

N° 7045⁴

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**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du SYVICOL (13.2.2017)	1
2) Avis du SYVICOL sur 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 (13.2.2017)	6
3) Avis du SYVICOL sur le projet de règlement grand-ducal portant délimitation des régions de Police (13.2.2017).....	7

*

AVIS DU SYVICOL

(13.2.2017)

REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir demandé son avis au sujet des projets de loi et de règlement grand-ducal émarginés par courrier du 26 août 2016.

Il se félicite du fait que le projet de loi n° 7045 apportera une série d'innovations, notamment en matière de police administrative, qui contribueront à ce que la Police grand-ducale soit mieux outillée pour veiller au respect des lois et règlements, y compris communaux. Il salue en outre l'extension du travail de proximité à l'ensemble du corps de Police grand-ducale et constate avec satisfaction que le texte insiste à plusieurs reprises sur la collaboration et l'échange d'informations entre les autorités administratives, dont les bien sûr les communes, et la Police grand-ducale.

La loi en projet contribuera ainsi sans doute à améliorer la sécurité au niveau local. Toujours est-il que les moyens en personnel de la Police grand-ducale sont limités, ce qui ne permet pas toujours de sanctionner des petites „incivilités“, qui constituent néanmoins des violations des règlements de police communaux.

Pour cette raison, les communes appellent de leurs vœux, et ce depuis de nombreuses années, une extension des compétences des agents municipaux. Un premier projet de loi, déposé en 2008, a été abandonné suite à plusieurs oppositions formelles du Conseil d'Etat, qui a critiqué notamment „l'attribution de prérogatives de droit pénal aux communes qui échappent largement aux instances étatiques“.

C'est donc avec le plus grand intérêt que le SYVICOL a pris note de l'annonce de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, faite lors de la conférence sur la sécurité au niveau local organisée par le SYVICOL le 21 mars 2016 à Junglinster, selon laquelle le Gouvernement a décidé d'élaborer un texte alternatif, prévoyant la possibilité de sanctionner administrativement – plutôt que pénalement – certaines infractions mineures.

Le bureau du SYVICOL a été informé à plusieurs reprises de façon orale par Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur les grandes lignes de la réforme et sur l'évolution du dossier. Il attend avec impatience qu'une première version du projet de loi lui soit soumise pour avis.

*

COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

TITRE II

Missions

Article 5

L'article 5 dispose:

„Dans le cadre de ses missions, la Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, pro-actives: dissuasives et répressives.“

Il étend ainsi le travail de proximité à l'ensemble du Corps de la Police grand-ducale, abolissant par là même la distinction entre police de proximité et police d'intervention caractérisant la loi actuellement en vigueur du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Cependant, il ne définit pas davantage le concept de proximité en matière de police.

En tant que représentant des communes, le SYVICOL ne peut que saluer l'ouverture de tous les services de la Police grand-ducale au contact direct avec la population, sous réserve qu'elle se traduise réellement par une présence accrue des agents sur le terrain et une intensification de leurs relations avec les citoyens.

Afin d'impliquer davantage la population dans l'accroissement de la sécurité publique, il importe que ces relations soient bidirectionnelles, qu'il s'agisse d'un réel échange. Le commentaire des articles confirme d'ailleurs cette approche. Le SYVICOL propose donc de compléter l'article commenté d'une définition de la police de proximité, mettant l'accent sur le dialogue avec les citoyens.

Chapitre 1 – Missions de police administrative

Article 8

Parmi les textes dont la police est chargée d'assurer l'exécution figurent – à juste titre – les règlements communaux.

La surveillance du respect de ces textes est compliquée par leur hétérogénéité. En effet, les agents relevant de commissariats compétents pour plusieurs communes doivent, pour chaque intervention, connaître les textes applicables sur le territoire sur lequel ils agissent. La situation risque de se compliquer encore davantage lorsque des agents sont appelés à intervenir dans une commune qui ne fait pas partie de leur rayon de compétence habituel.

Une uniformisation complète et forcée des règlements de police communaux n'est ni possible, ni souhaitable, car elle serait contraire à l'autonomie communale, principe constitutionnel qui permet justement aux communes de se doter de textes adaptés à leurs particularités. Cependant, un rapprochement par une harmonisation des dispositions générales serait sans doute utile et apprécié par les communes. Ceci vaut a fortiori dans le contexte de l'extension annoncée des compétences des agents municipaux. Le SYVICOL appelle dès lors le Gouvernement à mettre à disposition des communes un règlement général de police type.

Article 10

L'article 10, alinéa 1^{er}, soumet la Police grand-ducale, „dans l'exercice des missions de police administrative“, „à la surveillance des autorités administratives“. L'alinéa 2 ajoute: „Elle [la Police] est tenue de transmettre à ces autorités les renseignements qu'elle recueille et de rendre compte de ses missions“.

Le commentaire des articles indique, sans définir les termes employés, que „le présent article opère un parallélisme avec le pouvoir de contrôle des autorités judiciaires en matière de police judiciaire“ pour ensuite déclarer: „en matière de police administrative, le pouvoir de contrôle et de décision appar-

tient aux autorités compétentes dans cette matière¹. En dépit du parallélisme visé, la formulation ci-dessus laisse à penser que les pouvoirs en matière administrative soient plus étendus qu'en matière judiciaire.

Vu leurs pouvoirs de police au niveau local, il semble que les bourgmestres fassent partie des autorités administratives mentionnées et se voient donc accorder un pouvoir de surveillance sur les forces de l'ordre agissant en matière administrative qu'elles ne détiennent pas sous la loi actuellement en vigueur. Celle-ci dispose en effet à son article 5 que „pour l'exécution de ses missions¹, la Police est placée sous l'autorité du ministre [de la Force publique], sans préjudice des attributions que d'autres lois réservent au ministre de l'Intérieur ou au ministre de la Justice“.

Il faut se demander quelles sont l'envergure exacte et les modalités de mise en oeuvre de ce pouvoir nouvellement attribué au bourgmestre. Quelles sont les conséquences de son exercice et qu'en est-il de la responsabilité éventuellement encourue?

Par ailleurs se pose la question de l'articulation de la disposition discutée ici avec d'autres articles du projet de loi. Ainsi, l'article 2 place la Police „sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Police [...] sans préjudice des attributions que la présente loi et d'autres lois réservent à d'autres autorités pour l'exécution de ses missions“. L'article 4, ensuite, dispose que „la Police accomplit ses missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par la loi“. Finalement, l'article 6, énonce que „la Police est placée sous la direction de ses supérieurs hiérarchiques dans l'exercice de ses missions“.

Aux yeux du SYVICOL, il serait important, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'éviter toute confusion en précisant et en délimitant davantage les compétences respectives des différentes autorités.

Article 21

L'article 21 dispose que la police assiste les autorités qui sont compétentes pour demander l'admission dans un service de psychiatrie de personnes qui compromettent l'ordre ou la sécurité publics. Il se rapproche de l'article 37 de la loi du 31 mai 1999 et ne donne, à lui seul, pas lieu à observation.

Il a vocation à s'appliquer dans le cadre posé par la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Suivant l'article 3 de cette loi, les personnes atteintes de troubles mentaux „ne peuvent faire l'objet d'une admission ou d'un placement que si des troubles psychiques graves les rendent dangereuses pour elles-mêmes ou pour autrui ou si le placement a été ordonné par une juridiction de jugement ou d'instruction [...]“. L'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ajoute que le bourgmestre territorialement compétent (entre autres) ne peut demander l'admission „que si la personne visée compromet l'ordre ou la sécurité publics“. Il résulte du cumul de ces conditions que la compétence du bourgmestre en la matière est limitée à des situations graves et urgentes.

Or, il s'est avéré en pratique que, dans ces cas, l'exigence prévue à l'article 9, selon lequel la demande d'admission doit être accompagnée d'un certificat médical récent, établi après un examen de la personne concernée par un médecin non attaché au service de psychiatrie de l'hôpital d'admission, décrivant les symptômes du trouble mental et attestant la nécessité de l'admission, est difficile à respecter.

Chapitre 3 – *Autres missions*

Même si l'article 8, à portée très générale, charge la Police grand-ducale entre autres de „la protection des personnes et des biens“, le SYVICOL propose de préciser qu'il fait partie des missions de la Police grand-ducale de veiller au maintien de la sécurité lors d'événements attirant un grand nombre de personnes, tels que des festivals de musique en plein-air ou des compétitions sportives se déroulant sur la voie publique.

Généralement, les communes sont impliquées de différentes façons dans l'organisation de ces manifestations (autorisations, réglementation de la circulation, mise à disposition d'équipements ou d'infrastructures, etc.), mais ont besoin du concours de la Police grand-ducale pour assurer leur déroulement en toute sécurité.

¹ L'article 3 de la loi du 31 mai 1999 précise qu'il s'agit des missions de police administrative et de police judiciaire

Comme le pouvoir de réquisition du bourgmestre ne semble pas s'appliquer en dehors des cas d'urgence (voir *infra*), il serait utile de définir les relations entre les autorités communales et la Police grand-ducale dans les cas visés.

TITRE III

Des Réquisitions

Les articles 38 à 47 énoncent des précisions sur le pouvoir de réquisition de la Police grand-ducale, pouvoir qui a sa base légale dans d'autres textes. En ce qui concerne le bourgmestre, il s'agit des articles 67 et 68 de la loi communale du 13 décembre 1988:

„**Art. 67:** Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins.

Art. 68: Dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er} de l'article 58, le bourgmestre ou celui qui le remplace pourra requérir directement l'intervention de la force publique, a charge d'en informer sans retard le ministre de l'Intérieur. La réquisition devra être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.“

L'article 40 permet, en cas d'urgence, une réquisition verbale, ce qui est, à priori, parfaitement judicieux. Toutefois, par le renvoi à l'alinéa 1^{er} de son article 58², l'article 68 de la loi communale limite dès le départ le pouvoir de réquisition du bourgmestre à des cas d'urgence et de danger. Néanmoins, il exige une procédure écrite. Prévoir, comme l'entend l'article commenté, une procédure orale en cas d'urgence créerait donc une contradiction avec la loi communale.

Il n'est pas sans intérêt de citer également l'article 13-1 du Code d'instruction criminelle:

„Les bourgmestres et les échevins délégués par eux sont chargés de l'exécution des lois et règlements de police, conformément à la loi communale. Ils ont le droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission.“

Cette disposition semble ne pas limiter le pouvoir de réquisition du bourgmestre aux cas d'urgence et diverger ainsi de la loi communale. Il en résulte une insécurité juridique qu'il serait important de résoudre par la voie législative.

TITRE IV

Relations de la Police avec d'autres autorités

Chapitre 1 – Relations avec les autorités administratives

Article 49

L'article 49 constitue la base légale des comités de concertation et de prévention, dont il prévoit la fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL se rallie à l'avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch, estimant que la composition et les attributions de ces organes devraient être réglées par la loi.

En outre, il propose, en plus des attributions prévues par le projet de règlement grand-ducal afférent, de soumettre toute modification de l'organisation territoriale de la Police grand-ducale à l'avis préalable de ces organes.

Les comités de concertation régionaux seraient ainsi à consulter sur tout changement de délimitation des régions de police et sur les réorganisations majeures à l'intérieur de celles-ci, comme des fusions de commissariats, par exemple.

Les comités de prévention communaux, quant à eux, devraient être entendus en leur avis sur tout changement concernant le ou les commissariats auxquels ils sont liés.

² Extrait de l'article 58 de la loi communale: „En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, ...“

TITRE V

Du traitement de données à caractère personnel

L'article 54 énumère différents traitements de données à caractère personnel auxquels les agents de la Police grand-ducale ont accès et énonce les conditions et modalités de leur consultation.

Le SYVICOL se demande s'il ne serait pas utile de donner également accès à la Police grand-ducale à des registres d'animaux, comme notamment celui prévu par le règlement grand-ducal du 22 avril 1999 portant mesures d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 en ce qui concerne l'identification et l'enregistrement des bovins. Ceci permettrait de réagir plus efficacement en cas d'interventions impliquant des animaux dont l'enregistrement est obligatoire.

TITRE VI

De l'organisation de la Police grand-ducale*Article 58*

L'article 58 constitue la base de la répartition du pays en 4 régions de police (au lieu des 6 circonscriptions actuelles), faisant partie de la direction centrale police administrative: Capitale (Luxembourg), Nord (Diekirch), Sud-Ouest (Esch-sur-Alzette) et Centre-Est (Grevenmacher).

En ce qui concerne les composantes des régions de police, le projet rompt avec la distinction entre centres d'intervention et commissariats de proximité³, ne parlant que de „commissariats de police“ tout court. Dans la mesure où, selon l'article 5, le travail de proximité fera partie des missions de l'ensemble de la Police grand-ducale, cette innovation est logique.

Le texte confie la délimitation des régions à un règlement grand-ducal, mais ne contient aucune précision sur l'organisation territoriale à l'intérieur des régions, notamment sur l'emplacement et le rayon de compétence des commissariats. Ces décisions appartiendraient-elles au seul Directeur général, qui, en vertu de l'article 62, „arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration“?

Aux yeux du SYVICOL et vu l'importance que le projet de loi sous revue attribue à la coopération entre la Police grand-ducale et les autorités communales, les décisions impactant l'organisation territoriale, telles que la fusion ou la fermeture de commissariats, ne devraient pas être prises sans consultation, non seulement de la commune-siège, mais également des autres communes tombant sous la compétence territoriale des commissariats concernés. Sans préjudice de sa remarque par rapport à l'article 49, le SYVICOL demande dès lors que le projet de loi soit complété d'une disposition en ce sens.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 février 2017

*

³ Article 10 de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police

AVIS DU SYVICOL
sur 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
(13.2.2017)

Le SYVICOL rappelle sa remarque formulée par rapport à l'article 49 du 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, estimant que la composition et les attributions des comités visés par le projet de règlement grand-ducal sous revue devraient être réglées par la loi et demandant la consultation des comités sur tout changement au niveau de l'organisation territoriale de la Police grand-ducale.

Section 1 – Le comité de concertation régional

Les dispositions relatives au comité de concertation régional reprennent dans leurs grandes lignes celles du règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de concertation régional, sauf certaines mises à jour, comme l'adaptation à l'abolition des districts.

L'article 4 contient par contre une modification en ce sens que le comité ne se réunit plus qu'une fois par an au minimum, au lieu d'une fois par semestre. Vu que, par ailleurs, des réunions ont lieu chaque fois que les circonstances l'exigent, le SYVICOL ne s'oppose pas à cette adaptation de la périodicité minimale des réunions.

Section 2 – Le comité de prévention communal

Comme pour le comité de concertation régional, les dispositions relatives au comité de prévention communal suivent de près celles du règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de prévention communal ou intercommunal.

La distinction entre comités de prévention communal et intercommunal est toutefois abandonnée au profit de la désignation „comité de prévention communal“.

L'article 6 attribue à chaque commissariat de police un comité de prévention communal regroupant les communes composant le territoire de compétence dudit commissariat. Ceci rend l'énumération détaillée de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal susmentionné superflue et contribue à la lisibilité du texte.

Par contre, le projet de règlement grand-ducal ne mentionne pas les communautés de commissariats récemment créées. Il serait toutefois important de préciser si ces communautés sont considérées comme un seul commissariat au sens de l'article 6 ou si la composition des comités se fait en fonction des anciens rayons de compétence.

La périodicité des réunions est adaptée à celle des réunions du comité de concertation régional en fixant le minimum à une réunion par an. Le SYVICOL peut s'y rallier, vu que les bonnes relations bilatérales qui existent entre les communes et la Police grand-ducale permettent de résoudre la majorité des problèmes d'une façon rapide et pragmatique.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 février 2017

AVIS DU SYVICOL
sur le projet de règlement grand-ducal
portant délimitation des régions de Police

(13.2.2017)

La délimitation des régions de Police ne donne pas lieu à des remarques particulières du SYVICOL qui n'auraient pas été formulées par rapport au 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.

Le SYVICOL constate cependant une incohérence entre la carte annexée au projet de règlement grand-ducal et celle, publiée sur le site Internet de la Police grand-ducale⁴, qui indique les communautés de commissariats récemment créées. En effet, le territoire sur lequel celles-ci exercent leur compétence se situe dans certains cas à cheval entre deux régions.

Prenons à titre d'exemple le commissariat „Turelbaach“, qui regroupe les commissariats de Grosbous et de Heiderscheid et qui est compétent pour 6 communes situées dans la Région Nord et 2 faisant partie de la Région Centre-Est.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 février 2017

4 <http://www.police.public.lu/fr/police-se-presente/poste-unites-police/fusion-commissariats-2017/index.html>

