Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

le projet de loi 7045 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

Avis 03/2017

A) Introduction et remarques générales

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le Ministère de la Sécurité intérieure pour donner son avis sur le projet de loi 7045 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.

Comme le note l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis a pour objet de moderniser la Police grand-ducale pour l'adapter aux évolutions sociétales en termes de démographie, de criminalité et des habitudes et mentalités de la population luxembourgeoise qui ont eu lieu depuis la dernière réforme profonde de la Police qui date de 1999.
Une des principales nouveautés de la réforme concerne la police administrative qui sera définitivement consacrée comme deuxième pilier à côté du premier pilier de police judiciaire, et dans ce cadre, l'augmentation des moyens mis à disposition des policiers. Le projet introduit aussi une distinction entre l'officier de police administrative et l'agent de police administrative.
Le présent avis se concentrera sur les mesures de police administrative qui sont réglementées par le 1er chapitre du Titre II du projet de loi.

De prime abord, la CCDH tient à faire quelques remarques générales avant d'analyser plusieurs dispositions spécifiques.

Les différentes mesures de police administrative qui pourront être mises en œuvre par celle-ci sont notamment l'établissement d'un périmètre de sécurité, le contrôle d'identité, la mise en détention administrative, la fouille des véhicules, la fouille de bâtiments et de leurs annexes, la fermeture temporaire d'établissements commerciaux ou encore la saisie d'objets, de substances et d'animaux qui présentent un danger grave.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs précisent que les dispositions relatives aux mesures de police administrative s'inspirent de la législation belge et française en la matière.
Or, la CCDH tient à souligner que plusieurs dispositions françaises qui ont servi comme source d'inspiration aux auteurs du présent projet de loi ont été introduites ou adaptées dans le cadre du récent durcissement de la législation anti-terroriste et de la réglementation de l'état d'urgence. Ainsi, la Commission des lois de l'Assemblée nationale française estime que certaines mesures (contrôle d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules) ont été massivement utilisées « *dans une réponse banalisée à des risques et non plus dans le cadre exceptionnel à des menaces imminentes* ».[1]

[1] Rapport d'information n°4281 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, déposé au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2016 et présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, p. 84

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Cabinet d'instruction du Luxembourg se pose la question de savoir « *si les mesures de Police administrative envisagées répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir efficacement sur le terrain en dehors d'un contexte judiciaire en mettant en avant la notion de danger grave, imminent et concret à l'ordre public* ».[2]

Comme l'exposé des motifs le note très justement, les mesures de police administrative envisagées par le présent projet de loi portent atteinte aux droits et libertés individuels garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme. Il s'agit notamment du droit d'aller et de venir (art. 2 du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), art. 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)), du droit à la protection de la vie privée et du principe de l'inviolabilité du domicile (art 8. CEDH), du droit à la propriété (art. 1er du Protocole no 1 de la CEDH) et de l'interdiction de discrimination (art. 14 de la CEDH).

La CCDH tient à souligner que dans un État de droit, toute ingérence dans les droits et libertés fondamentales d'une personne doit impérativement être prise sur une base légale et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle dans sa jurisprudence constante que les termes « *prévue par la loi* » signifient qu'une loi « *doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite* ».[3] En outre, une loi doit « *offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention »* et *« définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante* ».[4]
La CCDH constate néanmoins que les dispositions envisagées par le présent projet de loi ne sont pas rédigées avec la clarté et la précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et possiblement discriminatoires.
Certaines de ces mesures étaient jusqu'ici uniquement prévues dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire par les officiers et agents de police judiciaire et étaient ainsi régies par le Code d'instruction criminelle[5] (CIC) avec toutes les garanties et limites nécessaires dont notamment l'intervention du juge d'instruction ou du procureur d'État.

---

[2] Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045/05

[3] *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], 4 décembre 2008, n° 30562/04 et 30566/04, §§ 95-96, CEDH 2008-V ; *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 26 avril 1979, n° 6538/74, série A n° 30, § 49 *; Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête no 4158/05), 12 janvier 2010, §76

[4] *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 55, CEDH 2000-V; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI; *Maestri c. Italie* [GC], n ° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I; *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, § 62, 1er février 2007; *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, § 46, 11 octobre 2007; *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête no 4158/05), 12 janvier 2010, §77

[5] Le projet de loi renforçant les garanties procédurales (n° 6758) introduit une nouvelle dénomination pour le Code d'instruction criminelle, qui sera dorénavant appelé « Code de procédure pénale ». Si le projet de loi en question viendrait à être adopté avant celles portant sur la « Réforme dans la Police », il faudrait adapter les textes en projet en ce sens.

Or, à la lecture du présent projet de loi, la CCDH était étonnée de constater qu'en matière de police administrative les conditions d'exercice sont plus larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.

Ainsi, l'article 10 du projet de loi dispose que les missions de police administrative sont soumises à la surveillance des autorités administratives compétentes sans pourtant préciser de quelles autorités il s'agit précisément, ni sous quelles conditions ce contrôle sera effectué.
Voilà pourquoi, la CCDH se rallie aux parquets généraux et au Cabinet d'instruction qui, à juste titre, se demandent dans leurs avis respectifs si les mesures prévues par le texte en projet « *seront susceptibles d'un contrôle quant au but, à la nécessité et à la proportionnalité poursuivie en relation avec des situations de danger grave, concret et imminent* »[6]. Le seul contrôle envisageable consiste dans un contrôle de légalité, a posteriori, par les juridictions administratives selon la procédure de droit commun. Or, vient s'ajouter à ce flou, le changement de compétence dans le cas où une mesure de police administrative se transforme en mesure de police judiciaire.

Finalement, la CCDH rappelle que comme les mesures envisagées par le projet de loi sous avis consistent indubitablement en une ingérence importante dans les droits fondamentaux, elles doivent en tant que telles respecter de manière très stricte le principe de proportionnalité et le principe de nécessité quant à l'exécution et la mise en œuvre de celles-ci. Or, la CCDH regrette de constater que le projet de loi reste néanmoins nettement en retrait par rapport à ces obligations.

B) Analyse du chapitre 2 du projet de loi

1. Le contrôle d'identité

L'article 12 du projet sous examen réglemente les contrôles d'identité de toute personne faisant l'objet d'une mesure de police administrative. Cet article s'inspire dans une large mesure de l'article 45 du CIC qui réglemente la vérification d'identité dans le cadre d'une enquête. La CCDH regrette pourtant de constater que ledit article 12 n'est pas rédigé avec la même précision et clarté que la disposition équivalente du CIC.
A première vue, ce contrôle d'identité peut paraître comme un acte anodin, mais il peut se transformer en un acte fortement intrusif dans la vie privée, car toute personne peut y être soumise, n'importe où et n'importe quand, et elle n'a pas vraiment le choix de refuser de s'y soumettre. Ainsi, l'article 12 §4 prévoit que si la personne refuse d'obtempérer ou est dans l'impossibilité de faire preuve de son identité, elle peut être retenue jusqu'à quatre heures afin d'établir son identité.
Pourtant, le projet de loi ne clarifie pas ce qu'il faut comprendre par « rétention ».

---

[6] Avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n7045, doc. parl. 7045/03, p.7 ; Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045/05, p.5

La CCDH invite dès lors les auteurs de s'inspirer de l'article 45 §2 du CIC et de préciser que la personne « *peut être retenu sur place ou conduit au poste de police aux fins de vérifications de son identité* ».

L'article 12, tel que prévu, dispose que le contrôle d'identité peut avoir lieu en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public ou afin d'assurer l'intégrité des lieux et l'activité des points sensibles au Luxembourg. Cette mesure de contrôle est effectuée sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué « *dans les lieux* (…) *qu'il détermine tant que le danger perdure* ». Il incombe ensuite au Ministre d'autoriser la prolongation de cette mesure, qui pourra porter sur une durée maximale de dix jours. Finalement, c'est le Gouvernement en conseil qui pourra « *fixe[r] la durée maximale de la mesure, qui est renouvelable* ».
La CCDH ne cache pas sa préoccupation quant au manque de précision en ce qui concerne l'espace et la durée exacts de cette mesure, pourtant incontestablement invasive dans la sphère privée.
En tout état de cause, la CCDH renvoie à la décision du Conseil constitutionnel français du 24 janv. 2017 (n° 2016-606/607 QPC), dans laquelle il y précisait que « *la mise en œuvre des contrôles d'identité par la police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit* ».

Le texte ne prévoit pas non plus les mêmes garanties que l'article 45 du CIC en ce qui concerne les empreintes digitales.
Ainsi, l'article 12 §7 tel que proposé dispose que l'officier de police judiciaire ne peut prendre les empreintes digitales ou les photographies que « *s'il n'y a pas d'autre moyen* » d'établir l'identité de la personne concernée, alors que l'article 45 du CIC ne les prévoit que si elles sont « *impérativement nécessaires* ». La CCDH se rallie à l'avis des autorités judiciaires qui estiment que la deuxième formulation est plus protectrice des droits individuels de la personne concernée et offre moins de possibilités d'interprétation subjective. Par ailleurs, la CCDH insiste à ce que les auteurs prévoient la non-conservation et la destruction obligatoire des empreintes digitales et des photographies non utiles comme prévu au paragraphe 8 de l'article 45 du CIC.

Finalement, la CCDH aimerait faire référence à l'avis du 8 novembre 2016 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France[7] (CNCDH) qui relève que plusieurs études ont mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires et proposent des pistes de réflexion et des modifications législatives afin de mieux encadrer les contrôles d'identité effectuées en France en vue d'améliorer les relations police – population. Dans son avis, la CNCDH insiste aussi sur l'importance de la mise en place d'un système de traçabilité des contrôles d'identité afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif et dans ce cadre, de prévoir la possibilité pour la personne concernée d'obtenir

[7] CNCDH, Avis « Prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires », 8 novembre 2016 ;
http://www.cncdh.fr/sites/default/files/161108_avis_pratiques_des_controles_didentite_format_a5.pdf

un document attestant de ce contrôle si elle en fait la demande. La CCDH estime qu'une telle disposition serait aussi utile dans le cadre de ce projet de loi.

2. La « fouille administrative » des véhicules

L'article 14 du projet de loi sous avis introduit la possibilité pour la Police d'effectuer des fouilles des véhicules en dehors du contexte judiciaire. Il s'agit d'une fouille systématique de tous les véhicules sans distinction et sans relation avec des crimes et délits, ce qui constitue aux yeux de la CCDH une importante ingérence dans le droit de propriété.
La CCDH s'étonne et se montre inquiète des conditions d'exercice d'une « fouille administrative » qui sont beaucoup plus larges que celles prévues pour la fouille judiciaire des véhicules telle que réglementée par les articles 48-10 et 48-11 du CIC.

Avant de commenter l'article 14 tel que proposé par les auteurs du présent projet de loi, la CCDH tient à rappeler ce qui suit sur la fouille judiciaire des véhicules. Avant l'adoption de la loi du 15 mars 2007[8], la fouille des véhicules n'était pas réglée par la loi. Dans sa version initiale, le projet de loi (n° 5522[9]), prévoyait que la fouille pouvait être effectuée par les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire et n'exigeait pas l'intervention du procureur d'État. Or, ses dispositions ont été largement critiquées par le Conseil d'Etat qui avait donné à considérer que, selon la lecture qui en serait faite de la disposition en question, tout membre des forces de l'ordre pourrait décider d'une fouille à tout moment, de jour et de nuit, sans aucune intervention des autorités judiciaires. Le Conseil d'État s'était même posé la question de savoir si on pouvait « *raisonnablement affirmer que la perquisition d'un véhicule ne constitue pas une activité de police judiciaire* ? ». [10]
Les recommandations du Conseil d'Etat ont été suivies et les articles actuels du CIC ont été assortis des garanties supplémentaires et nécessaires.

Or, la CCDH constate, non sans étonnement, que les auteurs du projet de loi sous avis semblent avoir repris certaines de ces anciennes idées. Ainsi, l'article 14 du projet prévoit que la « fouille administrative » des véhicules peut être exécutée par la « Police », donc par tout officier et agent de police administrative, alors qu'en matière de police judiciaire, cette mesure est réservée à un officier de police judiciaire, qui peut, le cas échéant, être assisté par un agent de police judiciaire. La fouille n'exige non plus aucune intervention d'une autorité judicaire, mais peut avoir lieu sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public, ou par le Ministre afin d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du Grand-Duché.

---

[8] Loi du 15 mars 2007 portant réglementation de la fouille de véhicules
[9] Projet de loi portant réglementation de la fouille de véhicules
[10] Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant réglementation de la visite de véhicules et portant modification du Code d'instruction criminelle, doc. parl. 5522/01, p.4

La CCDH soulève ici aussi le même manque de précision quant au périmètre et la durée exacts qu'elle a déjà mis en exergue quant au contrôle d'identité.

Alors que le paragraphe 4 prévoit l'établissement d'un rapport en cas d'ouverture forcée du véhicule, la CCDH estime qu'un rapport devrait aussi être remis chaque fois que le conducteur ou propriétaire en fait la demande afin de permettre une meilleure traçabilité et un contrôle effectif de ces fouilles.
Finalement, la CCDH regrette de constater que l'article 14 ne précise pas les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence. Ces véhicules sont à assimiler au domicile et leur fouille ne peut par conséquent être faite que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires (voir art. 48-10 (5) du CIC). La CCDH invite les auteurs à pallier à cet oubli.

3. La « fouille administrative » des bâtiments

L'article 16 §1 du projet de loi prévoit que « *la Police peut, en cas de danger grave, imminent et concret de catastrophes ou de sinistres, ou lorsque la vie ou l'intégrité physique de personnes sont gravement menacées, fouiller des bâtiments habités ou abandonnés, leurs annexes, les véhicules qui s'y trouvent ainsi que des zones non bâties, tant de jour que de nuit, dans chacun des cas suivants:*
– avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public;
– lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière;
– en cas d'appel de secours venant de l'intérieur. »

La CCDH se rallie aux critiques exprimées par le Cabinet d'instruction du Luxembourg qui se demande dans son avis si cette mesure coercitive, qu'il estime équivalente à une perquisition domiciliaire, devrait vraiment être exécutée tant par un agent que par un officier de police administrative. Il y a encore lieu de souligner que l'expression « *lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière* » permet une grande marge d'appréciation.

4. La fermeture provisoire d'établissements commerciaux

Aux yeux de la CCDH, la possibilité de la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public (art. 18) soulève des interrogations au sujet de la liberté de commerce de ces établissements et d'éventuels dommages et intérêts en raison de pertes financières occasionnées. La CCDH regrette de constater que les auteurs n'ont pas traité la question ni dans le texte du projet de loi ni dans le commentaire des articles.

5. Le traitement des données à caractère personnel

L'article 54 du projet de loi prévoit que « *les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées* ».
Se pose donc la question de savoir qui contrôlera le respect de cette disposition?
Le même article du projet de loi précise que « *L'autorité de contrôle instituée à l'article 17 paragraphe 2 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contrôle et surveille le respect des conditions d'accès prévues par le présent article. Le rapport à transmettre par l'autorité de contrôle au ministre en exécution de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contient une partie spécifique ayant trait à l'exécution de sa mission de contrôle exercé au titre du présent article. Le ministre en fait parvenir chaque année une copie à la Chambre des Députés.* »

Comme elle l'a déjà relevé à plusieurs reprises[11], la CCDH souligne que cette autorité de contrôle se compose de 2 membres de la Commission nationale de la protection des données et du procureur général d'État. Elle ne dispose pas de son propre budget et dans ses rapports annuels, elle souligne régulièrement le manque de moyens financiers et de personnel. Par ailleurs, cette autorité ne semble pas avoir de vrai pouvoir de sanction en cas de violation de la loi et il n'est pas non plus garanti que les recommandations qu'elle fait doivent être suivies.[12]
On ne peut donc que constater un manque de volonté politique en ce qui concerne le contrôle efficace du respect des conditions d'accès prévues par le présent projet de loi.

Conclusions et recommandations

1. La CCDH souligne que les mesures de police administrative envisagées présentent une importante ingérence dans les droits fondamentaux garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme.
2. La CCDH invite le gouvernement à se demander si les mesures de police administrative envisagées par le projet de loi répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir sur le terrain en dehors du contexte judiciaire. Dans ce cadre, elle insiste sur l'importance du respect des principes de proportionnalité et de nécessité.

---

[11] Voir avis 04/2016 de la CCDH sur le rapport d'activités 2014 de la Commission nationale pour la protection des données, avis 05/2016 de la CCDH sur le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

[12] Autorité de contrôle instituée par l'article 17, paragraphe 2, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, rapport rendant compte de l'exécution de la mission de l'autorité de contrôle pendant les années 2014 et 2015

3. La CCDH estime que les dispositions en matière de police administrative ne sont pas rédigées avec la clarté et précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et abusives. Elle regrette de constater que les conditions d'exercice sont très larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.
4. La CCDH invite le gouvernement à garantir une surveillance et un contrôle effectifs de la mise en œuvre des missions de police administrative.
5. La CCDH exige que les empreintes digitales et photographies prises dans le cadre des vérifications d'identité et non utiles par la suite soient détruites.
6. La CCDH recommande de prévoir la possibilité pour les personnes concernées de demander une attestation du contrôle d'identité et de la fouille du véhicule afin de permettre une meilleure traçabilité de ces mesures.
7. La CCDH recommande de préciser davantage l'espace et la durée exacte des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules prévues par le présent projet de loi.
8. La CCDH recommande de préciser les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence.
9. LA CCDH estime que la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public soulève des questions au sujet de la liberté de commerce des établissements concernés et invite le gouvernement à clarifier cette question.
10. La CCDH insiste que des ressources financières et humaines appropriées doivent être garanties à l'autorité de contrôle de l'article 17.