

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 27 mars 2024 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission des Finances
2. Présentation du rapport d'audit de l'Inspection générale de la Police portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler (en rempl. de Mme Nancy Arendt épouse Kemp), M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

Mme Martine Schmit, Directrice adjointe, M. Arno Munhowen, Policier de liaison, de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), du ministère des Affaires intérieures

Mme Monique Stirn, Inspecteur général, M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint, Mme Carole Kayser, Cheffe du département « contrôles et audits », M. Cédric Pimenta, M. Nicolas De Groote ; de l'Inspection générale de la Police (IGP)

M. Philippe Neven, M. Yann Flammang, M. Alexandre Camerlynck, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Kartheiser

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 27 mars 2024 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission des Finances**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé à l'unanimité.

2. **Présentation du rapport d'audit de l'Inspection générale de la Police portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale**

Monsieur le Président donne d'emblée la parole à Monsieur le Ministre des Affaires intérieures qui rappelle que l'IGP a été chargée le 7 mars 2023 par le Ministre de la Sécurité intérieure en fonction à l'époque, Monsieur Henri Kox, d'une mission d'audit portant sur l'impact de la réorganisation territoriale survenue suite à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'IGP a eu pour mission d'évaluer dans quelle mesure la réorganisation territoriale a permis d'atteindre les objectifs fixés par le législateur, d'une part, et de répondre aux attentes du public en termes de qualité de service, de disponibilité et d'accessibilité de la Police, d'autre part. Cependant, il a été précisé dans la lettre de mission que cette évaluation ne devait aucunement viser à remettre en cause la réorganisation territoriale. En outre, le champ d'analyse ne devait pas se cantonner à la réduction du nombre de régions et à la réorganisation des commissariats de Police, mais il devait également tenir compte des avantages et des inconvénients qui en découlent.

Dans un souci de transparence, l'orateur tient à signaler qu'il avait fait partie, en tant que bourgmestre de la Ville de Grevenmacher, des élus locaux ayant participé aux entretiens menés par l'IGP dans le cadre de l'élaboration du rapport d'audit.

Indiquant que les constats et les recommandations formulés dans le rapport d'audit serviront comme outil de réflexion à la Police grand-ducale, Monsieur le Ministre propose que les mesures éventuelles que la Police pourrait prendre en réponse aux différents points soulevés dans le rapport d'audit soient présentées le moment venu à la commission parlementaire.

Madame l'Inspecteur général, Monsieur l'Inspecteur général adjoint, ainsi que la Cheffe du département « contrôles et audits » procèdent par la suite à la présentation des grandes lignes du rapport d'audit sous rubrique pour le détail de laquelle il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

Échange de vues

- ❖ Monsieur le Président se félicite des constats et recommandations du rapport d'audit, qui soulignent, à ses yeux, l'importance pour les élus locaux de faire preuve d'une disponibilité et d'une réactivité accrue dans leurs échanges réguliers avec la Police afin d'assurer la sécurité publique dans leurs communes respectives.

En ce qui concerne la commune de Hesperange, dont il est le bourgmestre, l'orateur fait remarquer que, bien que les réunions du comité de prévention communal ne se soient probablement pas tenues dans la fréquence souhaitée au cours des dernières années, les échanges réguliers entre les autorités locales et les agents de police du commissariat local sont bons, notamment grâce à la collaboration étroite entre ces derniers et les agents municipaux du service de proximité de la commune. À cela s'ajoute, selon l'orateur, que les bourgmestres maintiennent en principe un contact direct et régulier avec leur Directeur régional.

Quant au constat de l'IGP selon lequel le comité de prévention communal est prévu dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police, alors que son organisation relève de la compétence des autorités communales, l'orateur demande à Monsieur le Ministre s'il ne serait pas opportun de légiférer pour que le comité de prévention communal soit également ancré dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale »).

- ❖ S'adressant aux représentants de l'IGP, M. Meris Sehovic (déi gréng) demande combien de problèmes identifiés dans le cadre de l'audit sont dus au manque d'effectifs au sein de la Police grand-ducale et pourront par conséquent être résolus grâce au recrutement renforcé.

En outre, l'orateur s'interroge sur les objectifs et l'importance de l'établissement d'un diagnostic de sécurité.

- ❖ Mme Lydie Polfer (DP), qui est la bourgmestre de la Ville de Luxembourg, signale qu'elle avait aussi participé aux entretiens réalisés par l'IGP dans le cadre de l'élaboration du rapport d'audit.

Elle tient à souligner qu'elle se félicite particulièrement du constat de l'IGP qu'un sentiment de proximité avec les autorités policières favorise le sentiment subjectif de sécurité des citoyens. Il en découle, selon l'oratrice, qu'une présence préventive visible de la Police au sein de l'espace public est souhaitée par la population.

Se référant à la question précédente de M. Sehovic, Mme Polfer estime que le recrutement renforcé, qui a été initié en 2019 sous le Gouvernement précédent, et dont le nombre de recrutements envisagés a été porté de 160 à 200 sous le Gouvernement actuel, permettra de résoudre de nombreux problèmes.

Se ralliant aux remarques de Monsieur le Président que la collaboration et les échanges entre les forces policières et les autorités communales sont en principe très bons, l'oratrice est cependant d'avis que la Police doit encore faire des efforts supplémentaires pour informer systématiquement et dans un délai raisonnable les responsables communaux des résultats des opérations menées par la Police sur le territoire communal.

En ce qui concerne des comités de prévention communaux, l'oratrice souligne que ceux-ci sont très importants, mais que la plupart des sujets y discutés relèvent de la compétence de la Police grand-ducale et non de la commune concernée.

Concernant les compétences des agents municipaux, l'oratrice rappelle que celles-ci ont récemment été élargies à travers la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux¹ et qu'il conviendrait d'analyser dans un premier temps si cette nouvelle loi permet effectivement de décharger les agents de la Police grand-ducale. Si tel était le cas, on pourrait imaginer, selon l'oratrice, que les compétences des fonctionnaires municipaux soient encore davantage étendues.

¹ Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant : 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ; 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ; 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Monsieur le Président fait remarquer qu'outre la bourgmestre de la Ville de Luxembourg, des bourgmestres d'autres communes ont également participé aux entretiens de l'IGP.

Concernant la question de savoir dans quelle mesure le recrutement renforcé permet de résoudre les problèmes mis en évidence dans le rapport d'audit, la Cheffe du département « contrôles et audits » estime que la réponse à cette question dépend de la manière dont la Police envisage de déployer effectivement les agents nouvellement recrutés. L'augmentation des effectifs des forces policières peut certainement conduire à un meilleur équilibre entre les interventions et les missions à caractère préventif. Cela suppose toutefois que l'affectation des nouveaux agents dans les commissariats soit planifiée à l'avance de manière à ce qu'elle soit équitable et tienne compte de la charge de travail des différentes unités. Il s'ensuit que le recrutement renforcé sera certainement bénéfique pour la Police, mais ne résoudra pas tous les problèmes. Ainsi, le recrutement de plus de policiers ne signifie pas nécessairement que la qualité des diagnostics de sécurité s'améliorera à l'avenir, raison pour laquelle l'IGP recommande que les agents concernés suivent une formation adéquate et entrent en contact avec les citoyens.

- ❖ Considérant que les infrastructures de la Police atteignent leurs limites du fait que de nombreux agents sont recrutés, M. Meris Sehovic demande si Monsieur le Ministre envisage de poursuivre les efforts entrepris sous le Gouvernement précédent qui visent à moderniser ces infrastructures.

Monsieur le Ministre souligne qu'à travers l'accord de coalition, le Gouvernement a clairement signalé son intention de moderniser les infrastructures de la Police grand-ducale. Le ministère des Affaires intérieures est notamment en train d'élaborer des concepts qui visent à créer des casernes communes entre la Police et le CGDIS², qui permettraient de réaliser des économies d'échelle.

Quant aux questions de M. Sehovic relative au diagnostic de sécurité, la Cheffe du département « contrôles et audits » explique qu'il s'agit d'une étude réalisée par une commune qui vise à établir un état de l'ensemble des problématiques de sécurité rencontrées sur son territoire. Le diagnostic de sécurité se compose des trois parties suivantes :

- *L'analyse objective de délinquance*

Dans le cadre de cette analyse, les chefs de commissariat collectent les données quantitatives concernant la délinquance et procèdent à l'analyse des interventions policières et des incidents constatés dans les établissements scolaires, les transports publics, les lieux sensibles, etc. En outre, les sujets de criminalité abordés lors des réunions du comité de prévention sont pris en compte.

- *L'analyse subjective du sentiment de sécurité*

L'analyse subjective du sentiment de sécurité requiert l'appréhension de la perception du citoyen sur l'état sécuritaire de sa localité, notamment, par le biais des échanges avec les autorités locales. Elle vise également à collecter les avis des membres actifs de la communauté (tels que les instituteurs, chefs d'entreprise, commerçants, représentants d'associations, etc.).

En vue d'orienter et d'affiner l'analyse entamée au cours des étapes décrites précédemment, le chef de commissariat doit rechercher tous les renseignements utiles

² Corps grand-ducal d'incendie et de secours

au niveau de son territoire de compétence et dans le cadre de ses missions préventives et répressives et consigner les informations obtenues dans le diagnostic de sécurité.

- Validation du diagnostic de sécurité et du plan d'action

Le plan d'action est décrit dans la prescription de service « concept de proximité » comme suit : « le plan d'action vise à fournir des solutions tant sur le plan préventif que répressif pour la problématique analysée. Sur base du diagnostic élaboré en commun et partagé par tous les acteurs concernés, il y a lieu de retenir ou définir certains objectifs mesurables SMART³, fixer des priorités d'action, mobiliser les acteurs locaux de sécurité et la population et réaliser des actions concertées. Le cadre préférentiel pour l'établissement d'un plan sont les comités de concertation et de prévention, ayant par définition dans leurs attributions l'établissement d'un tel diagnostic et la mise en place d'un plan d'action [...].

[...] L'analyse des besoins de sécurité est rédigée par le chef d'unité et ensuite présentée au directeur régional pour accord. Elle est également présentée aux autorités locales pour information. Ensuite l'unité territorialement compétente met en œuvre le plan d'action validé pendant une durée déterminée. ».

Dans ce contexte, l'oratrice tient toutefois à signaler que les entretiens menés dans le cadre de la réalisation de l'audit ont révélé que dans la majorité des cas, les diagnostics de sécurité ne sont guère ou seulement partiellement présentés dans les réunions des comités de prévention communaux.

- ❖ Mme Taina Bofferding (LSAP) s'interroge d'abord sur la remarque précédente de la Cheffe du département « contrôles et audits » selon laquelle l'IGP avait sollicité auprès de la Police des statistiques sur le nombre de contrôles préventifs effectués par les commissariats dans le cadre de la réalisation de l'audit, mais que l'IGP n'avait finalement pas reçu de données pertinentes. À son avis, des conclusions fiables peuvent uniquement être tirées d'un audit pour autant que les analyses conduites reposent sur des données congruentes.

Il en découle la question de savoir pour quelles raisons les agents de police ne procèdent pas à un encodage cohérent des patrouilles préventives dans le système ELS (« *Einsatzleitsystem* »), alors que ces données sont nécessaires en vue de disposer de données statistiques homogènes.

En ce qui concerne les entretiens menés avec les élus locaux dans le cadre de l'élaboration du rapport d'audit, l'oratrice souhaite savoir si les représentants de l'IGP ont pu constater des différences entre les communes rurales et les communes issues de zones urbaines dans les réponses fournies.

Quant aux entretiens menés avec les représentants de la Police grand-ducale, l'oratrice demande dans quelle mesure le bien-être des agents de police a été abordé, en termes de satisfaction par rapport aux exigences qui leur sont imposées dans le cadre de leurs missions et aux moyens mis à leur disposition pour les accomplir.

Rappelant que M. Biancalana et elle-même avaient posé une question parlementaire au sujet des comités de prévention communaux⁴, Mme Bofferding exprime son étonnement quant aux affirmations qui insinueraient que cet outil ne soit, jusqu'à présent, pas employé à bon escient par la plupart des communes en raison du simple fait qu'il n'est pas ancré

³ Spécifique, mesurable, acceptable, réaliste, temporellement défini.

⁴ <https://www.chd.lu/fr/question/27028>

dans la loi communale précitée. À son avis, les bourgmestres assument de nombreuses obligations et tâches qui ne sont pas nécessairement inscrites dans la loi communale. À part cela, le fait que certaines communes aient cependant organisé régulièrement des réunions du comité de prévention communal montrerait que le manquement de la majorité des communes à convoquer de telles réunions s'explique par d'autres raisons.

Afin de remédier à cette problématique, l'oratrice estime qu'il serait opportun d'organiser des formations récurrentes qui viseraient à rappeler aux élus locaux que tant le comité de prévention communal que le diagnostic de sécurité constituent des outils qui permettent d'assurer la sécurité publique sur le territoire de leurs communes.

En outre, l'oratrice se félicite de l'annonce de Monsieur le Ministre selon laquelle une étude est réalisée afin d'analyser les effets de l'élargissement des compétences des agents municipaux suite à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 juillet 2022. Signalant qu'elle ne s'oppose en principe pas à une extension des pouvoirs actuels des agents municipaux, qui permettrait de décharger davantage les agents de police dans leurs missions quotidiennes, l'oratrice fait remarquer qu'un tel élargissement devrait néanmoins être fondé sur une analyse qui repose sur des données pertinentes.

La Cheffe du département « contrôles et audits » indique que l'IGP avait formulé trois demandes auprès de la Police grand-ducale afin d'obtenir des données statistiques dans le cadre de la réalisation de l'audit, dont notamment des statistiques sur le nombre des contrôles préventifs effectués par les commissariats depuis 2016. Or, la fiabilité des données ne pouvant être garantie avant février 2019, date de la mise en place du système ELS, l'IGP n'avait reçu des données pertinentes qu'à partir de cette date. À défaut de données chiffrées sur le nombre de contrôles préventifs effectués avant la réforme de 2018, une situation comparative n'a pas pu être dressée.

L'IGP avait également sollicité la Police pour obtenir des statistiques relatives au nombre de patrouilles préventives effectuées avant et après la réforme précitée de 2018. Toutefois, les chiffres fournis par la Police n'ont pas permis de dégager une ventilation concernant le nombre de patrouilles pédestres et cyclistes réalisées ou du nombre de postes statiques mis en place.

En effet, les agents de police sont censés rapporter les modes d'exécution des patrouilles dans l'outil ELS à l'aide de codes spécifiques et en précisant le type et le sous-type de patrouille effectuée. L'emploi de tels codes ne semble cependant pas être généralisé depuis la mise en fonction du système ELS en février 2019. Ce constat est cohérent avec l'avis des policiers interrogés qui avouaient ne pas employer de code spécifique pour l'enregistrement des patrouilles, mais d'utiliser un code générique en y ajoutant une description. À défaut de données fiables, l'IGP n'a été en mesure d'évaluer ni l'utilisation à bon escient des codes prévus dans la prescription de service, ni l'évolution du nombre de patrouilles préventives depuis la réorganisation territoriale.

Selon l'oratrice, les entretiens menés avec les élus locaux ont révélé que les patrouilles pédestres ou à vélo sont plébiscitées dans les zones urbaines car, au regard du flux important de passants, elles garantissent une grande visibilité en un minimum de temps, tandis que ces types de patrouilles s'apprêtent moins pour les zones rurales. Dans les localités moins urbanisées, les patrouilles en voiture sont privilégiées au vu des larges étendues à couvrir et de la faible densité de population.

L'oratrice indique qu'elle ne dispose pas d'informations relatives au bien-être au travail des agents de la Police grand-ducale. Du fait que certains chefs d'unités ont affirmé, lors des entretiens avec l'IGP, qu'ils rencontrent de temps en temps des difficultés à établir un plan de travail et à constituer des patrouilles en raison de l'introduction du « compte épargne

temps », de l'augmentation du nombre de congés parentaux et du droit aux services à temps partiel, l'oratrice estime que le bien-être au travail joue un rôle important au sein de la Police grand-ducale.

L'oratrice rejoint la remarque de Mme Bofferding selon laquelle le manquement de la majorité des communes à convoquer des réunions du comité de prévention communal ne s'explique pas exclusivement par le fait que ce dernier ne soit pas ancré dans la loi communale. Interrogés à ce sujet par l'IGP, quelques bourgmestres ont en effet précisé d'avoir décidé de ne plus organiser de telles réunions, étant d'avis que la plus-value de ce comité était modeste. Pour l'IGP, il en découle que les échanges menés lors des réunions des comités de prévention communaux ne peuvent être constructifs et apporter une réelle plus-value que s'ils sont adéquatement préparés en amont par toutes les parties prenantes.

Un représentant de la DGSJ souhaite préciser que le système ELS, qui a été introduit en février 2019 au sein de la Police grand-ducale, est un outil qui est destiné à guider les patrouilles afin d'organiser les interventions par ordre de priorité et par disponibilité géographique, et n'a pas forcément pour finalité de générer des données statistiques. En outre, les possibilités d'encodage dans le système ELS sont assez limitées, de sorte que les données qui en sont dégagées risquent de ne pas être fiables.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP), qui est le bourgmestre de la Ville de Dudelange, signale qu'il avait également été interviewé par l'IGP en été 2022 dans le contexte de l'audit.

Faisant remarquer que la lettre de mission pour cet audit a été rédigée par l'ancien ministre de la Sécurité intérieure, M. Henri Kox, l'orateur souhaite savoir si Monsieur le Ministre des Affaires intérieures estime que cette lettre a été complète ou s'il est d'avis que l'audit aurait dû couvrir des éléments supplémentaires.

Rappelant qu'il avait posé une question parlementaire⁵ afférente en 2023, l'orateur s'interroge sur la manière dont les élus locaux interviewés par l'IGP et qui ne sont pas membres de la présente commission parlementaire, pourraient prendre connaissance des constats et des conclusions du rapport d'audit.

Au vu du constat que dans la majorité des communes, les réunions des comités de prévention communaux ne sont pas tenues dans la fréquence prévue par les dispositions légales afférentes et en considérant que les diagnostics de sécurité ne sont guère ou seulement partiellement présentés par la Police aux autorités locales, l'orateur estime que ces derniers n'ont pas de véritable outil à leur disposition qui leur permet de prendre des actions ou des mesures concrètes afin de remédier aux problèmes locaux de sécurité. Indiquant que la Ville de Dudelange souhaite se doter d'un plan local de sécurité, l'orateur déplore qu'il n'existe pas de modèle standard pour l'élaboration d'un tel document, dont les autorités locales pourraient s'inspirer.

En outre, l'orateur fait remarquer qu'à côté des comités de prévention communaux, il existe également un comité de concertation régional et s'interroge sur les raisons pour lesquelles ce dernier n'a pas été évoqué par les représentants de l'IGP lors de la présentation du rapport d'audit.

En ce qui concerne le recrutement renforcé, l'orateur tient à souligner l'importance de poursuivre les efforts de recrutement au sein de la Police grand-ducale, étant donné qu'une présence préventive visible de la Police sur le terrain, notamment via des patrouilles pédestres, permet de renforcer le sentiment subjectif de sécurité parmi les citoyens.

⁵ <https://www.chd.lu/fr/question/26047>

- ❖ M. Claude Haagen (LSAP) est d'avis que les problèmes, qui entraînent que les réunions des comités de prévention communaux ne sont, dans la plupart des cas, pas organisées dans la fréquence prévue par les dispositions légales en vigueur, résident dans le fonctionnement ainsi que dans la composition de ces comités.

L'orateur critique que les points de discussion qui sont mis à l'ordre du jour de telles réunions concernent avant tout les grandes communes urbanisées, ce qui a pour conséquence que les représentants de celles-ci monopolisent la parole tandis que les représentants de communes plus petites ou rurales restent passifs. Cette situation compromet l'échange et implique que les mesures retenues dans les plans d'action ne sont pas forcément pertinentes pour toutes les parties prenantes. Il en résulte finalement que cette situation provoque une lassitude auprès des représentants de communes plus petites qui ne voient plus l'intérêt de participer à ces réunions.

Afin d'encourager les représentants de petites communes à participer aux comités de prévention, l'orateur estime qu'il serait opportun de les faire présider ces réunions plutôt que les représentants de grandes communes urbanisées, qui ont généralement un intérêt à assister à ces réunions, étant donné qu'ils ont le plus souvent des doléances à exprimer.

En ce qui concerne le déroulement des comités de prévention communaux, les représentants de la Police y présentent habituellement des statistiques sur l'évolution de la délinquance, qui ne sont, pour des raisons de confidentialité, pas transmis aux participants de la réunion. L'orateur exprime son incompréhension à cet égard et donne à considérer que les bourgmestres prennent connaissance de nombreuses informations confidentielles (par exemple des documents provenant de l'Administration des contributions directes contenant des informations liées à l'impôt commercial communal (ICC)) dans le cadre de l'exercice de leur mandat sans que celles-ci ne soient divulguées par eux sur la place publique.

- ❖ M. Meris Sehovic se rallie aux remarques de M. Haagen.

Faisant savoir que, grâce aux échanges avec les représentants de la Police, il a pris connaissance du fait qu'il existe une « Cellule d'urbanisme » au sein de la Police grand-ducale qui pourrait conseiller les autorités communales sur des aspects urbanistiques ayant un impact sur le sentiment subjectif de sécurité des citoyens. Estimant qu'il serait opportun de mener des discussions à cet égard dans les comités de prévention communaux, l'orateur demande si Monsieur le Ministre envisage éventuellement d'augmenter les effectifs de ladite cellule afin de permettre un échange systématique entre ses représentants et les autorités communales.

La Cheffe du département « contrôles et audits » admet que le comité de concertation régional n'a, en effet, pas été abordé dans le rapport d'audit. Ce comité, auquel participent généralement des hauts fonctionnaires des différentes directions régionales de la Police grand-ducale, est convoqué sur initiative du ministre ayant la Police dans ses attributions. Or, les missions d'audit qui sont habituellement réalisées par l'IGP se focalisent plutôt sur les retours d'expérience des policiers travaillant sur le terrain.

Madame l'Inspecteur général informe que la présentation faite dans le cadre de la présente réunion se limite effectivement aux grandes lignes des problématiques constatées et rend attentif au fait que le rapport d'audit, qui sera transmis dans son intégralité aux membres de la Commission des Affaires intérieures à l'issue de la présente réunion, aborde le sujet de la composition des comités communaux de prévention.

M. Claude Haagen s'interroge sur le critère selon lequel une commune est considérée comme petite ou grande commune dans le rapport d'audit. Supposant que les auteurs se

sont basés sur le nombre d'habitants, l'orateur estime que le nombre d'infractions enregistré par commune aurait aussi pu être un critère pertinent pour faire cette classification.

La Cheffe du département « contrôles et audits » explique que le nombre d'habitants des communes a été considéré, mais que les auteurs du rapport d'audit ont également pris en compte d'autres éléments pour différencier les petites des grandes communes. Ainsi, une petite commune avec un nombre d'habitants plutôt faible peut être confrontée à des problèmes de sécurité publique relativement importants du fait qu'elle dispose par exemple d'une gare fréquentée quotidiennement par de nombreuses personnes. Il en résulte que les disparités existantes entre les communes en termes de population, mais aussi en termes d'infrastructures urbaines et routières, font qu'elles sont confrontées à des défis différents. Partant, il serait important que l'ensemble des problématiques rencontrées par les petites et les grandes communes puissent être abordées lors des réunions des comités de prévention communaux.

En réponse à une question de M. Biancalana, Monsieur le Ministre indique qu'il n'a pas l'intention d'apporter des modifications à la lettre de mission rédigée par son prédécesseur.

En ce qui concerne la communication des constats et des conclusions du rapport d'audit, l'orateur signale qu'une circulaire ministérielle sera transmise à l'ensemble des autorités locales, qu'elles aient ou non participé aux entretiens menés par l'IGP.

Indiquant qu'il partage de nombreuses remarques des députés sur les problèmes liés à la composition, à l'organisation et au déroulement des comités de prévention communaux, Monsieur le Ministre estime que les constats et recommandations établis par l'IGP pourraient servir de base pour l'élaboration d'un outil pédagogique destiné aux décideurs locaux, leur permettant de mieux comprendre et de mieux utiliser les moyens policiers disponibles sur leur territoire respectif. Des discussions afférentes pourraient être menées avec le SYVICOL⁶ et des représentants de la Police.

En réponse à la dernière question de M. Sehovic, l'orateur donne à considérer que les travaux de la Cellule d'urbanisme de la Police grand-ducale se focalisent notamment sur l'architecture des bâtiments de police, tandis que les discussions au sein des comités de prévention communaux portent généralement sur des mesures d'aménagement de l'espace public (par exemple la mise en place d'éclairage public) visant à renforcer le sentiment subjectif de sécurité des citoyens.

Aux yeux de Monsieur le Ministre, l'une des principales conclusions du rapport d'audit de l'IGP est que la présence policière sur le terrain est en déclin, ce qui se traduit par une baisse du nombre de patrouilles, notamment de patrouilles pédestres préventives. Pour améliorer la présence policière dans l'espace public, le Gouvernement entend poursuivre sa politique des « 4P » : « Plus de personnel pour plus de présence, plus de proximité sur le terrain et plus de prévention », qui vise à renforcer les effectifs policiers dans les différents commissariats. Dans ce contexte, l'orateur juge nécessaire de rappeler que 90⁷ nouveaux policiers supplémentaires ont récemment été assermentés dans le cadre du recrutement renforcé et que le nombre de recrutements prévus pour cette année ainsi que l'année prochaine est passé de 160 à 200.

Une autre conclusion importante du rapport d'audit est qu'il convient d'améliorer les échanges d'informations entre la Police et les autorités communales lors des comités de

⁶ Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

⁷ Il est précisé que 90 représente le nombre net de renforts de la Police grand-ducale. Au total, 171 nouveaux fonctionnaires ont été assermentés en avril 2024.

prévention communaux. Pour que les échanges soient plus constructifs et plus fluides, il convient de renoncer à des procédures trop formalistes. L'orateur souligne dans ce contexte que l'amélioration des flux d'échanges entre la Police et les responsables communaux en vue d'assurer la sécurité publique constitue l'un des principes du nouveau projet-pilote d'unité de police locale qui sera lancé le 1^{er} juillet 2024 à Luxembourg-Ville et à Esch-sur-Alzette.

Revenant sur le sujet des infrastructures de la Police, l'orateur est d'avis qu'une modernisation des commissariats s'impose, étant donné qu'il a dû constater lors de visites récentes que certains bâtiments se trouvent dans un mauvais état. Certains bâtiments ont été construits de manière à ce qu'ils n'offrent pas de séparation entre l'espace d'accueil par lequel entrent les citoyens et les bureaux des agents de police, ce qui pose des problèmes de sécurité. À cela s'ajoute le fait que les policiers ne peuvent ainsi pas effectuer leurs tâches administratives en toute tranquillité, ce qui nuit à leur bien-être au travail. L'orateur répète que le ministère des Affaires intérieures s'efforce de trouver des solutions au problème des infrastructures, notamment à travers le développement des concepts de casernes communes entre la Police et le CGDIS.

En réponse à la question afférente de M. Dan Biancalana, Monsieur le Ministre estime qu'il ne convient pas de donner l'impression que chaque commune a nécessairement besoin d'un plan local de sécurité, en soulignant qu'un tel plan peut surtout servir aux communes qui sont confrontées à d'importants problèmes de criminalité. Dans ce contexte, l'orateur recommande aux autorités communales de se faire conseiller en premier lieu par la Police, tout en indiquant qu'il prendrait des mesures visant à faciliter l'élaboration d'un tel document lorsque ceci s'avérerait nécessaire.

L'orateur se félicite du consensus politique apparent en ce qui concerne la collaboration entre la Police et les agents municipaux et soulève l'intention du Gouvernement de développer davantage cette collaboration. Celle-ci pourrait se traduire par une extension supplémentaire des compétences des agents municipaux, visant, d'un côté, à décharger les agents de police et, de l'autre côté, de renforcer, auprès du citoyen, un sentiment de proximité favorisant ainsi le sentiment subjectif de sécurité.

| |
|---|
| Procès-verbal approuvé et certifié exact |
|---|

Annexe : Présentation de l'IGP relative à l'audit portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

Inspection générale de la police

Audit portant sur l'impact de la réorganisation territoriale survenue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police

Commission des Affaires intérieures

19 juin 2024

Avant-Propos

Quelles sont les retombées pour le citoyen et l'élu communal de la réforme de la police consacrée par la loi du 18 juillet 2018 ?

Les objectifs fixés par le législateur ont-ils été atteints ?

Telles sont les deux grandes questions auxquelles le présent audit a essayé de répondre.

Pour l'IGP, eu égard à la nature du sujet étudié, le présent audit constitue la seconde phase d'une trilogie :

- qui a commencé en 2012 avec l'étude sur la proximité
- et dont l'étude consacrée à la collaboration entre AM - PGD constitue la troisième phase

Avant-propos

- ▣ Le présent audit a nécessité la réalisation de quelque 45 entretiens semi-directifs.
- ▣ Ainsi des responsables de la Police ont été interviewés mais également de nombreux responsables communaux.
- ▣ En l'absence de données chiffrées exploitables, ces entretiens constitueront la source d'information principale des auditeurs.
- ▣ Rappelons enfin que l'audit a été réalisé lors d'une période marquée par les élections communales et les élections législatives.
- ▣ Merci à tous celles et ceux qui se sont rendus disponibles pour répondre aux questions des auditeurs de l'IGP.

Introduction

La loi du 18 juillet 2018 a notamment eu pour **effet** :

Avant la réforme

| | |
|-------------------------------|---------------|
| 6 circonscriptions régionales | |
| 51 CP | 13 CI |
| Parfois effectifs réduits | |
| Prévention Proximité | Interventions |
| Renforts pour CI | |
| 8-12 et 14-18 | 24/24 et 7/7 |
| RDV | |

Après la réforme

| | |
|---|-----|
| 4 régions de police | |
| 34 commissariats de police | |
| Nouvelle allocation effectifs | |
| Interventions Prévention/proximité | |
| C2R | C3R |
| Heures ouverture 13-15 | |
| Heures fonctionnement 7-21 24/24 et 7/7 | |
| RDV | |

Introduction (suite)

Les **objectifs** poursuivis de la loi de 2018 étaient notamment

- d'optimiser le fonctionnement des commissariats
- de renforcer la sécurité pour le citoyen (service au client)
- de renforcer la présence policière sur le terrain
- de renforcer la flexibilité et la disponibilité des policiers
- de conserver un contact privilégié bourgmestre - chef de commissariat de référence qui dispose de :
 - + d'heures de fonctionnement
 - + d'agents par unité
 - + de patrouilles

Introduction (suite)

Les trois questions-clefs qui se posent

- Le citoyen et les élus communaux sont-ils **satisfaits de cette nouvelle architecture policière ?**
- Si les lieux de contact avec les élus communaux (comités de prévention) sont demeurés inchangés par rapport à la loi du 31 mai 1999, **leur emprise sur le travail policier a-t-elle pour autant évoluée ?**
- Les instruments propices à une action commune PGD – Communes (diagnostic de sécurité) sont toujours présents même s'ils n'apparaissent plus dans la loi mais dans les PS. **Sont-ils mieux exploités par les divers acteurs ?**

Lettre de mission

- ✗ Pas de remise en question de la réorganisation territoriale
- ✓ Impact de la réorganisation territoriale sur le citoyen
 - Réduction du nombre de régions
 - Fusions de commissariats
 - Réorganisation des commissariats
- ✓ Atteinte des objectifs fixés à l'époque
- ✓ Notion de proximité
- ✓ Loi communale - agents municipaux
- ✓ Etablissement d'un outil pédagogique

Constats

Recommandations et préconisations

Réduction du nombre de régions

Réduction du nombre de régions

Constats

- ✓ Pas de répercussions négatives majeures sur le citoyen
- ✗ Territoires plus vastes et donc parfois délais d'intervention plus longs

Fusions de commissariats

Fusions de commissariats

Constats

- ✓ Résistances initiales se sont apaisées
- ✓ Meilleure disponibilité aux C2R (7-21heures / - de fermetures)
- ✓ Unités plus grandes avec plus d'effectif (GT: C2R=10-12 ETP)
- ✗ ETP remis en cause car charge de travail a augmenté
- ✗ Fusions CP avec CI: système de travail à 2 roulements pose problème en termes d'organisation du service
- ✗ Dans certaines unités, effectif insuffisant car CET / CP / STP
- ✗ Service au citoyen a pâti, en particulier proximité/prévention et présence sur le terrain/visibilité
- ✗ Parfois délais d'attente plus longs pour le citoyen
- ✗ Accessibilité commissariats : distances rallongées pour les clients

Réorganisation commissariats

Répartition des missions

Constats

- ✘ Rapport missions police de proximité / interventions en déséquilibre
 - Interventions d'urgence sont assurées (80%)
 - Présence policière et prévention en déclin (20 %)
- ✘ Echanges avec les citoyens se sont anonymisés

Recommandation 347 (2024_AU_RT)

- Allouer davantage de personnel aux commissariats de Police
- Veiller à une allocation équitable en tenant compte de la charge de travail des différentes unités

Accueil et fonctionnement

Constats

- ✓ Meilleure disponibilité des agents C2R (7-21 heures)
- ✓ Accueil assuré par du personnel civil (8-18 heures)
- ✗ Personnel civil : compétences limitées

Recommandation 348 (2024_AU_RT)

- Étendre le champ de compétences du personnel civil

Délais d'intervention

Constats

- ✓ Patrouilles C2R et C3R assurent les interventions
- ✓ Prompte réaction en cas d'urgence (ELS)
- ✗ Tout incident (mineur) nécessite une saisie dans ELS ce qui implique un suivi, voire un déplacement sur les lieux

Recommandation 349 (2024_AU_RT)

- Privilégier l'envoi de patrouilles lors d'incidents caractérisés par un niveau de gravité et d'urgence avérés
- Prévoir des solutions alternatives pour les cas mineurs

Proximité et prévention

Proximité et prévention

Constats

- 📄 La notion de proximité a été supprimée du texte de loi
- ✓ PS cernent bien les notions de proximité et de prévention
- ✓ Tous les commissariats couvrent les volets proximité/prévention
- ✗ En pratique, les patrouilles préventives sont négligées
- ✗ Pénurie de personnel ne permet pas de patrouilles uniquement à des fins de prévention

Recommandation 347 (2024_AU_RT)

- Allouer davantage de personnel aux commissariats

Recommandation 351 (2024_AU_RT)

- Introduire un système d'entraide entre commissariats voisins au travers d'une coordination régionale

Données statistiques

Constats

📄 PS “Concept de proximité” :

“ ... les patrouilles proactives et préventives (à pied, cycliste et postes statiques) sont à encoder dans l’ELS à l’aide de codes spécifiques ...”

- ✗ Pas d’encodage à l’aide de codes spécifiques
- ✗ Absence de statistiques fiables

Recommandation 350 (2024_AU_RT)

- Veiller à un encodage des patrouilles préventives cohérent dans le système ELS

Contrôles demandés

Constats

- 📄 PS “Région de police” :
“... surveillance de la sécurité routière locale ... avec notamment une présence dissuasive et visible aux endroits à risque ...”
- ✓ Autorités locales satisfaites des suites données à leurs demandes
- ✗ Absence de feedback

Recommandation 352 (2024_AU_RT)

- Etablir une politique de communication à destination des autorités communales

Diagnostic de sécurité

Cadre légal et PS

Constats

- ✗ Aucun texte légal n'envisage le DS / PLS
- ✓ PS "Concept de proximité" :
"... élaboration d'un diagnostic de sécurité partagé entre les différents acteurs impliqués sur un même territoire ..."
- ✗ Le diagnostic = outil de travail interne à la Police
- ✗ Peu d'input des acteurs externes, dont les autorités communales

Préconisation 353 (2024_AU_RT)

- Modifier le cadre normatif actuel
- Prévoir un document de travail conjoint Police/communes
- Document destiné à identifier
 - Les problèmes locaux et les mesures concrètes retenues
 - Les responsables de leur concrétisation / l'échéancier

Etablissement diagnostic

Constats

- 📄 PS “Concept de proximité” :
volet analyse subjective (sentiment de sécurité)
- ✗ Certains chefs de commissariat sont peu proactifs
- ✗ Attendent qu’un acteur se manifeste pour fournir des renseignements

Recommandation 354 (2024_AU_RT)

- Faire preuve d’initiative et rechercher le contact avec les acteurs de la vie quotidienne

Qualité diagnostic

Constats

- ✗ Qualité inégale au sein d'une même région voire entre régions
- ✗ Souvent informations insuffisantes – formulations vagues
- ✗ Mesures \neq SMART
- ✗ Retours pour modification ou correction

Recommandation 355 (2024_AU_RT)

- Proposer une formation aux fonctionnaires impliqués dans l'établissement et la revue du diagnostic

Evaluation diagnostic

Constats

- 📄 PS “Concept de proximité”:
“... à l’échéance du plan d’action un bilan est rédigé par le chef ...”
- ✘ Demande article 12 : les bilans pour l’année 2021 n’ont pas été transmis

Recommandation 356 (2024_AU_RT)

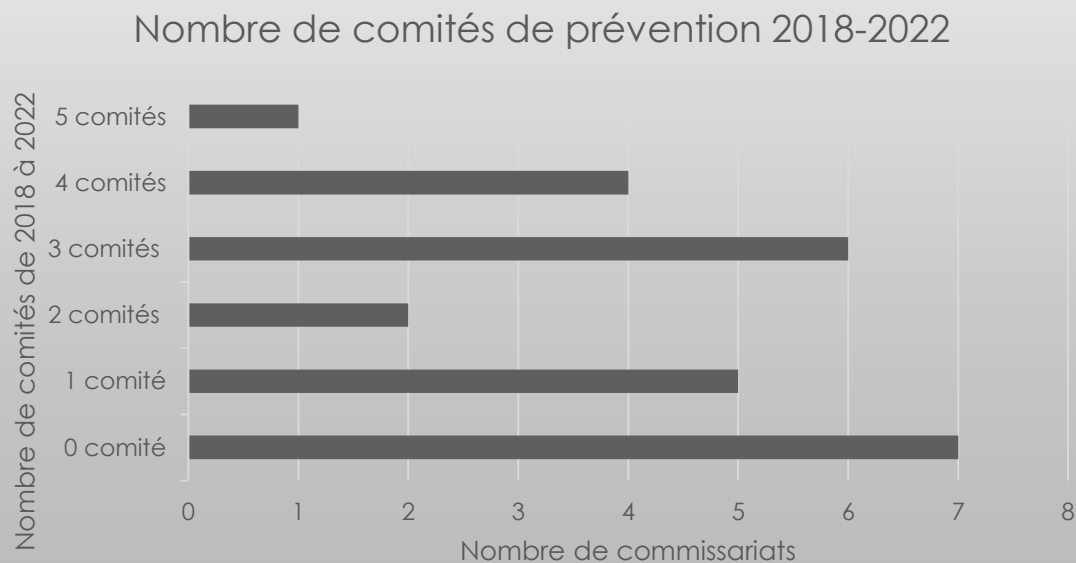
- Réaliser une évaluation écrite des actions menées en N-1 avant de déterminer des actions pour l’année suivante

Relation Police - communes

Fréquence CPC

Constats

- Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police
“... le comité de prévention est placé sous la présidence du bourgmestre qui le convoque au moins une fois par an ... “



Cadre légal

Constats

- ✘ Le CPC est ancré dans la loi portant sur la Police alors que son organisation relève de la compétence des autorités communales

Préconisation 358 (2024_AU_RT)

- Modifier le cadre légal actuel
- Prévoir le comité de prévention communal dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Convocation CPC

Constats

- 📄 Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police
« ... si le comité de prévention réunit plusieurs communes, le président est à désigner de façon collégiale par les bourgmestres des communes faisant partie de ce comité ... »
- ✘ À défaut de convocations: certains ignorent cette disposition voire ne procèdent pas à une désignation collégiale

Préconisation 357 (2024_AU_RT)

- À défaut d'une désignation collégiale
 - Bourgmestre représentant la plus grande commune
 - À tour de rôle

Déroulement pratique

Constats

- ✗ CPC = séance d'information
- ✗ Les sujets sont abordés sommairement
- ✗ Des mesures concrètes sont rarement décidées

Préconisation 359 (2024_AU_RT)

- Toutes les parties prenantes doivent préparer les réunions des CPC

Préconisation 360 (2024_AU_RT)

- Agir de manière à respecter la vocation desdits comités telle qu'elle est énoncée à l'article 38, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police

Statistiques policières

Constats

- ✗ Moments de remise des statistiques policières différents voire aucune remise de données aux élus locaux
- ✗ Fausses interprétations – protection des données

Recommandation 361 (2024_AU_RT)

- Déterminer
 - Le type d'informations pouvant être fournies aux participants
 - Le moment de leur transmission

Contact journalier

Constat

- ✘ Disparité au niveau de la teneur des informations partagées entre Police et élus locaux

Recommandation 362 (2024_AU_RT)

- Définir une politique de communication visant à déterminer
 - Les niveaux d'information (QUI)
 - Le contenu (QUOI)
 - Les canaux de communication (COMMENT)

Divers

Divers

E-commissariat

- ✓ Succès auprès de la population et des policiers
- ✗ Dépersonnalisation du service au citoyen/anonymisation du contact

Infrastructures

- ✗ Souvent capacités maximales atteintes (recrutement massif)

Loi communale

- ✗ 9/100 ont adapté leur règlement de police
- ✗ Certains regrettent que les pouvoirs des AM n'aient pas été davantage élargis (décharge policière minimale)
- ✗ Les “petites communes” attribuent une modeste plus-value au nouveau texte (lourdeur administrative – nombre d’infractions limité)

Considérations finales

- Bilan mitigé pour le citoyen et l' élu communal
- Interventions 👍 / Proximité – prévention – visibilité 🗨️
- La loi de 1999 : cadre d'action permettant une prise en compte des préoccupations locales en matière de sécurité
 - Les comités de prévention communaux
 - Les diagnostics de sécurité
- La loi de 2018 et les normes dérivées (RGD, PS) les ont maintenus
 - Donner à ces outils une réelle consistance/une véritable efficacité
- L'exemple de la Ville d'Esch est particulièrement parlant
 - Le triptyque DDS > PDA > PLS y est une réalité
 - Permet d'associer tous les acteurs dans une dynamique commune
 - Les AM y trouveraient également leur place
- Une voie pourrait consister à intégrer dans la loi communale un chapitre consacré à la sécurité dans lequel divers aspects évoqués dans le présent audit trouveraient écho !

Merci pour votre attention

Questions et commentaires?