

## **Commission des Affaires intérieures**

### **Procès-verbal de la réunion du 8 janvier 2025**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 octobre 2024
2. Demande de la sensibilité politique déi gréng du 21 octobre 2024 concernant l'amélioration de la sécurité et du sentiment de sécurité
3. Présentation de l'étude de l'Inspection générale de la police sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux
4. 8430 Projet de loi portant mise en œuvre du Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
5. Divers

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Georges Engel (rempl. M. Claude Haagen), M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Fred Keup (rempl. de M. Tom Weidig), M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic

M. André Bauler, M. Patrick Goldschmidt, observateurs

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

▪ Ministère des Affaires intérieures :

- Direction générale de la sécurité intérieure (DGS)

Mme Martine Schmit, Directrice générale  
Mme Annabelle Miller

- Direction générale de l'immigration (DGIM)

Mme Daniela Gregr, Chef du service « Frontières »

▪ Police Lëtzebuerg :

M. Pascal Peters, Directeur général

▪ Inspection générale de la police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général

M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint

Mme Carole Kayser, Cheffe du département « contrôles et audits »

M. Nicolas De Groot

M. Cédric Pimenta

M. Julien Watelet

M. Philippe Neven, Mme Sarah Brock, M. Imrane Azizi, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Stéphanie Weydert

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 octobre 2024**

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

**2. Demande de la sensibilité politique déi gréng du 21 octobre 2024 concernant l'amélioration de la sécurité et du sentiment de sécurité**

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à M. Meris Sehovic qui explique que la demande sous rubrique se réfère aux déclarations suivantes faites par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures dans sa réponse à la question parlementaire n° 1241<sup>1</sup> du 26 septembre 2024 de Mme Taina Bofferding (LSAP) : « Depuis ma nomination au poste de ministre des Affaires intérieures, je me suis attaché à œuvrer pour améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens, comme le prévoit l'accord de coalition. [...] L'ensemble de ces éléments a contribué à améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité. ».

Indiquant que Monsieur le Ministre a fait ces déclarations sans toutefois fournir de statistiques concrètes ou d'autres éléments susceptibles de les étayer, l'orateur estime que celles-ci sont en contradiction avec les différentes déclarations faites dans la presse<sup>2</sup> par Madame le Procureur général d'État.

<sup>1</sup> <https://www.chd.lu/fr/question/27551>

<sup>2</sup> L'orateur se réfère aux déclarations faites par Madame le Procureur général d'État lors de l'émission « *Background am Gespréich* » du 20 octobre 2024 à la radio RTL *Lëtzebuerg*. L'émission peut être consultée via le lien suivant : <https://www.rtl.lu/radio/background/a/2241375.html>.

Ainsi, le fait qu'à l'exception d'un seul, tous les 11 procès-verbaux, qui ont été dressés dans la capitale entre janvier et juillet 2024 pour mendicité agressive aient été classés, montre, selon l'orateur, que le bilan du dispositif spécial mis en place par la Police grand-ducale dans le cadre de l'interdiction de la mendicité dans certaines zones de la Ville de Luxembourg est assez faible.

Aux yeux de l'orateur, d'autres affirmations de Madame le Procureur général d'État laissent croire que Monsieur le Ministre aurait instruit les officiers de police judiciaire à poursuivre prioritairement des petites affaires dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants afin d'embellir les statistiques policières au détriment des grands dossiers dont l'enquête nécessite plus de temps et de moyens.

En outre, les témoignages des résidents du quartier « Gare » de la capitale n'indiquent pas que la situation sécuritaire se soit améliorée. Faisant remarquer que, d'après certains résidents, le contraire serait le cas, l'orateur cite le témoignage suivant apparu récemment dans un article de presse<sup>3</sup> : « Non seulement il n'y aucune amélioration, mais ça se dégrade de plus en plus. ».

Pour M. Sehovic, il s'ensuit la question de savoir sur quelles statistiques fonde la déclaration de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures selon laquelle la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens se sont améliorés.

Monsieur le Ministre indique que, lors d'une interview donnée à la radio « 100,7 » en septembre 2024<sup>4</sup>, il avait répondu par l'affirmative à la question « *Ass Lëtzebuerg méi sëcher ginn ?* », en expliquant que son opinion se base notamment sur ce qui lui est rapporté par les citoyens. Partant, il tient à souligner qu'il maintient son opinion selon laquelle la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens se sont améliorés grâce aux mesures prises par le Gouvernement actuel, dont :

- la mise en œuvre du principe des « 4P » : plus de personnel, plus de présence, plus de proximité, plus de prévention ;
- l'augmentation du nombre des recrutements dans la Police grand-ducale de 160 à 200 ;
- la conception et le lancement du projet pilote d'Unité de police locale.

Concernant les effectifs de la Police grand-ducale, l'orateur tient à rappeler que, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2024, 90 agents supplémentaires nets ont été affectés aux différents services opérationnels. Pour l'année 2025, la Police poursuivra ses efforts de recrutement et tentera une nouvelle fois de recruter 90 agents supplémentaires nets.

Depuis novembre 2023, l'effectif du Service de police judiciaire (ci-après « SPJ ») a été renforcé par 54 agents, dont 29 policiers et 25 agents civils.

Le projet pilote d'Unité de police locale a en outre été évalué positivement par les habitants, les responsables communaux de la Ville de Luxembourg et de la Ville d'Esch-sur-Alzette, ainsi que par les policiers qui ont exercé les missions de police locale depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2024.

Pendant l'année 2024, quelque 37 500 contrôles préventifs ont été réalisés par la Police sur l'ensemble du territoire du pays, ce qui correspond à une hausse de 21% par rapport

---

<sup>3</sup> L'orateur se réfère à un article du 7 janvier 2025 du journal « Le Quotidien », qui peut être consulté *via* le lien suivant : <https://lequotidien.lu/a-la-une/quartier-gare-decus-des-autorites-des-riverains-parlent-de-milice-citoyenne/>

<sup>4</sup> L'interview en question peut être consulté *via* le lien suivant : <https://www.100komma7.lu/news/l-1857789239?pd=radio>

à l'année 2023. Ce chiffre inclut environ 1 200 contrôles de la circulation, ce qui permet de conclure que le nombre de ce type de contrôle a augmenté de 14% par rapport à 2023. À cela s'ajoute que la Police a effectué des patrouilles pédestres, des patrouilles en voiture, des contrôles spécifiques dans la lutte contre les cambriolages ainsi que des contrôles préventifs devant les écoles afin de renforcer sa présence et sa proximité auprès des citoyens.

En ce qui concerne la lutte contre les stupéfiants, l'orateur fait savoir que le ministère des Affaires intérieures est train de revoir le « Plan d'action national drogues illicites 2020-2024 » qui a été introduit par le Gouvernement précédent. Le sujet de la lutte contre les stupéfiants sera également discuté par Monsieur le Ministre et Monsieur Bruno Retailleau, ministre de l'Intérieur de la République française dans le cadre d'une visite d'une délégation luxembourgeoise qui aura lieu le 23 janvier 2025 à Paris.

Soulignant que les échanges réguliers entre la Police et les autorités communales jouent un rôle important dans le cadre de l'amélioration du sentiment subjectif de sécurité des citoyens, l'orateur informe qu'il a eu une entrevue à cet égard avec le SYVICOL<sup>5</sup> en novembre 2024. Lors de cette entrevue, il a été retenu, d'une part, que la communication entre la Police et les responsables communaux pourrait être optimisée par le biais de rapports standardisés et, d'autre part, qu'il convient de sensibiliser davantage les élus locaux à organiser des réunions du Comité de prévention communal.

D'autres initiatives gouvernementales qui visent à donner à la Police grand-ducale plus de moyens pour relever de manière efficace les défis de son travail quotidien sont :

- le dépôt du projet de loi n° 8426<sup>6</sup> relatif au « Platzverweis renforcé » ;
- l'élaboration d'un projet de loi relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ANPR – *Automatic Number Plate Recognition*) ;
- la révision de la procédure d'autorisation pour la surveillance par caméras dans l'espace public dans le cadre de la vidéosurveillance à des fins policières (VISUPOL).

Monsieur le Ministre poursuit en présentant aux membres de la commission parlementaire les statistiques policières provisoires de la criminalité de l'année 2024.

Les vols de voitures et de vélos ont diminué de 23% par rapport à l'année 2023. Si l'on ne considère uniquement les vols de vélos, une baisse de 35% a été enregistrée par rapport à 2023.

Entre 2023 et 2024, les vols avec violence ont diminué de 22% sur l'ensemble du territoire du pays. Pour la région « Nord », ce chiffre a même diminué de 50%.

Le nombre de vols à main armée, aussi appelés « *hold-ups* », a diminué de 43%.

Le nombre de cambriolages, notamment de maisons privées, a diminué de 10%. Dans la Ville de Luxembourg, la Police a même pu constater une baisse de 30% des cambriolages. Cette baisse s'explique notamment par une hausse significative des patrouilles préventives réalisées par la Police. Le nombre d'heures de patrouille effectuées par les agents du SPJ a augmenté de 150% entre 2023 et 2024. Ainsi, le nombre total de patrouilles spécifiques réalisées dans la lutte contre les cambriolages au cours des trois premiers mois de l'année 2024 atteint celui de toute l'année 2023. En outre, en 2024, quelque 300 auteurs de cambriolages ont pu être identifiés, soit dans le cadre d'un flagrant délit, soit à la suite d'une enquête policière.

---

<sup>5</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

<sup>6</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Parmi les types d'infractions qui sont restés plus ou moins stables en 2024 figurent les faits à caractère violent, les vols simples (à l'exception du nombre de vols d'essence, dont le nombre a diminué) et les actes de vandalisme.

En 2024, la Police grand-ducale a enregistré une hausse de 4% des vols dans les véhicules. Ce phénomène est fortement lié à la délinquance d'approvisionnement (« *Beschaffungskriminalität* »). Toutefois, la Police se doit de constater que beaucoup de voitures garées ne sont pas fermées à clé.

Bien que le nombre d'affaires liées aux stupéfiants ait connu une diminution de 20% au niveau national en 2024, une augmentation de 10% a été enregistrée dans la capitale. Dans ce contexte, l'orateur indique qu'il prend note des déclarations récentes de la bourgmestre de la Ville de Luxembourg et de Madame le Procureur général d'État selon lesquelles 1 503 sur 2 177 dossiers ont été classés sans suite en 2023 à cause du manque de personnel au sein de la Justice, sans pourtant vouloir les commenter.

Selon les derniers chiffres du SPJ, le nombre des arrestations dans le cadre du trafic de stupéfiants s'est élevé en 2024 à 210 et a par conséquent augmenté de 12% par rapport à l'année précédente.

De ce qui précède, Monsieur le Ministre conclut que le sentiment subjectif de sécurité des citoyens n'est pas un élément qui peut être mesuré avec précision. Toutefois, les *feedbacks* des citoyens, les retours d'expérience des policiers agissant sur le terrain et les statistiques policières provisoires de la criminalité de l'année 2024, montrent dans leur ensemble que les mesures prises par le Gouvernement ont contribué à améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens. Selon l'orateur, il importe de poursuivre les efforts entrepris afin d'améliorer encore davantage la situation sécuritaire dans certains domaines particuliers.

Le Directeur général de la Police grand-ducale tient à rappeler que les statistiques policières se basent sur les infractions constatées et consignées par les agents de police ainsi que les plaintes déposées par les citoyens. Un fait enregistré par un agent de police peut être qualifié différemment par le Parquet comme résultat de l'enquête qui s'ensuit.

Les statistiques policières provisoires que Monsieur le Ministre vient de présenter prennent en compte les infractions enregistrées par la Police entre le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et le 30 novembre 2024. Afin de garantir une comparaison pertinente des statistiques provisoires sur la criminalité, les chiffres des onze premiers mois de 2024 ont été comparés à ceux de la même période en 2023. Selon l'orateur, les premiers chiffres disponibles de décembre 2024 permettent d'ores et déjà de conclure qu'il n'y a pas eu de variation positive ou négative considérable par rapport au même mois de l'année 2023.

L'orateur tient en outre à préciser que la hausse de 10% du nombre d'affaires liées aux stupéfiants qui ont été enregistrées, entre 2023 et 2024, dans la capitale est due au fait que l'action policière s'y est intensifiée, étant donné que les phénomènes liés à la drogue font partie des principaux problèmes de criminalité sur le territoire de la Ville de Luxembourg et notamment au quartier « Gare ».

Se référant à une remarque de M. Sehovic, l'orateur ne saurait confirmer les affirmations laissant croire que les statistiques policières auraient été embellies par une approche qui consisterait à poursuivre prioritairement les petites affaires dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants. En effet, la baisse de 20% du nombre d'affaires liées aux stupéfiants enregistrées au niveau national entre 2023 et 2024 s'explique avant tout par une diminution

des affaires liées à la détention et à la consommation de drogues. Le nombre d'affaires liées au trafic de stupéfiants est resté relativement stable au cours de la même période.

Au sujet de la situation sécuritaire spécifique dans le quartier « Gare » à Luxembourg-Ville, l'orateur estime que, sur base des échanges réguliers entre les agents de police et les résidents, il peut être conclu que les problèmes auxquels ces derniers se voient confrontés sont multiples. Bien que la Police grand-ducale s'efforce à mettre en œuvre une série de mesures, dont, entre autres, l'envoi de patrouilles du groupe canin (12 patrouilles par semaine), la réalisation de contrôles de la circulation, des contrôles d'identité dans le cadre de l'immigration illégale et l'application de l'article 5*bis* de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour éloigner des personnes d'entrées et de sorties de bâtiments, il s'avère néanmoins que certains problèmes de salubrité ne peuvent pas être résolus par des moyens policiers, mais nécessitent l'intervention d'autres acteurs.

- ❖ Se référant aux remarques précédentes sur l'évolution des nombres d'affaires liées à la consommation, la détention et le trafic de stupéfiants, M. Meris Sehovic soupçonne que si la Police enquête moins sur les faits liés à la consommation ou à la détention de substances illicites, cela implique automatiquement une baisse du nombre d'affaires afférentes enregistrées. Inversement, si le travail de la Police se concentre davantage sur la lutte contre le trafic de stupéfiants, peut-on s'attendre à ce que les statistiques relatives aux affaires enregistrées pour trafic de stupéfiants augmentent en conséquence ?

Le Directeur général de la Police grand-ducale explique que l'action policière dans la lutte contre les stupéfiants dans les régions rurales se distingue de celle appliquée dans les milieux urbains. Étant donné que les statistiques policières se basent, d'une part, sur les infractions telles qu'elles sont constatées sur place par les agents de police, il est probable que le nombre de faits enregistrés et liés à la drogue augmente si la Police renforce sa présence dans le quartier « Gare » de la capitale, qui abrite en partie une scène ouverte de la drogue. Contrairement aux milieux urbains, la Police doit faire plus d'efforts dans les régions rurales afin de repérer ces lieux de délinquance.

D'autre part, il ne faut pas négliger que les statistiques policières prennent également en compte les faits consignés par les policiers dans les procès-verbaux. Or, certains faits liés à la consommation et à la détention de petites quantités de cannabis ou de produits dérivés de la même plante ne font plus l'objet d'un procès-verbal, de sorte que les policiers décernent dans un tel cas uniquement un avertissement taxé. Il s'ensuit que, depuis un certain temps, de tels faits ne sont plus pris en compte dans les statistiques policières, ce qui explique également la baisse du nombre des affaires liées aux stupéfiants en 2024 au niveau national.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP) s'interroge sur l'approche concrète sur laquelle se fonde la déclaration de Monsieur Ministre selon laquelle le sentiment subjectif de sécurité des citoyens s'est amélioré.

L'orateur donne à considérer à cet égard que les résultats issus d'une collecte d'opinions par le biais d'une approche dite « micro-trottoir<sup>7</sup> » se distinguent probablement des résultats d'une étude scientifique basée sur un échantillon représentatif de la population d'une commune ou d'un pays et sur des critères préalablement prédéfinis.

Monsieur le Ministre répète que sa déclaration repose sur un ensemble de considérations dont ce qui lui est rapporté par les citoyens, les *feedbacks* des policiers agissant

---

<sup>7</sup> Le micro-trottoir est une technique journalistique qui consiste à interroger des personnes ciblées, le plus souvent dans la rue, pour leur poser une question et collecter leur opinion spontanée sur un sujet.

quotidiennement sur le terrain ainsi que les statistiques policières qui viennent d'être présentées à la commission parlementaire.

Dans ce contexte, l'orateur fait savoir qu'il a participé, en décembre 2024, aux quatre Comités de concertation régionaux, lors desquels les bourgmestres présents ont confirmé que les efforts entrepris par la Police l'année passée en matière de prévention ont contribué à une amélioration du sentiment de sécurité des citoyens.

Estimant que toutes les préoccupations des citoyens ne peuvent pas être appréhendées par une étude empirique ou évaluées par des chiffres, l'orateur indique qu'il est du devoir d'un homme politique d'être à l'écoute des citoyens et de trouver des solutions concrètes à leurs préoccupations.

- ❖ Se référant au constat qu'en 2024 le nombre de cambriolages a diminué de 30% à Luxembourg-Ville par rapport à 2023 tandis qu'au niveau national cette baisse n'est uniquement de 10%, M. Marc Goergen (Piraten) se demande si cette différence est due au déploiement d'agents de police issus de commissariats de communes, situés notamment au Sud du pays, dans le cadre du dispositif spécial mis en place dans la capitale. À ses yeux, il est évident que si moins de patrouilles sont déployées sur le terrain d'une commune donnée, le nombre de délits y constatés ne peut que diminuer, et que ceci permet de conclure que la mise en place du dispositif spécial dans la Ville de Luxembourg s'est faite au détriment des autres communes.

Ainsi, l'orateur exprime le souhait d'obtenir les statistiques policières provisoires présentées, mais ventilées par commissariat de police.

Monsieur le Ministre rend attentif au fait que les statistiques demandées par M. Goergen ont été présentées au cours des derniers Comités de concertation régionaux et que chaque commune recevra les statistiques policières définitives pour son territoire.

L'orateur tient en outre à souligner qu'il ne partage aucunement l'avis de M. Goergen selon lequel la réduction temporaire du nombre de policiers disponibles dans certaines communes a entraîné une diminution du nombre de constats d'infractions par la Police.

- ❖ Se référant à la remarque de M. Goergen, Mme Lydie Polfer (DP) estime que, du fait qu'en 2024 le nombre d'affaires liées aux stupéfiants a connu une diminution de 20% au niveau national, tandis qu'une augmentation de 10% a été enregistrée pour la capitale, il peut être déduit que la majorité des délits liés à la drogue continuent de se produire sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Compte tenu du fait qu'en 2023, 1 503 sur 2 177 dossiers ont été classés sans suite à cause du manque de personnel auprès de la Justice, l'oratrice indique qu'elle ne peut que partager les remarques de Monsieur le Ministre et du Directeur général de la Police grand-ducale selon lesquelles les nombreux efforts de la Police dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants risquent d'être en vain si la poursuite pénale de tels cas n'est pas assurée.

- ❖ M. Fred Keup (CSV) partage les remarques de Mme Polfer et estime que l'on peut parler d'un « dysfonctionnement » de la Justice si environ trois quarts des affaires sont classées sans suite.

En ce qui concerne le sentiment subjectif de sécurité, l'orateur est d'avis que, sur base de ce qui lui a été rapporté par des citoyens, celui-ci ne s'est pas nécessairement amélioré. En outre, il donne à considérer qu'il n'y a pas d'éléments tangibles qui permettent de prouver que la baisse de certaines statistiques policières est uniquement due aux mesures prises par le Gouvernement. Le Luxembourg étant un pays touché par la criminalité

transfrontalière, il ne saurait être exclu que la baisse de certains types de délits sur le territoire national (tels que le nombre de cambriolages) résulte, du moins en partie, des contrôles temporaires aux frontières décidés par le gouvernement allemand.

Selon l'orateur, il conviendrait plutôt d'analyser l'évolution des statistiques policières liées à la criminalité sur une période de 3 à 4 ans, avant de tirer des conclusions tangibles sur la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens.

- ❖ Mme Taina Bofferding (LSAP) indique qu'elle ne partage pas non plus les remarques selon lesquelles une diminution de certaines statistiques policières liées à la criminalité signifie nécessairement que le sentiment subjectif de sécurité des citoyens s'est amélioré. Ainsi, elle estime que ces statistiques ne doivent pas être assimilées à des sentiments ou à ce que les citoyens vivent au quotidien.

Même si l'oratrice estime que la baisse de certains types de délinquance (tels que les cambriolages, les vols avec violence et les vols à main armée) est certainement positive, elle aimerait savoir si cette évolution a déjà été observée ces dernières années ou s'il s'agit d'une nouvelle tendance.

Monsieur le Ministre constate que les remarques précédentes de M. Keup et de Mme Bofferding confirment son appréciation que le sentiment subjectif de sécurité des citoyens ne peut pas être évalué uniquement à l'aide de statistiques.

En réponse à la question de Mme Bofferding, le Directeur général de la Police grand-ducale explique que la baisse constatée du nombre de cambriolages constitue en effet une nouvelle tendance. Par le passé, le nombre de cambriolages avait plutôt tendance à augmenter d'année en année.

Si le nombre de vols avec violence a également connu une croissance assez importante ces dernières années, une tendance à la baisse s'est déjà ébauchée l'année dernière.

Selon l'orateur, les statistiques provisoires relatives aux autres types d'infractions ne sont que peu significatives. L'évolution croissante du nombre de vols liés aux véhicules est fortement liée au phénomène de la délinquance d'approvisionnement et relève donc de la criminalité liée à la drogue. Tandis que le nombre des escroqueries et tromperies en ligne augmente constamment, et pour lesquelles les moyens de la Police grand-ducale sont assez limités, le nombre de vols simples (par exemple les vols à l'étalage, les vols domestiques, les vols à la tire ou encore les vols d'essence) ont connu une baisse ces dernières années grâce notamment au travail préventif réalisé par la Police.

### **3. Présentation de l'étude de l'IGP sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux**

En guise d'introduction, Monsieur le Ministre tient à rappeler que le renforcement de la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux figure parmi les mesures prévues dans l'accord de coalition 2023-2028<sup>8</sup>, sous la rubrique intitulée « Police locale ».

---

<sup>8</sup> <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html>

En outre, la motion 1 du 13 juillet 2022<sup>9</sup>, votée par la Chambre des Députés, invite le Gouvernement à effectuer une évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des projets de loi n° 7124<sup>10</sup> et n° 7126<sup>11</sup>, trois ans après leur entrée en vigueur.

Au vu de ce qui précède, Monsieur le Ministre a confié à l'IGP une mission d'étude portant sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux.

Annonçant que les auteurs de l'étude formulent dans leur rapport des conseils, des préconisations et des suggestions à l'égard des communes, de la Police grand-ducale et du ministère des Affaires intérieures, l'orateur invite les différents groupes et sensibilités politiques à lui faire part de leurs avis et suggestions concernant les conclusions de l'étude.

En décembre 2024, Monsieur le Ministre a déjà eu des entrevues avec le SYVICOL ainsi qu'avec les différents syndicats de la Police à ce sujet.

Madame l'Inspecteur général de l'IGP fait remarquer que l'IGP formule généralement des recommandations à l'égard de la Police grand-ducale dans le cadre de ses autres missions d'études ou d'audits, par le fait qu'elle est l'organe de contrôle externe de la Police. Toutefois, elle n'est en aucun cas l'organe de contrôle des agents municipaux, qui agissent sous l'autorité de leur bourgmestre respectif, de sorte que l'IGP a renoncé à faire des recommandations à l'égard des communes dans le cadre de l'étude sur la collaboration des agents de Police et des agents municipaux. Or, elle a pu élaborer des conseils et des préconisations à l'égard des communes qu'elle juge utiles afin d'améliorer les interactions entre les policiers et les agents municipaux.

### ***Objectifs et périmètre d'analyse de l'étude***

La Cheffe du département « contrôles et audits » de l'IGP explique que les objectifs de l'étude, tels que définis dans la lettre de mission du 23 février 2024 adressée par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures à l'IGP, ont été les suivants :

- cerner le contexte historique de la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux ;
- identifier et analyser les textes législatifs et réglementaires définissant les missions de ces deux acteurs et leurs autorités hiérarchiques et délimiter leurs missions respectives ;
- analyser la manière selon laquelle les dispositions en question ont été transposées dans les prescriptions de service de la Police et quelles sont les instructions données aux agents municipaux ;
- dresser un état des lieux de la coopération et de la coordination sur le terrain ;
- identifier d'éventuels obstacles à la collaboration ;

---

<sup>9</sup> <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0131/173/263731.pdf>

<sup>10</sup> Devenu la loi du 27 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

<sup>11</sup> Devenu la 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 1er 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.

- évaluer les formations offertes et les ressources à la disposition de chacun de ces deux acteurs ;
- détecter les bonnes pratiques déjà en place et pouvant servir d'exemple pour les communes disposant d'agents municipaux ;
- identifier les domaines dans lesquels la collaboration entre policiers et agents municipaux pourrait être approfondie.

### ***Méthodologie de l'étude***

En ce qui concerne la méthodologie de l'étude, l'IGP s'est appuyée sur son approche généralement appliquée visant à collecter des éléments probants par la réalisation d'entretiens et par l'examen de documents. Au total, l'IGP a mené 45 entretiens, dont plusieurs avec des représentants de la Police grand-ducale, des agents municipaux, huit bourgmestres et des représentants du ministère des Affaires intérieures.

L'IGP a mené deux sondages distincts afin d'obtenir un retour d'expérience sur la collaboration entre les agents municipaux et les agents de Police. Tandis que le premier sondage s'est adressé aux agents municipaux, le deuxième a été mené auprès des membres de la Police grand-ducale.

L'IGP a également procédé à l'observation de certaines formations organisées par l'Institut national d'administration publique (ci-après « INAP ») dans le cadre de la formation initiale et continue des agents municipaux. Cette observation s'est déroulée sur une période cumulée de quatre jours.

### ***Résultats de l'étude***

Les travaux de l'étude ont abouti à 0 recommandation, 3 préconisations<sup>12</sup> et 1 suggestion<sup>13</sup> à destination de la Police ainsi qu'à 8 conseils à l'égard du ministère des Affaires intérieures et des communes. Le rapport de l'étude évoque également des bonnes pratiques pouvant servir d'exemple à d'autres communes ainsi que des domaines dans lesquels la collaboration entre les agents municipaux et les policiers pourrait être approfondie.

### ***Analyse des textes législatifs et réglementaires ainsi que des prescriptions de service***

Dans le cadre de l'étude, l'IGP a identifié et analysé les textes législatifs et réglementaires suivants concernant les compétences des agents municipaux et de la Police grand-ducale :

- la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale<sup>14</sup> ;

<sup>12</sup> Selon l'instruction ministérielle du 23 avril 2021, les recommandations constituent des mesures d'amélioration dont il est fortement conseillé de tenir compte dans le plan d'action. Les préconisations constituent des actions qui s'avèrent nécessaires mais dont la mise en œuvre requiert l'intervention d'un acteur externe.

<sup>13</sup> Une suggestion ne constitue ni une recommandation ni une préconisation ; elle constitue un conseil à destination de la Police.

<sup>14</sup> 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'État ; 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'État ; 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.

- la loi communale du 13 décembre 1988 ;
- la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales.

Après analyse de ces textes, l'IGP conclut que le cadre normatif concernant la collaboration entre la Police et les agents municipaux demeure peu étoffé et que les récentes réformes législatives, ayant établi un nouveau cadre pour les agents municipaux, n'ont pas suffisamment clarifié la collaboration et la coordination de leur rôle par rapport à celui de la Police grand-ducale.

Les prescriptions de service de la Police grand-ducale restent également relativement silencieuses sur la manière dont les deux entités doivent collaborer et se coordonner. Une exception constitue néanmoins la prescription de service de la Police intitulée « Avertissements taxés et consignations », qui explique le cadre général et les procédures à suivre par un agent de Police en cas de contestation d'un avertissement taxé émis par un agent municipal.

### ***Formations***

Au niveau de la formation des agents municipaux nouvellement recrutés, l'IGP a constaté, sur base des observations des formations des agents municipaux ainsi que des résultats du sondage et des entretiens réalisées que la majorité des agents municipaux considèrent que leur formation est insuffisante, notamment en ce qui concerne le contact avec les citoyens, la gestion de situations conflictuelles, ainsi que la rédaction de rapports et de procès-verbaux. Ils regrettent en outre qu'en raison du nombre limité d'heures, il reste peu de temps pour réaliser des exercices pratiques et des mises en situation.

En vue de mieux préparer les agents aux défis du terrain, notamment à des aspects tels que la régulation de la circulation aux abords de chantiers, le contact avec les citoyens, la rédaction de procès-verbaux, la conduite d'auditions ou encore la gestion de conflits, l'IGP formule **le conseil suivant à l'égard du ministère des Affaires intérieures : « Pour améliorer les formations des agents municipaux, il est conseillé d'augmenter le nombre d'heures de formation afin de permettre la réalisation d'exercices pratiques et de mises en situation. »**.

À part cela, l'IGP a constaté que, du côté de la Police grand-ducale, il n'existe pas de formation spécifiquement dédiée à la collaboration avec les agents municipaux. Les agents municipaux ne reçoivent pas non plus une formation spécifiquement dédiée à la collaboration avec la Police, bien que cette dernière soit brièvement thématiquée, à l'aide d'exemples, dans le cadre de la formation initiale et continue des agents municipaux.

Au regard du programme gouvernemental pour la période 2023-2028 visant, notamment, un accroissement de la collaboration entre la Police et les agents municipaux, il s'avère primordial, pour l'IGP, de consacrer une formation à cet aspect. À cet égard, l'IGP formule **la préconisation suivante : « L'IGP préconise que la Police et le ministère des Affaires intérieures établissent conjointement une formation dédiée à la collaboration entre les agents municipaux et la Police. »**.

### ***Analyse de la coopération et de la coordination sur le terrain***

En ce qui concerne la coopération et la coordination sur le terrain, l'IGP note que les échanges réguliers et positifs entre les agents municipaux et les agents de la Police grand-ducale sont perçus comme des éléments clés d'une collaboration réussie. Les agents municipaux apprécient particulièrement le soutien de la Police dans les situations qui le nécessitent.

En matière de stationnement, d'arrêt et de parcage, l'IGP a constaté que les agents municipaux se chargent du contrôle du stationnement, tandis que la Police se consacre à d'autres missions. Bien que le stationnement fasse partie d'un plan d'action pour la sécurité routière, certains chefs de commissariat admettent que cette mission n'est pas prioritaire. L'intervention de la Police en matière de stationnement reste ponctuelle (par exemple en cas de remorquage) et n'a lieu que lorsqu'un stationnement irrégulier présente un danger, notamment sur un passage pour piétons. Il s'ensuit que les policiers ainsi que les agents municipaux misent sur leur complémentarité plutôt que sur une collaboration active.

Selon les résultats du sondage, les policiers tout comme les bourgmestres et les agents municipaux expliquent que la collaboration se manifeste principalement lorsque ces derniers sont confrontés à une situation qui dépasse leurs compétences et nécessite l'intervention de la Police pour être résolue. Un exemple fréquemment cité est celui de la réquisition d'une dépanneuse pour placer un véhicule gênant ou délaissé en fourrière. L'idée d'élargir les compétences des agents municipaux a été largement discutée, avec des avis convergents entre les policiers et les agents municipaux. Ils proposent que ces derniers puissent réquisitionner une dépanneuse pour mettre en fourrière les véhicules gênants ou délaissés. Toutefois, les avis sont plus partagés au niveau des bourgmestres. Si d'aucuns sont en faveur d'un tel élargissement des compétences, estimant que la Police serait déchargée, d'autres émettent certaines réserves, eu égard aux obstacles qui se dressent face à une telle extension. Outre une modification du cadre légal, certains aspects en matière de protection des données ainsi que de la gestion et du financement d'une fourrière locale devraient être envisagés.

Au vu de ce qui précède, l'IGP émet la **préconisation suivante** : « **Afin de décharger la Police de certaines missions en relation avec le stationnement, l'arrêt et le parcage, l'IGP préconise aux autorités compétentes de dresser l'inventaire des missions pouvant adéquatement être exécutées par des agents municipaux avant de procéder à une étude de faisabilité sur le plan pratique.** ».

Monsieur le Ministre tient à souligner qu'à ses yeux l'idée de décharger la Police grand-ducale de certaines tâches dans le domaine du stationnement, de l'arrêt et du parcage constitue un élément important et exprime son souhait d'en discuter davantage avec les membres de la commission parlementaire.

La Cheffe du département « contrôles et audits » de l'IGP poursuit en rappelant que la loi précitée du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales permet aux agents municipaux, tout comme aux membres de la Police, de constater par écrit les infractions susceptibles de faire l'objet de sanctions, lorsqu'ils en sont les témoins directs. Le législateur a établi une liste de 17 faits pouvant être sanctionnés de cette manière. Le conseil communal a la possibilité d'intégrer tout ou partie de ces infractions dans son règlement de police générale.

À cet égard, l'IGP a dû constater que la mise en œuvre de ladite loi reste, à ce jour, relativement modeste. En effet, d'après le ministère des Affaires intérieures, seules 15 des 100 communes ont à ce jour transposé, totalement ou partiellement, le catalogue des mesures précitées dans leur règlement de police générale.

Selon les réponses obtenues dans le cadre des entretiens et des sondages, au moins 30 communes devraient avoir repris, soit partiellement, soit intégralement, les sanctions administratives prévues par la loi. Cependant, ces affirmations ne correspondent pas entièrement aux déclarations des représentants du ministère des Affaires intérieures, qui ont confirmé que seules 15 communes ont adopté, partiellement ou totalement, ces sanctions administratives dans leurs règlements de police générale à ce jour. L'analyse révèle également des contradictions notables : bien que la majorité des communes

semblent avoir intégré les 17 faits énumérés par la loi, des disparités subsistent au sein même de certaines communes. À titre d'exemple, quelques communes présentent des réponses contradictoires, certains agents municipaux affirmant que tous les faits ont été intégrés, tandis que d'autres indiquent qu'aucun des faits n'a été repris. Ceci met en évidence non seulement un manque d'information, mais encore un besoin de clarification et de coordination interne pour assurer une application uniforme des nouvelles dispositions légales au sein des communes. L'IGP a aussi noté que certaines communes ayant intégré les mesures ne disposent pas encore de carnets pour consigner les infractions sanctionnables, ce qui empêche les agents municipaux de les sanctionner en pratique.

Sur base de ces constats, l'IGP estime que l'information et la communication semblent constituer un point faible majeur au niveau de l'implémentation des mesures de la loi précitée du 27 juillet 2022, raison pour laquelle l'IGP formule **le conseil suivant à l'égard des communes** : « **Pour assurer une application uniforme de la loi du 27 juillet 2022, il pourrait être pertinent de renforcer la communication et l'information internes en organisant des sessions de sensibilisation aux nouvelles mesures intégrées dans le règlement de police générale et d'améliorer la coordination.** ».

Au niveau de la Police grand-ducale, l'IGP a constaté que, bien qu'une note interne ait informé les policiers de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 juillet 2022 sur les sanctions administratives, les résultats du sondage révèlent qu'un grand nombre d'entre eux n'en a pas véritablement connaissance. Partant, **l'IGP suggère à la Police grand-ducale** « **de sensibiliser davantage ses membres aux dispositions de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives.** ».

En outre, après analyse des entretiens réalisés avec les chefs de commissariat, l'IGP constate que la plupart ignore si leur(s) commune(s) a (ont) repris les mesures de la loi du 27 juillet 2022 dans leurs règlements de police générale, et, le cas échéant, quelles mesures ont été reprises. Étant d'avis que ce manque d'information et ce déficit de communication entre les communes et la Police existent dans de nombreuses régions et devraient être comblés au plus vite, **l'IGP conseille aux communes** « **de partager systématiquement tout changement dans leur règlement de police générale avec leurs interlocuteurs auprès de la Police. Cela permettrait aux policiers, parfois compétents pour plusieurs communes, de mieux connaître les spécificités de chacune d'elles. Une telle initiative pourrait favoriser la collaboration entre agents municipaux et policiers, tout en améliorant l'efficacité des interventions.** ».

En ce qui concerne l'impact de la loi précitée du 27 juillet 2022 sur la charge de travail de la Police, l'IGP a constaté que l'élargissement des compétences des agents municipaux n'a pas eu comme conséquence une décharge notable pour les policiers, dans la mesure où les faits pouvant être sanctionnés visent des incivilités qui, dans la pratique, n'ont jamais fait l'objet de constats par les forces de l'ordre pour des raisons de priorisation. Certains chefs de commissariat craignent même une sollicitation accrue de leurs agents par les agents municipaux, notamment en cas de refus d'identification par les citoyens. Ainsi, les avis des chefs de commissariat sur l'impact réel des nouvelles compétences accordées aux agents municipaux restent mitigés.

Lors des entretiens menés par l'IGP, certaines préoccupations ont été exprimées, notamment le fait que certaines lacunes de la loi du 27 juillet 2022 limitent les agents municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. Un problème fréquemment mentionné est celui de ne pas pouvoir vérifier l'identité des personnes interpellées, ce qui, selon certains, entrave la bonne exécution de leurs missions et nuit à leur crédibilité sur le terrain. Dans de tels cas, les agents municipaux sont contraints de recourir à la Police qui doit intervenir pour des faits mineurs non traités par elle par le passé.

L'IGP n'émet pas de préconisation à cet effet étant donné que la motion 1 précitée du 13 juillet 2022, qui a été votée par la Chambre des Députés, invite le Gouvernement à évaluer les dispositions de la loi du 27 juillet 2022 trois ans après son entrée en vigueur, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

En plus des 17 mesures prévues par la loi précitée du 27 juillet 2022 sur les sanctions administratives, le règlement de police générale peut comporter d'autres dispositions relatives à l'ordre public. Ces dispositions, qui varient d'une commune à l'autre, concernent généralement des aspects essentiels tels que la sûreté, la salubrité et la tranquillité publiques, ainsi que la commodité de passage dans les espaces publics. Dans ce contexte, il convient de préciser que le règlement de police générale relève de la responsabilité et de l'autonomie communale. Par conséquent, il n'existe pas de règlement de police générale unique à l'échelle nationale applicable à toutes les communes. Dans la circulaire n° 4191 (2) du 1<sup>er</sup> décembre 2022<sup>15</sup>, le ministère de l'Intérieur avait proposé un modèle aux communes, pouvant servir de base pour l'élaboration de leur propre règlement.

De manière générale, la Police n'intervient pas pour faire respecter les autres dispositions du règlement de police générale. Les communes ne disposent néanmoins pas toutes d'agents municipaux. Dès lors, émerge la question de savoir qui, en l'absence de ceux-ci, veille au respect du règlement de police générale. Cette situation laisse entrevoir la nécessité d'approfondir la réflexion sur la gestion de ces infractions.

Une solution pour remédier à cette lacune pourrait être le partage des agents municipaux entre communes, ce qui pourrait s'avérer particulièrement efficace pour les petites localités. À titre d'exemple, la commune de Mersch a mis en place un système de partage de ses agents municipaux avec les communes voisines. Cette approche permet d'optimiser les ressources humaines en offrant une présence d'agents municipaux dans les petites localités tout en garantissant un service efficace dans plusieurs zones.

Dans ce contexte, l'IGP émet **le conseil suivant à l'égard des communes : « Afin d'optimiser les ressources humaines et de permettre une meilleure couverture territoriale, l'IGP conseille, notamment aux petites communes, d'explorer des solutions de partage d'agents municipaux. »**

La loi précitée du 27 juillet 2022 attribue en outre des compétences spécifiques aux agents municipaux dans plusieurs domaines, notamment la réglementation de la loi modifiée du 28 juin 1976 sur la pêche en eaux intérieures, la loi modifiée du 9 mai 2008 concernant les chiens, ainsi que la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Elle exige que les agents municipaux suivent une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation d'infractions ainsi que sur les dispositions afférentes.

Bien que certains agents municipaux puissent constater des infractions en matière pénale, ils sont limités dans leurs pouvoirs d'enquête. Leurs recherches sont souvent limitées par un accès restreint aux bases de données, voire ils n'ont aucun accès, excepté pour celles dont l'administration communale est le gestionnaire. Par la suite, le Parquet transmet en principe l'affaire à la Police pour continuation de l'enquête.

Certains agents municipaux semblent ne pas se sentir à l'aise avec la rédaction des procès-verbaux. Ils n'ont pas le réflexe de solliciter de l'aide auprès de la Police pour leur rédaction. Les gardes champêtres en service depuis longtemps ont plus l'expérience dans la rédaction de procès-verbaux, contrairement aux agents municipaux qui expriment un certain malaise en relation avec la constatation d'infractions pénales et la rédaction de procès-verbaux, tâches pour lesquelles ils estiment avoir été insuffisamment formés.

---

<sup>15</sup> <https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2022/juillet-decembre/41912.pdf>

Certains estiment qu'il serait utile de disposer d'un modèle de procès-verbal reprenant les informations essentielles à consigner dans celui-ci en vue d'éventuelles poursuites. Finalement, certains agents municipaux préfèrent réprimander les auteurs d'infractions plutôt que de dresser procès-verbal.

Il s'ensuit que certains agents de Police préfèrent mener les enquêtes dans leur intégralité plutôt que de les reprendre des agents municipaux sur instruction du Parquet. Une autre raison invoquée est le manque de qualité des procès-verbaux rédigés par les agents municipaux. À cet égard, **l'IGP conseille au ministère des Affaires intérieures de proposer davantage de formations pour les agents municipaux, notamment en ce qui concerne la rédaction des procès-verbaux.**

La loi du 27 juillet 2022 prévoit la possibilité, pour le conseil communal, de créer un service de proximité avec l'approbation du ministre des Affaires intérieures. Depuis l'entrée en vigueur de ladite loi, six communes ont mis en place un tel service. Composé d'agents municipaux, ce service a pour objectif de renforcer le sentiment de sécurité des citoyens et de prévenir les nuisances publiques. Ses missions comprennent, entre autres, la sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur.

Tant les agents municipaux que les bourgmestres questionnés par l'IGP dans le cadre de l'étude affirment que les missions de prévention, de sensibilisation et d'assistance sont garanties, qu'il y ait ou non un service de proximité dans leur commune. Certains agents regrettent cependant que la loi précitée du 27 juillet 2022 n'ait pas apporté de véritable innovation, se contentant d'entériner des missions qu'ils remplissaient déjà.

Dans ce contexte, il convient de noter que la Police a également la responsabilité de fournir un service de proximité, conformément à l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale<sup>16</sup> qui prévoit que : « La Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, proactives, dissuasives et répressives. ».

Comme seulement peu de communes offrent un service de proximité aux citoyens, la collaboration entre celui-ci et la Police est évidemment limitée. Selon les déclarations de la majorité des personnes interviewées par l'IGP, la collaboration et la coordination se réduisent à quelques actions ciblées, dont notamment la surveillance du passage pour piétons et du stationnement auprès des écoles lors de la rentrée scolaire ou encore la mise en place d'un concept de sécurité lors de manifestations d'envergure.

Face à ces constats, l'IGP note que les entretiens n'ont pas mis en évidence de bonnes pratiques ou des domaines significatifs à approfondir, à part une amélioration de la communication entre les parties concernées.

---

<sup>16</sup> 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'État ; 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'État ; 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.

Dans le cadre de son étude, l'IGP a également analysé l'opportunité de la mise en place de patrouilles mixtes composées d'un policier et d'un agent municipal. À cet égard, elle a dû constater que le nombre de ces patrouilles expérimentées par le passé est assez limité.

Les agents municipaux évaluent positivement les patrouilles mixtes, estimant que celles-ci permettent de valoriser leur fonction et d'améliorer leur image auprès du citoyen. À part cela, ils sont d'avis que de telles patrouilles, composées d'un policier et d'un agent municipal, pourraient être très efficaces ; chacun d'eux pouvant agir dans son domaine de compétence tout en échangeant des informations et en apprenant l'un de l'autre.

Contrairement aux agents municipaux, les chefs de commissariat considèrent que la valeur ajoutée de ces patrouilles mixtes est très limitée. En effet, les agents municipaux ne possèdent pas de formations équivalentes, n'ont ni les mêmes exigences déontologiques, ni les mêmes compétences que les policiers et ne sont pas armés et équipés de sorte à pouvoir réagir et à se défendre adéquatement en cas de survenance d'une situation délicate. La présence des agents municipaux pourrait même devenir un facteur perturbateur lors de situations délicates pouvant survenir et nécessitant les connaissances et le savoir-faire des policiers. De plus, des aspects liés à la confidentialité de certaines informations recueillies pendant les patrouilles et à la protection des données constituent d'autres arguments en défaveur des patrouilles mixtes.

Au vu des réserves exprimées, l'IGP ne formule pas de préconisation en faveur de patrouilles mixtes, rendant attentive aux problèmes de sécurité qu'elles pourraient entraîner et aux risques encourus par les policiers et les agents municipaux dans une situation problématique. Toutefois, l'IGP estime que des patrouilles mixtes composées d'au moins deux policiers, qui agissent généralement en binôme, accompagnées d'un ou deux agents municipaux pourraient constituer une solution envisageable. L'importance d'effectuer une telle mission en binôme réside dans le fait que les policiers qui patrouillent à deux ont reçu une formation policière uniforme dans laquelle l'action en binôme est prévue d'office avec un rôle bien défini que chacun doit jouer.

### ***Structures de communication***

L'oratrice rappelle que l'IGP avait constaté, dans son rapport d'audit de l'IGP sur la réorganisation territoriale<sup>17</sup>, des défauts dans l'organisation et le fonctionnement des comités de prévention communaux. Ainsi, l'IGP avait dressé un inventaire du nombre de réunions des comités de prévention communaux ayant eu lieu au cours de la période de 2018 à 2022. Bien qu'une telle réunion doive être convoquée une fois par an, il s'est avéré que cela n'a été le cas que dans environ 50% des cas au cours de la période précitée.

Comparativement à la période 2018-2022, l'IGP constate une amélioration de la fréquence des réunions des comités de prévention en 2023 dans trois régions de Police. Cependant, la situation globale demeure insatisfaisante.

Dans le cadre de son analyse, l'IGP a examiné les 20 comptes rendus disponibles des réunions des comités de prévention communaux pour la période de janvier 2023 à juin 2024, tout en prenant en compte que la présence des agents municipaux n'était prévue qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2023. De l'examen des 20 comptes rendus précités, il résulte qu'un agent municipal était présent lors de 9 réunions, soit dans 45% des cas. Sur ces 9 réunions, 6 se sont tenues entre janvier et juin 2023 alors qu'une seule a eu lieu entre juillet et décembre 2023. Pour la période examinée en 2024, deux réunions de comités ont eu lieu en présence d'un agent municipal.

---

<sup>17</sup> Rapport d'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 grand-ducale.

Pour évaluer l'implication des agents municipaux dans les réunions des comités de prévention, l'IGP a analysé les 9 comptes rendus de réunions où au moins un agent municipal était présent. Lors de 4 réunions sur 9, un agent municipal est intervenu. À trois reprises, il s'agissait de présenter les dispositions de la nouvelle loi du 27 juillet 2022 et à une reprise l'intervention consista à présenter des problématiques constatées.

Les agents municipaux qui ont assisté aux réunions des comités de prévention saluent le concept, tout en soulignant que les informations échangées sont utiles pour la réalisation de leurs missions. Ils sont néanmoins d'avis que leur rôle se limitait principalement à celui d'observateur, sans intervenir activement dans les débats. Bien que doutant de la plus-value de la présence des agents municipaux lors des réunions des comités de prévention, les bourgmestres estiment néanmoins qu'ils constituent une source d'information utile.

Les réunions des comités de prévention constituent d'excellentes sources d'informations pour les agents municipaux ; elles peuvent contribuer au bon accomplissement de leurs tâches. L'IGP formule donc **le conseil suivant à l'égard des communes : « Pour que les agents municipaux puissent assumer pleinement le rôle qui leur est attribué par le législateur, il est conseillé qu'ils soient systématiquement invités aux réunions des comités de prévention et qu'un temps de parole leur soit réservé. »**.

Lors des entretiens que l'IGP a menés avec les bourgmestres, il s'est révélé que, dans certaines communes, les agents municipaux font rapport de leurs activités de manière régulière, mensuellement, voire hebdomadairement, y incluant les situations ayant requis l'intervention de la Police. En revanche, dans d'autres communes, aucun rapport n'est établi. Un bourgmestre destinataire d'un tel rapport a souligné l'importance de cette pratique, précisant qu'il souhaite être informé, notamment sur les questions liées à la sécurité dans sa commune. Ce retour d'information lui permet d'alerter la Police en cas de problèmes sécuritaires, notamment lors des réunions du comité de prévention. Ainsi, l'IGP formule **le conseil suivant à l'égard des communes : « Il est conseillé que les agents municipaux transmettent des rapports d'activités mensuels, incluant leur collaboration avec la Police, au bourgmestre compétent. Cette pratique offrirait à celui-ci une meilleure visibilité sur le plan de la sécurité locale, facilitant la détection d'éventuelles problématiques et phénomènes locaux, et lui permettant de parfaire sa vue sur les situations ayant requis l'intervention de la Police. Ces rapports pourraient être exposés lors des comités de prévention. »**.

À côté des comités de prévention, les commissions consultatives communales telles que la commission de sécurité et/ou de la circulation constituent un cadre de discussion et d'échange adapté permettant de réunir tant les agents municipaux que les policiers. Elles ont pour objectif de formuler des propositions à l'adresse des autorités communales et de prendre position sur des thèmes relevant de leur domaine de compétence. Comparé aux comités de prévention communaux, ces commissions sont composées d'un cercle de participants locaux restreint et se concentrent sur des discussions plus ciblées, abordant un seul domaine thématique à la fois.

En ce qui concerne les réunions de concertation organisées au niveau local, des pratiques très divergentes ont été constatées par l'IGP. Les réunions de concertation entre les chefs de commissariat et les agents municipaux sont largement saluées, en particulier lors de la préparation d'événements d'envergure tels que courses cyclistes, manifestations culturelles, cortèges ou autres festivités. Ces rencontres permettent de planifier efficacement les actions conjointes, de déterminer les missions et responsabilités respectives et, finalement, de renforcer les liens de confiance entre les acteurs.

L'IGP émet la préconisation suivante : **« Au vu du programme gouvernemental 2023-2028 et du projet pilote Police locale, qui visent tous les deux à renforcer la collaboration entre policiers et agents municipaux, ainsi que de leurs missions partiellement convergentes en matière de prévention et de répression, l'IGP préconise d'instaurer une concertation régulière entre les deux acteurs. »**

À côté des comités de prévention communaux et des autres réunions formelles, les agents municipaux et les policiers entretiennent des contacts quotidiens informels pour échanger sur les affaires courantes, notamment en matière d'annulation des avertissements taxés. Cela étant, les entretiens menés ont révélé que leur qualité et leur fréquence varient d'une commune à l'autre. Alors que certains s'échangent hebdomadairement voire quotidiennement, d'autres se concertent seulement au sujet d'évènements ponctuels, notamment lors de manifestations d'envergure.

Dans ce contexte, l'IGP formule **le conseil suivant à l'égard des communes : « Afin d'améliorer le contact journalier et de renforcer la collaboration entre les agents municipaux et les policiers du commissariat local, il serait utile que les parties partagent régulièrement leurs plans de service, du moins pour les agents engagés dans les missions nécessitant une coordination, en vue d'optimiser la répartition des ressources sur le terrain. »**

Un agent municipal a informé l'IGP d'une pratique en vigueur au niveau communal illustrée par un document de service intitulé « fiche de poste », reprenant les missions de chaque membre du service. Ce document détaille notamment les bases légales encadrant leurs actions, la fonction (agent municipal et/ou garde champêtre), les compétences respectives, notamment en matière de police judiciaire, les formations suivies, la répartition des patrouilles aux abords des écoles, les horaires de service et l'accès aux banques de données. Il décrit également d'autres tâches administratives telles que la participation au comité de prévention, à la commission de circulation ainsi que la gestion des parkings résidentiels, des recettes du stationnement payant, etc. Étant donné que certaines missions de la Police et des agents municipaux se recoupent, il pourrait être pertinent de partager les sections correspondantes de ce document avec le commissariat local, afin de faciliter une meilleure coordination des missions. Partant, l'IGP formule **le conseil suivant à l'égard des communes : « Afin de documenter les compétences des agents municipaux au niveau communal, il est conseillé d'établir une « fiche de poste » détaillant les missions, compétences et responsabilités de chaque membre du service. Ce document pourra ensuite être transmis au commissariat local pour favoriser la transparence et améliorer la coordination entre les deux acteurs. »**

### ***Police locale***

Selon une note interne de la Police grand-ducale, l'objectif du projet pilote d'Unité de police locale est d'assurer une présence policière renforcée dans l'espace public et une proximité accrue avec les citoyens, tout en améliorant la sécurité et le bien-être des résidents, notamment grâce à des actions préventives sur le terrain. L'IGP a constaté que cette note interne de la Police reste muette sur d'éventuels aspects en relation avec la collaboration et coordination des missions des policiers et celles relevant du domaine de compétence des agents municipaux.

Les 8 bourgmestres interrogés accueillent favorablement la Police locale. Ils sont néanmoins d'avis qu'elle est davantage adaptée aux grandes villes et aux communes présentant un risque sécuritaire significatif, plutôt qu'aux zones rurales. Étant donné que l'effectif policier ne permet probablement pas d'instaurer une unité de Police locale dans toutes les communes, certains expriment l'idée de mettre en place une telle unité pour plusieurs communes adjacentes.

Les bourgmestres ont refusé quasiment à l'unanimité l'idée d'un éventuel « pouvoir de direction du bourgmestre sur la Police locale » comme le prévoit le programme gouvernemental. Nonobstant le fait que les textes législatifs actuels ne prévoient pas un tel pouvoir, ils estiment qu'ils ne sont pas en mesure d'évaluer des situations spécifiques de conflit, de décider du déploiement des patrouilles ou de donner des ordres aux policiers, sachant qu'ils ne possèdent pas de compétence en matière policière et ne sont pas informés des autres missions ou priorités policières.

Finalement, il a été soulevé par deux bourgmestres que la « Police locale » a été créée sans pour autant recruter davantage de personnel, i.e. ses membres proviennent donc d'autres unités. Dans l'hypothèse où le projet pilote était validé et le concept était généralisé voire étendu au pays entier ou à certaines villes et communes, il faudrait lui dédier du personnel sans réduire l'effectif des commissariats existants. Les auditeurs tiennent à préciser que depuis le 1<sup>er</sup> mai 2024, la Police compte 90 agents supplémentaires.

De ce qui précède, il s'ensuit pour l'IGP qu'une collaboration efficace entre agents municipaux et policiers nécessite des prérequis à définir entre tous les acteurs concernés. Il est essentiel de déterminer le cadre et les domaines de collaboration, la composition des patrouilles conjointes, ainsi que les structures hiérarchiques responsables de la direction, de la supervision et du contrôle des actions communes. Cette collaboration requiert également la mise en place d'une formation commune pour les policiers et les agents municipaux.

Les bourgmestres des villes participantes au projet pilote d'Unité de Police locale ont été contactés par l'IGP. Les bourgmestres de la Ville de Luxembourg et de la Ville d'Esch-sur-Alzette se sont montrés satisfaits au sujet du projet en cours, considérant que les premiers effets positifs se font d'ores et déjà ressentir au niveau du sentiment subjectif de sécurité. Globalement, le contact entre agents municipaux et policiers relevant de la Police locale a été évalué positivement. Lors des rencontres sur le terrain, les deux parties échangent des informations utiles à l'accomplissement des missions respectives.

L'oratrice termine la présentation de l'étude en indiquant qu'à part les conseils, préconisations et bonnes pratiques évoqués au cours de la présente réunion, plusieurs autres bonnes pratiques ont pu être identifiées par l'IGP pour lesquelles il est prié de se référer au rapport de l'étude en question. Ce dernier est annexé au présent procès-verbal.

Compte tenu du temps restant, Monsieur le Président propose aux membres de la commission parlementaire de reporter l'échange de vues relatif à la présentation de l'étude de l'IGP à la réunion du 26 février 2025.

#### **4. Projet de loi n° 8430**

##### ***Désignation d'un rapporteur***

Ce point à l'ordre du jour est reporté à une prochaine réunion de la commission parlementaire.

##### ***Présentation du projet de loi***

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi n° 8430 a pour objet de mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et

abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (ci-après « règlement (UE) 2019/1896 »).

Le projet de loi établit ainsi un cadre législatif visant à encadrer les tâches incombant aux membres des équipes de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée « Frontex », qui sont déployées au Luxembourg auprès de l'unité de Police de l'aéroport de la Police grand-ducale et la Direction générale de l'immigration.

Ceci permettra au Grand-Duché de Luxembourg de contribuer à la qualité du bon fonctionnement de l'espace Schengen et d'assurer une capacité à réagir à tout moment au niveau national aux défis qui pourraient se poser à sa seule frontière extérieure, à savoir l'aéroport de Luxembourg-Findel.

Une représentante de la DGSJ précise que les membres du contingent permanent de l'Agence peuvent être déployés au Grand-Duché de Luxembourg pour y faire partie des membres des équipes de l'unité de Police de l'aéroport de la Police grand-ducale ou de la Direction générale de l'immigration. Au Grand-Duché de Luxembourg, les membres des équipes ne seront affectés qu'à la gestion et aux contrôles des frontières ou à l'assistance dans le domaine des retours, tel qu'établi par le présent projet de loi.

L'article 1<sup>er</sup> définit les notions essentielles pour la compréhension et l'application du projet de loi.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 2 du projet de loi arrêtent que les membres des équipes déployés à l'unité de la Police de l'aéroport ou dans le domaine des retours n'agissent que sur instruction et en présence d'un agent national. L'oratrice précise dans ce contexte que les prédicts membres des équipes ne peuvent ni prendre des décisions de retour déclarant illégal le séjour d'un ressortissant de pays tiers et imposant une obligation de quitter le territoire, ni des décisions de placement en rétention ou portant application d'une mesure moins coercitive au sens des articles 120 et 125 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, cette compétence relevant de la responsabilité exclusive des agents du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

L'article 3 a trait aux tâches et missions à accomplir par les membres des équipes lors de leur soutien offert à l'unité de la Police de l'aéroport de la Police grand-ducale. Les membres des équipes déployés à l'unité de Police de l'aéroport de la Police grand-ducale doivent principalement être en mesure d'exercer, conformément au règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), tel que modifié, et au droit national, des fonctions de contrôle aux frontières consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières. Les membres des équipes fournissent donc leur soutien aux points de passage frontaliers (BCP – *border crossing points*) de l'aéroport du Grand-Duché de Luxembourg en assurant l'examen des documents de voyage au départ et à l'arrivée des voyageurs vers des pays situés à l'extérieur de l'espace Schengen et en effectuant des contrôles approfondis des voyageurs suspects.

L'article 4 du projet de loi prévoit que, conformément à l'article 82, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/1896, les membres des équipes, y compris le personnel statutaire de l'Agence, sont soumis à l'autorisation du directeur général de la Police grand-ducale en ce qui concerne les profils pertinents pour effectuer les tâches visées à l'article 3 du projet de loi.

L'article 5 prévoit que, lors de leur déploiement à l'unité de la Police de l'aéroport, les membres des équipes sont autorisés à porter et à transporter les moyens de contrainte

matériels, individuels ou collectifs, faisant partie de leur équipement réglementaire de base d'après le droit de l'État dont ils relèvent, à condition que ceux-ci puissent être portés et transportés par les agents relevant de la Police grand-ducale en vertu de la législation nationale.

L'article 6 règle les modalités de l'usage de la force. Il est proposé de limiter l'usage de la force et l'utilisation des moyens de contrainte matériels, individuels ou collectifs à des seules fins de légitime défense des membres des équipes ou d'autrui, conformément à l'article 416 du Code pénal national.

L'article 7 prévoit que l'article 43 du Code de procédure pénale s'applique aux membres de l'équipe.

L'article 8 a trait aux tâches et missions pouvant être accomplies par les membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes affectés aux interventions en matière de retour au sein des services en charge de l'immigration au Luxembourg. L'assistance opérationnelle apportée par les membres des équipes consiste en l'identification de ressortissants de pays tiers et l'obtention de documents de voyage pour le retour en coopération avec les autorités des pays tiers concernés et d'autres activités préalables au retour et liées au retour.

Afin de mener à bien les missions prévues par l'article 3, respectivement l'article 8, du projet de loi, les membres des équipes doivent être en mesure de consulter les bases de données de l'Union européenne et internationales.

La responsabilité civile et pénale des membres des équipes est régie par les articles 84 et 85 du règlement (UE) 2019/1896, articles qui sont directement applicables. De même, en application de l'article 43, paragraphes 5 et 6, dudit règlement, les membres des équipes, qui ne sont pas des membres du personnel statutaire de l'Agence, demeurent soumis aux mesures disciplinaires de leur État membre d'origine. L'État membre d'origine prévoit, en cas de violations des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale survenues au cours de toute activité opérationnelle de l'Agence, des mesures disciplinaires ou d'autres mesures appropriées, conformément à son droit national. Pour les membres du personnel statutaire de l'Agence déployés en tant que membres des équipes, ceux-ci sont soumis aux mesures disciplinaires prévues dans le statut des fonctionnaires de l'Agence et le régime applicable aux autres agents et aux mesures de nature disciplinaire prévues dans le mécanisme de surveillance visé à l'article 55, paragraphe 5, du règlement en question.

### ***Examen de l'avis du Conseil d'État***

Dans son avis du 12 novembre 2024, le Conseil d'État émet plusieurs observations quant au fond des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 8 du projet de loi, tel qu'il a été déposé à la Chambre des Députés.

À l'article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de supprimer la définition de la notion de « garde-frontière », étant donné qu'elle a été recopiée littéralement de l'article 2, point 14), du règlement (UE) 2016/399. Selon la Haute Corporation, la restitution littérale d'une définition contenue dans un règlement européen est superfétatoire dans la mesure où le règlement constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable.

La Commission suit le Conseil d'État en supprimant le point 4<sup>o</sup>.

À l'article 2, paragraphe 2, le Conseil d'État, compte tenu du fait que les membres affectés à des équipes opérant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg comportent également du personnel statutaire employé directement par l'Agence qui reste soumis aux obligations inscrites dans le règlement (UE) 2019/1896, propose de libeller le paragraphe en question de la manière suivante :

« (2) Lors de l'accomplissement de leurs tâches et de l'exercice de leurs compétences, les membres des équipes sont liés par les pouvoirs leurs attribués en vertu de la présente loi et du règlement (UE) 2019/1896. »

La Commission fait sienne cette proposition de texte du Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime en outre que la disposition figurant à l'endroit de l'article 7 initial du projet de loi est superfétatoire et à supprimer, étant donné qu'elle s'applique à toute personne qui est témoin d'un cas de crime flagrant ou de délit flagrant commis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg

La Commission suit le Conseil d'État en supprimant l'article 7 initial de la loi en projet. Par conséquent, les articles subséquents sont renumérotés.

## 5. Divers

### ***Vote relatif à la retransmission en direct de la réunion jointe du 10 janvier 2025***

Les membres de la commission parlementaire se prononcent majoritairement en faveur d'une retransmission en direct de la réunion jointe du 10 janvier 2025 de la Commission des Affaires intérieures, de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire et de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (deux membres du groupe parlementaire DP votent contre ladite retransmission en direct).

### ***Demande de convocation déi gréng du 21 octobre 2024 relatif au « Platzverweis renforcé » tel que préconisé par le projet de loi n° 8426<sup>18</sup>***

Rendant attentif au fait que l'avis du Parquet général, tout comme les avis des Parquets des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch sont entretemps parvenus à la Chambre des Députés, M. Meris Sehovic exprime son souhait de les discuter au sein de la Commission des Affaires intérieures, en présence des représentants des autorités judiciaires, avant les vacances de Carnaval.

Monsieur le Président rappelle à cet égard que, lors de sa réunion du 13 novembre 2024, la commission parlementaire a décidé à la majorité des voix exprimées d'attendre non seulement la réception des avis des autorités judiciaires, mais également l'avis du Conseil d'État avant de poursuivre les discussions relatives au projet de loi n° 8426.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

#### Annexes :

- Présentation relative à l'étude de l'IGP sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux

---

<sup>18</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

- Rapport concernant l'étude de l'IGP sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux



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

Inspection générale de la police

# Etude portant sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux

Commission des Affaires intérieures

8 janvier 2025

# Objectifs et périmètre d'analyse

# Objectifs et périmètre d'analyse

## Lettre de mission de Monsieur le Ministre

Le programme gouvernemental 2023-2028 prévoit:

- « La **proximité de la police** avec les citoyens sera renforcée dans le but d'assurer un travail de prévention sur le terrain. Dans ce sens, une **unité de police locale** sera constituée au sein du corps actuel de la PGD, sur laquelle le **bourgmestre** aura un pouvoir de direction dans le cadre de ses missions d'ordre public »
- « La **collaboration** entre la **police** et les **agents municipaux** sera renforcée »

# Objectifs et périmètre d'analyse

- Contexte historique de la collaboration entre la Police et les AM
- Analyse du cadre légal
  - Identifier et analyser les textes législatifs et réglementaires définissant les missions de ces deux acteurs et leurs autorités hiérarchiques
- Analyse des prescriptions de service
  - Examiner la transposition des dispositions légales dans les PS
  - Identifier les instructions spécifiques données aux agents municipaux

# Objectifs et périmètre d'analyse

- Evaluer la collaboration actuelle
  - Dresser un bilan de la coopération/coordination sur le terrain
  - Identifier d'éventuels obstacles à une collaboration
- Evaluer les formations offertes et les ressources à disposition de chacun des acteurs
- Détecter les bonnes pratiques déjà en place (bench learning)
- Identifier les domaines dans lesquels la collaboration pourrait être approfondie

# Stratégie d'audit

- Plan d'audit
  - Examen de documents
  - Entretiens (MAI, Police, bourgmestres et AM)
  - Observation formations AM (INAP)
  - Réalisation de 2 sondages distincts (AM – Police)
- Résultats
  - 0 recommandation
  - 3 préconisations
  - 1 suggestion
  - 8 conseils
  - Bonnes pratiques

# Constats

# Analyse des textes et PS

- **Textes légaux**

- Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police
  - Loi communale du 13 décembre 1988
  - Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales
  - ...
- Le cadre normatif concernant la collaboration entre la Police et les agents municipaux demeure peu étoffé
- Les récentes réformes législatives, ayant établi un nouveau cadre pour les AM, n'ont pas suffisamment clarifié la collaboration et la coordination de leurs rôles par rapport à ceux de la PGD

- **Prescriptions de service, NS et instructions**

- Restent relativement silencieuses sur la manière dont les deux entités doivent collaborer et se coordonner (p.ex. contestation AT)

# Formations

- **Formations des agents municipaux**

- Nombre d'heures insuffisant
- Manque d'exemples concrets/mises en situation

Conseil à l'égard du MAI

*Augmenter le nombre d'heures de formation afin de permettre la réalisation d'exercices pratiques et de mises en situation*

- **Formation dédiée à la collaboration entre policiers et AM**

- Formation spécifique inexistante auprès de la PGD et des AM
- Collaboration est brièvement thématisée dans les formations suivies par les AM

Préconisation 367

*Au vu du programme gouvernemental et du projet-pilote PL, établir une formation dédiée à la collaboration entre agents municipaux et policiers*

# Analyse de la coopération et de la coordination sur le terrain

# Stationnement, arrêt et parcage

- Domaine de compétence commun, mais
  - Les AM se chargent du contrôle du stationnement
  - Ne constitue pas de priorité pour la Police (intervention ponctuelle, p.ex. remorquage)
  - Complémentarité plutôt que collaboration active
- Avis convergents quant à un élargissement des compétences des AM en matière de stationnement, arrêt et parcage
- Mais avis divergents quant aux missions à décharger la PGD ainsi que sur la faisabilité (réquisition dépanneuse, gestion et suivi des AT, rédaction PV, pose sabot, ...)

## Préconisation 368

*Dresser un inventaire des missions pouvant adéquatement être exécutées par des AM avant de procéder à une étude de faisabilité sur le plan pratique*

# Sanctions administratives prévues dans la loi du 27 juillet 2022

Mise en œuvre de la loi reste limitée: 15/100 communes ont transposé totalement ou partiellement les 17 mesures (selon MAI)

Domaine de compétence commun AM et PGD

## **(1) Au niveau des communes**

- Contradictions notables (*selon sondage et entretiens*)
  - 30 communes devraient avoir repris, soit partiellement soit intégralement, les sanctions administratives prévues par la loi
  - Disparités au sein même de certaines communes (tous les faits vs. aucun fait repris)
- Application limitée des sanctions (plutôt dialogue)

### Conseil à l'égard des communes

*Renforcer la communication et l'information internes en organisant des sessions de sensibilisation aux nouvelles mesures intégrées dans le RPG et améliorer la coordination*

# Sanctions administratives prévues dans la loi du 27 juillet 2022

## *(2) Au niveau de la Police (selon sondage et entretiens)*

- Bien qu'une note (78/2022) ait informé les policiers de l'entrée en vigueur de ladite loi, un grand nombre de policiers n'en a pas véritablement connaissance

### *Suggestion à l'égard de la Police*

*Sensibiliser davantage les policiers aux dispositions de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives*

- La plupart des policiers ignore si leur(s) commune(s) a (ont) repris les mesures / quelles mesures ont été reprises (**15/100** communes)

### *Conseil à l'égard des communes*

*Communes doivent partager systématiquement tout changement dans leur RPG avec la Police*

# Sanctions administratives prévues dans la loi du 27 juillet 2022

## *(3) Impact de la loi sur la charge de travail de la Police*

- Collaboration reste limitée
  - Pas de décharge notable pour la Police
  - Faits n'ont jamais fait l'objet de constats par les forces de l'ordre
  - Transposition pratique pose parfois problème
    - Impossibilité de sanctionner un contrevenant pour les AM
    - Sollicitation accrue des policiers (p.ex. refus identification)
  - Avis mitigés quant à l'élargissement des compétences des AM (p.ex. vérification identité, ...)
- Pas de recommandation
- Evaluation en 2026

# Autres dispositions du règlement de police général

- Pas de RPG unique à l'échelle nationale: propose d'un modèle aux communes par MINT
- En principe, pas d'intervention de la Police dans le cadre des dispositions prévues dans le RPG (sauf sur appel)
- Or, les communes ne disposent pas toutes d'AM pour faire respecter le RPG

## Conseil à l'égard des communes

*Petites communes: explorer des solutions de partage d'AM (cf. Mersch)*

# Lois spéciales

- La loi du 27 juillet 2022 attribue des compétences spécifiques aux AM dans plusieurs domaines (pêche, chiens, déchets)
- AM limités dans leur pouvoir d'enquête
  - Accès restreint aux bases de données, voire aucun accès
- Contrairement aux gardes champêtres, les AM ne se sentent pas à l'aise avec la rédaction de PV, ni avec la tenue d'auditions
  - Insuffisance de formations
  - En conséquence, AM préfèrent réprimander les auteurs d'infractions plutôt que de dresser PV
- Policiers préfèrent mener les enquêtes dans leur entièreté plutôt que de les reprendre des AM sur instruction du Parquet

# Service de proximité

- 6 communes ont mis en place un service de proximité (QP n°955)
- Objectifs et missions du SP
  - Renforcer le sentiment de sécurité des citoyens
  - Prévenir les nuisances publiques
  - Sensibiliser le public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur
- Missions garanties, avec ou sans SP
- Loi de 2022 n'a pas apporté de véritable innovation
- Police fournit un service de proximité (article 2 loi modifiée du 18 juillet 2018)
- Pour les communes avec SP: pas de collaboration/concertation

# Patrouilles mixtes

- Patrouille composée d'au moins un policier et d'un AM
- Nombre de patrouilles mixtes très limité

→ AM: saluent l'idée des patrouilles mixtes

- Amélioration de l'image auprès du citoyen
- Echange d'informations
- Effet d'apprentissage

→ Police: se montre réticente en raison d'aspects

- De compétences
- De sécurité
- D'équipements
- De formation
- D'exigences déontologiques, ...

→ Solution envisageable: patrouilles mixtes avec au moins 2 policiers / cadre défini

# Structures de communication

# Comités de prévention communaux

- Fréquence
  - Non-tenu de certains comités de prévention (cf. audit RT)
- Participation des AM
  - Plutôt l'exception
- Degré d'implication des AM
  - Une seule intervention au sujet d'un thème d'actualité (analyse CR)

## Conseil à l'égard des communes

- *Inviter systématiquement les AM aux comités de prévention*
- *Leur réserver un temps de parole*

## Conseil à l'égard des communes

- *Rapports d'activités mensuels, incluant collaboration avec Police*
- *Exposé des rapports lors des CPC*

# Commissions consultatives

- Commissions de la circulation et/ou de la sécurité
  - Non obligatoires
  - Sont considérées comme lieu d'échange entre AM et policiers
  - Abordent des problématiques locales
  - Sont plus ciblées que comités de prévention

# Réunions de concertation

- Pratiques très divergentes au niveau communal (réunions régulières plutôt l'exception)
- Réunions de concertation sont organisées en cas d'événements majeurs (p.ex. courses cyclistes, cortèges, ...)

## Préconisation 369

*Au vu du programme gouvernemental 2023-2028 et du projet pilote PL, qui visent tous deux à **renforcer la collaboration entre policiers et AM**, ainsi que leurs missions partiellement convergentes en matière de prévention et de répression, l'IGP préconise d'instaurer une concertation régulière entre les deux acteurs.*

# Contact journalier

- Affaires courantes: p.ex. annulation AT
- Pratiques très divergentes au niveau communal : certains se concertent journalièrement, d'autres seulement lors d'événements majeurs
- Flux d'information unidirectionnel AM → Police

## Conseil à l'égard des communes

*Partage des plans de service, du moins pour les agents engagés dans les missions nécessitant une coordination, en vue d'optimiser la répartition des ressources sur le terrain*

## Conseil à l'égard des communes

- *Au niveau communal, établir des fiches de poste détaillant les missions, compétences et responsabilités de chacun*
- *Transmission des fiches au commissariat local pour favoriser la transparence et améliorer la coordination*

Police locale

# Police locale

- Projet pilote (Luxembourg et Esch/Alzette)
- Note interne Police: reste muette au sujet de la collaboration entre policiers et AM
- Feedback général
  - Police locale adaptée aux grandes villes
  - 1 Police locale pour plusieurs petites communes
  - Bourgmestres en défaveur du « pouvoir de direction »
    - Echanges réguliers
  - Recrutement de personnel supplémentaire pour PL (≠ autres unités)
    - Mai 2024 : 90 policiers supplémentaires aux unités
  - Missions de la PL
    - Présence policière renforcée et proximité accrue avec les citoyens
- Collaboration PL et AM
  - Définir un cadre et les domaines de collaboration

# Police locale

- Feedback des bourgmestres des villes participantes au projet pilote:
  - Feedback positif
  - Rencontres régulières entre bourgmestre et directeur régional
    - Communication des besoins ponctuels
    - Rapport sur les actions policières entreprises
  - Effet positif sur le sentiment subjectif de sécurité
  - Contact entre policiers PL et AM évalué positivement
  - Personnel supplémentaire, sans réduire l'effectif des commissariats existants

→ PL sera exécutée par des policiers du C3R concerné

→ Recrutements 2024 / 2025

Bonnes pratiques / Domaines à approfondir

# Bonnes pratiques / Domaines à approfondir

<b>Domaines</b>	<b>Bonnes pratiques</b>	<b>Domaines à approfondir</b>
<b>Stationnement, arrêt et parcage</b>	1 - Participation des AM aux commissions consultatives communales - circulation 2 - Collecte numéros de téléphone - vignettes résidentielles 3 - Alerte "Police" sur application mobile des AM	1 - Accès élargi aux informations pour AM (identité des propriétaires de véhicules)
<b>Sanction administratives</b>	4 - Publication de l'adaptation du RPG	2 - Vérification d'identité pour AM 3 - Difficultés quant à l'application pratique de la loi du 27 juillet 2022
<b>Autres dispositions prévues dans RPG</b>	5 - Partage des AM entre communes	
<b>Lois spéciales</b>		4 - Sanctionner auteurs d'infractions pénales (en matière de chiens et déchets) par des AT
<b>Comité de prévention</b>	6 - Constitution d'un groupe de travail au sein des communes 7 - Rapport d'activités faits par AM	
<b>Communication</b>	8 - Partage du plan de service des AM avec commissariat local 9 - "Fiche de poste" reprenant missions de chaque AM	
<b>Autres</b>	10 - Mise à disposition de bureaux au sein du commissariat local pour AM 11 - Collaboration entre Police et AM (en tant que témoins) lors de perquisitions	

Merci pour votre attention

Questions et commentaires?