

N° 8513

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;

2° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES

(16.07.2025)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : Mme Stéphanie WEYDERT, Présidente ; M. Laurent MOSAR, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Dan BIANCALANA, Mme Taina BOFFERDING, M. Emile EICHER, M. Luc EMERING, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Marc LIES, Mme Lydie POLFER, M. Meris SEHOVIC, M. Tom WEIDIG, Membres.

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 18 mars 2025 par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des textes coordonnés, par extraits, des deux lois que le projet de loi entend modifier, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – *Nohaltegkeetscheck* » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 27 mars 2025.

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures lors de sa réunion du 27 mars 2025. À cette même occasion, la commission a désigné Monsieur Laurent Mosar Rapporteur du projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 13 mai 2025.

La commission a examiné l'avis du Conseil d'État lors de sa réunion du 21 mai 2025.

Le projet de loi a fait l'objet d'un amendement parlementaire le 4 juin 2025.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises date du 16 juin 2025.

L'avis du Parquet général date du 27 juin 2025.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 1^{er} juillet 2025.

La commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État, l'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises ainsi que l'avis du Parquet général lors de sa réunion du 16 juillet 2025.

La commission adopté le présent rapport lors de la même réunion du 16 juillet 2025.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif principal d'introduire une unité de police locale afin de renforcer la proximité de la police avec les citoyens et d'assurer un travail de prévention sur le terrain. Cette approche a été l'une des priorités du Gouvernement dans son programme pour 2023 à 2028 : « La proximité de la police avec les citoyens sera renforcée dans le but d'assurer un travail de prévention sur le terrain. Dans ce cadre, une unité de police locale sera constituée au sein du corps actuel de la Police grand-ducale, placée sous la direction du bourgmestre dans le cadre de ses missions d'ordre public (tranquillité publique, sécurité publique et salubrité publique) (...) ». Cependant, en fin de compte, l'unité de police locale n'est pas placée sous l'autorité des autorités communales, ni du collège des bourgmestre et échevins, ni du bourgmestre.

Le Gouvernement entend légiférer afin de donner une consécration législative au projet pilote d'unité de police locale mené depuis le 1er juillet 2024 sur le territoire des villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette. Un premier bilan des projets pilotes a été présenté aux membres de la Commission des Affaires intérieures : la présence policière et le nombre de contrôles ont pu être augmentés de manière substantielle, permettant ainsi d'accorder une plus grande importance au travail de proximité de la Police grand-ducale. Le projet a également permis d'améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens, et tous les acteurs impliqués ont émis un avis favorable.

En général, il s'agit d'améliorer le sentiment de sécurité au sein de la population, et ce à travers le principe des « 4P – personnel, présence, proximité et prévention », principes introduits dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La notion de « proximité » ne figure d'ailleurs actuellement plus dans la loi ; c'est pourquoi le Gouvernement entend y remédier et rétablir ce lien entre la Police et le terrain, notamment en tenant compte de l'évolution de la criminalité et des avancées technologiques.

Lors de la réforme de la police, de telles craintes avaient été émises mais n'avaient pas été prises en compte. Cependant, un audit de l'Inspection générale de la Police vient confirmer ces craintes. Il a ainsi été constaté que les agents de police sont occupés à 80 %-90 % par des interventions et du travail administratif, ce qui limite leur disponibilité pour le travail de proximité et de prévention. Ainsi, l'unité de police locale aura pour tâche principale d'assurer la sécurité des citoyens et de prévenir les incidents en assurant une présence policière visible dans des endroits stratégiques définis à l'avance.

En plus de l'introduction de l'unité de police locale, le projet de loi entend également modifier l'organisation de la Police afin d'accorder la qualité d'officier de police judiciaire à un plus grand nombre de membres du cadre civil de la Police grand-ducale. Ainsi, cette qualité ne sera plus réservée uniquement au personnel du cadre civil affecté depuis au moins deux années auprès du Service de police judiciaire. De cette manière, le besoin croissant d'OPJ pourra être comblé.

Concernant l'organisation, la direction logistique et la direction technologies policières seront transférées de la Direction centrale ressources et compétences à la Direction centrale stratégie et performance. Cette démarche vise à améliorer la planification interne et s'inscrit dans le cadre des trois piliers : personnel renforcé – équipement moderne – infrastructures

modernes. Par ailleurs, la fonction de secrétaire général de la Police grand-ducale sera renforcée et portée au niveau de la fonction du directeur central de la Police.

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 13 mai 2025, le Conseil d'État est en mesure d'approuver le texte proposé et salue le fait que l'unité de police locale n'est plus, comme envisagé dans le programme gouvernemental, placée sous l'autorité communale. Il formule cependant une opposition formelle à l'article 3 du projet, qu'il juge contraire à l'article 92 de la Constitution.

Dans son avis complémentaire du 1^{er} juillet 2025 et à la suite d'un amendement parlementaire, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

IV. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Dans son avis du 16 juin 2025, le SYVICOL approuve généralement le projet de loi, tout en émettant quelques observations. Il regrette que la création d'une unité de police locale incombe uniquement au Directeur général de la Police. Il demande également des critères plus précis pour la création d'une telle unité. Des précisions sont aussi requises quant aux devoirs et spécificités de l'unité de police locale. En outre, les auteurs demandent que les communes soient davantage impliquées dans le processus de décision visant à créer ou non une unité de police locale.

V. AVIS DU PARQUET GENERAL

Dans son avis du 27 juin 2025, le Parquet général prend note de l'amendement parlementaire et est en mesure d'en donner un avis favorable.

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation générale

Suite aux observations légistiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 13 mai 2025, la commission a procédé à une adaptation de l'intitulé et à une restructuration du texte du projet de loi dans le cadre de l'amendement parlementaire du 4 juin 2025.

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi, modifie l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018, en incluant aux missions de la Police grand-ducale celle d'exercer un service de proximité « en veillant à maintenir la prévention et à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ».

Dans son avis du 13 mai 2025, le Conseil d'État relève que si la notion de « proximité », dans le sens d'une proximité géographique du citoyen a bien disparue de la loi régissant actuellement la Police grand-ducale, il n'en est pas ainsi dans le sens de la proximité de la Police du citoyen dans l'exercice de son action. Ainsi, la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit, en son article 2, alinéa 2, que « [l]a Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. [...] ». La Haute Corporation relève encore que la mission de la police de proximité constituerait, selon le texte du projet de loi, une mission de police administrative,

qui fait partiellement double emploi avec la seconde phrase du même alinéa, qui prévoit que la Police « agit par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives ».

En outre, le Conseil d'État se doit de rappeler que, dans son avis du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi n° 7045, devenu la loi précitée du 18 juillet 2018, ce texte « énonce des évidences et est dépourvu de toute valeur normative », de sorte qu'il en proposa l'abandon pour être « juridiquement superflu ». Il s'ensuit, selon le Conseil d'État, que le texte proposé est tout aussi superfétatoire du point de vue juridique que celui précité. Il appartient d'ores et déjà aux organes directeurs de la Police, soutenus par les autorités politiques compétentes, d'organiser les services de la Police de façon à leur permettre l'exécution des obligations mises à sa charge par la loi et notamment d'offrir les services de proximité requis par les situations locales respectives.

Les auteurs du projet de loi souhaitent maintenir la disposition en question, renvoyant à la conclusion du rapport d'audit de l'Inspection générale de la Police portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale¹ selon laquelle la présence policière et le manque d'actions préventives sont en déclin depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, selon les policiers interrogés dans le cadre dudit audit, le rapport entre les interventions d'urgence (représentant environ 80% de la charge de travail des agents de terrain) et les tâches de présence policière et de prévention (représentant environ 20% de la charge de travail des mêmes agents) est clairement en déséquilibre. Ainsi, les auteurs du projet de loi estiment que la réintégration de la notion de « proximité » dans la loi précitée du 18 juillet 2018 est nécessaire afin de renforcer le lien entre la Police grand-ducale et la population, en mettant l'accent sur un service plus intégré, la sécurité des citoyens et la prévention des incidents.

L'article 1^{er}, point 2^o, vise à compléter l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui définit les titulaires de la qualité d'officier de police judiciaire (ci-après « OPJ ») et plus particulièrement son alinéa 2, point 3^o, attribuant cette qualité à certains membres du cadre civil de la Police grand-ducale. Actuellement, cette qualité est réservée, sous les conditions prévues par la loi, aux membres de ce cadre affectés au Service de police judiciaire. Selon les auteurs du projet de loi, certains services « qui ont principalement des missions purement administratives, peuvent être appelés à accomplir des missions de police judiciaire ». Or, à l'heure actuelle, les membres du cadre civil affectés auprès de ces services ne peuvent poser des actes d'OPJ, de telle sorte que des membres du cadre policier ayant la qualité d'OPJ doivent être mobilisés à cette fin.

Le Conseil d'État note que, bien que le commentaire de la disposition en question indique que, « afin d'éviter des abus », la qualité d'OPJ ne pourrait être accordée qu'à des agents civils « exerçant exclusivement des missions de police judiciaire » ; le texte proposé ne contient pas cette précision. Il se borne en effet à remplacer les termes de « au Service de police judiciaire » par ceux de « au sein de la Police », pour autoriser le ministre à conférer la qualité d'OPJ à ceux qui sont « appelés à exercer des missions de police judiciaire », sans indiquer l'exclusivité annoncée au commentaire. Si l'ajout du bout de phrase « sur proposition du directeur général de la Police » a pour finalité d'introduire une telle limite, cette modification aura toutefois pour effet, pour le Service de police judiciaire, de limiter le cercle des personnes éligibles à celles proposées par ledit directeur général.

Le Conseil d'État propose ainsi de distinguer entre le Service de police judiciaire et les autres services spécialisés ainsi que d'inclure la précision selon laquelle la qualité d'OPJ ne peut uniquement être attribuée aux membres du cadre civil de la Police grand-ducale exerçant exclusivement des missions de police judiciaire.

¹ Rapport d'audit portant sur l'impact de la réorganisation territoriale survenue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

La commission décide de maintenir la teneur initiale de la disposition en question, estimant, premièrement, qu'il appartient justement au chef d'administration d'organiser les unités organisationnelles de son administration (comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis du 13 mai 2025 à l'endroit de ses observations relatives à l'article 4 du projet de loi initial). Ainsi, la formulation selon laquelle le membre du cadre civil est proposé par le directeur général de la Police garde tout son sens. Deuxièmement, la commission estime que l'insertion du qualificatif de l'exclusivité au niveau de l'exercice des missions de police judiciaire ne semble pas appropriée, étant donné qu'il ne peut être exclu que la personne concernée n'exerce, ne serait-ce qu'occasionnellement, une autre mission. Il est précisé que la qualité d'OPJ ne pourra être attribuée qu'à des personnes dont le travail justifie l'attribution de cette qualité. Il importe également de noter que la décision appartient en définitive au ministre ayant la Justice dans ses attributions.

L'article 1^{er}, point 3^o, vise à compléter l'article 45 de la loi précitée du 18 juillet 2018 par un paragraphe 4 nouveau.

Dans son avis du 13 mai 2025, le Conseil d'État formule une opposition formelle à l'égard de l'article 3 initial du projet de loi (devenu l'article 1^{er}, point 3^o, après la restructuration des articles opérée dans le cadre de l'amendement parlementaire du 4 juin 2025) qui prévoyait que « [l]e secrétaire général est nommé par le Grand-Duc sur proposition du ministre ». Relevé que les affaires à soumettre au Grand-Duc sont réglées par l'article 10 du règlement interne du Gouvernement qui dispose notamment que « [s]ont délibérées en Conseil [...] les affaires à soumettre à la signature du Grand-Duc, à l'exception des actes relatifs à l'exercice des droits régaliens », le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition en question pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution.

La commission procède, *via* l'amendement unique du 4 juin 2025, à la suppression de l'indication selon laquelle la nomination du secrétaire général par le Grand-Duc se fait « sur proposition du ministre ». Pour éviter qu'une modification du règlement interne du Gouvernement ait pour conséquence que la procédure indiquée à l'article 45 de la loi précitée du 18 juillet 2018 ne corresponde plus à la procédure arrêtée, il a toutefois été choisi de ne pas indiquer l'autorité qui procède à la proposition dans le texte de la loi en projet.

Dans son avis complémentaire du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État marque son accord avec cette suppression et lève l'opposition formelle formulée à cet égard.

L'article 1^{er}, point 4^o, complète l'article 47 de la loi précitée du 18 juillet 2018, consacré à la direction centrale police administrative, en précisant à l'alinéa 2, point 2^o, que chaque commissariat de police peut, « par décision du directeur général, comporter une unité de police locale », ce qui, selon ses auteurs, « vise à ancrer l'unité de police locale dans la loi ».

Pour la sensibilité politique *déi gréng*, il aurait été judicieux de définir dans le texte de la loi en projet les missions de l'unité de police locale et de préciser les critères sur base desquels une telle unité peut être déployée. La commission décide toutefois de ne pas apporter des précisions supplémentaires au texte de la loi en projet. Premièrement, elle juge qu'il n'est pas opportun de définir précisément les missions de cette nouvelle unité de police dans la loi précitée du 18 juillet 2018, étant donné que les missions des autres unités et services de la Police grand-ducale ne sont pas énumérées dans le texte de ladite loi. Deuxièmement, il est souligné que la loi précitée du 18 juillet 2018 ne contient pas de disposition précisant les critères pris en compte dans le cadre de la création de commissariats de police sur le territoire des communes. Considérant qu'une unité de police locale sera créée au sein d'un commissariat de police, la commission estime qu'il n'est pas opportun d'inscrire dans la loi précitée du 18 juillet 2018 les critères sur base desquels le directeur général de la Police décide de la création d'une telle unité.

L'article 1^{er}, point 5°, modifie l'article 49 de la loi précitée du 18 juillet 2018 afin d'optimiser la gestion des ressources humaines, y compris du volet financier par la direction centrale ressources et compétences de la Police grand-ducale. Cette modification fait suite aux recrutements consécutifs de la Police et vise à accorder une importance particulière au volet des ressources humaines. Le point 5° n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

L'article 1^{er}, point 6°, propose de regrouper les directions techniques sous une même direction centrale, en l'espèce la direction centrale stratégie et performance, afin de rendre la gestion du matériel, des systèmes d'information et des autres équipements techniques au sein de la Police plus efficiente. Ce regroupement permet également de supprimer la référence à la « Cellule stratégie des technologies de l'information et de la communication » qui peut continuer à exister sans référence légale spécifique. Le point 6° n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 fait suite à la modification introduite par l'article 1^{er}, point 3°, du projet de loi, et vise à élever la fonction du secrétaire général de la Police au même niveau que la fonction de directeur central de la Police en ajoutant la fonction de secrétaire général de la Police parmi les fonctions classées au grade F16 de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières.

VII. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8513 dans la teneur qui suit :

Projet de loi

modifiant :

1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;

2° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifiée comme suit :

- 1° À l'article 2, alinéa 2, est ajoutée à la suite de la première phrase la phrase suivante :
« Elle exerce un service de proximité en veillant à maintenir la prévention et à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. ».
- 2° À l'article 17, alinéa 2, point 3°, première phrase, les termes « au Service de police judiciaire » sont remplacés par les termes « au sein de la Police » et les termes «, sur proposition du directeur général de la Police, » sont insérés entre les termes « dans ses attributions » et « après avoir suivi ».
- 3° L'article 45 est modifié comme suit :
 - a) Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, les termes «, ayant au moins dix années d'expérience professionnelle au sein du groupe de traitement A1 du cadre policier ou civil de la Police » sont insérés après les termes « secrétaire général » ;
 - b) Au paragraphe 3, les termes « Le secrétariat général visé au paragraphe 1^{er} alinéa 2 et » sont supprimés et le terme « les » prend une majuscule ;
 - c) À la suite du paragraphe 3, il est ajouté un paragraphe 4 nouveau, libellé comme

suit : « (4) Le secrétaire général est nommé par le Grand-Duc. ».

4° À l'article 47, alinéa 2, point 2°, les termes « qui, par décision du directeur général, peuvent comporter une unité de police locale » sont insérés après les termes « des commissariats de police ».

5° L'article 49 est modifié comme suit :

- a) Au point 3°, le point-virgule est remplacé par un point final ;
- b) Les points 4° et 5° sont supprimés.

6° L'article 50 est modifié comme suit :

- a) Le point 4° est remplacé comme suit :
« 4° une direction logistique ; » ;
- b) À la suite du point 4°, il est inséré un point 5° nouveau, libellé comme suit :
« 5° une direction technologies policières. »

Art. 2. La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit :

1° À l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 2°, alinéa 1^{er}, les termes « de secrétaire général de la Police, » sont insérés entre les termes « de directeur central de la Police, » et les termes « de chef d'état-major adjoint de l'Armée » ;

2° À l'annexe A, point III intitulé « Armée, Police et Inspection générale de la Police », dans la colonne « Fonction », à la ligne correspondant au grade F16 de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, les termes « secrétaire général de la police, » sont insérés entre les termes « directeur central de la police, » et les termes « chef d'état-major adjoint de l'armée ».

* * *

Luxembourg, le 16 juillet 2025

La Présidente,
Stéphanie WEYDERT

Le Rapporteur,
Laurent MOSAR