



Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2017 (14.00 heures)

Ordre du jour :

- 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
- Présentation des amendements gouvernementaux suite à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, 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 Nancy Arendt)

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

M. Laurent Knauf, du Ministère de l'Intérieur

M. Aloyse Weirich, Procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch

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

*

Amendement 11 (article 12 devenant l'article 5)

L'article 12 initial prévoit trois hypothèses permettant de procéder à un contrôle d'identité : le contrôle en tant qu'accessoire à une mesure de police administrative, le contrôle en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public et le contrôle ayant pour objet d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du pays.

Le nouvel article 5 réduit les cas de figure à deux. Le paragraphe 1^{er} prévoit la possibilité de procéder à un contrôle d'identité en cas de danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique. La durée du contrôle est désormais limitée : un contrôle ne peut être fait que tant que le danger perdure et ne peut dépasser dix jours, avec possibilité pour le ministre de renouveler la décision. Le pouvoir de décision ne relève plus du Directeur général de la Police, mais du ministre. La limitation dans l'espace est précisée, le contrôle ne pouvant être effectué que dans les lieux publics ou accessibles au public concernés par le danger. Selon le commentaire de l'amendement, les nouvelles limitations dans le temps et dans l'espace constituent des garanties supplémentaires pour les droits et libertés individuels.

Les modifications répondent aux critiques du Conseil d'État, formulées sous peine d'opposition formelle, « quant à la détermination suffisante du champ d'application territorial, la détermination des critères pour ordonner de telles mesures et l'existence de garanties individuelles suffisantes ».

Le paragraphe 2 prévoit le contrôle d'identité en tant qu'accessoire d'une des autres mesures de police administrative énumérées. La durée maximale de la rétention dans ce cadre est augmentée de quatre à six heures, conformément à la demande de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) et de l'Association du cadre supérieur de la

Police (ACSP). En accord avec les autorités judiciaires, la même augmentation sera faite dans le domaine judiciaire.

Suivant le commentaire de l'amendement, « les droits de la personne faisant l'objet d'une vérification d'identité administrative ont été renforcés » de manière à ce que la personne retenue sur base de l'article 5 dispose des mêmes droits que la personne retenue sur base de l'article 45 du Code de procédure pénale (CPP). En effet, le Conseil d'État pose la question de « la nécessité de ces nouvelles mesures administratives de vérification d'identité et sur la cohérence du double système », puisque l'article 45 du CPP prévoit une vérification d'identité en matière judiciaire et également à des fins administratives. Le Conseil d'État constate que, au regard du nouveau dispositif, les règles plus strictes de l'article 45 du CPP seront vidées de toute portée. Il « ne saurait admettre, dans une optique de sauvegarde des droits individuels, que les mesures de police administrative dépassent le cadre des mesures de police judiciaire et soient exemptes des limites et garanties consacrées au Code de procédure pénale ».

Les modifications apportées à l'article 12 tiennent compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'égard du paragraphe « pour méconnaissance de la distinction fondamentale entre autorité de police administrative et force de police administrative, détermination insuffisante des critères d'application des mesures de contrôle et absence de garantie suffisante des droits individuels ».

En réponse à des questions relatives à la mise en pratique du contrôle d'identité sur base du nouvel article 5, Monsieur le Directeur général adjoint de la Police explique qu'une personne qui porte le voile doit également pouvoir s'identifier. Si elle refuse de le faire sur place, elle peut être emmenée dans un autre endroit pour qu'il puisse être procédé au contrôle d'identité ou, le cas échéant, à la vérification d'identité.

Lorsqu'on se trouve dans une situation de police administrative, la rétention d'une personne qui refuse de prouver son identité ou qui est dans l'impossibilité de le faire se termine au plus tard après six heures, conformément au texte de loi, même si le contrôle d'identité n'a pas pu être effectué. Cela signifie donc que la personne est libre de s'en aller, ce qui va de même en matière judiciaire en cas de décision de ne pas arrêter la personne.

Pour les auteurs du projet de loi, la durée de six heures représente une bonne moyenne, la durée retenue dans les pays voisins étant respectivement de quatre et de douze heures.

Amendement 12 (article 13 devenant l'article 7)

Ici également, s'agissant des personnes signalées ou recherchées faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, la durée de rétention est augmentée à quatre heures. Par ailleurs, les garanties individuelles sont renforcées.

Amendement 13 (article 14 devenant l'article 8)

L'article 14 initial est relatif à la fouille de véhicules administrative.

Suivant le commentaire de l'amendement, « le texte est reformulé de manière à subordonner les fouilles de véhicule à une décision préalable du ministre » pour respecter le principe de distinction entre autorité de police et force de police. En cas d'absence du conducteur ou du propriétaire du véhicule, la fouille est exécutée sur autorisation du ministre ou de son délégué. Un rapport est dressé en cas d'ouverture forcée du véhicule.

Un député s'étonnant de la nécessité d'une décision ministérielle, Monsieur le Ministre explique que l'article 14 ne concerne que la fouille décidée au préalable et soumise à des

conditions déterminées. Il va de soi qu'en cas de péril imminent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes, le policier ne doit pas demander une autorisation ministérielle avant de faire une fouille.

Amendement 14 (article 16 devenant l'article 10)

Le nouvel article 10 a pour objet de régler la fouille en cas de péril imminent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au texte et se rallie aux autorités judiciaires et à la Commission consultative des droits de l'homme qui « relèvent, à juste titre, que la fouille administrative est proche d'une opération de perquisition qui est réservée aux officiers de police judiciaire ». « Il pourrait concevoir un régime organisant une mesure de fermeture administrative limitée décidée par le bourgmestre ».

Un membre de la commission souhaiterait connaître la raison du choix du terme « croire », le nouveau libellé étant le suivant : « Lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire à un péril imminent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes, ... ».

Selon Monsieur le Directeur général adjoint de la Police grand-ducale, il s'agit d'une demande de la Police elle-même. En effet, si le péril imminent est prouvé, on se trouve déjà en état de nécessité, c'est-à-dire l'état où un acte délictueux peut être commis par une personne pour échapper ou faire échapper un tiers à un danger. Par contre, le nouvel article 10 concerne non pas une situation de péril imminent prouvé, mais celle où le policier peut sérieusement croire à un tel danger. Or, comme il peut s'avérer par la suite qu'il n'y avait pas de danger imminent, malgré les apparences au préalable, il importe d'éviter que le policier soit poursuivi pour violation de domicile ou fouille illégale. En d'autres termes, le policier doit avoir la sécurité juridique d'agir en toute légalité, lorsqu'il a des raisons sérieuses de croire à un péril imminent. Au cas où un policier aurait abusé de sa compétence, la Police dispose d'autres moyens pour sanctionner son comportement, notamment de moyens disciplinaires.

Un député souhaiterait connaître les mesures dont dispose l'Administration des douanes et accises en matière de contrôle d'identité, question à laquelle les auteurs du projet de loi répondront au cours d'une prochaine réunion après s'être informés auprès du Ministre des Finances qui a compétence dans ce domaine.

Un autre député n'est pas satisfait du libellé de l'alinéa 1^{er}, point 3, qui dispose que les policiers peuvent, en présence de raisons sérieuses de croire à un péril imminent, entrer dans des immeubles ou véhicules, « 3^o lorsque le péril imminent ne peut être écarté d'aucune autre manière, sur décision du bourgmestre ou du ministre, respectivement de son délégué, à la demande du bourgmestre ». L'orateur propose d'insérer les termes « le cas échéant » entre les termes « ou » et « du ministre », afin qu'il soit clair que, soit le bourgmestre prend la décision d'intervention, soit il demande au ministre d'en décider.

Amendement 16 (article 18 devenant l'article 12)

Le nouvel article 12 est relatif à la fermeture temporaire d'établissement qui est subordonnée à certaines conditions. Ici également, la décision est prise par le bourgmestre ou, à sa demande, par le ministre.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'article 18 initial en renvoyant « à ses considérations antérieures relatives au respect du domaine des mesures de police judiciaire et de la distinction entre autorités de police et forces de police, le bourgmestre étant investi, en premier lieu, des compétences d'autorité de police ». Il constate l'abandon du critère du danger imminent pour l'ordre public, lequel serait déjà remis en cause, suivant le

commentaire de l'article. Le texte ne précise pas la nature du trouble, lequel « peut aller d'un simple trouble de voisinage à la commission d'infractions ». Le Conseil d'État rappelle que « Si le trouble est de nature pénale, ne fût-ce qu'une contravention à un règlement de police communale, l'acte de fermeture devient une mesure de police judiciaire ». Le texte ne fait pas de distinction entre officiers et agents de police et prévoit que l'ordre est donné par le Directeur général de la Police. « Or, dans la logique du maintien de la tranquillité publique, compétence naturelle des communes, c'est l'autorité administrative communale qui est investie du droit d'ordonner de telles mesures. »

Amendement 17 (article 19 devenant l'article 13)

L'article 19 initial est relatif à la saisie administrative d'objets, de substances ou d'animaux « qui présentent un danger grave, imminent et concret pour la vie ou l'intégrité physique des personnes ou compromettent l'ordre public ».

Le Conseil d'État constate que « Le système prévu omet encore une fois la distinction entre autorités et forces de police administrative et investit la Police d'un droit propre de procéder à la saisie administrative, voire à la destruction d'objets. ».

Au sujet du paragraphe 4, le Conseil d'État « ne saisit pas la logique d'une information de l'Inspection générale, qui n'intervient qu'en cas de plainte d'un administré », d'autant plus que le bourgmestre n'est pas informé. Quant au paragraphe 5, le texte ne fait pas de distinction entre l'aliénation et la destruction, les deux étant décidées par un officier de police administrative, « ce qui, sauf hypothèse d'urgence extrême, n'est pas admissible ». Par ailleurs, il est prévu de dresser un procès-verbal en cas de destruction, alors que le terme de procès-verbal est « normalement réservé aux actes constatant une infraction ». Le paragraphe 6, qui prévoit que le propriétaire de l'animal supportera les frais du placement, manque de précision, puisqu'il ne répond pas aux questions « de savoir si et dans quelles circonstances le propriétaire peut réclamer l'animal saisi », ni celles du sort de l'animal, si le propriétaire ne le réclame pas ou si le placement constitue la seule solution.

Le nouveau texte tient compte des critiques du Conseil d'État.

S'agissant du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, selon lequel « La saisie ne peut pas durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient afin de faire cesser le trouble et ne peut en aucun cas dépasser douze heures. », un député préférerait une durée correspondant précisément à celle du besoin de sécurité, par exemple dès la mise en place du dispositif de sécurité dans la phase préparatoire d'événements majeurs (conférences internationales, etc.).

Monsieur le Directeur général adjoint de la Police approuve la détermination d'une durée précise de saisine, puisqu'une telle limite confère une sécurité juridique au propriétaire. La grande majorité des cas qui pourront se présenter sera couverte par le nouveau texte, sachant que les personnes concernées ne viennent en général pas déjà pendant la phase préparatoire d'un événement, mais quand l'événement a lieu.

Le même député est d'accord en ce qui concerne la détermination de limites, mais met l'accent sur la nécessité d'une cohérence entre la durée du dispositif de sécurité et les mesures prises dans ce cadre.

Amendement 18 (article 20 devenant l'article 14)

Le nouvel article 14 est relatif à la détention administrative.

En complétant les droits de la personne détenue, l'amendement tient compte de l'observation du Conseil d'État qui insiste sur une cohérence avec l'article 12 initial, paragraphe 6 sur la rétention en cas de contrôle d'identité. Le texte est également modifié en disposant que le rapport est transmis au ministre qui est l'autorité de police administrative compétente.

La détention administrative est faite sur ordre d'un officier de police administrative. Un député se demande si la décision de détention ne devrait pas relever du juge.

Les auteurs expliquent que la compétence est attribuée à une autorité de police administrative par analogie aux mesures de police judiciaire qui relèvent d'une autorité de police judiciaire. Monsieur le Directeur général adjoint de la Police ajoute qu'il s'agit d'une mesure passagère.

Un membre de la commission fait remarquer qu'en vertu de la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale (transposition des directives « ABC »), la personne privée de liberté a dès le début droit à un avocat, ce qui n'est pas prévu dans le cas de la détention administrative.

Monsieur le Directeur adjoint de la Police explique que la détention administrative se distingue clairement de la détention en matière judiciaire, où le risque encouru par le concerné a une autre envergure. La détention administrative est dès lors d'une moindre gravité ; elle se termine, lorsque le danger qui émane de la personne détenue a pris fin et au plus tard après douze heures.

Monsieur le Procureur d'État souligne que, s'agissant de la loi précitée du 8 mars 2017, on se trouve en présence d'une infraction avec déclenchement d'une enquête judiciaire, un risque d'obscurcissement des preuves, etc.. La privation de liberté poursuit un tout autre objectif qu'en matière administrative.

Le même député est d'avis qu'en cas de privation de liberté, la personne concernée doit en tout état de cause avoir le droit à un avocat. Il s'agit d'un droit en tant que citoyen. L'orateur a des doutes quant à la constitutionnalité du texte.

Un représentant ministériel renvoie au paragraphe 2, alinéa 2 du nouvel article 14 qui prévoit que le concerné peut prévenir une personne de son choix, laquelle peut être un avocat. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas soulevé l'absence de droit explicite à un avocat.

Tout en comprenant les doutes, un député indique que le droit à un avocat n'est pas inscrit dans la Constitution. Il pourrait être utile de s'informer sur les procédures applicables dans les pays voisins.

Dans un souci de cohérence procédurale dans le domaine des droits fondamentaux, un autre député propose de comparer la procédure prévue ici avec celle applicable en matière de privation de liberté de jeunes dans les établissements d'éducation surveillée de l'État.

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure se montre étonné de l'importance accordée ici aux droits fondamentaux par ceux qui n'insistent pas sur ces droits quand il s'agit de leur demande d'introduire le moyen de l'éloignement des lieux (« Platzverweis »).

Un député rendant attentif à l'étendue des termes « qui compromet l'ordre public », un représentant ministériel indique que ces termes figurent déjà dans le libellé initial. Les auteurs se sont efforcés de tenir compte des critiques du Conseil d'État. En l'absence d'une telle critique à l'égard de ces termes, ils les ont maintenus.

Amendement 20 (article 16 nouveau)

L'article nouveau consiste à assurer qu'une « Copie de tout rapport établi par la Police dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative » est transmise à l'IGP.

Par ailleurs, le bourgmestre est informé des mesures de police administrative exécutées sur le territoire de sa commune.

Un député a du mal à comprendre la raison de la transmission d'une copie de chaque rapport à l'IGP, d'une part, parce que celle-ci n'est censée intervenir qu'en cas de plainte et, d'autre part, parce que cette procédure prive les supérieurs hiérarchiques au sein de la Police de l'exercice de leurs responsabilités.

Pour les auteurs, la remise d'une copie de chaque rapport à l'IGP se justifie pleinement par le contrôle de la légalité du travail policier, dont est chargée l'IGP. Le commentaire de l'amendement indique en outre que « la transmission de ces informations permettra à l'IGP d'effectuer une analyse quantitative et qualitative desdites mesures », cette mission d'analyse étant d'ailleurs renforcée par le projet de loi 7044 portant réforme de l'IGP. L'analyse que l'IGP pourra faire sur base des rapports lui permettra aussi de soumettre au ministre des appréciations et suggestions d'amélioration. La mission d'analyse n'affecte pas la hiérarchie policière.

Un député s'inquiétant de la confidentialité des informations transmises, un représentant ministériel renvoie au libellé du paragraphe 2 de l'article 16 nouveau, selon lequel le bourgmestre est informé des décisions ministérielles, c'est-à-dire qu'il ne reçoit pas copie des rapports policiers.

Amendement 22 (articles 23 et 24, devenant l'article 17)

L'article 23 initial définit la qualité d'officier de police judiciaire, tandis que l'article 24 initial définit la qualité d'agent de police judiciaire.

Le Conseil d'État constate que « Le point 3) prévoit qu'un règlement grand-ducal arrêtera le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle de connaissance. L'objectif est de créer la base légale requise pour le projet de règlement grand-ducal relatif à la formation professionnelle spéciale des membres du cadre civil du Service de police judiciaire soumis à l'avis du Conseil d'État. (...) La matière couverte par le règlement grand-ducal concerne toutefois, sans discussion aucune, les droits des travailleurs au sens de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution¹, qui vise également les fonctionnaires. Dans ces conditions, le renvoi, dans la disposition sous examen, à un règlement grand-ducal, sans détermination du cadre légal requis pour l'examen de promotion, ne répond pas aux critères exigés par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution² et le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle. ».

Les auteurs fusionnent les deux articles, par analogie à l'article 4. Le point 3) de l'article 23 initial est reformulé afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État. Le cadre légal de l'examen de promotion est ainsi déterminé. Le commentaire de l'amendement indique que seules les matières enseignées dans le cadre de cette formation et le nombre d'heures par matière sont déterminés par règlement grand-ducal.

Amendement 26 (article 29)

¹ Constitution, article 11, paragraphe 5 : « (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. »

² Constitution, article 32, paragraphe 3 : « (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. »

Cet amendement a pour objet de supprimer l'article 29 relatif au détachement du personnel de la Police auprès d'organismes internationaux.

Le Conseil d'État rappelle que la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales constitue le droit commun. Il s'interroge sur le concept de détachement prévu « par rapport à cette loi et par rapport au détachement de droit commun, il est vrai interne à la Fonction publique luxembourgeoise, prévue dans le statut général des fonctionnaires de l'État ». Il constate que le texte ne répond pas à « la question de savoir si les personnes « détachées » continuent à relever du cadre de la Police grand-ducale et à être rémunérées à ce titre ou si elles entrent dans le cadre des organismes internationaux en cause. Le Conseil d'État relève également qu'il n'existe aucune limite et aucun critère quant à un tel détachement. Le Conseil d'État note encore que le détachement auprès des missions diplomatiques du Luxembourg est à considérer comme un détachement interne à l'administration luxembourgeoise et doit répondre, à l'évidence, à des règles différentes. ». Pour ces raisons, il « invite les auteurs du projet de loi, dans un souci de cohérence des dispositions au sein de la Fonction publique, à réexaminer le dispositif sous examen ».

Les auteurs proposent la suppression de l'article « et de s'en tenir aux dispositions générales applicables aux détachements dans la fonction publique », c'est-à-dire des détachements limités à deux ans, avec possibilité de renouvellement, et sur décision de l'autorité de nomination. Ils précisent que le policier détaché relève par ailleurs de l'autorité hiérarchique de l'administration ou de l'organisme auprès duquel il est détaché. Le commentaire de l'amendement souligne que « les policiers détachés ne sont pas pour autant soumis au régime disciplinaire commun prévu par le statut général, mais au régime disciplinaire spécifique applicable au personnel policier ».

À une question afférente d'un député, un représentant du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative indique qu'un candidat peut se présenter deux fois à l'examen de fin de stage et trois fois à l'examen de promotion. La participation à l'examen-concours n'est pas limitée en nombre.

Amendement 28 (articles 31, 32 et 34)

Les articles 31, 32 et 34 sont supprimés et insérés dans le projet de loi 7042 portant réforme de l'Administration pénitentiaire. En effet, le Conseil d'État considère ce texte comme le cadre approprié pour les dispositions relatives au transport des détenus et des personnes arrêtées et la mission de la Police de rétablir ou maintenir l'ordre et la sécurité dans les centres pénitentiaires.

Il est à noter que l'article 33 initial, en vertu duquel la Police prête main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux, vise les missions policières dans les salles de justice, telle la vérification de la personne qui doit comparaître. Cet article ne vise pas le transport des détenus.

Amendement 30 (article 26 nouveau)

Sur demande des institutions européennes présentes sur le territoire luxembourgeois, la Police pourra procéder aux vérifications de sécurité du personnel externe employé par ces institutions, déterminées comme points sensibles dans le cadre du plan de vigilance nationale face aux menaces d'actions terroristes (« Plan VIGILNAT »). Ces vérifications se font par analogie à celles que la Police effectue dans le domaine de la sûreté aéroportuaire.

Un député insiste sur la nécessité de cohérence de cette disposition avec l'accord de siège des institutions européennes et souhaiterait obtenir des informations sur les conditions d'exercice de cette tâche qui engendre des coûts supplémentaires et la mise à disposition de personnel supplémentaire. L'orateur souhaiterait connaître le contenu des accords de siège, afin de pouvoir vérifier les obligations pour l'État luxembourgeois et de prendre les décisions en connaissance de cause, sachant que d'autres institutions pourront adresser des demandes similaires à l'État.

Les auteurs expliquent qu'il ne s'agit certes pas d'une obligation. Or, comme il est exposé au commentaire de l'amendement : « Le Luxembourg s'étant engagé par des accords de sécurité envers ces institutions, il lui incombe de prendre les mesures adéquates pour renforcer leur sécurité, surtout dans le contexte de la menace terroriste internationale. ». Par ailleurs, « les autorités belges effectuent déjà de telles vérifications pour le compte d'institutions, organes et organismes de l'Union européenne établis sur leur territoire. ».

Les vérifications de sécurité seront effectuées par environ cinq policiers supplémentaires. L'article a été élaboré par un groupe de travail interministériel, dont faisait partie le Ministre des Affaires étrangères et européennes.

Amendement 32 (article 40)

L'article 40, qui prévoit la possibilité d'une réquisition verbale de la Police en cas d'urgence, est supprimé suite au constat que fait le SYVICOL³ dans son avis du 13 février 2017 que « par le renvoi à l'alinéa 1^{er} de son article 58, 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. ».

En réponse à une question d'un député, il est rappelé qu'on ne parle pas de réquisition en matière judiciaire. Le concours qu'apporte la Police en matière judiciaire est réglé par le Code de procédure pénale (CPP).

Amendement 33 (article 42, devenant l'article 30)

Le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 3, « une disposition nouvelle dont l'objet est de doter la Police du droit d'intervenir d'office, dans certaines circonstances, pour le maintien de l'ordre », une information rapide de l'autorité compétente par la Police étant suffisante.

Si ce mécanisme figure au chapitre 2 relatif au maintien de l'ordre public sur réquisition, il n'en constitue pas pour autant un cas d'application, mais la base d'un pouvoir d'intervention autonome de la Police, comme le souligne le Conseil d'État. Il poursuit par le constat que le cas de figure envisagé s'analyse en un flagrant délit « administratif », alors que se pose « la question de savoir s'il ne faudrait pas plutôt parler de flagrant délit au sens pénal du terme, étant donné que, d'après le commentaire, les hypothèses visées sont celles donnant lieu à la commission d'infractions et qu'il y a lieu, dans ce cas, d'informer au plus tôt le procureur d'État. Si une infraction est sur le point de se commettre, la Police doit agir au titre de la police judiciaire. En dehors de cette hypothèse, le Conseil d'État ne voit pas la nécessité d'une action immédiate d'office, urgente à un point tel que l'autorité administrative normalement compétente ne pourrait pas être informée et décider « sans le moindre retard », même verbalement, les mesures à prendre. Cette considération renvoie à la question principale soulevée par le projet de loi sous examen, à savoir la volonté des auteurs de doter la Police de compétences générales pour le maintien, voire le rétablissement de

³ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

l'ordre public en s'affranchissant au préalable de la réquisition pourtant inhérente à la distinction classique entre autorités de police et forces de police administrative. Le Conseil d'État rappelle les compétences des bourgmestres en la matière. ».

Par conséquent, les auteurs proposent un libellé modifié du paragraphe 3.

Amendement 35 (article 44, devenant l'article 32)

L'article 44 initial, faisant partie du chapitre 2 relatif au maintien de l'ordre public sur réquisition, est relatif à l'usage de la force. Le libellé conduit le Conseil d'État à y voir un pouvoir autonome de la Police et à exprimer une opposition formelle, puisque le système prévu omet la distinction entre autorités de police administrative et forces de police administrative. Le Conseil d'État insiste sur le fait que l'intervention du supérieur hiérarchique ne saurait pallier l'absence d'un ordre ou d'une réquisition d'une autorité de police.

Les auteurs en tiennent compte en reformulant l'article « de manière à faire apparaître plus clairement que les responsables de la Police décident à partir de quel moment l'usage de la force ou des armes s'impose ». En cas d'interdiction de l'usage de la force ou des armes, la Police ne peut y recourir que dans les cas prévus au nouvel article 35 (article 47 initial).

Amendement 39 (article 38 nouveau)

Cette disposition nouvelle dispose qu'un comité de concertation régional est mis en place dans chaque région de police.

Suivant le commentaire, le Gouvernement se rallie au Conseil d'État « en ce qu'il considère que, dans la mesure où l'organisation et les attributions des forces de l'ordre sont une matière réservée à la loi et afin d'éviter une sanction du futur règlement grand-ducal pour absence de base légale au titre de l'article 95 de la Constitution, la composition et les attributions du comité de concertation devraient être inscrites dans la loi. Les dispositions pertinentes du projet de règlement grand-ducal, qui a déjà été avisé par le Conseil d'État, ont été transférées dans le présent article. ».

Amendement 40 (article 39 nouveau)

Cet article, relatif à la mise en place d'un comité de prévention communal pour le territoire de compétence de chaque commissariat de police, se fonde sur la même motivation que l'article précédent.

Amendement 47 (article 56, devenant l'article 46)

Le paragraphe 2, relatif aux services rattachés au comité de direction de la Police, est complété par un point 5 qui ajoute un service d'audit financier. Les auteurs justifient cet ajout par la taille du budget annuellement alloué à la Police et indiquent que ce service supervisera et contrôlera les marchés conclus par la Police.

Amendement 48 (article 57, devenant l'article 47)

L'article 57 prévoit l'organisation structurelle de la Police sous forme de quatre directions centrales.

Pour le Conseil d'État se pose la question de la nécessité des ces dispositions organiques. Il se réfère à son avis du 15 novembre 2016 sur le projet de loi 7007⁴, dans lequel « il a souligné le rôle du chef de toute administration dans la structuration et l'organisation de l'administration et l'importance de l'instrument du programme de travail et de l'organigramme décidés par le chef de l'administration » et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Dans le même avis, il a déclaré que « les dispositions d'ordre général du statut général des fonctionnaires de l'État « devraient cantonner le rôle du législateur dans la configuration d'une administration au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel » ». En particulier, le Conseil d'État s'interroge sur le contenu concret des missions de la direction « stratégie et performance ».

Les auteurs modifient l'alinéa 2 de l'article 57 initial, en ce qui concerne la nomination du directeur central de la direction centrale police judiciaire. Le régime initial prévoit la nomination par le Grand-Duc sur proposition conjointe du Ministre et du ministre ayant la Justice dans ses attributions. Le Conseil d'État rappelle son opposition formelle exprimée à l'encontre du régime de nomination conjointe prévu par le projet de loi 6659⁵ au motif « que la loi « en ne respectant pas les règles d'organisation du Gouvernement arrêtées par le Grand-Duc, est contraire à l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement, et heurte le principe de la séparation des pouvoirs ». Si la raison d'un régime de la nomination conjointe est de tenir compte du fait que la police judiciaire agit sous la direction du procureur d'État ou exécute les actes décidés par le juge d'instruction, le Conseil d'État se demande si la solution logique n'est pas de prévoir un avis obligatoire du procureur général d'État pour la nomination du directeur de la police judiciaire. ».

Amendement 50 (article 59, devenant l'article 49)

Cet article est relatif à l'organisation de la direction centrale police judiciaire qui comprend le Service de police judiciaire (SPJ). Celui-ci a son siège dans la Région Capitale et se compose notamment de services décentralisés de police judiciaire dans les trois autres régions.

Le groupe politique CSV se prononce pour la mise en place d'un service décentralisé supplémentaire, à savoir dans la Région Capitale, pour traiter la criminalité locale et régionale, alors que la centrale est en charge de la grande criminalité, telle la criminalité en col blanc. En outre, il importe d'améliorer la coopération et la communication entre la centrale et les antennes.

Monsieur le Ministre déclare qu'il a été renoncé à la mise en place d'un tel service sur le conseil de gens du terrain.

Amendement 56 (article 64, devenant l'article 54)

Le nouvel article 54 est précisé en son alinéa 1^{er} afin d'établir une hiérarchie entre les critères de détermination de la qualité de supérieur au sein de la Police. Par ailleurs, il est tenu compte des observations du Conseil d'État qui rappelle précisément que, conformément à l'article 4 du statut général des fonctionnaires de l'État, le directeur établit l'organigramme, celui-ci permettant de déterminer la hiérarchie.

Amendement 58 (articles 66 et 67)

⁴ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes

⁵ Projet de loi portant organisation de l'Administration des services vétérinaires

Les articles 66 et 67 initiaux, relatifs au régime de responsabilité civile dérogatoire des policiers, sont supprimés suite à l'opposition formelle du Conseil d'État. Celui-ci constate que le système envisagé aboutit « à instaurer un système particulier de responsabilité pour faute, différent du régime de droit commun de l'article 1382 du Code civil, pour les seuls membres du cadre policier, à l'exclusion des membres du cadre civil et à l'exclusion des officiers de police judiciaire d'autres administrations. Ces derniers, tout comme l'ensemble du personnel régi par le statut général des fonctionnaires de l'État, continueront à relever du régime de droit commun, tant pour les conditions de fond de la responsabilité pour faute que pour la procédure à suivre. ». Une telle différence de traitement est contraire à l'article 10*bis* de la Constitution. En plus, le système prévu est juridiquement incohérent.

Par conséquent, les auteurs proposent de créer un régime de responsabilité civile dérogatoire limité à l'usage des armes et autres moyens de contrainte, à insérer dans le projet en cours d'élaboration par le Ministère de la Justice, texte destiné à remplacer 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.

Le CSV et l'ADR insistent à ce que les mêmes règles soient horizontalement applicables à tous les concernés, tels les douaniers, les membres du Service de renseignement de l'État (SRE) ou encore les militaires.

Le représentant ADR s'inquiète de la suppression des dispositions relatives au régime de responsabilité civile dérogatoire du texte de loi sur la Police. Il souligne qu'il s'agit d'une responsabilité politique élémentaire de protéger ces personnes qui, au péril de leur vie, font usage des moyens de contrainte dans la lutte contre la criminalité.

Un représentant ministériel partage cette vue et déclare que l'insertion dans le texte qui remplacera la loi précitée du 28 juillet 1973 vise justement la protection des concernés et permet en outre de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État.

Le même député exprime le souhait d'obtenir au cours d'une prochaine réunion des précisions par le Ministère de la Justice sur le texte en cours d'élaboration, en particulier au sujet des bénéficiaires du régime prévu.

Amendement 61 (article 70, devenant l'article 57)

L'article 70 concerne le titre honorifique du fonctionnaire retraité.

Pour un membre de la commission, il est difficilement compréhensible qu'un ancien policier, élu aux élections communales, se présente dans son uniforme à l'occasion de manifestations patriotiques ou militaires, notamment lorsqu'il représente la commune en tant que maire.

Amendement 62 (article 71, devenant l'article 58)

Le Conseil d'État se réserve la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente des explications sur le bien-fondé de cette disposition dérogatoire au droit commun, consistant à prévoir un congé supplémentaire de huit jours au personnel du cadre policier.

Les auteurs renvoient à une circulaire du Ministère d'État du 20 juillet 1939, laquelle avait introduit un congé de compensation de quatre jours pour le personnel soumis au statut militaire. Depuis 1960, ce congé spécial est de huit jours. Il est destiné comme compensation de la disponibilité permanente et de « l'appartenance à la force publique ». Il est encore rappelé que le policier dispose de l'exclusivité de l'usage des armes et de la contrainte et qu'il est soumis au code pénal militaire et à un régime disciplinaire propre.

Amendement 63 (article 72, devenant l'article 59)

L'article 72 a pour objet l'enquête de moralité des personnes qui se portent candidat pour un emploi du cadre policier.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition en raison de la différence de traitement par rapport aux fonctionnaires tombant sous le régime général et en raison des problèmes que pose le texte concernant la protection des données personnelles.

Les auteurs soulignent l'importance de cette enquête. Ils fournissent des explications supplémentaires et renvoient à la jurisprudence administrative. Quant à la différence de traitement, il existe d'autres dispositions spéciales, par exemple pour les volontaires de l'armée et les attachés de justice, ou encore les membres du SRE.

Le nouveau libellé ne prévoit plus le recours à « tous les moyens légaux », mais limite l'enquête à la consultation des fichiers légalement accessibles, « pour autant que cette consultation soit pertinente quant à la finalité recherchée ».

Luxembourg, le 25 janvier 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

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