



Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 22 février 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 septembre 2017 (matin et après-midi) et des 5, 19 et 20 octobre 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 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- Rapporteur : Madame Claudia Dall'Agnol

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
- Présentation d'amendements gouvernementaux
3. 7044 Projet de loi portant réforme de l'Inspection générale de la Police et modifiant
 - 1) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - 2) la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
 - 3) le livre Ier du Code de la sécurité sociale
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation d'amendements gouvernementaux

*

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

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

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, Mme Tanja Colbett, 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

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État, M. Aloyse Weirich, Procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen

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

En réponse à une demande concernant les compétences des douaniers en matière de contrôle d'identité, formulée au cours de la réunion du 5 octobre 2017, Monsieur le Ministre

fait parvenir aux députés une note élaborée par l'Administration des douanes et accises (ADA)¹.

Dans les considérations générales de son avis complémentaire du 15 décembre 2017, le Conseil d'État « relève que les amendements consacrent, dans la plupart des dispositions en cause, la distinction traditionnelle entre l'autorité de police, à l'origine de la décision administrative, et la force de police appelée à l'exécuter », ce qui l'amène à lever les oppositions formelles formulées dans son avis du 14 juillet 2017 à l'endroit des dispositions afférentes dans leur teneur initiale.

N'ont pas été suivies les propositions du Conseil d'État « de renoncer à tout ou partie de ce dispositif aux motifs qu'il empiète sur le domaine des mesures de police judiciaire, qu'il est difficile à délimiter par rapport à ce dernier et qu'il n'est pas nécessaire compte tenu des règles figurant au Code de procédure pénale ». Le Conseil d'État relève aussi « que les auteurs des amendements ont pris soin de renforcer le cadre légal dans lequel s'appliquent ces mesures de police administrative en vue de limiter le recours à ces mesures et de renforcer les droits des administrés », notamment en précisant et en renforçant les critères d'application des mesures.

S'agissant de la « question fondamentale des implications de l'instauration d'un régime de mesures de police administrative qui vient s'ajouter aux mesures traditionnelles de police judiciaire, voire empiéter sur le terrain de celles-ci », le Conseil d'État renvoie à son avis du 14 juillet 2017, où il avait exposé à l'endroit du chapitre I initial – Missions de police administrative, que « l'acte de police judiciaire présente la double garantie d'être posé sous la direction et la responsabilité du procureur d'État et de pouvoir être contesté, rapidement, par des voies de droit bien établies, devant un juge spécialisé ». Il « rappelle que l'ensemble des nouvelles mesures de police administrative seront à considérer comme des actes administratifs de fait qui échappent aux règles traditionnelles de la procédure administrative non contentieuse. Un recours est uniquement envisageable « *a posteriori* ». Contrairement au droit français, l'ordre juridique luxembourgeois ne connaît pas l'institution du référé-liberté, procédure à laquelle le justiciable peut avoir recours s'il considère qu'une décision prise à son encontre par une administration ou un organisme chargé d'un service public, en l'occurrence la Police grand-ducale, porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'une de ses libertés fondamentales. D'après l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le juge administratif peut surseoir à exécution d'un acte administratif en cas de risque d'un préjudice grave et définitif. Cette procédure n'est pas adaptée aux situations visées par la loi en projet. Tout en reconnaissant que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'un contrôle juridictionnel « *a posteriori* » répond aux exigences de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État s'interroge sur l'effectivité d'un tel recours, compte tenu des procédures à suivre et des délais. ».

Les trois oppositions formelles suivantes sont maintenues par rapport à l'avis du 14 juillet 2017 :

1) Concernant l'amendement gouvernemental 13 du 20 septembre 2017, modifiant l'article 14 initial devenu l'article 8, relatif à la fouille administrative de véhicules, le Conseil d'État maintient son opposition formelle. Il « rappelle que, dans la tradition constitutionnelle luxembourgeoise, l'intrusion des forces de l'ordre dans la sphère privée, y compris les fouilles des véhicules, requiert – sous réserve des actes des officiers de police judiciaire agissant, en cas de flagrant délit, sous la direction du procureur d'État – l'intervention du juge. Même si le Conseil d'État peut concevoir que les auteurs du projet de loi et des amendements admettent la nécessité de mesures de police administrative, comme

¹ Cf. dossier parlementaire 7045, transmis du 23 février 2018.

l'instauration d'un périmètre de sécurité ou la vérification d'identité, il doit maintenir ses réserves par rapport à l'instauration d'un mécanisme de fouilles administratives des véhicules. L'existence d'un danger pour la sécurité publique ne saurait justifier des fouilles plus ou moins systématiques de véhicules, de surcroît pendant une période de dix jours, renouvelable. Il renvoie à son avis du 14 juillet 2017 où il avait mis en doute la nécessité d'un régime de fouilles administratives au regard du dispositif détaillé sur les fouilles figurant dans le Code de procédure pénale. Le Conseil d'État ne saurait admettre que le régime des fouilles prévu dans le Code de procédure pénale et qui est entouré de garanties destinées à sauvegarder les droits individuels, qui ne remonte qu'à l'année 2007, soit vidé de sa portée pratique par l'instauration d'un régime de fouilles administratives dépourvu de garanties similaires. ».

L'existence d'un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, exigé pour justifier la fouille, n'en fait pas pour autant un état de nécessité justifiant une entrée dans des bâtiments au sens de l'article 10. Le Conseil d'État « s'interroge sur de telles situations de danger qui justifient des mesures de fouilles administratives pendant une période prolongée et auxquelles les mesures de police judiciaire ne permettraient pas de répondre ». Si le danger d'attaques terroristes est visé, le texte doit être précisé, le Conseil d'État rappelant « que, en matière de lutte contre le terrorisme, le dispositif législatif existant érige en infraction pénale tout acte d'incitation à un acte terroriste ou de préparation d'un tel acte ».

Pour le cas où le but poursuivi consiste à doter la Police de compétences plus générales en matière de fouilles de véhicules, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis du 10 octobre 2006 relatif au projet de loi n° 5522 portant réglementation de la fouille de véhicules :

« Il est indéniable que la fouille d'un véhicule touche aux conditions dans lesquelles s'exerce la liberté individuelle, la liberté d'aller et de venir et le respect de la vie privée, garantis par les articles 11, paragraphe 3, et 12 de notre Constitution et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une saisie à la suite d'une fouille préjudicie également le droit de propriété. Ces investigations constituent une intrusion caractérisée des autorités publiques dans la sphère privée.

Les libertés sont à mettre en rapport avec le droit à la sécurité des personnes et des biens qui constitue également un droit fondamental et une condition élémentaire de l'exercice des autres libertés. Ce droit est réclamé, à juste titre, par les victimes des infractions. La sécurité ne s'oppose pas à la liberté, elle en est un corollaire nécessaire. »

Le Conseil d'État avait insisté dans cet avis « sur la nécessité de maintenir la fouille des véhicules dans la compétence de la police judiciaire exercée sous la direction du procureur d'État et mis en garde contre un dispositif qui transformerait ce type de mesures en mesures de police administrative. En 2007, le législateur a largement tenu compte des réflexions et des craintes exprimées par le Conseil d'État. Le système prévu dans le projet de loi sous examen institue un mécanisme de fouilles administratives qui répond à une logique différente et qui met à néant les garanties figurant dans le texte actuel de l'article 48-10 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses interrogations quant à l'existence d'un recours juridictionnel effectif contre ce type de mesures. ».

Sur base de ses considérations, les auteurs ont amendé le nouvel article 8 en précisant les critères pour procéder à une fouille et en faisant de celle-ci l'accessoire du périmètre de sécurité, donc en renonçant aux fouilles systématiques.² La fouille doit satisfaire aux mêmes

² Amendement gouvernemental 4 du 6 février 2018, doc. parl. 7045¹¹

conditions que le contrôle d'identité effectué dans le cadre de l'établissement d'un périmètre de sécurité.

2) L'amendement gouvernemental 17 du 20 septembre 2017 apporte des modifications à l'article 19 initial, devenu l'article 13, qui règle la saisie administrative.

Le paragraphe 3 est complété par deux alinéas, selon lesquels les animaux saisis sont confiés à une personne physique ou morale ou à une « association de la protection animale », les frais étant à charge du propriétaire. Suivant le commentaire de l'amendement, ce texte est inspiré de l'article 14 du projet de loi n° 6994 sur la protection des animaux.

Dans l'intérêt de la cohérence des textes légaux, le Conseil d'État estime préférable de prévoir un seul dispositif légal. En effet, si « le projet de loi n° 6994 prévoit des mesures d'urgence en cas de risque imminent pour la dignité, la protection de la vie, la sécurité ou le bien-être d'un animal, alors que le texte sous examen vise les animaux présentant un danger », des cas de figure relevant des deux dispositifs légaux sont parfaitement possibles.

En particulier, le Conseil d'État réitère « son renvoi à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens qui envisage expressément, à l'instar du dispositif sous examen, le cas de figure du chien qui présente un danger réel, mais qui prévoit une procédure suivant une logique de droit pénal. Il rappelle que, sauf à abroger les dispositions pertinentes de cette loi ou à raisonner, *quod non*, en termes d'abrogation implicite, le système législatif sera incohérent. ». Il maintient son opposition formelle « au regard du risque d'insécurité juridique résultant de l'existence de plusieurs dispositifs législatifs prévoyant des compétences et des procédures différentes pour régler une même situation ».

Par conséquent, les auteurs enlèvent à l'article 13 la référence aux animaux.³

3) L'amendement gouvernemental 33 du 20 septembre 2017 modifie l'article 42 initial, devenu l'article 30, qui fait partie du chapitre III relatif aux réquisitions.

Au sujet du paragraphe 3, le Conseil d'État se réfère à son avis du 14 juillet 2017, dans lequel il a émis des critiques fondamentales portant « sur la consécration d'un pouvoir d'intervention autonome de la Police ainsi que sur l'instauration d'un flagrant délit administratif empiétant sur le terrain du flagrant délit pénal ». Il réitère ses critiques « quant au risque que des hypothèses de flagrant délit, au sens pénal du terme, ne soient pas traitées selon les règles du Code de procédure pénale, mais uniquement sur la base des dispositions du projet de loi sous examen, avec des conséquences procédurales négatives sur une éventuelle action publique ». La précision des auteurs des amendements que la Police peut agir « en attendant une décision de l'autorité compétente » n'est pas de nature à répondre aux critiques, de sorte que l'opposition formelle est maintenue. En effet, l'attente d'une décision de l'autorité compétente n'affecte en rien le pouvoir d'action autonome de la Police critiqué par le Conseil d'État, lequel souligne que, « Même en l'absence d'ajout de cette précision, il est évident que l'autorité compétente peut, à tout instant, intervenir pour exercer son pouvoir de réquisition. Le Conseil d'État ne comprend pas la pertinence des considérations relatives à une inaction du bourgmestre, d'autant plus qu'en cas de carence de l'autorité communale la législation prévoit l'intervention du ministre. Dans d'autres textes, il est d'ailleurs expressément prévu que ce dernier peut agir par l'intermédiaire de son délégué. Le Conseil d'État insiste à voir respecter les compétences des autorités de police en la matière, qu'il s'agisse du bourgmestre ou du ministre, à l'instar de ce qui a été retenu par rapport à d'autres mesures de police administrative, et à voir réserver, dans des termes plus clairs, l'hypothèse du flagrant délit au sens du droit pénal. ».

³ Amendement gouvernemental 7 du 6 février 2018, doc. parl. 7045¹¹

Après concertation avec la Police, les auteurs ont supprimé le paragraphe 3 du nouvel article 30.⁴

S'y ajoutent trois nouvelles oppositions formelles :

1) L'amendement 11 modifie l'article 12 initial, devenu l'article 5, ayant pour objet le contrôle d'identité.

S'agissant du paragraphe 2, concernant les contrôles à portée plus générale en relation avec l'instauration d'un périmètre de sécurité, le Conseil d'État « demande, sous peine d'opposition formelle, en relation avec le respect de la liberté individuelle au sens de l'article 12 de la Constitution, de préciser les personnes visées. Selon le Conseil d'État, il ne peut s'agir que des personnes qui refusent d'obtempérer à l'instauration du périmètre ou qui ne le respectent pas. Le contrôle d'identité, en tant qu'accessoire à l'instauration du périmètre de sécurité, ne saurait concerner d'autres personnes. ».

Le paragraphe 2 est dès lors complété par les précisions demandées en ajoutant deux alinéas.

2) L'amendement 12 modifie l'article 13, devenu l'article 7, relatif à la rétention des personnes signalées ou recherchées.

L'augmentation du délai de rétention de quatre à six heures amène le Conseil d'État à exprimer des réserves sérieuses, puisqu'il considère le nouveau délai comme excessif. Il rappelle le principe, qui « est que la rétention est limitée au « temps strictement nécessaire à l'exécution des mesures », à savoir celles à la base du signalement ou de l'avis de recherche. Un délai de quatre heures est suffisamment long, sauf s'il y a des doutes sur l'identité de la personne, ce qui constitue un autre cas de figure. La rétention est une atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 12 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Convention autorise des limitations lorsqu'elles sont prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles à l'impératif d'intérêt général poursuivi. Le Conseil d'État s'est déjà interrogé sur la période de quatre heures initialement prévue. ». Dans l'attente de recevoir des explications sur la nécessité de l'augmentation du délai de rétention et la proportionnalité de la mesure avec l'objectif poursuivi, il doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Les auteurs mentionnent l'article 5 (article 12 initial), paragraphe 4, où l'augmentation de quatre à six heures du délai de rétention dans le cadre d'un contrôle d'identité ne donne pas lieu à une opposition de la part du Conseil d'État.

Ils fourniront des explications plus détaillées au Conseil d'État pour justifier l'augmentation du délai de rétention des personnes signalées ou recherchées.

3) L'amendement gouvernemental 16 du 20 septembre 2017 apporte des modifications à l'article 18 initial, devenu l'article 12.

Les nouveaux alinéas 2 et 3 soulèvent la question de la nature de l'établissement visé. Le Conseil d'État se demande si des établissements non commerciaux peuvent également faire l'objet d'une fermeture et pour quelle durée.

⁴ Amendement gouvernemental 12 du 6 février 2018, doc. parl. 7045¹¹

L'amendement gouvernemental 6 du 6 février 2018 modifie l'article 12 en précisant notamment que peuvent faire l'objet d'une fermeture temporaire les établissements commerciaux et les établissements accessibles au public qui tombent dans le champ d'application de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.

○ D'autres modifications ont été apportées au texte suite aux observations du Conseil d'État concernant la répartition des compétences entre les autorités de police administrative, à savoir le ministre et le bourgmestre. En particulier, le Conseil d'État estime nécessaire de clarifier l'article 6 (article 11 initial) relatif à l'établissement d'un périmètre de sécurité. Dans le contexte de l'amendement gouvernemental 10 du 20 septembre 2017, il pose la question de savoir pourquoi le bourgmestre pourrait demander au ministre de prendre la décision, alors qu'il peut lui-même prendre la mesure de l'instauration d'un périmètre de sécurité. Le Conseil d'État souligne que « Le dispositif prévu a pour effet que le ministre pourrait répondre négativement à une demande du bourgmestre et que ce dernier pourrait adopter, dans le cadre de ses propres compétences, la décision que le ministre a refusé d'adopter. Le Conseil d'État rappelle que, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire qui vise « la possibilité pour le bourgmestre d'abandonner ce pouvoir au ministre », les compétences du bourgmestre sont d'attribution et qu'il ne peut pas en disposer en demandant au ministre de les exercer à sa place. ». En raison de la sensibilité de la matière, il insiste à ce que les critères de désignation soient déterminés dans la loi, le texte faisant référence au délégué du ministre.

Par l'amendement gouvernemental 3 du 6 février 2018, les auteurs donnent suite aux remarques du Conseil d'État. La décision d'établir un périmètre de sécurité sur le territoire d'une commune appartient au bourgmestre et celle de l'établir sur le territoire de plusieurs communes au ministre.

De même, le bourgmestre est seul compétent en matière de saisie administrative (article 13, amendement gouvernemental 7 du 6 février 2018), de fermeture d'établissement (article 12, amendement gouvernemental 6 du 6 février 2018) et d'entrée dans des bâtiments (article 10, amendement gouvernemental 5 du 6 février 2018).

Le ministre a compétence exclusive en matière de contrôle d'identité (article 5), d'établissement d'un périmètre de sécurité sur plusieurs communes (article 6) et de rétention administrative (articles 5 et 7).

○ Par amendement gouvernemental 30 du 20 septembre 2017, les auteurs ont ajouté un article 26 nouveau, en vertu duquel la Police peut effectuer des vérifications de sécurité du personnel externe employé par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne, sur demande de ceux-ci.

Pour le Conseil d'État, la question fondamentale du contenu de la vérification pose également celle de l'autorité compétente. Les auteurs renvoyant à la loi belge modifiée du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, sur base de laquelle les vérifications sont réalisées, le Conseil d'État rend attentif à la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, en vertu de laquelle l'Autorité nationale de sécurité effectue des enquêtes de sécurité « demandées par des organisations internationales (...) en application des traités ou d'accords internationaux ». Il se demande dès lors si cette disposition, à savoir l'article 20 de la loi précitée, « ne pourrait pas servir de base pour opérer les vérifications qui s'imposent ». Il constate aussi que « La loi en projet n'investit pas la Police grand-ducale de la mission d'opérer des vérifications de sécurité. Il est vrai que l'article 44 de la loi en projet détermine les traitements de données à caractère personnel auxquels la Police grand-ducale peut avoir accès dans l'exercice de ses missions. Le Conseil d'État note que le casier judiciaire ne figure pas parmi les fichiers qui sont visés. Un tel accès au casier judiciaire est toutefois organisé à l'article 10 de la loi

précitée du 5 juillet 2016, disposition qui s'applique également à l'Autorité nationale de sécurité en vertu de l'article 20 de cette loi. L'article 59 de la loi en projet limite le droit de la Police de consulter tous les fichiers légalement admissibles à l'hypothèse du recrutement des candidats policiers. ».

Par l'amendement gouvernemental 11 du 6 février 2018, les auteurs expliquent que l'Autorité nationale de sécurité (ANS) belge « se distingue fondamentalement de l'ANS luxembourgeoise de par son organisation, ses missions et son fonctionnement » et que la Police fédérale et les services de renseignement et de sécurité effectuent l'enquête ou la vérification. Par la suite, « l'ANS statue par le biais d'un processus décisionnel commun sur l'octroi de l'habilitation, de l'attestation ou de l'avis de sécurité sur base du rapport d'enquête qui lui est soumis ». L'ANS luxembourgeoise n'est pas en mesure de par sa base légale, ses ressources et ses moyens d'effectuer les vérifications de sécurité au même titre que l'ANS belge. Ils précisent aussi que « l'ANS ne réalise pas les enquêtes de sécurité pour le compte des organisations internationales, mais elle est chargée de veiller à la réalisation des enquêtes de sécurité relatives aux ressortissants luxembourgeois qui doivent accéder à des informations classifiées UE ou OTAN et ceci conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales ».

- L'amendement gouvernemental 90 du 20 septembre 2017 a inséré un article 89 nouveau, devenu l'article 90, lequel a pour objet de compléter la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire par un article 22bis nouveau. Ce texte prévoit que le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), ou son délégué, peut requérir l'assistance de la Police, si un demandeur s'oppose de manière violente ou menaçante à l'exécution d'une décision de transfert ou d'une décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil.

Le Conseil d'État conçoit difficilement une telle situation lors de la prise ou de la notification d'une décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil. S'il s'agit « de couvrir des actes de « rébellion » du demandeur de protection par lesquels il conteste les mesures du directeur, voire tout autre acte de rébellion, il y aurait lieu de formuler les textes autrement ».

Il précise aussi que « ce dispositif ne saurait être étendu à l'hypothèse où le demandeur de protection et sa famille vivent dans un local d'habitation particulier auquel s'appliquent la protection de la vie privée et l'inviolabilité du domicile au sens des articles 11, paragraphe 3, et 15 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le dispositif prévu dans la loi en projet ne permet pas à la Police, agissant au titre des compétences de la police administrative, d'entrer de force dans un tel local d'habitation, fût-ce pour exécuter une décision du directeur. (...) Si les auteurs de l'amendement entendent couvrir ce cas de figure, le texte doit être complété et les garanties exigées par le Conseil d'État doivent être consacrées. ».

En accord avec l'OLAI, les auteurs suppriment partant la partie de phrase « ou d'une décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil prise sur base de l'article 22 ».

Il importe de donner une base légale à l'assistance de la Police en cas d'opposition violente ou menaçante à l'exécution d'une décision de transfert. En effet, de telles situations se sont présentées 46 fois en 2016 et 35 fois en 2017.

- D'autres modifications sont relatives au personnel de la Police et donnent suite à des considérations que fait le Conseil d'État dans ses avis sur les projets de règlement grand-ducal.

Ainsi, s'agissant du projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission des membres du cadre policier au service de contrôle de l'aéroport et au service de police judiciaire et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier, le Conseil d'État, dans son avis du 24 octobre 2017, rend attentif au fait que « la loi formant la base légale du règlement grand-ducal sous examen ne remplit pas avec la précision suffisante les conditions pour renvoyer à un règlement grand-ducal exigées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dans sa nouvelle rédaction, et ce, étant donné que les dispositions sous examen relèvent de l'organisation des forces de l'ordre, au sens de l'article 97 de la Constitution. Ce constat concerne l'ensemble des conditions prévues par les articles 4 et 5 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Le Conseil d'État se doit ainsi de souligner qu'à défaut d'une base légale suffisante répondant aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les articles sous avis risqueront d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. ».

En conséquence, l'amendement gouvernemental 17 du 6 février 2018 ajoute à l'article 49, devenu l'article 48, un paragraphe 2.

Quant au projet de règlement grand-ducal déterminant : - les conditions de recrutement du personnel du cadre policier ; - le statut de l'aspirant de police des catégories de traitement B et C pendant la phase de formation policière théorique et pratique ; et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier, le Conseil d'État, dans son avis du 15 décembre 2017, « considère qu'il serait plus logique d'étendre le régime des congés des membres du cadre policier aux aspirants policiers dans le texte de la future loi portant réforme de la Police grand-ducale », que de le prévoir par règlement grand-ducal (article 27 du projet de règlement grand-ducal).

Par conséquent, par l'amendement gouvernemental 24 du 6 février 2018, un article 61 nouveau est inséré au projet de loi.

L'article 34 du même projet de règlement grand-ducal prévoit l'obligation pour les aspirants de police qui n'ont pas encore prêté le serment spécial de porter une arme de service pendant les heures de service. Or, cette disposition « concerne l'organisation des forces de l'ordre que l'article 97 de la Constitution réserve à la loi. Le règlement, sous peine d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, ne pourra dès lors pas régler cette question. ».

L'amendement gouvernemental 25 du 6 février 2018 tient compte de cette observation par l'insertion d'un article 62 nouveau au projet de loi.

○ L'amendement gouvernemental 21 du 6 février 2018 concerne l'article 56, devenu l'article 55, et augmente le nombre de postes supplémentaires du groupe de traitement B1 du cadre policier à pourvoir par voie d'examen-concours de dix à vingt pour remédier au manque général de personnel dans la Police.

Discussion

✚ Pour ce qui est des attributions de l'agent de police judiciaire (APJ), celui-ci assiste l'officier de police judiciaire (OPJ). Un APJ ne peut pas accomplir des actes coercitifs.

[Code de procédure pénale :
« Art. 13. (L. 16 juin 1989)

(1) Sont agents de police judiciaire tous les membres de la police grand-ducale qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire.

(2) Les agents de police judiciaire ont pour mission:

- 1° De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire;
- 2° De constater les crimes, délits et contraventions et d'en dresser procès-verbal;
- 3° De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions. »]

Compte tenu du cadre restreint du Service de Police judiciaire (SPJ), un député met en doute l'utilité d'APJ pour celui-ci et considère qu'il serait préférable d'affecter ces personnes à des missions de police administrative.

Monsieur le Directeur général de la Police grand-ducale explique que les APJ, également présents dans les services de recherche et d'enquête criminelle (SREC), renforcent le personnel. En outre, après avoir passé l'examen de promotion (après six ans pour la carrière de l'inspecteur), ils seront OPJ et auront ainsi déjà acquis une certaine pratique professionnelle.

La durée de six ans, de même que l'exigence de la réussite d'une « épreuve de validation de connaissances » suscitent l'étonnement d'un député, lequel est éclairé que le but poursuivi par la renonciation à un examen d'entrée ou la réussite préalable à l'examen de promotion consiste à éviter de dissuader ceux qui s'intéressent au SPJ. L'épreuve de validation de connaissances constitue plutôt une formalité confirmant les connaissances acquises.

✚ Le groupe politique CSV regrette que ses propositions d'amendements n'aient pas été considérées par les auteurs du projet de loi, de même que le contrôle d'identité et la fouille de véhicules ne soient qu'un accessoire de la mesure du périmètre de sécurité.

Le CSV propose de prévoir ces mesures aussi indépendamment de l'établissement d'un périmètre de sécurité et d'étendre la condition de l'existence d'un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique à la tranquillité publique. En effet, le bourgmestre a une grande responsabilité en matière de tranquillité publique, alors qu'en l'absence de ce cas de figure, tel que le prévoit actuellement le projet de loi, des mesures ne seraient pas possibles au plan administratif, mais seulement au plan pénal.

L'utilité des mesures peut être illustrée au moyen de l'exemple des courses de voitures illégales, où un contrôle d'identité pourrait être fait sans attendre le départ de la course.

Le CSV est d'avis que le maintien du projet de loi dans son libellé actuel sape la réforme de la Police en lui enlevant une grande partie de son objectif, à savoir doter la Police de plus de moyens pour exercer ses missions de police administrative.

Un représentant ministériel rappelle que l'article 5, paragraphe 2 a été complété suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, lequel a demandé de préciser les personnes visées. Il s'agit des personnes qui refusent d'obtempérer à l'instauration du périmètre de sécurité ou qui ne le respectent pas. Le texte initial visait d'ailleurs le cas de figure de l'existence d'un danger grave, imminent et concret pour l'ordre public. La référence à l'ordre public a été remplacée par celle à la sécurité publique suite à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 qui la considère comme trop vague.

Un représentant de la Police renvoie au Code de la route qui s'applique aux courses ayant lieu sur la voie publique. Ceux qui participent à une telle course sont des usagers de la route et peuvent être contrôlés en tant que tels.

Le CSV insiste sur le fait que la future loi ne couvre pas le volet préventif, alors que les mesures de police administrative ont un rôle préventif.

Pour ce qui est du terme « imminent », les autorités judiciaires exposent dans leur avis du 14 décembre 2016 que « La condition de l'imminence du danger a été largement critiquée par d'aucuns, mais est particulièrement importante 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.

Le qualificatif „d'imminence“ du danger n'est pas à confondre avec la notion du „danger immédiat“. Le danger dont il est question doit donc être circonscrit par rapport à une certaine gravité donc un risque susceptible de créer un trouble, un désordre ou une situation susceptible de créer un dommage ou portant notamment atteinte à la sécurité publique, motivé par des circonstances de fait concrètes et où le risque est susceptible de se réaliser brusquement dans un délai rapproché. C'est donc la proximité de la réalisation de voies de fait dont les circonstances font admettre qu'elles sont sur le point de se produire incessamment et qu'il y a lieu de prévenir par des mesures appropriées. Tout danger imminent comporte la probabilité d'un préjudice irréparable.

L'imminence n'est pas seulement la probabilité, mais la probabilité d'une survenance dans un délai proche. Cette notion se réfère à une situation temporellement plus lointaine que celle du danger immédiat.

Il se pourrait que les nombreuses critiques encourues reposent sur une conception erronée de la notion de l'imminence du danger. Cette notion n'est pas à confondre avec celle relative à l'agression réelle et actuelle justifiant la légitime défense prévue à l'article 416 du Code pénal. Dans ce cadre le danger doit être certain et préalable et l'agression réelle quant à son objet. La cause de justification suppose que l'agression et la riposte se situent dans le même temps.

L'imminence du danger ne vise pas cette situation, mais se contente d'une simple probabilité de survenance dans un délai proche. Ce critère vise une situation en amont de la survenance d'un événement susceptible de troubler la sécurité publique. ».

✚ Quant à la fermeture temporaire d'établissement (article 12), laquelle dure « jusqu'à la prochaine heure d'ouverture légale de l'établissement concerné », le CSV propose une fermeture prolongée.

✚ Le CSV se rallie aux considérations que le Conseil d'État fait au sujet du recours contre des mesures de police administrative, seul un recours *a posteriori* étant possible. Le CSV est d'avis que, dans l'intérêt d'une bonne lisibilité, il serait utile d'inscrire dans le texte de loi que le recours se fait suivant les règles de la procédure administrative non contentieuse (PANC).

✚ Pour ce qui est du traitement différent des aspirants de police et des volontaires-stagiaires de l'Armée, Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit de deux situations distinctes. Les aspirants de police sont casernés, donc logés et nourris, et vont à l'école. Le SNPGL ne s'est pas prononcé en faveur de la proposition ministérielle d'abandonner le casernement, puisque celui présente toujours une utilité non négligeable. Une autre raison avancée par Monsieur le Ministre pour l'abandon est que le casernement ne contribue pas à accroître l'intérêt pour la profession de policier. En songeant par ailleurs au projet de construction de l'École de police à Mondercange, une décision sera prochainement prise après avoir rediscuté la question du casernement.

3. Projet de loi 7044

La commission désigne M. Alex Bodry comme rapporteur du projet de loi.

Les amendements gouvernementaux du 14 février 2018 sont précédés d'une série d'explications liminaires qui se rapportent aux points suivants :

➤ L'article 22, devenu l'article 23, dispose que les membres du cadre policier de l'IGP ne peuvent demander un changement d'administration qu'après dix années de service auprès de l'IGP, par dérogation au droit commun de la Fonction publique.

Dans son avis du 16 janvier 2018, le Conseil d'État, pour cause d'une éventuelle violation de l'article 10*bis* de la Constitution, réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel « dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères déterminés par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

Les auteurs justifient la dérogation par le principe du non-retour prévu par l'article 21 (article 20 initial). Ce principe, créant « les conditions optimales pour l'objectivité et la neutralité dans le travail de l'IGP doit ouvrir, comme corollaire obligé, des perspectives professionnelles valables pour les policiers membres de l'IGP », puisqu'ils ne pourront plus briguer de postes à la Police. Par ailleurs, « eu égard à la nature même de ses tâches, il est impératif que l'IGP puisse compter dans ses rangs des policiers ayant une parfaite connaissance du fonctionnement interne de la Police tant du travail d'enquête, que du travail sur le terrain et qui connaissent les aléas et risques auxquels les policiers sont confrontés quotidiennement. ».

En contrepartie du principe du non-retour, les policiers peuvent accéder par la voie expresse du groupe de traitement C1 vers le groupe de traitement B1.

Le commentaire de l'amendement met l'accent sur le mécanisme spécifique qui permettra au policier une progression plus rapide dans sa carrière que celle dans son administration d'origine. La durée de dix ans, pendant laquelle un changement d'administration n'est pas possible, est destinée à éviter des abus dans ce cadre.

➤ Une seconde réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel se rapporte à l'article 26 (article 25 initial), paragraphe 1^{er}. Ce texte prévoit un congé supplémentaire de huit jours pour l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et le personnel du cadre policier.

Dans son avis du 16 janvier 2018, le Conseil d'État renvoie à l'article 71 initial, devenu l'article 57, du projet de loi 7045 qui prévoit un tel congé pour le personnel du cadre policier. Ce congé, datant de 1939 et doublé en 1960, s'explique par les contraintes auxquelles sont soumis les policiers. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons de l'allocation de ce congé aux membres de l'IGP, alors que « les contraintes ne paraissent pas être les mêmes que celles imposées au personnel policier ».

Les auteurs fournissent les explications suivantes : « L'attribution de la qualité d'OPJ à plein temps, ainsi que la faculté de mener à l'avenir des enquêtes préliminaires et des enquêtes impliquant des policiers et des civils non issus de la Police les amènera à intervenir encore davantage sur le terrain. Dans le domaine judiciaire, leurs compétences et leurs pouvoirs seront en tous points identiques à ceux des enquêteurs du SPJ avec une difficulté/contrainte majeure supplémentaire.

Ainsi, alors que les enquêteurs du SPJ peuvent recourir systématiquement dans leurs travaux à l'appui d'autres unités policières (p.ex. l'USP, le service NT, le service « analyse criminelle »), les enquêteurs de l'IGP qui mènent des enquêtes d'autant plus délicates qu'elles impliquent une discrétion toute particulière, devront, dans bon nombre de cas, effectuer eux-mêmes les vérifications et opérations en découlant (filatures, observations, repérages, écoutes, déplacements auprès d'experts étrangers). Il va sans dire, et les enquêtes d'envergure menées dans un passé récent l'ont montré par le nombre impressionnant d'heures supplémentaires prestées, qu'ils devront dans ce contexte faire preuve d'une énorme flexibilité et disponibilité.

A cela s'ajoute que les membres du cadre policier de l'IGP tout comme leurs pairs auprès de la Police grand-ducale sont porteurs d'une arme de service et seront amenés, dans l'exercice de leur fonction, à faire usage de la contrainte.

En cela, les sujétions professionnelles des membres du cadre policier de l'IGP ne sont donc en rien comparables aux contraintes qui pourraient être avancées par des fonctionnaires d'autres administrations de l'Etat et justifient une dérogation au régime de droit commun. ».

Les **amendements** se présentent pour l'essentiel comme suit :

- L'intitulé est modifié par analogie à celui du projet de loi 7045, sur base de la critique du Conseil d'Etat relative à la terminologie utilisée, à savoir « portant réforme de », l'intitulé d'une loi ne devant pas servir à formuler une déclaration d'intention politique.

- La suppression du mot « directe » à l'article 1^{er} donne suite à la remarque du Conseil d'Etat que l'adjonction de cet adjectif ne fait pas de sens.

- La modification de l'article 2, 3^o, définissant la notion de « problème de fonctionnement », résulte d'une observation faite par la présente commission parlementaire à l'occasion de la présentation du projet de loi. Une possible incohérence avait été soulevée entre la définition de la notion de « problème de fonctionnement » telle que figurant à l'article 2, et l'article 3 qui fixe la mission générale de l'IGP consistant à contrôler le fonctionnement de la Police. La lecture combinée de ces deux dispositions pourrait faire penser que le contrôle du fonctionnement exercé par l'IGP ne comprend pas l'organisation et la gestion de la Police. Dès lors, le terme « fonctionnement » est omis dans la définition de la notion de « problème de fonctionnement » et remplacé par le terme « activités ».

- L'article 4 est amendé pour tenir compte des critiques du Conseil d'Etat, qui constate que « la réserve de l'article 23 du Code de procédure pénale se trouve supprimée » et que « Même si l'ouverture d'une enquête judiciaire n'arrête pas, « *ipso jure* » une enquête administrative ou disciplinaire, il n'est pas concevable que, dans le cadre de son pouvoir d'action autonome, l'IGP puisse poser des actes d'investigation qui sont soumis à des règles strictes dans le cadre d'enquêtes judiciaires. ». En outre, les précisions demandées par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'IGP sont données, en particulier par la mention expresse dans la loi de la compétence de l'IGP de mener des enquêtes administratives. La mission de contrôle de légalité s'exerce à travers des enquêtes administratives et des enquêtes de contrôle (cf. articles 6 et 7).

- La suppression à l'article 4 de l'alinéa 5, disposant que « Les membres de la Police sont tenus de prêter leur concours à l'IGP. », fait suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat. En effet, se pose la question de « la portée du devoir de coopération dans l'hypothèse où le policier fait l'objet de la procédure ». Le Conseil d'Etat rappelle que les garanties des droits de la défense, dont fait partie le droit de garder le silence et de ne pas s'accuser soi-même, s'appliquent également en matière disciplinaire. Il n'existe pas de dispositions comparables dans le statut général de la Fonction publique.

- L'article 5 nouveau, relatif au traitement par l'IGP de réclamations, est une disposition du projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'IGP, transférée au projet de loi dans une version reformulée suite aux critiques du Conseil d'État.

Le commentaire de l'amendement insiste sur le fait que « la réception de réclamations n'est pas une mission qui vient s'ajouter aux missions définies dans le projet de loi initial, mais elle fait partie intégrante du contrôle de légalité dont elle constitue une composante essentielle ». L'IGP est désignée comme l'instance compétente pour recevoir et traiter toutes les réclamations visant la Police.

- L'article 6 nouveau édicte les règles applicables en matière d'enquête administrative et reprend des dispositions de l'article 4, alinéa 4 du projet de loi initial et de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal précité.

- L'article 7 nouveau traite des enquêtes de contrôle.

- L'article 6, devenu l'article 9, concerne la mission d'observatoire de l'IGP.

- L'article 7, devenu l'article 10, est relatif aux enquêtes judiciaires.

Les modifications tiennent compte des considérations du Conseil d'État. Concernant l'alinéa 3, le Conseil d'État, dans son avis du 16 janvier 2018, se réfère à l'avis du 14 décembre 2016 du Parquet général et des Parquets de Luxembourg et de Diekirch, lesquels posent la question des faits impliquant un policier et une personne externe à la Police ne pouvant pas être qualifiée de co-auteur ou complice. Les auteurs reprennent la proposition du Conseil d'État de donner à l'IGP également compétence dans cette hypothèse.

- L'article 9 initial relatif à la médiation est supprimé.

Ce texte a donné lieu à de nombreuses critiques du Conseil d'État qui s'y oppose formellement pour des raisons d'insécurité juridique.

- L'article 12, devenu l'article 13, concerne les informations et pièces à communiquer sans demande préalable par le directeur général de la Police à l'IGP. Il s'agit d'une disposition figurant initialement dans le projet de règlement grand-ducal afférent et adaptée conformément aux remarques du Conseil d'État.

- L'article 13, devenu l'article 14, concerne les pièces et informations communiquées sur demande par le directeur général de la Police à l'IGP. Il est tenu compte de l'observation du Conseil d'État que, dans la mesure où la procédure est secrète non seulement au cours de l'instruction préparatoire, mais aussi au cours de l'enquête préliminaire, il y a lieu de soumettre également la mise à disposition de pièces et informations concernant une enquête préliminaire à l'accord d'un magistrat.

- L'article 17, devenu l'article 18, fait suite au renvoi du Conseil d'État à l'opposition formelle formulée dans son avis du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi 7045 et concernant la nomination conjointe par deux ministres du directeur de la police judiciaire. Le dernier alinéa dispose dès lors que l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du ministre.

- L'article 18, devenu l'article 19, se rapporte à la structure de l'IGP. L'alinéa 2 est reformulé pour tenir compte de la demande du Conseil d'État formulée à l'endroit de l'article 8 initial, devenu l'article 11, attribuant à l'IGP la compétence de procéder aux instructions disciplinaires. Le Conseil d'État constate que « Tant le cabinet d'instruction de Luxembourg

que le parquet général ainsi que les parquets de Luxembourg et de Diekirch ont, dans leurs avis respectifs, insisté sur le fait que les enquêtes disciplinaires effectuées par l'IGP le soient par une unité « étanche » ou « cloisonnée » ne pouvant pas bénéficier du soutien d'un autre département et ne pouvant pas effectuer d'autre mission d'enquête ou d'instruction portant sur les mêmes faits. Le Conseil d'État partage ces préoccupations et insiste à ce que la loi en projet soit précisée en ce sens. ».

Les auteurs considèrent l'article 19 comme plus approprié pour cet ajout.

- À l'article 23, devenu l'article 24, le paragraphe 10, reprenant l'article 83 initial du projet de loi 7045, est remplacé pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État émise pour les mêmes motifs que ceux à la base de l'opposition formelle contre l'article 83 précité.

Selon le commentaire de l'amendement, « Le Conseil d'Etat avait considéré que l'article 83 du projet de loi n°7045 était susceptible de violer le principe constitutionnel de l'égalité de traitement en ce qu'il créait un régime de faveur pour l'accès des policiers du groupe de traitement C2 vers le groupe de traitement C1. Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi n°7045 a été amendé et la limite des 20% de fonctionnaires autorisés à changer de groupe de traitement a été rendue applicable aux policiers relevant du groupe de traitement C2. La condition d'avoir réussi l'examen de promotion du groupe C1 a été maintenue. Outre cette dernière condition, les policiers du groupe de traitement C2 doivent avoir réussi à l'examen de groupe de traitement C1. Cette seconde condition est spécifique pour les policiers du groupe de traitement C2 qui, en contrepartie, ne sont pas tenus de rédiger un mémoire. Le libellé du paragraphe 10 tel qu'amendé correspond à l'article 76, paragraphe 2, du projet de loi n°7045. Dans la mesure où il n'est pas dérogé pour les membres du cadre policier du groupe de traitement C2 à la limite des 20% de fonctionnaires autorisés à changer de groupe de traitement prévue au paragraphe 3, cette limite leur est également applicable. ».

- L'article 24, devenu l'article 25, est amendé de façon à tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État pour manque de précision concernant les conditions de renvoi à un règlement grand-ducal exigées par l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

- L'amendement gouvernemental 32 du 14 février 2018 modifie l'article 25, devenu l'article 26. L'ajout de la catégorie de traitement A au paragraphe 2 a pour objet d'étendre le bénéfice de l'indemnité de vingt points indiciaires à cette catégorie de traitement « Dans un souci d'équité entre les membres du cadre policier affectés au département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » et au département « instructions disciplinaires » soumis aux mêmes contraintes et considérant l'indemnité prévue à l'article 82 [devenu l'article 81] du projet de loi n°7045 ».

- Un article 27 nouveau est inséré pour régler le port d'armes et le port de menottes de l'inspecteur général, de l'inspecteur général adjoint et des membres du cadre policier de l'IGP.

- Tel que le renseigne son commentaire, l'amendement de l'article 28, devenu l'article 30, fait suite à l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi 7045 « en ce qu'il a considéré la limitation de l'octroi de la prime d'astreinte à 20 pour cent de l'effectif du personnel du cadre civil de la Police comme constituant un traitement inégalitaire. Cette limite a été supprimée pour le personnel civil de la Police. » et l'est également, dans le même ordre d'idées, pour le personnel civil de l'IGP.

- L'article 29, devenu l'article 31, est remplacé en tenant compte de l'avis du Syndicat du Personnel Civil de la Police Grand-Ducale du 20 septembre 2016. Initialement, le texte prévoyait l'intégration du personnel du cadre administratif et civil détaché à l'IGP dans le

cadre civil de celle-ci. Le nouveau texte laisse aux membres du cadre administratif et technique de la Police détachés à l'IGP au moment de l'entrée en vigueur de la loi le même droit d'option que celui accordé au personnel issu du cadre policier de la Police.

- Un article 33 nouveau est inséré pour « assurer que les membres issus du cadre supérieur policier de la Police qui intègrent l'IGP continuent à bénéficier de la prime prévue à l'article 94 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police au même titre que leurs collègues de la Police ». Le commentaire de l'amendement souligne que « la perte de ces primes serait un argument supplémentaire pour ne pas rejoindre les rangs de l'IGP ».

Discussion

- Avec la suppression de l'article 9 initial relatif à la médiation, une disposition clé du projet de loi disparaît. Certes, le Conseil d'État soulève une série de questions dans son avis du 16 janvier 2018 : la question de savoir si l'IGP a le droit de décider s'il s'agit d'un différend « fondé » et celle de savoir sur base de quels critères elle décide ; la question des voies de droit ; la question « de l'acte de saisine de l'IGP par un citoyen, de la suite à réserver à un tel acte de saisine, des procédures d'enquête et des conclusions à tirer pour déclencher une procédure de médiation » ; la question du champ d'application de la médiation et de son effet sur une éventuelle procédure disciplinaire ou sur une procédure pénale. L'alinéa 2 dispose que la médiation est exclue pour tout fait susceptible de recevoir une qualification pénale. Le Conseil d'État note que « si l'acte de saisine de l'IGP consiste dans la dénonciation d'une infraction, celle-ci doit être transmise au procureur d'État. Une médiation pénale peut se dérouler, dans ce cas, devant le procureur d'État en vertu de l'article 24, paragraphe 5, du Code de procédure pénale. Si l'acte de saisine ne porte pas à la connaissance de l'IGP des faits pouvant être qualifiés d'infractions, mais uniquement de dysfonctionnements ou de violations des règles disciplinaires, se pose la question de l'effet d'une médiation sur une éventuelle action disciplinaire et des droits du « plaignant » ou du « réclamant » dans une telle procédure de médiation. ». Aux termes du dernier alinéa, la procédure de médiation suspend toute procédure administrative ou disciplinaire fondée sur le différend. Pour le Conseil d'État, cet effet automatique d'exclusion est inadmissible, « étant donné qu'il appartient à l'autorité disciplinaire d'apprécier l'opportunité de mener cette procédure qui ne saurait être fonction de l'attitude d'un réclamant dans le cadre d'une procédure de médiation ».

De manière générale, le Conseil d'État s'interroge « sur la mise en place d'une procédure de médiation entre fonctionnaires de la Police qui n'existe pas dans d'autres administrations ». Il se demande par ailleurs « si la médiation par l'IGP ne risque pas d'interférer avec le pouvoir hiérarchique de la direction de la Police en cas de désaccord entre un membre du cadre policier avec une décision purement organisationnelle prise par un supérieur hiérarchique ».

Le Conseil d'État insiste à ce que les règles de base de ce système soient déterminées dans la loi, « seules les modalités procédurales pouvant être reléguées à un règlement grand-ducal ». Il souligne que le texte est imprécis et insuffisant et que la loi en projet ne suffit pas pour servir de base au règlement grand-ducal à prendre. Pour des raisons d'insécurité juridique, il s'oppose formellement à l'article 9.

Néanmoins, Monsieur le Rapporteur estime utile de retenir au **rapport** relatif au projet de loi que le recours à l'instrument de la médiation reste possible en dehors d'une inscription dans la loi et sans effet automatique sur la procédure disciplinaire. Il s'agit d'un instrument important qu'il ne faudrait pas abandonner complètement. En effet, le résultat d'une médiation pourrait avoir un impact utile sur la décision que prendra l'autorité compétente en matière de procédure disciplinaire.

Madame l'Inspecteur général de la Police partage ces réflexions et est d'avis qu'une procédure tenant compte des critiques du Conseil d'État pourra être élaborée ultérieurement.

- Un député a l'impression que le projet de loi relatif à l'IGP est excessif par rapport à ce qui est nécessaire. L'orateur souhaiterait en particulier avoir des précisions quant aux justifications du port d'armes et de la qualité d'OPJ.

Madame l'Inspecteur général rappelle que l'IGP fait des enquêtes judiciaires sous le contrôle des autorités judiciaires. Aujourd'hui, les membres de l'IGP ont la qualité d'OPJ sur saisie des autorités judiciaires et auront la qualité d'OPJ à plein temps sur base des expériences faites. En outre, dans l'intérêt des affaires traitées et de la manifestation de la vérité, l'IGP pourra également être chargée par les autorités judiciaires d'enquêtes judiciaires sur des faits dans lesquels sont impliqués des membres de la Police et des personnes externes à la Police. Dans le but de la simplification et de la cohérence, l'enquête sera ainsi réalisée par une seule autorité.

Dans le cadre des enquêtes judiciaires, les membres du cadre policier de l'IGP exécutent des mandats d'amener, procèdent à l'arrestation de personnes et font des perquisitions, de sorte que le port d'armes et le port de menottes sont justifiées. Dans le domaine judiciaire, leurs compétences seront les mêmes que celles des enquêteurs du SPJ. Les enquêteurs du département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » de l'IGP sont actuellement au nombre de 11.

- Un autre député énumère une série de points à clarifier, dont certains dans le contexte du projet de loi 7040 relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, concernant :

- la prime pour port d'armes, dont continuent à bénéficier des personnes qui ne portent plus d'arme ;
- la composition du conseil de discipline ;
- l'envoi de chaque rapport policier à l'IGP ;
- l'absence de délai en matière disciplinaire, permettant d'éviter l'aboutissement d'une procédure disciplinaire par la mutation anticipée du concerné ;
- l'existence d'un contrôle de l'IGP elle-même ;
- quelle est la relation entre le statut disciplinaire du personnel policier et celui de la Fonction publique générale ? Existe-t-il une hiérarchie ?

L'orateur ne peut approuver la médiation telle que prévue dans le texte initial, mais propose une ouverture de l'autorité de contrôle au public, afin de la rendre plus transparente, en s'inspirant du modèle américain élaboré par le Commissioner William Bratton.

- Revenant au principe du non-retour, prévu par l'[article 21](#) et tout en le comprenant au fond, un député se demande si une telle mesure est appropriée aujourd'hui, alors qu'un policier ayant acquis de l'expérience auprès de l'IGP peut en faire bénéficier la Police, en ce qu'il peut contribuer à éviter des comportements fautifs et des situations conflictuelles ou à régler des différends. Son savoir-faire peut servir dans l'intérêt de la prévention.

Madame l'Inspecteur général mentionne que le sujet avait effectivement été discuté en 2008. Le principe du non-retour fut retenu en raison de l'indépendance d'esprit qu'il garantit aux enquêteurs de l'IGP.

- Le congé supplémentaire, prévu par l'article 26, paragraphe 1^{er}, est réservé aux membres du cadre policier de l'IGP, à l'instar de celui prévu pour le personnel policier de la Police.

Luxembourg, le 26 avril 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

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