



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

MW/PR

P.V. FRP 09

Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2016

Ordre du jour :

7045 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

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, Mme Taina Bofferding (en rempl. de M. Alex Bodry), Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Alexander Krieps

Mme Martine Schmit, M. Christian Gatti, Premier Commissaire divisionnaire, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police grand-ducale :

M. Philippe Schrantz, Directeur général, M. Donat Donven, Directeur général adjoint, M. Alain Engelhardt, Premier Commissaire divisionnaire, Mme Lisa Petry, Commissaire principal

M. Bob Gengler, M. Carlo Assa, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Tania Ney, Magistrat détaché auprès du Ministère de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, M. Gusty Graas

*

Présidence : Mme Claudia Dall'Agnol, Présidente de la Commission

*

Avant de présenter la réforme article par article, Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale rappelle que certains éléments de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police sont maintenus, puisqu'il s'agit de grands principes qui restent valables pour la réforme proposée.

L'orateur souligne une fois de plus que le projet de réforme représente un bon compromis. Il est le résultat de travaux qui s'étendaient sur deux années, en tenant compte dans la mesure du possible de toutes les considérations émises. Les avis des différentes représentations professionnelles étant en train d'arriver, il faut être conscient que la reprise d'un seul point d'un de ces avis, lesquels remettent en discussion ce qui a été retenu au bout des longs travaux, risque de compliquer la réforme et d'empêcher d'avoir à nouveau un tout. En effet, les revendications des différentes représentations professionnelles ne coïncident pas toujours.

Titre I – Dispositions générales

Article 1^{er}

Cet article reprend des principes retenus dans la loi précitée du 31 mai 1999 en conformité avec la Constitution, en insistant sur l'appartenance de la Police à la force publique.

De manière générale, un membre du groupe parlementaire CSV rend attentif à l'importance de distinguer entre les notions de sécurité publique et d'ordre public. En effet, d'un côté, s'agissant de la police administrative, un acte destiné à sauvegarder l'ordre public, tel le contrôle d'un chantier et la verbalisation en cas de non-respect de l'autorisation de construire, n'affecte pas la sécurité publique proprement dite (sauf évidemment en cas de danger émanant de la construction). De l'autre côté, la sécurité publique fait partie des missions de police, tant administrative que judiciaire. Les articles 1^{er} et 8 précisent que la Police veille notamment au maintien de l'ordre public, alors que l'article 20 mentionne expressément les deux notions dans son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} comme suit : « La Police peut procéder à la mise en détention administrative d'une personne majeure qui compromet l'ordre ou la sécurité publics ou qui constitue (...) ». ».

L'orateur se rallie à l'ACSP¹ qui, dans son avis du 5 octobre 2016, regrette à l'endroit des articles 8, 20 et 21 du projet de loi l'absence d'une définition claire de l'« ordre public ». L'ACSP rappelle que « Cette notion est le noyau des missions qu'on appelle « missions de police administrative » qui forment pour une bonne partie le quotidien des policiers. De part cette importance, il n'est pas suffisant que cette notion ne dévoile sa nature qu'au sein du commentaire des articles. ». L'ACSP propose dès lors d'ajouter à l'article 8 la définition jurisprudentielle de l'ordre public, à savoir : « la notion d'ordre public comprend la tranquillité publique, la sécurité publique et la salubrité publique ».

Monsieur le Directeur général indique que l'article 1^{er} du projet de loi est identique à l'article 1^{er} de la loi précitée du 31 mai 1999. La notion visée dans le cadre des missions de la Police est celle de l'ordre public.

Pour le même député, il importe d'inscrire également la notion de sécurité publique dans la loi, puisque les trois éléments constitutifs de l'ordre public sont des notions juridiques

¹ Association professionnelle du Cadre Supérieur de la Police grand-ducale

distinctes. Il est tout aussi important pour les citoyens de comprendre par le texte de loi que la Police a pour mission de leur procurer un sentiment de sécurité.

Article 2

Tout comme la loi précitée du 31 mai 1999, le projet de loi précise le ministre duquel relève la Police, sachant que celle-ci interagit également dans des domaines déterminés avec d'autres autorités dont elle relève alors aussi (autorités judiciaires, autorités administratives).

Article 3

Cet article a pour objet de protéger l'emblème, l'uniforme et la carte de service de la Police. Ce domaine avait été réglé par règlement grand-ducal jusqu'en 1999, un nouveau règlement n'ayant pas été pris suite à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 31 mai 1999. La Police étant en train de mettre en place une nouvelle « corporate identity », un projet de règlement grand-ducal sera élaboré par la suite.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositions s'appliquant spécialement à la Police en la matière. Celle-ci est réglée de manière générale par le Code pénal dans son Livre II, Titre III, chapitre VI intitulé « De l'usurpation de fonctions, de titres ou de nom » (articles 227 à 232*bis* du Code pénal).

Des précisions sur des modifications ne peuvent pas être données à ce stade, seuls les domaines concernés ont été déterminés : l'emblème, l'affichage sur les véhicules et les locaux et éventuellement l'entête du papier à lettres. L'élaboration d'idées de modernisation fera l'objet d'un appel d'offres.

Titre II - Missions

Article 4

Cet article qui dispose que « La Police accomplit ses missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par la loi. » ne donne pas lieu à observation.

Article 5

La notion de proximité est institutionnalisée. Désormais, tous les membres du cadre policier exercent la proximité, la distinction entre commissariats de proximité et commissariats d'intervention étant abolie.

Article 6

Ce texte reprend celui de l'article 32, alinéa 2 de la loi précitée du 31 mai 1999 qui dispose que la Police exerce ses missions sous la direction des supérieurs hiérarchiques.

Chapitre 1 – Missions de police administrative

Articles 7 à 10

La police administrative comprend, d'une part, des mesures préventives pour empêcher qu'une infraction soit commise et, d'autre part, des mesures pour rétablir l'ordre public. La législation en vigueur ne confère que très peu de moyens à la Police pour agir de manière préventive. Tel est le cas par exemple à l'occasion d'un match de football, à l'occasion duquel il faut s'attendre à des troubles. Le projet de loi prévoit des moyens comme l'établissement d'un périmètre de sécurité. Des garanties contre d'éventuels abus sont également prévues au niveau de l'application des mesures, notamment en limitant celles-ci

dans le temps et dans l'espace et en déterminant les personnes compétentes pour les appliquer. Sous certaines conditions, ces mesures peuvent en outre être prolongées.

Monsieur le Directeur général attire l'attention sur le fait que de telles mesures existent depuis longtemps dans nos pays voisins. Le but poursuivi est de pouvoir aider les citoyens.

Un député exprime le souhait de la mise à disposition de la commission d'un tableau comparant les attributions de la Police luxembourgeoise selon la future loi avec celles de la police des pays voisins et, le cas échéant, d'autres pays, tels les Pays-Bas et l'Autriche.

Un autre membre de la commission estime également utile de clarifier pour les citoyens la mise en pratique des nouvelles dispositions. Les moyens de police administrative étant élargis, il s'agit de connaître exactement les compétences du bourgmestre dans ce domaine, en rappelant aussi sa responsabilité en matière d'ordre public.

Monsieur le Directeur général souligne que la future loi n'apporte pas de modifications à la coopération avec le bourgmestre. Seuls le règlement grand-ducal modifié du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de prévention communal ou intercommunal et le règlement grand-ducal modifié du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de concertation régional seront adaptés en raison de l'abolition des commissariats de district par la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts.

Le commentaire de l'article 7 indique que contrairement aux missions de police judiciaire, le personnel civil ne peut être employé à des missions de police administrative. Selon l'article 8 du projet de loi, ces missions consistent à veiller au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens. Les missions de police administrative ne sont pas à confondre avec les tâches administratives accomplies par le personnel civil.

D'après les explications de Monsieur le Directeur général, les missions de police administrative ne changent pas, mais la Police obtiendra plus de moyens pour remplir ses missions. L'article 9 dispose que « Les missions de police administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative. ».

Selon l'article 10, alinéa 1^{er}, la Police est soumise à la surveillance des autorités administratives dans l'exercice des missions de police administrative. Un député estimant nécessaire d'énumérer ces autorités, il est précisé qu'il a été renoncé à une énumération en raison du grand nombre d'autorités concernées pour ne pas risquer d'établir une liste incomplète. Dans le même ordre d'idées, la préférence a été accordée aux termes « autorités administratives » par rapport aux termes « autorités civiles » utilisés par la loi précitée du 31 mai 1999 en raison de leur caractère général. Cette façon de procéder évitera à la loi sur la Police de subir des modifications chaque fois qu'il y aura des changements au niveau des autorités visées.

Article 11

L'article 11 est relatif au périmètre de sécurité. Cette mesure existe déjà dans d'autres pays ; ainsi, la Belgique a adopté en 2007 une loi spécifique pour les matches de football, appelée la loi football².

L'établissement d'un périmètre de sécurité est prévu dans deux cas :
« 1. s'il existe un danger grave, imminent et concret pour l'ordre public ;

² Loi modifiée du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football

2. si les interventions de la Police ou des services de secours risquent d'être entravées en ces lieux ».

Un député renvoie au commentaire de l'article qui fait référence à l'urgence : « En raison de la diversité des situations pouvant donner lieu à l'établissement d'un périmètre de sécurité, notamment en cas d'urgence, tout policier est susceptible de devoir recourir à cette mesure. (...) ». L'orateur insiste sur la nécessité, d'un point de vue juridique, d'inscrire dans la loi l'hypothèse d'urgence, puisque les deux cas prévus par le texte ne revêtent pas nécessairement un caractère urgent.

Les représentants de la Police expliquent que le cas d'urgence est cité en guise d'exemple. Il importe que tout policier, indépendamment de sa qualité et de son grade, puisse procéder à une telle mesure, en particulier dans le second cas prévu, à savoir celui du risque de l'entrave des interventions de la Police ou des services de secours aux lieux concernés. L'urgence n'est pas censée être un troisième cas d'application de la mesure, mais peut se présenter dans les deux autres cas et chaque policier doit alors pouvoir prendre cette mesure.

Un autre membre de la commission est d'avis que le terme « imminent » décrivant le premier cas inclut l'urgence.

Le non-respect par quiconque d'une mesure de police administrative entraîne l'éloignement de cette personne, au besoin par la force, sans préjudice de l'article 20 relatif à la mise en détention administrative, mais ne constitue pas une infraction pénale. L'article 11 n'a pas pour objet de créer une infraction nouvelle ; il va de soi que les dispositions applicables de manière générale en matière de désobéissance à l'autorité publique jouent également ici, le cas échéant.

Articles 12 et 13

Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 prévoit la possibilité de procéder à un contrôle d'identité d'une personne faisant l'objet d'une mesure de police administrative.

Aux termes du paragraphe 2, un contrôle d'identité peut être fait dans deux cas spécifiques :

1. en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public, sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué dans les lieux publics et les lieux accessibles au public, par exemple à l'occasion d'un match de football ;
2. sur autorisation du Ministre dans le but d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du pays, la durée du contrôle étant limitée à dix jours au maximum.

La procédure prévue par l'article 12 s'inspire largement de celle applicable en matière de contrôle d'identité dans le domaine judiciaire. Le paragraphe 4 est libellé comme suit :

« (4) Si la personne refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité, sans que cette rétention ne puisse excéder quatre heures à compter du contrôle effectué en application du paragraphe 1^{er}. ».

Un député rend attentif aux objections formulées par l'ACSP, pour laquelle la limitation à quatre heures de la durée pour vérifier l'identité est « absolument incompréhensible », en particulier si la vérification d'identité se fait en dehors des heures de bureau ou à l'égard de personnes qui ne maîtrisent aucune des langues courantes du pays. L'ACSP invoque la loi belge qui prévoit douze heures, en mentionnant que le texte s'inspire largement de cette législation. Il en va de même pour l'article 13 concernant les personnes signalées ou recherchées qui font l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, qui limite la durée

de rétention de ces personnes à quatre heures (cf. commentaire de l'article renvoyant à l'article 45 du Code d'instruction criminelle (CIC)).

Monsieur le Directeur général rappelle que le texte représente un compromis. La loi en vigueur n'accorde aucune durée ; celle en matière judiciaire est également limitée à quatre heures.

L'article 13 innove en prévoyant la possibilité de retenir des personnes signalées par une autorité judiciaire ou administrative, ceci pour exécuter un signalement. La durée de la rétention ne peut dépasser quatre heures, ce que l'ACSP critique (cf. supra).

À une question afférente d'un député, Monsieur le Directeur général confirme que la Police ne peut effectuer les actes nécessaires partout à travers le pays, faute de moyens, mais dispose de spécialistes en cette matière, à savoir l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport, disponibles en permanence.

Article 14

Cet article concerne la fouille des véhicules, les modalités s'apparentant à celles prévues pour l'identification des personnes (article 12).

Quant aux véhicules se trouvant dans un lieu privé, moyen pour contourner cette disposition, selon un député, il est précisé que l'on se trouve alors dans le domaine judiciaire en ayant recours à la visite domiciliaire.

Un député souhaitant avoir des précisions sur les compétences respectives de la Police et de l'Administration des Douanes et Accises en cas d'actions communes, tels des contrôles aux frontières du pays, un membre de la Police explique que l'Administration des Douanes et Accises a des compétences spécifiques, les textes afférents ne s'appliquant donc pas à la Police. S'agissant par contre du trafic circulant, les règles du Code de la route sont applicables, dont celles relatives au contrôle des papiers par les policiers.

Dans le cadre d'un contrôle d'alcoolémie ordonné par le parquet, la Police ne peut pas procéder également à une fouille de la voiture, sauf en présence d'un indice d'infraction (par exemple, lorsque les policiers sentent une odeur de cannabis), les règles du domaine judiciaire étant alors applicables (CIC, article 48-10). En cas d'action commune avec l'Administration des Douanes et Accises, une fouille peut toujours être faite, puisque les douaniers disposent de cette compétence.

En conclusion des propos qui précèdent et tout en saluant l'inscription explicite et extensive de mesures de police administrative dans la loi, un député exprime des doutes sur l'efficacité en pratique de ces mesures. Il revient à sa demande d'un tableau comparatif des attributions policières qui devrait inclure aussi celles de police administrative.

Étant conscient que les mesures prévues ne résoudront probablement pas tous les problèmes, Monsieur le Directeur général souligne qu'elles permettront néanmoins à la Police d'apporter dans de très nombreux cas de l'aide aux citoyens.

Article 15

Cet article dispose que « La Police peut toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public afin de veiller au maintien de l'ordre public, au respect des lois et règlements de police généraux et communaux. ». Il donne un cadre légal à des évidences ; de tels lieux sont par exemple les cafés et les centres commerciaux. Le texte est repris de la loi belge.

Suite à une remarque d'un député, il est confirmé que le terme « Police » désigne tous les membres du cadre policier, donc aussi bien les agents de police que les officiers de police.

Article 16

Ce texte innove en inscrivant dans la loi la fouille de bâtiments non accessibles au public, une mesure déjà prévue par la loi allemande. La Police peut avoir recours à cette mesure « en cas de danger grave, imminent et concret de catastrophes ou de sinistres, ou lorsque la vie ou l'intégrité physique de personnes sont gravement menacées » « tant de jour que de nuit, dans chacun des cas suivants :

- avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public ;
- lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière ;
- en cas d'appel de secours venant de l'intérieur ». Le commentaire de l'article indique que cet appel (« Hilferuf aus dem Inneren einer Wohnung »), introduit par le décret des 19-22 juillet 1791 concernant la police municipale - formalités des visites domiciliaires, a été abrogé par la loi du 6 mars 2006 portant 1. introduction notamment de l'instruction simplifiée, du contrôle judiciaire et réglementant les nullités de la procédure d'enquête, 2. modification de différents articles du Code d'instruction criminelle et 3. abrogation de différentes lois spéciales.

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 16, seul un officier de police administrative peut ordonner l'évacuation des bâtiments concernés. Une évacuation peut s'avérer nécessaire par exemple en cas d'une importante fuite d'eau ou d'une fuite de gaz.

Revenant à la notion de l'ordre public avec ses trois composantes, telle qu'elle est utilisée par les auteurs du texte suivant leurs explications (cf. supra), un député est d'avis que cette notion devrait également apparaître dans la future loi dans le contexte de l'article 16. En effet, les bâtiments occupés illégalement posent un problème sérieux au niveau de la salubrité. Pour l'ACSP, la loi devrait aussi prévoir la possibilité d'évacuation des bâtiments squattés « afin de pouvoir répondre à un besoin de la population », puisque « Nul citoyen ne comprendra que la police ne peut pas forcer les squatteurs à quitter l'immeuble qu'ils occupent illégalement. ».

Un membre de la Police donne à considérer que la possibilité revendiquée entrerait à partir d'un certain moment en conflit avec les dispositions relatives à la protection du domicile privé. Il est vrai que l'article 16 ne résoudra pas la problématique des squats, mais tel n'est pas son objet.

Article 17

Ce texte reprend l'article 36 de la loi précitée du 31 mai 1999 et ne donne pas lieu à observation.

Article 18

Cet article prévoit, sous certaines conditions, la possibilité de la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public comme moyen ultime. On peut citer comme exemple le cas de troubles nocturnes dans un café, la Police ne disposant à l'heure actuelle quasiment d'aucun moyen. Une telle mesure est inscrite dans la Nouvelle loi communale belge.

Article 19

Cet article concerne la saisie administrative d'objets, de substances et d'animaux « qui présentent un danger grave, imminent et concret pour la vie ou l'intégrité physique des personnes ou compromettent l'ordre public ». La saisie s'applique donc aussi aux objets, substances et animaux dans une voiture faisant l'objet d'une fouille pratiquée en vertu de l'article 14. S'agissant d'objets, on peut citer comme exemples une batte de base-ball, un couteau de cuisine, un bâton, une canne, c'est-à-dire des objets qui ne tombent pas dans le champ d'application des dispositions relatives aux armes prohibées, mais qui représentent, vu des circonstances, un danger.

Article 20

Ce texte a trait à la saisie administrative. Il reprend l'article 37, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 31 mai 1999 tout en précisant davantage les modalités, parallèlement à la saisine applicable dans le domaine judiciaire.

Suivant la logique des auteurs du texte, un député fait remarquer que la mention de l'ordre public devrait être supprimée ici.

La raison de la mention est que le libellé de cette partie de l'article 37 a été maintenu.

Un membre de la commission insiste sur l'importance de préciser la notion de l'autorité compétente, laquelle doit être avisée immédiatement de la mise en détention administrative (paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}). Dans son avis du 5 octobre 2016, l'ACSP s'exprime comme suit : « Une autre remarque s'impose : comme il s'agit ici de la mesure la plus contraignante en matière de police administrative qui implique une privation temporaire de liberté, nous sommes surpris que le texte ne parle que de « l'autorité compétente » qui est à aviser immédiatement, sans cependant préciser de qui il s'agit concrètement. Serait-il le Directeur Général de la police comme pour beaucoup d'autres mesures en la matière ? Ou plutôt le bourgmestre qui est mentionné dans le chapitre 1 du titre IV – « Relations avec les autorités administratives » ? ».

Un membre de la Police explique qu'il s'agit de la notion employée dans la loi précitée du 31 mai 1999. Il s'agit du bourgmestre, cette procédure n'étant pas modifiée par la future loi. Dans la même logique que celle suivie dans le cadre de l'article 10 concernant l'absence d'une énumération des autorités administratives (cf. supra), les auteurs ont renoncé ici à inscrire comme autorité compétente le bourgmestre et ont préféré des termes généraux. En effet, il se peut que ce dernier ne soit pas toujours l'autorité administrative compétente.

Article 21

Ce texte correspond à l'article 37, alinéa 2 de la loi précitée du 31 mai 1999.

Chapitre 2 – Missions de police judiciaire

Article 22

Cet article dispose que l'ensemble du personnel policier (donc agents et officiers) est chargé de missions de police judiciaire.

Articles 23 et 24

Il est précisé quelles personnes, du cadre policier et du cadre civil, ont la qualité d'officier de police judiciaire.

En raison de la création de nouvelles carrières, certains changements sont faits par rapport à la législation en vigueur. Par ailleurs, il est prévu que les aspirants de police pourront obtenir la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) à partir de la troisième année de stage.

Article 25

L'objet de cet article est de clarifier les tâches de la Police dans l'exercice de ses missions de police judiciaire. L'accent est mis sur le travail proactif, face au travail ordonné directement par les autorités judiciaires. Cela résulte de l'inquiétude que le volet proactif se perde en raison de l'intégration des sections de recherche dans le Service de Police Judiciaire.

Article 26

Ce texte relatif à la recherche, au prélèvement, à la conservation et à l'exploitation des traces et empreintes n'apporte pas d'innovation.

Chapitre 3 – Autres missions

Article 27

Cet article est relatif à l'assistance de la Police à l'Armée « en tout ce qui concerne la sûreté de l'Armée, la discipline et la police des militaires. ». Cette dernière est exercée par des officiers de police judiciaire (OPJ) suivant les dispositions du Code pénal militaire et du Code de procédure militaire.

Un député s'interrogeant sur la cohérence du texte avec la loi sur l'Armée quant à l'assistance de la Police à l'Armée, un représentant de la Police fait savoir que le texte est exactement le même que celui de l'article 2, alinéa 2, première phrase de la loi précitée du 31 mai 1999. L'objet est de permettre à la Police d'apporter son soutien à l'Armée en cas de besoin ; l'inverse est réglé au titre III relatif aux réquisitions. Le même député se référant à l'avis du Conseil d'État du 26 juin 2012 sur le projet de loi 6379 ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police, dans lequel le Conseil d'État souligne les différences entre les deux corps, un représentant de la Police déclare que l'article 27 n'affecte pas la discipline dans la Police et donc pas la législation relative à la discipline dans la Police.

Un autre député mentionne les discussions menées actuellement dans le cadre de la réforme de l'Armée. Un élément en est l'intervention, également à l'étranger, d'une unité de police militaire constituée. Dans ce contexte, il serait utile d'approfondir la question de la coopération de la Police et de l'Armée au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 23 décembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente,
Claudia Dall'Agnol