

N° 7589¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi du 18 juillet 2018 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(23.2.2021)

Par dépêche du 26 juin 2020, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, la proposition en question a pour objet de réintroduire la notion de proximité „*telle qu'elle a été ancrée dans la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police*“ ainsi que d'„*introduire dans notre arsenal juridique l'instrument du 'Platzverweis'*“.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Ad intitulé

La Chambre se demande pourquoi les auteurs de la proposition de loi reproduisent dans son intégralité l'intitulé de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale au lieu d'utiliser l'intitulé abrégé officiel prévu à l'article 101 de cette loi.

En outre, l'intitulé de la proposition de loi ne tient pas compte du fait que la prédite loi a déjà été modifiée depuis son entrée en vigueur.

Au vu de ces remarques, l'intitulé du texte sous avis devra prendre la teneur suivante:

„Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale“.

Ad article I

L'article sous rubrique vise à compléter l'article 2 de la loi susvisée du 18 juillet 2018 en y insérant, entre autres, la notion de „*service de proximité*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne des ajouts proposés. Par la formulation „*la Police est proche de la population*“, figurant actuellement au début du second alinéa de l'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, la notion de „*proximité*“ est en effet, aux yeux de la Chambre, suffisamment ancrée dans le texte pour donner à la Police les moyens de mettre en œuvre cette approche. Les ajouts proposés n'apportent donc aucune plus-value. L'exposé des motifs et le commentaire de l'article I ne fournissent par ailleurs pas de précisions concernant la mise en œuvre concrète de la „*proximité*“ projetée.

L'ajout prévu à la fin du second alinéa („*tout en prenant en compte les attentes de la population*“) risque de mettre les membres de la Police devant une mission impossible, sachant que les attentes d'un citoyen ne sont pas forcément identiques à celles de son voisin. Comment la Police irait-elle recenser et documenter à l'avenir les attentes de la population pour en tenir compte de façon crédible?

La Police exerce un service public qui, par définition, est au service de la population. De plus, il ne faut pas perdre de vue que la Police doit actuellement faire face à un manque cruel d'effectifs. Le plan de recrutement pluriannuel 2020-2022 devrait remédier à ce problème. Au lieu de gonfler la loi par des dispositions sans valeur supplémentaire, le renforcement du travail de proximité pourrait être inscrit parmi les objectifs du programme de travail de l'administration.

Si l'intention projetée était de multiplier les commissariats de police, il y aurait aussi lieu de faire accompagner la proposition de loi d'une fiche financière, sachant que l'exploitation d'un commissariat génère d'importants frais de fonctionnement, ceci du point de vue des ressources tant humaines que logistiques.

Ad article II

La proposition de loi sous avis prévoit de remplacer par un nouveau texte l'article 7 de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, de sorte que les dispositions y prévues à l'heure actuelle seraient donc abrogées. Si l'introduction de nouvelles mesures de police administrative en relation avec l'éloignement d'une personne d'un certain lieu ou encore avec une interdiction dite „*interdiction de stade*“ semble utile et nécessaire de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, elle doit néanmoins s'opposer à l'abrogation des dispositions actuellement inscrites à l'article 7. En effet,

la rétention y prévue est la mesure de police administrative la plus fréquemment utilisée et sa suppression, qui n'est d'ailleurs expliquée nulle part, est dénuée de toute raison.

La Chambre propose donc d'introduire la mesure prévue par le texte sous avis dans un nouvel article 7bis et de maintenir l'article 7 dans sa teneur actuelle, façon de faire qui est conforme aux règles de la légistique formelle.

L'interdiction visée pouvant être prononcée *„lorsqu'une personne ou un groupe de personnes se comportent de manière à créer un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique“*, il faut se rendre à l'évidence que la nouvelle mesure de police administrative n'arrivera pas à résoudre les problèmes récurrents en relation avec les drogués, mendiants ou SDF (*„sans domicile fixe“*) qui entravent des entrées de bâtiments abritant des commerces, administrations ou domiciles privés ainsi que des chemins et passages ou autres lieux de la zone publique. Ce sont pourtant ces problèmes spécifiques, incommodes pour la population, pour lesquels la Police est le plus souvent sollicitée.

S'y ajoute que, de l'avis de la Chambre, les dispositions du paragraphe (1) du nouvel article sont incohérentes, notamment en les comparant à celles prévues à l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale en matière de détention administrative et selon lesquelles *„la Police peut procéder à la mise en détention administrative d'une personne majeure qui compromet l'ordre public ou qui constitue un danger pour elle-même ou pour autrui et en avise immédiatement le ministre (ayant la Police dans ses attributions) ou son délégué“*.

La Police peut donc actuellement, sur la seule décision d'un officier de police administrative, priver de liberté, pour une durée limitée, une personne compromettant l'ordre public, sans condition supplémentaire de danger grave, concret et imminent. Or, selon le texte sous avis, elle devrait à l'avenir demander aux autorités de police administrative (au bourgmestre notamment) de prononcer une interdiction d'accès et de séjour sur une partie de la voie publique ou dans un lieu accessible au public – mesure qui est bien moins contraignante qu'une privation de liberté pure et dure – sans pouvoir prendre elle-même une telle décision.

De plus, la procédure qu'il faudra forcément respecter afin de solliciter la décision de l'autorité de police administrative, notamment en dehors des heures de travail normales, ne rendra certainement pas plus efficace la nouvelle mesure. Concrètement, la Police disposerait à l'avenir donc seulement d'un moyen pour faire interdire l'accès et le séjour à un lieu à des *„casseurs“* par exemple, notamment à l'occasion d'une manifestation ou d'un événement sportif.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les modalités de mise en œuvre de la mesure proposée doivent, dans un souci de cohérence et conformément au principe *„qui peut le plus, peut le moins“*, être alignées sur celles de l'article 14 cité ci-avant.

Ensuite, la Chambre fait remarquer que les paragraphes (2) et (3) doivent être inversés, car l'interdiction d'accès et de séjour devra être prononcée et dûment notifiée à la personne concernée avant toute autre démarche.

Le paragraphe (3) – qui devrait donc devenir le paragraphe (2) selon la Chambre – doit aussi être reformulé et complété dans le sens que l'interdiction d'accès et de séjour est notifiée par un officier de police administrative. Il y a en outre lieu d'y ajouter des dispositions nécessaires à la rédaction d'un rapport afférent et d'y prévoir la remise d'une copie à la personne concernée.

Le paragraphe (2) – qui devrait devenir le paragraphe (3) selon la Chambre – doit être modifié pour y préciser que l'éloignement par la force est exclusivement réservé à la Police, et plus précisément aux membres du cadre policier.

La Chambre signale par ailleurs qu'il y a une divergence entre le texte du nouvel article 7 introduit par l'article II de la proposition de loi et le commentaire afférent. En effet, le nouvel article 7 dispose que *„(...) le bourgmestre ou le ministre, respectivement son délégué, à la demande du bourgmestre peut, tant que (le danger pour la sécurité publique) perdure, instituer, pour la période de temps qu'il détermine et qui ne peut excéder dix jours, renouvelables sur décision du bourgmestre ou, le cas échéant, du ministre respectivement de son délégué, une interdiction d'accès et de séjour sur une partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public concernés par ce danger (...)“*, alors que le commentaire de l'article II énonce à l'alinéa 3 que *“(...) la Police peut ordonner à une personne, qui, par son comportement ou son action, trouble ou menace la sécurité publique, de quitter immédiatement un lieu déterminé ou de ne plus y accéder temporairement“*.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle en outre que, dans un souci de sécurité juridique, il est essentiel qu'une interdiction d'accès et de séjour soit dûment notifiée avant un éventuel éloignement forcé.

Au vu des observations qui précèdent, le paragraphe en question pourrait ainsi prendre la teneur suivante par exemple:

„(3) Les officiers et agents de police administrative peuvent éloigner, au besoin par la force, toute personne concernée par une interdiction d'accès et de séjour dûment notifiée.“

Enfin, la Chambre s'interroge sur les conséquences du non-respect d'une telle interdiction. Comment les membres du cadre policier devront-ils et pourront-ils réagir si une personne concernée ne respecte pas l'interdiction, même après un éloignement forcé? N'est-ce pas une infraction qui mériterait d'être sanctionnée par une amende pénale, sans préjudice des dispositions pénales prévues en matière de rébellion? Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il devrait tout au moins être fait référence à l'article 14 de la loi susvisée du 18 juillet 2018 afin de permettre une détention administrative en cas de non-respect d'une interdiction d'accès et de séjour.

Ad article III

L'article III n'appelle pas d'observations particulières, à part celle déjà formulée quant à l'article I en relation avec la fiche financière. En effet, l'exploitation d'un service décentralisé de police judiciaire dans la région „*Capitale*“ aurait pour conséquence de générer d'importants frais de fonctionnement, ceci du point de vue des ressources tant humaines que logistiques.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec la proposition de loi lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 février 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF