

Proposition de loi

portant modification de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification :

- 1° du Code de procédure pénale ;**
 - 2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'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 le Force publique ;**
 - 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police**

Avis du Conseil d'État

(15 juin 2021)

Par dépêche du 26 mai 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 19 mai 2020 par les députés Léon Gloden et Jean-Marie-Halsdorf et déclarée recevable le 26 mai 2020.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'État note qu'une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 mars 2021.

À la date d'adoption du présent avis, la prise de position du Gouvernement, demandée par dépêche du 29 mai 2020, n'est pas encore parvenue au Conseil d'État.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis a deux objectifs principaux : d'un côté, d'insérer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, plus précisément dans son article 2, la précision que la Police grand-ducale, dans l'exercice de ses missions, « exerce un service de proximité tendant à maintenir l'ordre public et à assurer des relations de confiance avec la population », et, de l'autre côté, d'introduire en droit luxembourgeois un régime d'« interdiction d'accès et de séjour sur une partie de la voie publique ou dans des lieux accessibles au public », interdiction visant une personne ou un groupe de personnes « se comportant de manière à créer un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à compléter l'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale en insérant, à l'alinéa 1^{er}, une phrase incidente, aux termes de laquelle la Police « exerce un service de proximité tendant à maintenir l'ordre public et à assurer des relations de confiance avec la population » et, à l'alinéa 2, un libellé selon lequel la Police prend « en compte les attentes de la population. »

Le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi précitée du 18 juillet 2018, la Police grand-ducale est chargée d'assurer la sécurité intérieure.

L'article 3 précise que « [d]ans l'exercice de ses missions de police administrative, la Police veille au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens.

À cet effet, elle assure une surveillance générale dans les lieux qui lui sont légalement accessibles, exécute des mesures de police administrative et prend les mesures matérielles de police administrative de sa compétence. »

Une référence additionnelle au maintien de l'ordre public ne revêt aucune plus-value. Elle prête encore à confusion, étant donné qu'est repris, à l'article 2, la notion d'ordre public qui est spécifique aux missions de police administrative, objet de la section 1^{er} du chapitre 2, introduite par l'article 3.

En ce qui concerne l'ajout d'une référence à un service de proximité et à la création de relations de confiance avec la population, le Conseil d'État rejoint les interrogations exprimées par la Chambre des fonctionnaires et

employés publics. L'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 dispose, en des termes on ne peut plus clairs, que « [l]a Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives. »

L'ajout proposé est encore dépourvu de plus-value normative.

Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi n° 7045, à l'origine de la loi précitée du 18 juillet 2018, il avait émis des réserves sur le dispositif du projet de loi qui allait devenir l'article 2 de la loi, en relevant ce qui suit :

« L'article sous revue énonce des évidences et est dépourvu de toute valeur normative. L'affirmation que la Police est proche de la population à laquelle elle fournit conseil et assistance, même si cette affirmation recueille l'assentiment général, pourrait utilement trouver sa place dans un code de déontologie et ne requiert pas une consécration dans la loi. »

L'ajout d'une référence à la prise en compte par la Police grand-ducale des « attentes de la population » appelle de la part du Conseil d'État des réserves encore plus fortes.

Tant dans ses missions de police administrative que dans celles de police judiciaire, la Police grand-ducale veille au respect de la loi. La loi est égale pour tous et elle est destinée à protéger la population. La prise en compte des attentes subjectives de la population ou de certaines catégories de celles-ci ne saurait aller à l'encontre de l'application de la loi. Comme l'écrit à juste titre la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la réponse à de telles attentes risque de mettre la Police grand-ducale dans des situations difficiles et entrer en conflit avec le respect strict de la loi.

Le Conseil d'État se prononce dès lors contre l'article I^{er}.

Article II

L'article sous examen vise à insérer dans la loi précitée du 18 juillet 2018 « un nouvel article 7 » relatif à l'instauration d'une « interdiction d'accès et de séjour sur une partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public ».

Le Conseil d'État rappelle que l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit l'instauration d'un périmètre de sécurité¹ et que l'article 7 instaure un régime de rétention des personnes recherchées ou signalées.

¹ **Art. 6.** (1) Lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, le bourgmestre peut, tant que ce danger perdure, instituer, pour la période de temps qu'il détermine et qui ne peut excéder dix jours, renouvelables sur décision du bourgmestre, un périmètre de sécurité par lequel il limite ou interdit l'accès et le séjour sur la partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public concernés par ce danger, qui sont déterminés par lui.

Si le périmètre de sécurité à établir concerne le territoire de plus d'une commune, l'institution et le renouvellement en appartiennent au ministre ou à son délégué.

Le périmètre de sécurité peut être instauré sur décision orale, à confirmer par écrit dans les quarante-huit heures.
(2) Dans l'urgence la Police peut instituer un périmètre de sécurité pour garantir ses interventions et celles des services de secours.

(3) Le périmètre est établi moyennant des installations matérielles ou des injonctions.

Toute personne non autorisée qui tente d'accéder, accède, ou qui se maintient dans le périmètre de sécurité peut être éloignée, au besoin par la force.

Le périmètre de sécurité est levé dès que les conditions ayant justifié sa mise en place ne sont plus réunies.

À la lecture stricte de la proposition de loi, les auteurs semblent vouloir substituer le texte proposé à l'article 7 actuel sur la rétention.

À la lecture des commentaires, il s'avère toutefois que les auteurs de la proposition de loi entendent insérer un nouvel article 7, ce qui entraînerait une renumérotation des articles actuels de la loi précitée du 18 juillet 2018. Dans le cadre de ses observations légistiques, le Conseil d'État proposera l'insertion d'un article *6bis* nouveau.

Si on compare le dispositif de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018 avec la proposition, les considérations suivantes peuvent être faites.

Le dispositif prévu à l'alinéa 1^{er} porte sur une « interdiction d'accès et de séjour sur une partie de la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ». La détermination du contenu de la mesure et de son champ d'application spatial n'est pas différente de celle figurant à l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur le périmètre de sécurité.

L'interdiction visée pourra être prononcée « lorsqu'une personne ou un groupe de personnes se comportent de manière à créer un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique ». Le dispositif proposé reprend celui figurant à l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Dans la proposition de loi, le rôle du bourgmestre ne revêt pas une portée foncièrement différente du rôle qui lui revient au titre de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le droit d'éloigner une personne qui ne respecte pas l'interdiction, prévu à l'alinéa 2, figure également à l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Comme le relève la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il faudrait d'ailleurs articuler différemment les alinéas 2 et 3, l'éloignement de force ne pouvant intervenir qu'une fois que l'interdiction d'accès a été émise et n'a pas été respectée.

En résumé, le Conseil d'État ne voit pas en quoi le texte proposé se différencie en substance du dispositif de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Article III

L'article sous examen vise à compléter l'article 48, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018 par la création d'une région spécifique « capitale » et par un alinéa 4 nouveau, aux termes duquel le Service de police judiciaire et les services décentralisés « entretiennent des relations régulières et s'échangent les informations utiles à leurs missions respectives ».

Le Conseil d'État comprend le dispositif de l'article 48 de la loi précitée du 18 juillet 2018 en ce sens qu'il n'y a pas lieu d'installer dans la capitale un service décentralisé, étant donné que cette région est couverte par les services centraux.

En ce qui concerne l'obligation d'entretenir des relations et de communiquer, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de relever que la coopération entre services d'une administration, de surcroît organisée hiérarchiquement, va de soi et qu'il n'est pas du ressort de la loi d'énoncer de telles évidences.

Le Conseil d'État ajoute que la formulation est particulière. Les services décentralisés constituent une composante du Service de police judiciaire. Une obligation de coopérer peut uniquement être envisagée entre des organismes différents et non pas entre une entité et ses propres composantes. L'obligation pour le service décentralisé de communiquer des informations à la direction est inhérente à son statut d'organisme subalterne. La direction échangera avec les services décentralisés dans la mesure nécessaire à l'efficacité des missions du service global et dans la logique de la hiérarchie structurelle.

Le Conseil d'État marque dès lors ses réserves par rapport à l'article III.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les articles sont introduits par la forme abrégée « **Art.** », suivie du numéro d'article et d'un point final. Par ailleurs, les articles sont numérotés en chiffres arabes. Ainsi, il convient d'écrire, à titre d'exemple : « **Art. 1^{er}.** ».

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Intitulé

Étant donné qu'il existe un intitulé de citation pour désigner la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, l'intitulé est à reformuler comme suit :

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

Article I^{er}

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Il est surfait de remplacer un article dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase.

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifié comme suit :

- 1° À l'alinéa 1^{er}, les termes « exerce un service de proximité tendant à maintenir l'ordre public et à assurer des relations de confiance avec la population, » sont insérés entre le terme « Police » et celui de « veille » ;
- 2° À l'alinéa 2, deuxième phrase, le point final est remplacé par les termes « , tout en prenant en compte les attentes de la population. » ».

Article II

Le déplacement d'articles tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. Partant, il y a lieu de renuméroter l'article 7 nouveau en article « 6*bis* ».

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** À la suite de l'article 6 de la même loi, il est inséré un article 6*bis* nouveau, ayant la teneur suivante :

« Art. 6*bis*. [...] » »

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le terme « respectivement » est employé de façon inappropriée et à remplacer par celui de « ou ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'insérer une virgule avant les termes « le cas échéant ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer la virgule à la suite du terme « concernée » et de remplacer le terme « au » par celui de « si ».

Article III

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** L'article 48, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 3^o, le terme « Capitale » suivi d'une virgule sont insérés entre les termes « régions » et « Nord » ;

2° À la suite de l'alinéa 3, il est inséré un alinéa 4 nouveau, ayant la teneur suivante :

« Le SPJ et les services décentralisés [...] » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz