



Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2017 (10.30 heures)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier 2017, du 2 février 2017 et du 24 mai 2017
2. 7045 Projet de loi sur la Police grand-ducale et portant modification
 1. du Code de procédure pénale;
 2. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat;
 3. de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux;
 4. 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;
 5. de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;et portant abrogation
 1. de la loi modifiée du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant 1. la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, 2. le Code d'instruction criminelle, 3. la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique;
 2. de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation des amendements gouvernementaux suite à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017

*

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

M. Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité intérieure

M. Fränk Reimen, Direction, Mme Martine Schmit, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police grand-ducale :

M. Donat Donven, Directeur général adjoint, M. Alain Engelhardt, Premier Commissaire divisionnaire

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général de la Police, M. Vincent Fally, Premier Commissaire divisionnaire

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

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Braz, Ministre de la Justice
M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

*

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

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Projet de loi 7045

La commission désigne sa Présidente, Mme Claudia Dall'Agnol, comme rapportrice du projet de loi.

Monsieur le Ministre fait savoir que les amendements gouvernementaux faisant suite à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 ont été élaborés conjointement par le Ministère de la Sécurité intérieure, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Par ailleurs, des entrevues avaient lieu au préalable avec le Parquet général, le SYVICOL¹ et toutes les représentations du personnel de la Police. Pour l'orateur, les discussions n'ont pas fait apparaître des oppositions majeures aux amendements proposés.

Deux de ces amendements résultent des discussions menées :

- sur demande des institutions, organes et organismes de l'Union européenne, il est proposé d'ajouter un nouvel article 26 qui donne compétence à la Police de procéder à des vérifications de sécurité de leur personnel externe (amendement 30) ;

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

- un nouvel article 89 prévoit la possibilité pour le directeur de l'OLAI² ou son délégué de requérir l'assistance de la Police en cas d'opposition violente ou menaçante par le demandeur de protection internationale à l'exécution d'une décision de transfert ou d'une décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil (amendement 90).

Le Conseil d'État est particulièrement sévère pour ce qui est des missions de police administrative et des mesures afférentes. En l'absence d'un cadre légal, le projet de loi initial entendait régler ce domaine dans un souci de sécurité juridique pour le policier et pour le citoyen.

Il est tenu compte des considérations du Conseil d'État relativement à l'exercice des missions de police administrative tout d'abord en établissant la distinction entre police administrative et police judiciaire, de même que, dans le domaine de la police administrative, entre autorité de police et force de police. Ensuite, les critères d'application des mesures de police administrative jugés insuffisants par le Conseil d'État sont précisés. Enfin, des protections et garanties supplémentaires sont introduites.

Distinction entre autorité de police et force de police : les auteurs des amendements exposent dans leurs remarques liminaires que « Pour les mesures de police administrative prévues par la loi, la Police n'est ainsi, sauf les cas d'urgence expressément prévus, pas investie d'un pouvoir de décision autonome spontané, mais exécute matériellement et fait respecter les décisions prises par les autorités de police qui sont, suivant le cas, le ministre ayant la Police dans ses attributions ou le bourgmestre. ». Ces mesures peuvent être décidées par le ministre, si elles concernent plusieurs communes. Au cas où elles se limitent au territoire d'une commune, le bourgmestre peut les ordonner seul. Ces mesures, à savoir celles d'instituer un périmètre de sécurité, de fermer temporairement un établissement commercial ou d'entrer dans des immeubles ou des véhicules en cas de danger pour les personnes, « font partie intégrante du pouvoir de police administrative générale dont disposent les communes ». Le bourgmestre peut aussi décider d'abandonner ses pouvoirs au ministre « pour des raisons de compétence territoriale, pour des raisons d'envergure du trouble ou d'autres raisons ».

Quant aux critères d'application des mesures de police administrative, le texte amendé précise « que l'instauration d'un périmètre de sécurité, des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules ne peuvent être ordonné[s] que lorsque la sécurité publique est menacée, pour une durée limitée dans le temps et uniquement dans les lieux concernés par le danger. Ces conditions viennent s'ajouter à l'existence d'un danger « grave, imminent et concret ». ». La durée d'une telle mesure est limitée à dix jours, mais est renouvelable par une nouvelle décision ministérielle. En principe, ces mesures sont également géographiquement limitées, sauf si le danger s'étend au territoire entier, comme en cas de danger terroriste.

Le volet des fouilles corporelles, tant celles étant une mesure de police judiciaire que celles étant une mesure de police administrative, ne fait pas partie du présent projet de loi, mais d'un texte en cours d'élaboration qui sera déposé par le ministre de la Justice dans les semaines à venir.

Pour ce qui est des garanties individuelles, le texte adapté prévoit notamment la possibilité de demander au ministre de mettre fin à certaines mesures, telle la rétention.

Les amendements gouvernementaux règlent par ailleurs trois autres points :

1. Les nouveaux articles 60 à 62 disposent que les aspirants de police tombent sous le régime de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État,

² Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

pour ce qui est des dispositions relatives aux fonctionnaires stagiaires. S'agissant toutefois de la première année de la formation policière, leur traitement sera plus élevé que le traitement actuel, sans égaler celui des fonctionnaires stagiaires, puisque les aspirants de police sont logés et nourris à l'École de police.

2. Les dispositions relatives à l'examen de promotion sont inscrites dans la future loi (articles 69 à 72 nouveaux).

3. La limitation de la prime d'astreinte de 12 points indiciaires, pouvant être allouée au personnel civil de la Police soumis à une obligation de permanence ou de présence à 20% de l'effectif du personnel civil, est abandonnée (article 97 devenu le nouvel article 88). En effet, le Conseil d'État renvoie à ses interrogations antérieures au sujet de la nécessaire cohérence entre le projet de loi et le droit commun public et au sujet de la problématique de l'égalité de traitement au sein de la Fonction publique. Il constate une différence entre la prime prévue par le projet de loi et celles prévues pour le cadre policier, de même que celles prévues dans le droit commun.

De nombreux amendements ont pour objet un toilettage du texte, de sorte que la présentation met l'accent sur ceux qui présentent un intérêt quant au fond.

Le groupe politique CSV réitère sa revendication d'inscrire le concept de proximité dans le texte de loi, *conditio sine qua non* pour le CSV. Celui-ci ne peut pas se rallier à Monsieur le Ministre, disant que la proximité est prévue à l'article 5 (devenant l'article 2, alinéa 2), reformulé comme suit : « La Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. (...) ». Un tel libellé est général, le bourgmestre étant également proche de la population. Pour le CSV, la proximité représente une mission essentielle de la Police qu'il convient d'inscrire clairement dans la loi. Plus précisément, le texte doit prévoir que la Police assure un service de proximité et doit en déterminer les missions.

Monsieur le Directeur général adjoint de la Police grand-ducale explique qu'à la base des longues discussions qui ont été menées à ce sujet se trouve notamment le constat que le fonctionnement des commissariats de proximité (CP) ne répond pas à l'objectif visé. En effet, des unités relativement limitées de 5 ou 6 personnes se voient dans l'impossibilité de satisfaire toujours aux besoins de disponibilité et n'arrivent plus forcément à assurer les heures d'ouverture comme prévu. D'où la réflexion d'une organisation différente et l'abandon du volet proximité dans la dénomination de certaines unités, puisque l'évolution des commissariats d'intervention (CI) et des CP a failli devenir contre-productive. Parallèlement au regroupement de commissariats dans le but de disposer des effectifs nécessaires à l'accomplissement de cette mission, la proximité a été érigée en philosophie générale pour la Police dans son entièreté. Le libellé du nouvel article 2, alinéa 2, proposition conjointe des auteurs du projet de loi et de la Police, est censé exprimer l'objectif d'être une Police qui est dans l'intégralité proche du citoyen. L'intention est d'aider le citoyen non seulement après coup, mais de lui fournir également « conseil et assistance » et d'agir dès lors « par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives ». En particulier, l'action proactive se traduira par l'effort de rechercher avec les autorités locales des solutions locales aux besoins locaux. La proximité comme philosophie générale de la Police vise à faire en sorte que chaque policier puisse travailler dans cet esprit et accomplir toutes les missions policières. La Police est un corps unique, dont les membres devraient se considérer comme compétents pour toutes les missions et, dans l'esprit philosophique de la proximité, s'efforcer de les remplir dans l'intérêt du citoyen.

Dans cette logique, la Police en tant que corps unique ne devrait pas non plus distinguer entre missions de police administrative et missions de police judiciaire, comme le fait remarquer un représentant du groupe politique CSV. Or, la Police a différentes missions, raison pour laquelle le CSV demande l'insertion dans le projet de loi d'une section relative

aux missions de police de proximité, lesquelles consistent dans des missions de police administrative et judiciaire ayant davantage un caractère de proximité. Aussi les policiers en charge de ces missions ne devraient-ils pas être retirés pour d'autres missions.

Le retrait de policiers relève de l'organisation interne de la Police et se fait également dans le sens de proximité, comme réplique Monsieur le Directeur général adjoint de la Police grand-ducale. Ainsi, en cas d'événements majeurs sur le territoire d'une commune, le commissariat local est renforcé autant que nécessaire par des membres d'autres commissariats, tout en veillant à assurer au mieux les autres missions policières.

Cette approche trouve le soutien sans restriction du groupe politique DP.

Un député chrétien-social soulève le problème de la sous-représentation numérique de la Police au niveau régional. Les effectifs tels que prévus en 2008 dans un tableau dressé à titre indicatif dans le cadre du projet de loi 5873 portant sur le renforcement des effectifs de la Police et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police³ ne sont toujours pas atteints. Pour le citoyen compte la présence policière sur place ; l'organisation de cette présence relève de la compétence de la Police.

Selon Monsieur le Ministre, le nouvel article 2 répond exactement à la demande du CSV. Par ailleurs, l'orateur lui-même a dès son entrée en fonction abordé le problème des effectifs. Le Gouvernement en place s'en est chargé en embauchant tous les candidats ayant réussi au stage et aux examens. Pour 2017, les effectifs connaissent pour la première fois une augmentation nette de 50 personnes permettant de mieux équiper les points chauds et de renforcer la police judiciaire. La fusion de commissariats se fait dans le but d'obtenir davantage de proximité.

Les deux gouvernements CSV-LSAP précédents se sont caractérisés par la continuité dans leur politique de recrutement de policiers, comme insiste un député CSV. Le recrutement annuel de 40 à 50 policiers dépassait dans les premières années même les départs à la retraite et était d'autant plus remarquable que, sauf dans ce domaine et celui de l'éducation, l'État ne procédait à aucun recrutement. La politique gouvernementale de recrutement de l'époque était certes différente, plus réservée que la politique actuelle, mais elle accordait une priorité à la Police. Une stagnation, où le nombre de recrutements a pratiquement compensé celui des départs à la retraite, n'est apparue qu'au cours des dernières années de la législature précédente du fait que de nombreux policiers ont simultanément atteint l'âge de la retraite. Le problème de l'insuffisance de candidats aptes est resté le même. Tout en partageant le raisonnement des orateurs précédents relatif au fonctionnement des commissariats de proximité, lequel n'est plus assuré en cas d'absence de plusieurs membres pour cause de maladie, détachement ou autre, le CSV demande de maintenir la mission de proximité et de la détailler dans la future loi.

Un député propose pour l'article 2, alinéa 2 de formuler les missions policières d'abord de façon générale avant de les préciser. La nouvelle première phrase de l'alinéa 2 pourrait se lire comme suit : « La Police est dotée des moyens en personnel et en matériel pour remplir des missions de proximité, comme des interventions à plus large échelle et des missions spécialisées. ».

Le CSV se prononce pour l'insertion au chapitre II « Missions » d'une nouvelle section I intitulée « Missions de police de proximité », dont le texte serait formulé dans le sens de la proposition ci-dessus, avec un renvoi aux missions de police administrative et de police judiciaire, dont certaines présentent en particulier un caractère de proximité.

³ Doc. parl. 5873², rapport de la Commission juridique du 2 juillet 2008

Un député est d'avis que les missions policières se répartissent en missions de police administrative et missions de police judiciaire, une troisième catégorie n'existant pas.

De la part des auteurs du projet de loi, pour ce qui est de l'ajout d'une disposition telle que proposée, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 qui retient que « L'affirmation que la Police est proche de la population à laquelle elle fournit conseil et assistance, même si cette affirmation recueille l'assentiment général, pourrait utilement trouver sa place dans un code de déontologie et ne requiert pas une consécration dans la loi. Les concepts d'action préventive et proactive, outre qu'il est difficile d'en saisir la nuance, de même que ceux d'action dissuasive et répressive revêtent, à l'évidence, une portée différente selon qu'il s'agit de missions de police administrative ou judiciaire. Le Conseil d'État relève encore que la répression des infractions n'est pas une mission propre et autonome du corps de la Police grand-ducale, mais est de la compétence primaire des autorités judiciaires au service desquelles agissent les officiers et agents de police judiciaire. Le Conseil d'État considère que le texte est à omettre en ce qu'il est juridiquement superflu. ».

Amendement 7 (article 8 devenant l'article 3)

L'article 8 du projet de loi, devenant l'article 3, est complété par la protection des animaux, conformément à une demande du SNPGL⁴.

Amendement 10 (article 11 devenant l'article 6)

Le nouvel article 6 est relatif à l'établissement d'un périmètre de sécurité, lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique. Comme exposé ci-dessus, cette mesure peut être décidée par le ministre, si elle s'étend à plusieurs communes. Le bourgmestre peut l'ordonner seul, si elle se limite au territoire de sa commune, mais aussi abandonner ses pouvoirs au ministre « pour des raisons de compétence territoriale, pour des raisons d'envergure du trouble ou d'autres raisons ».

Le texte est précisé par une limite temporelle à dix jours, de même que par la possibilité de prendre cette mesure sur base d'une décision orale du bourgmestre ou du ministre, cette décision étant à confirmer par écrit endéans quarante-huit heures. En cas d'urgence, la Police peut instituer un périmètre de sécurité pour garantir ses interventions et celles des services de secours.

Dans leur avis conjoint du 14 décembre 2016, le Parquet général et les Parquets de Luxembourg et de Diekirch soulignent l'importance de la condition de l'imminence du danger, « alors qu'il y a lieu de limiter la mise en œuvre 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. ».

Dans son avis du 18 janvier 2017, le cabinet d'instruction de Luxembourg affirme également que « La condition de l'imminence du danger est particulièrement importante afin de limiter la mise en œuvre des mesures de Police administrative à un moment proche du danger à l'ordre public et ce afin d'éviter tout abus possible. ».

En réponse à une question générale relative aux recours contre les mesures de police administrative, des représentants ministériels rappellent l'applicabilité du droit commun en la

⁴ Syndicat National de la Police Grand-Ducale Luxembourg, avis du 3 novembre 2016

matière, raison pour laquelle la future loi ne prévoit pas spécifiquement des recours. Les modifications apportées au projet de loi quant aux garanties individuelles, notamment la possibilité de demander au ministre de mettre fin à certaines mesures, telle la rétention, ne concernent pas les recours.

Un député estime nécessaire d'inscrire dans la loi un article à caractère général pour rappeler le droit commun en matière de recours et tenir compte des critiques du Conseil d'État au sujet de l'absence de garantie suffisante des droits individuels.

S'ensuit une discussion sur l'effet pratique d'un recours contre une mesure de police administrative et partant de son efficacité, une telle mesure ayant notamment un caractère préventif. Dans ce contexte est mentionnée la procédure devant le Tribunal administratif statuant comme en référé.

Une difficulté pourrait se présenter en cas de faute de forme commise dans le cadre de la mesure de police administrative, cette faute pouvant ultérieurement avoir des répercussions sur l'affaire pénale. Un député insiste dès lors à veiller sur un agencement du texte tel que la justice ne soit pas entravée.

Quant à l'encadrement du recours à la force, question posée par le Conseil d'État, les auteurs de l'amendement indiquent ne pas avoir précisé davantage le recours à la force « étant donné que des prescriptions de service internes de la Police énoncent des règles claires et précises concernant le recours à la force en général. Par ailleurs, le Gouvernement devrait se prononcer prochainement sur un projet de texte visant à régler toutes formes de contrainte physique par les policiers. ». Le libellé de l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2 (initialement article 11, alinéa 3) est donc maintenu : « Toute personne non autorisée qui tente d'accéder, accède, ou qui se maintient dans le périmètre de sécurité peut être éloignée, au besoin par la force. ».

Le représentant du Ministère de la Justice fait savoir que deux textes de loi sont en cours d'élaboration, l'un relatif à la fouille de personnes, volets administratif et judiciaire, l'autre concernant les moyens de contrainte de la Police et remplaçant la loi modifiée du 28 juillet 1973 réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité. S'agissant du premier, le traitement des volets administratif et judiciaire de la fouille de personnes dans un seul texte s'explique par la volonté de tenir ensemble ces règles qui ont à la base les mêmes considérations. Par ailleurs, le Conseil d'État a recommandé dans son avis du 2 juin 2015 au sujet du projet de loi 6758⁵ de retirer les dispositions relatives à la fouille judiciaire de ce texte et de prévoir un texte à part : « Le Conseil d'État voudrait faire une observation d'ordre général valant pour

⁵ Projet de loi 6758 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant:

- transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales;
- transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales;
- transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires;
- transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité;
- changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en „Code de procédure pénale“;
- modification:
 - du Code de procédure pénale;
 - du Code pénal;
 - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés;
 - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
 - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition;
 - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

toutes les dispositions relatives à la fouille judiciaire. Le projet de loi sous examen vise à renforcer les garanties procédurales en matière pénale et à assurer la transposition d'une série de directives européennes en la matière. La question des fouilles judiciaires est manifestement étrangère à cet objet. Il est significatif que la modification du Code d'instruction criminelle sur ces points n'est pas visée dans l'intitulé du projet de loi. Compte tenu de l'objet du projet de loi, du caractère délicat de la question et des réserves exprimées par les auteurs par rapport aux solutions proposées, le Conseil d'État estime qu'il serait plus judicieux de retirer les dispositions correspondantes du projet de loi sous avis pour en faire l'objet d'un projet à part, qui pourrait notamment être avisé par les autorités judiciaires, l'Ordre des avocats et la Commission consultative des droits de l'homme. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'il examine les modifications du futur Code de procédure pénale se rapportant à la fouille judiciaire. ».

Luxembourg, le 13 octobre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Force publique,
Claudia Dall'Agnol