



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

MW/PR

P.V. SID 34

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2023

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

Implications de la nouvelle loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'armée luxembourgeoise sur l'armée et la police (demande du groupe politique CSV du 25 août 2023)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch, Mme Jessie Thill (en rempl. de M. François Benoy)

Mme Nathalie Oberweis, observatrice déléguée
M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, observateurs

M. François Bausch, Ministre de la Défense
M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Nina Garcia, Coordination générale ; M. Alex Riechert, Directeur adjoint, Mme Claire Schmit, Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Lëtzebuenger Arméi :

Col Georges Eiden, Directeur Division Administration et Finances, Col Christian Simon, Directeur Division Ressources et Emploi

Mme Béatrice Abondio, Direction, Mme Anouck Kerschen, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police Lëtzebuerg :

M. Daniel Weis, Direction générale, Chef du Service juridique

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Dan Biancalana

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Après avoir exprimé ses remerciements pour l'organisation de la présente réunion et la disponibilité des deux ministres, M. Laurent Mosar (CSV) expose le problème qui est apparu avec l'abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire par l'article 114 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise. Désormais, il n'existe plus de définition légale de la « Force Publique », celle-ci ayant figuré à l'article 1^{er} de la loi de 1952. Or, l'absence de définition engendre en pratique des problèmes juridiques, puisque d'autres textes se réfèrent à cette notion, ce que l'orateur illustre à l'aide des trois exemples suivants :

- le droit de réquisition qu'ont les autorités judiciaires, tel que prévu au Code de procédure pénale à l'article 18, paragraphe 3 :

« Le procureur général d'État a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. » ;

à l'article 25 :

« Le procureur d'État a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. » ;

à l'article 28, paragraphe 3 :

« Le juge d'instruction a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. » ;

- le droit de réquisition du bourgmestre et de son remplaçant, prévu par l'article 68 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 :

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

- l'interdiction de la grève aux membres de la force publique, prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État :

« 2.

Il est interdit de se mettre en grève aux fonctionnaires dont les fonctions ont été créées sur la base de l'article 76 de la Constitution, aux Envoyés Extraordinaires et Ministres plénipotentiaires, aux Conseillers de Légation, aux autres agents diplomatiques, s'ils exercent en poste à l'étranger les fonctions de chef de mission à titre permanent ou ad intérim, aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux chefs d'administration et à leurs adjoints, aux directeurs des établissements d'enseignement et à leurs adjoints, au personnel des administrations judiciaires et pénitentiaires, aux membres de la Force publique, les pompiers professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, au personnel médical et paramédical des services de garde, aux agents de sécurité et au personnel chargé de la sécurité dans les services. ».

Le groupe politique CSV espère obtenir des explications satisfaisantes sur l'impact de la disparition de la définition de la notion concernée et estime nécessaire que le nouveau parlement réintroduise une définition légale.

Monsieur le Ministre de la Défense fait savoir que la définition en question a été longuement discutée dans le cadre de l'élaboration du projet de loi 7880 devenu la loi précitée du 7 août

2023. Une première version du projet de loi contenait une telle définition. L'APOL¹ et le SPAL² ont à leur tour mené des réflexions à ce sujet dans leurs avis préliminaires respectifs sur l'avant-projet de loi et estimé que la mention de cette notion pourrait être supprimée de la loi. Le SPAL a conclu qu'il faudrait préciser dans la future loi que l'Armée fait partie de la « Force publique », mais que, dans l'intérêt d'un parallélisme rédactionnel et d'une logique juridique entre les lois respectives régissant l'Armée et la Police, la mention relative à la « Force publique » peut être supprimée de la loi en projet sur l'Armée, puisque la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne comporte pas de mention de cette notion. Dans un avis préliminaire complémentaire, le SPAL revient à la nécessité de mentionner à l'article 1^{er} de la future loi que l'Armée fait partie de la Force publique, en précisant que la Force publique se compose de l'Armée et de la Police grand-ducale. Dans son avis du 7 janvier 2022³, le SPAL demande, conjointement avec la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP), de compléter l'article 1^{er} par une telle mention :

« Le SPAL constate que le projet de loi ne reprend plus la définition de la “force publique” qui est actuellement prévue à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Selon ce texte, “la force publique comprend: 1. l'Armée; 2. la Police grand-ducale”.

Tout en étant conscient[è] que le texte sous avis traite exclusivement de l'organisation de l'Armée, et non pas de la Police grand-ducale, le SPAL estime que la notion de “force publique” devrait être définie par une loi, ceci dans un souci de sécurité juridique notamment.

Le SPAL l'a d'ailleurs déjà signalé lors de son avis sur l'avant-projet de Loi en date du 01 juin 2021.

L'explication donnée au commentaire de l'article sous rubrique pour justifier la non-reprise de la définition en question prête à confusion. En effet, selon le commentaire, la notion de “force publique” figurerait à l'intitulé du chapitre VII de la Constitution, qui distinguerait entre “force armée” et “forces de l'ordre”.

Or, de prime abord, les notions “force publique”, “force armée” et “forces de l'ordre” ne sont pas du tout synonymes et elles ne sont pas plus définies par la Constitution. Ensuite, la Constitution ne détermine ni les administrations ni les personnes qui font partie de la “force publique”. Cette détermination est toutefois particulièrement importante, puisque le fait de faire partie de la “force publique” entraîne des conséquences. En effet, il existe certaines dispositions légales dont l'application est réservée aux membres de la “force publique”. Tel est notamment le cas de la législation en matière d'usage d'armes et de moyens de contrainte (cf. 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). De plus, il existe des dispositions spécifiques en matière de grève pour le personnel faisant partie de la “force publique” (cf. article 2, paragraphe 2, de la loi modifiée du [1]6 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État). Ces textes ne sont pas applicables au personnel d'administrations ayant des pouvoirs de police judiciaire, mais ne faisant pas partie de la “force publique” (Administration des douanes et accises, Administration de la nature et des forêts, agents municipaux, etc.).

Au vu de ces considérations, le SPAL demande, conjointement avec la demande que la Chambre des fonctionnaires et employés publics formule à cet égard, de compléter le texte sous avis par une disposition prévoyant que “l'Armée fait partie de la force publique”. ».

Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a également fait des remarques sur la notion en question et a rappelé ses considérations faites dans son avis du 14 juillet 2017 sur l'article 1^{er} du projet de loi 7045 devenu la loi précitée sur la Police grand-ducale :

¹ Association Professionnelle des Officiers Luxembourgeois

² Syndicat Professionnel de l'Armée luxembourgeoise

³ Doc. parl. 7880²

« L'article 1^{er} ne donne pas de définition fonctionnelle de la Police, entendue comme une fonction institutionnelle de protection et de régulation de l'ordre social, destinée à protéger l'exercice des libertés fondamentales et de prévenir ou de corriger les règlements de cet ordre⁴, mais une définition purement organique. Le Conseil d'État considère que le projet de loi sous examen privilégie l'aspect [du] maintien de l'ordre au détriment de celui de la sauvegarde des droits et des libertés individuelles.

L'article 1^{er} reprend, dans la première phrase de l'alinéa 1^{er}, le concept de „Corps de la Police grand-ducale“ figurant déjà dans la loi actuelle. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur le contenu, la portée juridique et la nécessité de ce concept qui n'est plus utilisé par la suite, le texte retenant systématiquement la dénomination de „Police“. La disposition sous examen reprend encore les termes „police générale“ figurant à l'article 3 de la loi actuelle qui, considérée sous un angle organique, doit être lue en relation avec les services de police spéciale, ou qui, sous un angle fonctionnel, doit être comprise par opposition aux différentes polices spéciales ayant pour but d'accroître le pouvoir de réglementation ou d'intervention des pouvoirs publics dans certains domaines définis par la loi⁵.

La disposition sous examen énonce également que la Police fait partie de la force publique. L'article 97 de la Constitution consacre le concept de „force de l'ordre“⁶. Cet article figure, avec les articles 96 relatif à la force armée, et [l'article] 98 sur la garde civique, dans le chapitre relatif à la force publique. Le concept de force publique revêt une acception tant fonctionnelle qu'organique. Dans une approche fonctionnelle, le terme désigne le droit des pouvoirs publics d'appliquer la contrainte physique ou la force armée pour maintenir l'ordre public, assurer la sécurité publique et garantir l'exécution des lois. Dans une approche organique, qui est privilégiée dans le droit public luxembourgeois, la force publique désigne les organes et les administrations chargées de cette mission. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire dispose que „la force publique comprend: 1° l'Armée, 2° la Police grand-ducale“. De même, l'article 1^{er} de la loi actuelle du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police rattache le corps de la Police grand-ducale à la force publique. Le Conseil d'État rappelle qu'il a toujours défendu une acception très large de la notion de force de l'ordre englobant tous les corps d'agents chargés de missions de maintien de l'ordre public⁷. Le critère est le droit de recourir à la voie de la contrainte⁸.

Tout en étant conscient que le projet de loi ne fait que reprendre le dispositif de la loi actuelle, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs sur la question de la portée de ce rattachement. Le projet sous examen distingue, en effet, entre cadre policier et cadre civil. Si le corps de la Police, en tant que tel, est rattaché à la force publique, le cadre civil serait logiquement inclus. Il est vrai que les membres du cadre civil participent également au maintien de l'ordre. Même s'ils n'agissent pas „sur le terrain“ et ne sont pas amenés à poser des actes de contrainte physique par rapport à des personnes, ils peuvent poser, en leur qualité d'officier de police judiciaire, voire administrative, des actes contraignants. Si le rattachement à la force publique reste limité aux membres du cadre dit policier, le texte sous

⁴ Le code des délits et des peines du 3 brumaire, an IV disposait que „La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle“.

⁵ Le terme de police administrative spéciale couvre des domaines très variés allant des missions de l'Inspection sanitaire ou de l'Inspection du travail et des mines à celles de la Commission de contrôle du secteur financier.

⁶ Voir avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030⁶) (commentaire sub article 125).

⁷ Voir avis du Conseil d'État du 19 janvier 2010 sur le projet de loi n° 5016 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres; Dictionnaire de droit privé, Serge Braudo: „La force publique désigne l'ensemble des services de l'État, voire des collectivités territoriales qui sont chargés du maintien de l'ordre, de la sécurité et de l'exécution des lois“.

⁸ Voir avis du Conseil d'État du 11 mars 2014 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant 1. l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et 2. le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points.

examen n'est pas correct et doit être adapté. Cette question est encore liée à celle de la discipline, objet du projet de loi n° 7040⁹ et le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour sur le projet de loi en cause.

(...) ».

Monsieur le Ministre de la Défense renvoie à l'article 115 de la Constitution révisée qui est libellé comme suit :

« L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. ».

Dans la proposition de révision n° 7700, déposée le 17 novembre 2020, l'article 96 de la Constitution à réviser a été modifié comme suit : « Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi. ». Au commentaire de l'article, il est précisé que « A l'article 96, le terme « force armée » est remplacé[e] par celui de « force publique », de manière à viser l'ensemble de la force publique constituée de l'armée et du corps de la police grand-ducale. ».

Pour Monsieur le Ministre, il est préférable d'inscrire la définition de la notion de « force publique » dans la Constitution plutôt que séparément dans chaque loi concernée. Comme définition pourrait se prêter le commentaire ci-dessus de l'article 96, à savoir que la force publique est constituée de l'Armée luxembourgeoise et de la Police grand-ducale.

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure confirme l'absence de mention ou définition dans la loi précitée sur la Police grand-ducale, puisque la Constitution, norme supérieure dans la hiérarchie des normes, mentionne la notion de force publique. Les réquisitions de la Police par d'autres autorités sont prévues par le chapitre 3 de la même loi.

M. Léon Gloden (CSV) fait remarquer qu'au moment de la révision de la Constitution, la loi précitée du 23 juillet 1952 n'était pas encore abrogée. Le commentaire de l'article 96 de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700 s'est inspiré de la définition de la « force publique » telle qu'elle se trouvait à ce moment dans les lois.

L'insertion d'une définition de la notion de « force publique » dans la Constitution fait l'objet d'un consensus général.

Mme Diane Adehm (CSV) demandant si l'absence de définition a un effet pour les étrangers qui voudraient aller à l'Armée, Monsieur le Ministre répond par la négative.

*

Monsieur le Ministre de la Défense annonce qu'il transmettra à la commission l'évolution des chiffres relatifs aux militaires de carrière de l'Armée de 2018 à 2023¹⁰. Les départs n'étaient pas plus nombreux qu'avant et il s'agit surtout de départs en retraite. Les effectifs ont même augmenté.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

⁹ Projet de loi relative au statut disciplinaire du personnel cadre de la Police grand-ducale.

¹⁰ Cf. annexe

Procès-verbal approuvé et certifié exact

	Effectifs des militaires de carrière: admissions et départs						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Officiers							
Admissions au stage	5	5	4	4	5	8	31
recruté par voie de chgt de carrière par voie interne	0	0	0	0	1	0	1
retraité	-3	-1	-1	-1	-2	0	-8
démissionné	-2	-1	-1	-2	-1	-1	-8
changement d'administration	0	0	-1	-1	0	-1	-3
décédé	0	0	0	-1	0	0	-1
Résultat net	0	3	1	-1	3	6	12
Sous-officiers							
Admissions au stage	9	15	6	7	8	13	58
recruté par voie de chgt de carrière par voie interne	1	1	4	3	1	0	10
retraité	-9	-4	-4	-7	-2	-6	-32
démissionné	-1	0	0	-1	-4	-3	-9
changement d'administration	-1	0	-1	0	0	0	-2
changement de carrière (vers officier)	0	0	0	0	-1	0	-1
décédé	0	-2	0	0	0	0	-2
Résultat net	-1	10	5	2	2	4	22
Sous-officiers MusMil							
Admissions au stage	0	2	2	6	2	2	14
retraité	-1	-3	-1	-2	-2	0	-9
démissionné	0	0	0	0	0	-2	-2
changement d'administration	0	0	0	0	0	0	0
Résultat net	-1	-1	1	4	0	0	3
Sous-officiers infirmier							
Admissions au stage	1	0	0	0	0	0	1
retraité	0	0	0	0	0	0	0
démissionné	0	-1	0	0	0	0	-1
changement d'administration	0	0	0	0	-1	0	-1
congé sans traitement	-1	0	0	0	0	0	-1
Résultat net	0	-1	0	0	-1	0	-2
Caporaux							
Admissions au stage	6	10	1	8	6	5	36
retraité	0	0	0	0	0	0	0
démissionné	0	0	0	0	0	0	0
changement d'administration	-1	0	0	0	0	0	-1
changement de carrière (vers sous-officier)	-1	-1	-4	-3	-1	0	-10
Résultat net	4	9	-3	5	5	5	25