

Projet de loi

introduisant l'unité de police locale dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et modifiant la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Avis du Conseil d'État

(13 mai 2025)

En vertu de l'arrêté du 18 mars 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des textes coordonnés, par extraits, des deux lois que le projet de loi entend modifier, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Selon ses auteurs, le projet de loi sous avis a pour objet d'introduire dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale une mission additionnelle, à savoir celle d'exercer un service de proximité qui sera assumé par une unité de police locale. L'objectif de cette mesure est « d'assurer une présence policière renforcée dans l'espace public et de garantir une proximité accrue avec la population dans le but d'améliorer le sentiment de sécurité des citoyens et de renforcer les actions préventives ».

Il entend ainsi donner une consécration législative à une action menée à titre d'essai depuis le 1^{er} juillet 2024 sur le territoire des villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette avec la mise en place d'une unité de police locale, avec la mission principale de maintenir « l'ordre public local afin de garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques [ainsi que] d'assurer une présence policière visible à des endroits stratégiques prédéfinis pour assurer la sécurité des citoyens et prévenir les incidents ».

Le Conseil d'État relève que ni le projet-pilote ni le projet de loi soumis à son examen ne comportent l'introduction d'un quelconque pouvoir de direction en faveur du bourgmestre tel qu'envisagé dans le programme gouvernemental de 2023 à 2028¹, de telle sorte que ledit projet n'a pas pour objet de mettre en place une police placée sous l'autorité des autorités

¹ « 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 Police grand-ducale, sur laquelle le bourgmestre aura un pouvoir de direction dans le cadre de ses missions d'ordre public (tranquillité publique, sécurité publique et salubrité publique) ».

communales, collège des bourgmestre et échevins ou bourgmestre, ce qui, comme le Conseil d'État l'avait déjà relevé en 2010 concernant le projet de loi n° 5916, irait à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie². À l'exposé des motifs, les auteurs expliquent à cet égard qu'il ressort du rapport d'étude effectué par l'Inspection générale de la Police sur la collaboration entre les agents de Police et les agents municipaux que l'introduction d'un pouvoir de direction du bourgmestre n'est en effet pas souhaitée par les principaux concernés, dont notamment les bourgmestres. De même, les dispositions relatives à l'exercice de la police judiciaire et aux compétences des autorités judiciaires restent inchangées.

Le projet sous avis a encore comme but de modifier la loi précitée du 18 juillet 2018 sur certains autres points, à savoir notamment une adaptation de la répartition des directions parmi les différentes directions centrales, une réévaluation de la fonction de secrétaire général de la police ainsi qu'une modification des conditions d'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à certains membres du cadre civil de la Police grand-ducale.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 en incluant aux missions de la Police celle d'exercer un service de proximité « en veillant à maintenir la prévention et à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques », dans le but repris à l'endroit des considérations générales.

Le Conseil d'État relève que si la notion de « proximité », dans le sens d'une proximité géographique du citoyen, a bien, ainsi que le soulèvent les auteurs du projet sous avis, disparu de la loi régissant actuellement la Police grand-ducale, il n'en est pas ainsi dans le sens de la proximité de la Police du citoyen dans l'exercice de son action, tout au contraire. Ainsi, la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit, en son article 2, alinéa 2, que « [l]a Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. [...] ». Selon la commission de la force publique de la Chambre des députés, « [c]ette disposition signifie que désormais, tous les membres du cadre policier exercent la proximité, tous sont censés se considérer comme compétents en matière de proximité. La distinction entre commissariats de proximité et commissariats d'intervention est partant abolie. Le libellé retenu veut exprimer l'objectif d'être une Police qui est dans son intégralité proche du citoyen, érigeant la proximité en philosophie générale de la Police »³.

Le Conseil d'État relève encore que la mission de la police de proximité serait, selon le texte sous examen, accomplie « en veillant à maintenir la prévention et à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ». Il s'agit ainsi d'une mission de police administrative, qui fait partiellement double emploi avec la seconde phrase du même alinéa, qui prévoit que la Police « agit par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives ». Le Conseil d'État se doit de rappeler que, dans son avis du

² Doc. parl. 7126⁴, avis du Conseil d'État, 28 novembre 2018, p. 2 et les références y citées.

³ Doc. parl 7045¹⁴, rapport de la commission de la force publique, p. 13.

14 juillet 2017 relatif au projet de loi n° 7045, devenu la loi précitée du 18 juillet 2018, ce texte « énonce des évidences et est dépourvu de toute valeur normative », de sorte qu'il en proposa l'abandon pour être « juridiquement superflu »⁴.

Il s'ensuit qu'en n'apportant, à son tour, guère de plus-value sous ce dernier rapport, le texte proposé est tout aussi superflu du point de vue juridique que celui précité. Il appartient d'ores et déjà aux organes directeurs de la Police, soutenus par les autorités politiques compétentes, d'organiser les services de la Police de façon à leur permettre l'exécution des obligations mises à sa charge par la loi et notamment d'offrir les services de proximité requis par les situations locales respectives.

Article 2

L'article 2 vise à compléter l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui définit les titulaires de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) et plus particulièrement le point 3 de son alinéa 2, attribuant cette qualité à certains membres du cadre civil de la Police grand-ducale. Actuellement cette qualité est réservée, sous les conditions prévues à la loi, aux membres de ce cadre affectés au Service de police judiciaire. Selon les auteurs du projet sous avis, certains services « qui ont principalement des missions purement administratives, peuvent être appelés à accomplir des missions de police judiciaire ». Or, à l'heure actuelle, les membres du cadre civil affectés auprès de ces services ne peuvent poser des actes d'OPJ, de telle sorte que des membres du cadre policier ayant la qualité d'OPJ doivent être mobilisés à cette fin.

Le Conseil d'État note que, bien que le commentaire de la disposition sous examen indique que, « afin d'éviter des abus », la qualité d'OPJ ne pourrait être accordée qu'à des agents civils « exerçant exclusivement des missions de police judiciaire », le texte proposé ne contient pas cette précision. Il se borne en effet à remplacer les termes de « au Service de police judiciaire » par ceux de « au sein de la Police », pour autoriser le ministre à conférer la qualité d'OPJ à ceux qui sont « appelés à exercer des missions de police judiciaire », sans indiquer l'exclusivité annoncée au commentaire. Si l'ajout du bout de phrase « sur proposition du directeur général de la Police » a pour finalité d'introduire une telle limite, cette modification aura toutefois pour effet, pour le Service de police judiciaire, de limiter le cercle des personnes éligibles à ceux proposés par ledit directeur général.

Le Conseil d'État propose de distinguer les deux situations, le Service de police judiciaire d'un côté et les autres services spécialisés de l'autre, en précisant que :

« Les fonctionnaires [...] qui ne relèvent pas du cadre policier, affectés depuis deux années au Service de police judiciaire et appelés à exercer des missions de police judiciaire, nominativement désignés par un arrêté du ministre ayant la Justice dans ses attributions, ainsi que les fonctionnaires relevant des mêmes catégories affectés à d'autres services de la Police grand-ducale depuis deux années et appelés à exercer exclusivement des missions de police judiciaire, nominativement désignés par un arrêté du ministre ayant la Justice dans ses attributions, sur proposition du directeur général de la Police, après avoir suivi une formation professionnelle spécifique portant sur la

⁴ Doc. parl. n° 7045⁸, p. 4.

recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales relatives à leur domaine de compétences spécifique. [...] ».

Article 3

Le point 3° vise à compléter l'article 45 de la loi précitée du 18 juillet 2018 par un nouveau paragraphe 4 qui prévoit que « [l]e secrétaire général est nommé par le Grand-Duc sur proposition du ministre ». Le Conseil d'État relève à cet égard que les affaires à soumettre au Grand-Duc sont réglées par l'article 10 du règlement interne du Gouvernement qui dispose notamment que « [s]ont délibérées en Conseil [...] les affaires à soumettre à la signature du Grand-Duc, à l'exception des actes relatifs à l'exercice des droits régaliens ». Il doit par conséquent s'opposer formellement au point sous revue pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution, les termes « sur proposition du ministre » étant à remplacer par les termes « sur proposition du Gouvernement en conseil ».

Article 4

L'article 4 complète l'article 47 de la loi précitée du 18 juillet 2018, consacré à la direction centrale police administrative, en précisant à l'alinéa 2, point 2°, que chaque commissariat de police peut, « par décision du directeur central, comporter une unité de police locale », ce qui, selon ses auteurs, « vise à ancrer l'unité de police locale dans la loi ». Le Conseil d'État donne à considérer que telle que libellée, la disposition en question ne vise pas à créer des unités locales, étant donné que la création de celle-ci est laissée à la libre appréciation du directeur central.

Le Conseil d'État rappelle en outre, ceci à l'instar des auteurs du projet de loi, qu'il appartient au chef d'administration d'organiser les unités organisationnelles de son administration. Par conséquent, une disposition législative qui « permet ainsi au directeur central d'instaurer une unité de police locale au sein des commissariats de Police » n'est pas nécessaire pour mettre en place de telles unités qui par ailleurs existent déjà comme relevé à l'endroit des considérations générales.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'y a pas lieu de faire figurer des termes et parties de texte en caractères italiques.

Lors de la suppression, de l'insertion ou du remplacement de parties de texte, les auteurs de la loi en projet ont à la fois recours à la terminologie de « termes » et de « mots ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour l'une des deux.

Il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé.

Lors de l'insertion d'une phrase ou d'un paragraphe, il convient de passer à la ligne après le deux-points.

Pour ce qui est de la structure de la loi en projet sous revue, il est signalé que lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, les modifications qu'il s'agit d'apporter à un acte sont à regrouper sous un seul article, en reprenant systématiquement chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... et les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ..., en écrivant :

« **Art. 1^{er}**. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifiée comme suit :

1° À l'article 2, alinéa 2, est ajoutée à la suite de la première phrase la phrase suivante :

« [...]. »

2° À l'article 17, alinéa 2, point 3°, première phrase, les termes [...].

3° L'article 45 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, les termes [...];

b) Au paragraphe 3, les termes [...];

c) À la suite du paragraphe 3, [...].

4° À l'article 47, alinéa 2, point 2°, les termes [...].

5° L'article 49 est modifié comme suit :

a) Au point 3°, le point-virgule est remplacé par un point final ;

b) Les points 4° et 5° sont supprimés.

6° L'article 50 est modifié comme suit :

a) Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° une direction logistique ; » ;

b) À la suite du point 4°, il est inséré un point 5° nouveau, libellé comme suit :

« 5° une direction technologies policières. »

Art. 2. La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit :

1° À l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 2°, les termes [...].
[...]. »

Intitulé

Les différents actes que le dispositif vise à modifier sont à citer sous la forme d'une énumération, en utilisant la numérotation 1°, 2°, 3°, ... Par ailleurs, comme la visée de la loi en projet est à portée entièrement modificative, l'intitulé du projet de loi sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;

2° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

Article 2

Il y a lieu d'écrire « les termes « au Service de police judiciaire » sont remplacés par les termes « au sein de la Police » ».

Article 3

Au point 1°, il est signalé qu'il convient d'éviter des formulations comme « dernière phrase ». Mieux vaut préciser le numéro de la phrase en question. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « les termes « [...] » sont insérés ~~entre~~ après les termes « secrétaire général » ~~et le point final~~ ».

Au point 3°, les termes « derrière le paragraphe 3, » sont à remplacer par ceux de « à la suite du paragraphe 3, ». En outre, la teneur du paragraphe 4 nouveau est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (4) ».

Article 4

Il y a lieu d'écrire « les termes « [...] » sont insérés ~~entre~~ après les termes « des commissariats de police » ~~et le point virgule~~ ».

Article 7

Au point 1°, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il y a lieu d'écrire « l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 2°, alinéa 1^{er}, [...] ».

Étant donné que le point 2° ne comporte pas de lettre b), il y a lieu de faire abstraction de la lettre a) et il convient de reformuler ledit point comme suit :

« 2° À l'annexe A, point III intitulé « Armée, Police et Inspection générale de la Police », dans la colonne « Fonction », à la ligne correspondant au grade F16 de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, les mots « secrétaire général de la police, » sont insérés entre les mots « directeur central de la police, » et les mots « chef d'état-major adjoint de l'armée ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 mai 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes