être exécutés plus facilement par l'IGP que par le Conseil de discipline, notamment celui consistant à se faire remettre différentes pièces par la police, le Conseil de discipline gardant toutefois les pouvoirs lui conférés à l'article 66 de la loi modifiée du 16 avril 1979 pour ordonner toutes mesures d'instruction complémentaire susceptibles d'éclairer les débats et déléguer l'un de ses membres pour l'exécuter.

La composition du Conseil tel que prévue à l'article 29 ne suscite pas de commentaires particuliers, sa composition étant par ailleurs variable puisqu'un de ses membres sera dans chaque affaire un policier relevant du même groupe de traitement que le policier comparaissant devant le Conseil de discipline.

Le secrétariat du Conseil de discipline, l'inscription des affaires et le délai de convocation sont régies par les articles 61, 62 et 63 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général.

L'article 33 prévoit que les convocations, notifications et citations relatives à la procédure sont faites par lettre recommandée conformément aux modalités prévues par le Code d'instruction criminelle pour les citations et notifications.

Or, le Code d'instruction criminelle prévoit aux articles 381 et suivants plusieurs procédés de citation et de notification (citation et notification par exploit d'huissier ou remise par un agent de la force publique), alors que l'article 386 prévoit les citations et notifications par voie postale. L'article 386 exige l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception au destinataire, de même qu'il est exigé que l'autorité requérante adresse en même temps, par lettre simple, une copie de l'acte au destinataire.

Il serait dès lors opportun de préciser si une citation ou notification en matière disciplinaire peut également être faite par un agent de police et si, en cas de notification par la voie postale, il suffit d'envoyer une lettre recommandée ou s'il faut, ce qui serait préférable pour prouver la réception effective par le destinataire, que l'envoi se fasse par un envoi recommandé avec accusé de réception et si cet envoi devra être doublé ou non par l'envoi d'un courrier simple.

Comme le Conseil de discipline n'émet qu'un avis et ne prononce pas de sanction, les audiences dudit Conseil ne sont pas publiques (art. 30).

S'il est évident tel que prévu à l'article 30 que le président dirige les débats, il faut s'interroger de la pertinence et de la nécessité des dispositions suivantes du même alinéa prévoyant que les membres du Conseil de discipline ont la faculté de faire poser des questions, de même que le policier comparaissant devant le Conseil de discipline et son défenseur.

En effet, les membres du Conseil de discipline devraient pouvoir poser directement leurs questions au policier ou à son défenseur.

Par contre, on voit mal à qui ces derniers pourraient faire poser des questions étant donné que seuls sont encore présents les membres du Conseil de discipline et on voit mal en quoi ceux-ci pourraient être questionnés par le policier ou son défenseur.

### **Recours – Révision**

Les dispositions énoncées à ces chapitres s'alignent très largement sur celles prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 et procèdent à l'uniformisation des délais y prévues, de sorte qu'elles n'appellent aucun commentaire particulier.

### **Prescription**

L'article 74 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général règle la question de la prescription de l'action disciplinaire étant donné qu'il n'est pas fait exception de cette disposition à l'article du projet de loi.

Or, l'article 74 tel qu'il est conçu à l'heure actuelle dispose que la prescription est interrompue par la saisine du commissaire du Gouvernement.

Il est dès lors proposé d'inscrire une disposition spéciale quant à la prescription de l'action disciplinaire dans le projet de loi, prévoyant que la prescription est interrompue par la saisine de l'IGP.

*Le Procureur Général  
d'Etat,*  
Martine SOLOVIEFF

*Le Procureur d'Etat près le  
Tribunal d'arrondissements  
de Luxembourg,*  
Jean-Paul FRISING

*Le Procureur d'Etat près le  
Tribunal d'arrondissements  
de Diekirch,*  
Aloyse WEIRICH

## AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(7.12.2016)

### AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE SUR LE PROJET DE LOI n° 7044

Ce projet de loi pose le cadre légal dans lequel doit travailler l'Inspection générale de la Police (ci-après l'IGP), décrit ses missions, ses moyens et son organisation et définit le personnel mis à sa disposition.

Une des raisons principales d'adapter le texte de base réglant le travail de l'IGP était la nécessité de renforcer l'indépendance de l'IGP vis-à-vis de la Police.

D'après le projet de loi l'IGP a pour mission de veiller à l'exécution des lois et règlements (contrôle de la légalité) et de rendre compte à l'autorité compétente des manquements et des problèmes de fonctionnement qui parviennent à sa connaissance. L'IGP procède à des études et des audits sur la qualité du travail de la Police et elle renseigne le Ministre de manière permanente sur le fonctionnement effectif de la Police (observatoire du travail de la police).

Les membres de l'IGP qui ont la qualité d'officier de police judiciaire peuvent être chargés par les autorités judiciaires d'enquêtes portant sur des faits délictuels ou criminels commis par un ou plusieurs membres de la police.

Les nouvelles missions qui sont confiées à l'IGP consistent dans l'attribution des enquêtes disciplinaires relatives au statut disciplinaire du personnel du cadre policier et dans la médiation, à savoir dans la tentative de régler, avec l'accord du Directeur général de la police, des différends survenus entre un citoyen et un membre de la police ou entre des membres de la police, qui paraissent pouvoir être aplanis par cette voie.

Enfin l'IGP répond à toute demande d'avis émanant soit du Ministre de tutelle, soit du Ministre de la Justice, soit du Procureur général d'Etat, chaque fois dans le cadre de leurs attributions respectives.

Les missions ainsi déléguées à l'IGP sont définies dans le chapitre 2 du susdit projet de loi et n'appellent pas d'autres commentaires de la part de la Cour Supérieure de Justice. Il s'agit en effet d'un large éventail de missions qui nécessite un personnel qualifié et en nombre suffisant pour accomplir correctement toutes ces tâches. Le rôle principal de l'IGP consiste dans la recherche permanente d'améliorer le fonctionnement de la Police et de garantir dans la mesure du possible un fonctionnement irréprochable de la Police.

Pour augmenter l'indépendance de l'IGP vis-à-vis de la Police, le projet de loi propose

- 1) de placer l'IGP sous l'autorité directe du ministre ayant la Police et l'Inspection générale de la Police dans ses attributions, et
- 2) de prendre différentes mesures concernant la direction et le personnel de l'IGP.

*ad 1)*

Le fait de placer l'IGP sous la tutelle du membre du Gouvernement qui a la Police et l'IGP dans ses attributions est motivé par le fait qu'il serait dans l'intérêt de l'effectivité du contrôle exercé par l'IGP, que le ministre auquel l'IGP est tenue de rapporter ait également autorité sur l'organe contrôlé et puisse ainsi prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements ou améliorer l'efficacité du service.

Si l'on peut comprendre cette façon de voir, force est de constater que cette solution ne garantit guère une meilleure indépendance de l'IGP vis-à-vis de la Police.

Pour améliorer cette indépendance, on aurait pu s'imaginer de séparer ces compétences ministérielles et de placer l'IGP soit sous l'autorité du Ministre de la justice, soit sous l'autorité du Ministre de la fonction publique.

Il est évident qu'il est dans l'intérêt de l'indépendance de l'IGP qu'elle ne constitue pas un service de la police, travaillant sous l'autorité directe de la direction générale de la police.

De toute façon, en cas de différences de vue entre les recommandations exprimées par l'IGP et la direction générale de la Police, il appartient aux instances politiques de faire les arbitrages nécessaires,

qui ne peuvent être mis en oeuvre que par la Direction générale de la Police ou par le Ministre ayant dans ses attributions la Police grand-ducale.

*ad 2)*

Recruter l'Inspecteur général de la Police parmi les magistrats ayant une ancienneté d'au moins quinze années et l'Inspecteur général adjoint parmi les cadres de la police du groupe de traitement A1 ayant une expérience professionnelle d'au moins quinze années constitue une très bonne mesure qui garantit une grande indépendance, combinée avec une profonde connaissance du travail de la Police. La Cour Supérieure de Justice ne peut qu'adhérer à cet organigramme à la tête de l'IGP. La formation juridique et l'indépendance d'esprit d'un magistrat expérimenté et son regard extérieur sur le travail de la police, combinés avec le savoir et le vécu d'un policier expérimenté sont un gage d'efficacité et d'indépendance du travail fourni par l'IGP.

La question du statut dudit magistrat qui devient Inspecteur général de la Police intéresse tout particulièrement la Cour Supérieure de Justice. Cette question a été réglée d'une manière satisfaisante par la loi du 23 juillet 2015 concernant le dispositif du reclassement interne et externe (Mém. A n° 142 du 24 juillet 2015 page 2942) en permettant au fonctionnaire qui, avant sa nomination à une fonction dirigeante, relevait de la magistrature, d'obtenir à nouveau une nomination comme magistrat dans son ordre d'origine et au grade et à la fonction qu'il occupait à son départ.

En dernier lieu le projet de loi accorde à tous les membres enquêteurs de l'IGP, recrutés dans la police, la fonction d'officier de police judiciaire et interdit leur réintégration dans le cadre de la police.

Si l'on veut que les enquêtes dirigées contre des policiers soupçonnés d'avoir commis des infractions soient faites de la manière la plus indépendante possible, il est souhaitable que les enquêteurs de l'IGP, n'aient plus besoin dans l'intérêt de leur carrière professionnelle de devoir retourner dans le cadre policier, mais puissent faire un changement de carrière vers une autre administration.

Cette impossibilité d'un retour dans les rangs de la police augmente l'indépendance des enquêteurs de l'IGP dans l'accomplissement de leurs missions. La Cour Supérieure de Justice se rallie à cette proposition du projet de loi.

Les dispositions relatives au personnel, à son recrutement, à son nombre, à ses grades et à ses possibilités d'avancement n'appellent de la part de la Cour Supérieure de Justice pas d'autres commentaires.

Est joint au projet de loi un projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police qui prévoit des dispositions spécifiques relatives aux différentes missions de l'IGP, à savoir le mode de saisine de l'IGP, les moyens de l'IGP pour effectuer leurs différentes missions, qui sont le contrôle de légalité, le contrôle-qualité et la médiation. Ces dispositions réglementaires sont parfaitement adaptées et la Cour Supérieure de Justice se rallie encore aux propositions contenues dans ledit projet de règlement grand-ducal.

\*

### **AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE SUR LE PROJET DE LOI n° 7045**

Le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale (ci-après: la Police) définit le cadre légal de l'organisation de la Police.

Les missions confiées à la Police sont des missions de police administrative, des missions de police judiciaire et quelques autres missions.

Dans le cadre de sa mission de police administrative, il est dit que la Police veille au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et règlements, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens.

La Police se voit ainsi accorder le droit d'établir un périmètre de sécurité avec interdiction d'y pénétrer, s'il existe un danger grave, imminent et concret pour l'ordre public ou si les services de Police ou les services de secours risquent d'être entravés en ces lieux.

Parmi les missions de police administrative figurent le droit de procéder à des contrôles d'identités, à des fouilles de véhicules, à des fouilles de bâtiments habités ou abandonnés, à la fermeture provisoire

d'établissements commerciaux, à des mises en détention administrative et à des saisies administratives.

La distinction entre police administrative et police judiciaire a toujours été délicate, ne serait-ce que parce que les limites entre police administrative et police judiciaire sont fluctuantes: un acte qui, a priori, relève de la police administrative peut se transformer en acte de police judiciaire, dès qu'une infraction est constatée. La difficulté d'opérer une distinction nette entre police administrative et police judiciaire sous-tendait déjà le projet de loi devenu par la suite la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police (il est renvoyé à ce sujet aux travaux parlementaires n° 4437).

En spécifiant, dans le projet de loi sous avis, les missions de police administrative, la problématique de la distinction entre police administrative et police judiciaire n'est cependant pas résolue, elle est simplement déplacée, pour se focaliser désormais sur la notion d'„ordre public“.

La définition des „officiers de police administrative“ (OPA) n'est qu'une illustration de la difficulté de cerner la distinction entre police administrative et police judiciaire. L'article 9 du projet de loi sous avis rattache cette qualité à la catégorisation de traitement du personnel policier. Comment le citoyen saura-t-il s'il est en présence d'un officier de police administrative, alors pourtant que certaines mesures de police administrative sont réservées par la loi en projet aux officiers de police administrative? En principe l'acte posé devrait par lui-même faire preuve de sa régularité. La définition proposée des OPA risque de ne pas permettre dans tous les cas le constat immédiat de la qualité requise.

Les missions de police administrative que le projet de loi sous avis entend régler ne sont pas non plus sans susciter certaines observations:

- Le contrôle d'identité (article 12) est susceptible de soulever des questions, notamment au regard de l'article 12 de la Constitution garantissant la liberté individuelle. Les contrôles d'identité, décidés par le ministre, peuvent être prolongés par le Gouvernement en conseil (qui en fixe „la durée maximale“), et la loi en projet prévoit également que ce prolongement est renouvelable. Ces dispositions, en ce qu'elles abandonnent au ministre et au Gouvernement en conseil, aussi bien l'application (sur base de critères flous „afin d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du Grand-Duché“) que la durée d'application des mesures peut apparaître comme discutable. Même si la mesure (contrôle d'identité) n'est en elle-même pas coercitive, elle peut cependant donner lieu à une mesure coercitive (rétention jusqu'à un maximum de 4 heures pour établir l'identité, en cas de refus de révéler son identité, de même qu'en cas d'impossibilité de révéler son identité).
- La même remarque que ci-dessus vaut pour les fouilles de véhicules décidées par le ministre (article 14).
- La fermeture provisoire d'établissements commerciaux (article 18) peut soulever des interrogations au sujet de la liberté du commerce garantie par l'article 11 de la Constitution. Le texte proposé n'est pas clair, s'agissant des conditions d'application y posées („agissements qui trouvent leur source dans cet établissement ou qui sont en relation avec son exploitation“).
- Le texte régissant les saisies administratives se caractérise en partie également par son flou (dans la mesure où il prévoit que la saisie administrative peut se faire si les objets, substances et animaux „compromettent l'ordre public“, le texte disposant ensuite que la soustraction de ces objets, substances ou animaux à la libre disposition de leur propriétaire ou détenteur peut se faire „aussi longtemps que les nécessités du maintien de l'ordre public l'exigent et lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace).

Face à la multiplication des termes utilisés („compromettre l'ordre public“, „exigences du maintien de l'ordre public“, „trouble“), la question se pose à quelles conditions est en définitive subordonnée cette mesure.

Se pose finalement la question du contrôle juridictionnel de ces mesures de police administrative, étant précisé que traditionnellement les juridictions judiciaires sont le garant des droits fondamentaux. Il faudrait éviter également qu'en cas de mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux de ses services, une discussion s'installe quant à la compétence des juridictions judiciaires de connaître, dans le cadre d'une demande en indemnisation, de la légalité d'une mesure de police administrative, non querellée devant les juridictions administratives. Il ne s'agit pas d'un problème théorique, mais d'un problème bien réel, notamment dans le contexte de saisies administratives ou de fermetures provisoires d'établissements commerciaux. Enfin, il y aurait lieu d'éviter des chevauchements de compétences, dans l'hypothèse à une mesure, a priori de police administrative, se meut en mesure de police judiciaire.

Sous le chapitre 2 du titre II le projet de loi traite des missions de police judiciaire confiées à la Police.

La définition de l'officier de police judiciaire figurant à l'article 23 du projet suscite les mêmes observations que la définition de l'officier de police administrative.

Les dispositions du chapitre 3 du titre II, et les dispositions des titres III, IV et V du projet sous avis reprennent en substance, en les adaptant sur certains points, les dispositions de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. La Cour n'entend pas approfondir l'examen de ces dispositions, pas plus que l'examen des dispositions ayant trait à l'organisation de la Police grand-ducale.

Luxembourg, le 7 décembre 2016

