

A-3611/22-1

Doc. parl. n° 7909



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 12 janvier 2022

sur

**le projet de loi portant modification de la loi modifiée
du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

Par dépêche du 26 octobre 2021, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi « *propose d'introduire des dispositions sur les garanties d'accès pour le public aux bâtiments privés et publics dans la loi sur la Police grand-ducale* ». Il s'agit donc d'une mesure de police administrative supplémentaire à celles introduites par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Remarques préliminaires

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rappeler les considérations plus fondamentales à la base des oppositions formelles que le Conseil d'État avait été amené à formuler lors de l'examen des dispositions du « *Chapitre 1 - Missions de police administrative* » dans son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police (document parlementaire n° 7045^{8A}).

La Haute Corporation avait considéré que, « *sauf l'hypothèse d'une intervention de la Police requise par l'extrême urgence, la distinction entre autorités de police et forces de police doit être maintenue. Cette distinction est inhérente à l'État de droit et à la conception traditionnelle de la séparation des rôles, y compris à l'intérieur du pouvoir exécutif. Elle est encore essentielle pour la sauvegarde des droits des administrés; se pose en effet la question du recours devant le juge qui est ouvert au citoyen qui s'estime victime d'un acte illégal posé par la Police* ».

Quoique les situations visées par le projet de loi sous avis, dont l'objectif semble être d'introduire une disposition plus adéquate pour adresser la problématique susmentionnée (« *étant donné qu'il se focalise à garantir les accès et la liberté de circuler* » au lieu de viser la sécurité dans les entrées et sorties des bâtiments), ne soient rarement dictées par une « *extrême urgence* », la distinction entre autorité de police et force de police n'est pas prévue. La Chambre s'interroge donc sur la cohérence des mesures de police administrative, qui, d'une part, « *en cas de danger grave, concret et imminent* » doivent être ordonnées par une autorité de police et, d'autre part, autorisent les forces de police à intervenir de leur propre initiative, pouvant aller jusqu'à un éloignement par la force, pour un fait qui peut être qualifié d'« *incivilité* ».



Ce genre d'« *incivilité* » visé par le projet de loi est d'ailleurs interdit par l'article 52¹ du règlement général de police du 26 mars 2001 (tel que modifié le 23 novembre 2015) de la Ville de Luxembourg et soumis à une peine de police en vertu de l'article 53 du même règlement.

Il en découle que les membres du cadre policier amenés à intervenir dans les situations visées se trouvent à cheval sur leur mission de police judiciaire d'un côté, visant à constater une éventuelle infraction au règlement général de police, notamment à la Ville de Luxembourg qui se retrouve bien au cœur de la problématique en question, et leur mission de police administrative de l'autre côté, qui consiste à garantir l'accès et la liberté de circuler. La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre les problèmes que cet amalgame risque de provoquer, problèmes dont les détails seront expliqués plus amplement ci-après.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, la Police, ensemble avec les autorités judiciaires, aurait élaboré une solution pour garantir l'accès et la liberté de circuler en 2016/2017 déjà, sur la base de l'article 37 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, article dont le contenu a quasi intégralement été repris à l'article 14 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La Chambre s'interroge donc sur la plus-value d'un nouveau texte qui, in fine, ne parviendra qu'à éloigner, au pire des cas par la force, les concernés d'une issue d'un bâtiment pour les retrouver peu après à celle d'un bâtiment voisin. Le nombre de rébellions en découlant augmentera certainement.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle en outre les observations suivantes.

Ad article 1^{er}

L'article sous rubrique vise à ajouter un article 5bis à la loi susvisée du 18 juillet 2018.

Selon le premier alinéa, la Police peut rappeler à l'ordre une personne de désentraver ou débloquer les lieux, lorsque celle-ci « *entrave ou bloque l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui* ».

De prime abord, il y a lieu de s'interroger sur les définitions de certains termes. Si la compréhension du terme « *bloquer* » peut sembler univoque, il en est autrement pour le terme « *entraver* ». On peut imaginer par exemple que l'entrée d'une galerie marchande, large de plus de dix mètres, soit entravée par une personne couchée au sol, sans qu'elle soit pour autant complètement bloquée, le public pouvant toujours circuler

¹ Art. 52. Il est interdit d'importuner ou d'harcéler les passants, automobilistes ou autres conducteurs, de sonner aux portes pour importuner les habitants et d'entraver les entrées d'immeubles et d'édifices publics ou privés, les entrées de commerces et les passages.

sur un passage libre de huit mètres. Dans un tel cas serait-il justifié d'éloigner la personne concernée, au besoin par la force?

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre demande de déterminer clairement dans le texte ce qu'il faut comprendre par le mot « *entraver* ». C'est aussi précisément dans ce contexte que l'instauration d'une autorité de police serait utile et nécessaire. En fonction de la situation, cette autorité de police devrait ordonner aux forces de police d'éloigner une personne, de même qu'elle devrait ordonner, ou interdire, l'usage de la force. Laisser l'appréciation de la situation et la décision d'un éloignement à la Police risque d'aboutir à des traitements différents, ce qui est source d'insécurité juridiques et d'iniquités.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le premier alinéa ne devrait pas être reformulé. En effet, la liberté de circuler est une liberté publique (cf. article 12 de la Constitution) et le droit des membres des forces de l'ordre de rappeler le respect de la Constitution n'a pas besoin d'être inscrit dans une disposition spécifique, puisque ce droit leur est conféré dans le cadre de l'exercice de leurs missions par l'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale².

Le quatrième alinéa prévoit qu'un rapport est dressé dans le cas d'un éloignement par la force et il précise le contenu de ce rapport, contenu dont font partie les motifs qui ont justifié le recours à la force. De l'avis de la Chambre, ces motifs sont explicitement ancrés au troisième alinéa, à savoir le refus d'obtempérer immédiatement à l'injonction donnée. D'autres motifs n'étant pas prévus, il semble inutile de gonfler le rapport par des informations connues. Si l'intention était de faire expliquer dans le rapport les circonstances qui entourent l'usage de la force, le texte devrait être précisé dans ce sens.

Au moins pour ce qu'il en est du territoire de la Ville de Luxembourg, la Police est, à chaque fois qu'elle est amenée à faire un rappel à l'ordre, confrontée à une infraction à l'article 52 du règlement général de police et elle doit en rendre compte au procureur d'État compétent. Ceci donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui est sans aucun doute plus complet qu'un rapport à adresser aux autorités de police. Imaginons qu'une personne concernée s'oppose à un éloignement: un procès-verbal distinct pour rébellion dressé par une autre unité de Police s'ajouterait alors à la procédure. Avec le rapport prévu à l'article sous avis, au moins deux, et peut-être même trois écrits distincts devraient être rédigés par les forces de l'ordre. On ne peut sans doute pas parler de simplification administrative dans ce contexte. La Chambre demande de prendre en compte cet élément et de prévoir la possibilité de transmettre de simples copies du rapport, à titre d'information, aux autorités de police visées.

² Art. 2. Dans l'exercice de ses missions la Police veille au respect et contribue à la protection des libertés et des droits individuels.

La Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives.

Si l'établissement d'un rapport administratif devait être maintenu, il y aurait lieu de définir le destinataire de l'original, et de prévoir des copies pour tout autre destinataire. En effet, l'original est unique et ne peut pas de ce fait être transmis à deux destinataires, comme ceci est cependant prévu au dernier alinéa du nouvel article 5bis.

Ad article 2

Considérant que l'infraction sur la base de l'article 52 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg n'existe probablement pas de façon identique dans toutes les autres communes du pays, il semble en effet prudent de prévoir les moyens nécessaires, à côté de ceux inscrits à l'article 45 du Code de procédure pénale, afin de permettre à la Police de procéder à des contrôles et vérifications d'identité « *dans le cadre de la mesure de garantie des accès pour le public aux bâtiments privés et publics* ».

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 12 janvier 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF