



Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2016
2. 7040 Projet de loi relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale
 - Présentation du projet de loi
- 7044 Projet de loi portant réforme de l'Inspection générale de la Police et modifiant
 - 1) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - 2) la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
 - 3) Le livre 1er du Code de la sécurité sociale
 - Présentation du projet de loi
- 7045 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
 - Présentation du projet de loi

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, M. André Bauler (en rempl. de M. Alexander Krieps), Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser

M. David Wagner, observateur

M. Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité intérieure

M. Felix Braz, Ministre de la Justice

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Martine Schmit, M. Yves Kohn, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police grand-ducale :

M. Philippe Schrantz, Directeur général, M. Donat Donven, Directeur général adjoint, M. Alain Engelhardt, Premier Commissaire divisionnaire

Inspection générale de la police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général de la police, M. Vincent Fally, Premier Commissaire divisionnaire

M. Bob Gengler, M. Carlo Assa, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Alex Bodry

*

Présidence : Mme Claudia Dall'Agnol, Présidente de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé à l'unanimité des membres présents de la commission.

2. Réforme de la police

Présentation des projets de loi

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure rappelle notamment le débat de consultation sur la réforme de la police qui a lieu le 28 juin 2016 à la Chambre des Députés, lorsque les travaux d'élaboration de la réforme étaient sur le point de s'achever.

La présence des trois ministres s'explique par le fait que la réforme concerne les trois ministères et que le projet de réforme a partant été élaboré en commun par eux.

À titre de considérations générales, Monsieur le Directeur général de la police précise que la situation législative actuelle n'est pas entièrement modifiée, nombre de dispositions de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police étant toujours d'utilité. Néanmoins, des adaptations sont nécessaires face aux nouveaux défis que la police doit affronter aujourd'hui, tenant aux formes de la criminalité, aux nouvelles technologies, aux besoins des citoyens, au volume croissant de travail.

La réforme du statut général des fonctionnaires de l'État du 25 mars 2015 a impacté la formulation des projets de loi de réforme de la police. Ceux-ci sont le résultat d'un audit se fondant sur les travaux préparatoires des dernières années, ainsi que des expériences acquises par la police. Sur cette base, des recommandations avaient été réparties entre six

groupes de travail, lesquels les ont analysées et adaptées. Les propositions des groupes de travail ont finalement été validées politiquement.

Les textes retenus constituent un compromis. Il s'agit d'un bon compromis, certes, mais sachant qu'un compromis est toujours une construction relativement fragile où chaque détail importe, Monsieur le Directeur général exprime le souhait que les textes ne fassent pas l'objet de modifications fondamentales. En effet, comme la réforme est l'aboutissement d'un long procès, de telles modifications risqueraient de créer des problèmes au niveau de sa mise en œuvre interne, c'est-à-dire au sein de la police. Tout aussi importante est la mise en œuvre de la réforme dans les meilleurs délais pour permettre à la police de retrouver le calme et de se consacrer de nouveau à sa tâche principale, à savoir la sécurité des citoyens.

Monsieur le Directeur général présente le **projet de loi 7045** dans ses grandes lignes.

Le titre I définit le travail policier comme étant un travail de police générale. Dans le contexte de la discussion sur les missions des agents communaux, cela signifie clairement que la police ne cède pas de compétences, mais sera soutenue par les agents communaux.

Le titre 2, relatif aux missions de la police, dispose que « la Police est proche de la population ». Chaque policier est censé se considérer comme compétent en matière de proximité. L'article 5 prévoit aussi que la police agit par des actions préventives, proactives, dissuasives et répressives.

Le chapitre 1 a trait aux missions de police administrative, s'inspirant des législations belge et française. L'accent est mis sur le volet préventif, la voie judiciaire n'étant pas toujours la solution du problème. L'action préventive présuppose la mise à disposition par la loi de moyens appropriés. La police que le citoyen souhaite est en particulier celle agissant en matière administrative.

Tout en veillant à ne pas alourdir les procédures, des conditions pour les entamer doivent être déterminées. Dans ce contexte, Monsieur le Directeur général estime utile de rappeler qu'une confiance minimale en la police est de mise, ceci étant aussi une motivation pour les policiers. La police est d'ailleurs l'administration étatique la plus contrôlée, que ce soit par l'Inspection générale de la police (IGP), par l'autorité judiciaire, par la politique, par la presse ou par le citoyen à l'aide de son smartphone. Le texte prévoit comme garantie supplémentaire l'introduction des notions d'agent de police administrative (APA) et d'officier de police administrative (OPA). Comme les mesures dont il s'agit restreignent les droits et libertés des citoyens, ceux qui les exécutent doivent avoir une formation adéquate.

Au chapitre 2 sont déterminées les missions de police judiciaire.

Le chapitre 3 est consacré aux autres missions, dont celle d'assister l'Armée « en tout ce qui concerne la sûreté de l'Armée, la discipline et la police des militaires » et la participation à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. Quant au transport et à la garde des détenus, la police aura désormais une compétence globale, c'est-à-dire incluant le transport des personnes condamnées définitivement à une peine d'emprisonnement.

Le titre III reprend les dispositions relatives aux réquisitions (dispositions générales et dans le cadre du maintien de l'ordre public).

Le titre IV règle les relations de la police avec d'autres autorités. Concernant celles avec les autorités administratives (chapitre 1), un règlement grand-ducal déterminera les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités régionaux de concertation et des comités

communaux de prévention. Le texte prévoit expressément à l'article 48 l'échange régulier entre les responsables territorialement compétents de la police et les bourgmestres.

Le chapitre 2 a trait aux relations avec les autorités judiciaires qui s'exercent par le biais du comité d'accompagnement des missions de police judiciaire.

Le chapitre 3 concerne les relations avec les autorités militaires.

Le traitement des données à caractère personnel fait l'objet du titre V. Ces dispositions figurent déjà en grande partie à l'article 34-1 de la loi précitée du 31 mai 1999.

Le titre VI représente une partie essentielle de la réforme, à savoir l'organisation de la police. Un nouvel organigramme est prévu au niveau de la direction, laquelle est confiée à un directeur général assisté par un directeur général adjoint. Il y aura en outre quatre directions centrales : la direction centrale police administrative (DCPA), la direction centrale police judiciaire (DCPJ), la direction centrale ressources et compétences (DCRC) et la direction centrale stratégie et performance (DCSP). Cette dernière constitue une nouveauté et comprend notamment une direction planification et suivi stratégiques et une direction organisation et amélioration, celle-ci étant une sorte d'audit interne destiné à contrôler la qualité du travail de la police.

Le comité de direction qui se compose du directeur général, de son adjoint et des directeurs centraux a compétence pour les questions concernant les directions de manière globale et participe à la définition de la stratégie de la police.

Sans figurer telles quelles dans la loi, deux grandes philosophies sont censées se retrouver dans la nouvelle police : celle du fonctionnement ou de la gestion par projet, prévue de manière générale dans la fonction publique, et celle de la prise de décision au niveau hiérarchique le plus bas possible dans un cadre clairement déterminé, mais de façon à conférer à l'individu une plus grande marge de manœuvre dans l'exercice de ses responsabilités. Ceci devrait apporter une motivation supplémentaire à l'administration.

Au comité de direction sont directement rattachées plusieurs directions et services : une direction « relations internationales », une direction « communication », un service juridique et un service psychologique.

La formation occupe une place importante dans la réforme. La DCRC comprend une direction formation avec une École de Police pour organiser la formation de base et la formation continue, de même que les examens. Un règlement grand-ducal sera pris dans ce domaine, essentiellement sur base de la réforme du statut général des fonctionnaires de l'État du 25 mars 2015 à transposer au niveau de la police.

Le nombre de régions policières est réduit de six à quatre. Les régions ont une structure uniforme, c'est-à-dire que chaque région comprend une direction, des commissariats de police, un service régional de police de la route et un service régional de police spéciale. L'objectif est de créer des synergies, de réduire les effectifs au niveau administratif, de renforcer la présence de la police sur le terrain et de disposer de services viables, donc avec suffisamment de personnel, alors qu'il existe aujourd'hui des services formés par une seule personne.

S'agissant des commissariats de police, le commentaire de l'article 58 relève que la distinction faite par la loi précitée du 31 mai 1999 entre centres d'intervention et commissariats de proximité est abolie pour ne retenir que la dénomination de « commissariats de police ». Les commissariats fonctionnent à deux ou trois roulements ; chaque policier effectue du travail d'intervention et de proximité.

La fusion de commissariats trop petits pour fonctionner seuls n'est mise en œuvre que dans les quelques communes qui ont marqué leur accord. Le gros des communes se sont exprimées pour une période d'essai de deux ans sous forme de communautés de commissariats. Si cette voie représente une nette amélioration du travail policier, elle n'est toutefois pas la solution optimale, de sorte que les efforts pour atteindre le but de la fusion de commissariats continueront. Certaines communes ont clairement refusé de fusionner leurs commissariats.

L'idée du commissariat virtuel ne figure pas dans le texte du projet de réforme, mais fait partie d'une réforme vers une police moderne. Elle répond à une demande des citoyens de pouvoir interagir avec la police à partir du domicile.

L'article 59 est relatif à la DCPJ. Le Service de police judiciaire (SPJ) est désormais organisé dans une approche nationale. Il est placé sous l'autorité de la DCPJ, a son siège dans la région Capitale et comprend des dépendances dans les régions Nord, Sud-Ouest et Centre-Est, dénommées « services décentralisés de police judiciaire ». Cette organisation est de nature à améliorer la coordination et l'échange d'informations entre les entités.

La partie proactive du travail de police judiciaire, assurée largement par les services régionaux de recherche et d'enquête criminelle (SREC) et pour laquelle la crainte a été exprimée qu'elle se perdrait par l'intégration des SREC dans le SPJ, est inscrite dans la future loi (cf. titre II, chapitre 2). L'article 59, alinéa 3 du projet de loi prévoit que les missions respectives des départements et sections du SPJ sont déterminées par le directeur du SPJ sur avis du comité d'accompagnement. Le commentaire de l'article précise que la DCPJ « assure, avec le concours du directeur du service de police judiciaire et des directeurs régionaux, la coordination stratégique et opérationnelle de la mission de police judiciaire au niveau national en exécution des priorités stratégiques telles que définies au comité d'accompagnement ».

Le titre VII concerne le personnel. Il est à relever que désormais, grade de traitement et grade d'ancienneté n'iront plus de pair, ceci pour tenir compte de l'expérience professionnelle tout aussi bien que des résultats scolaires. Selon le commentaire de l'article 64 : « La structure hiérarchique « militaire » telle qu'appliquée depuis des décennies au sein des forces de l'ordre ne correspond plus à la philosophie introduite par la refonte du statut général des fonctionnaires de l'État. En effet, la qualité de supérieur définie en premier lieu par le grade, se heurte au principe nouvellement introduit qui consiste à attribuer une fonction dirigeante ou un poste à responsabilité particulière au candidat le plus adapté, sans regard exclusif sur son ancienneté de service. Il devient dès lors parfaitement concevable qu'un fonctionnaire classé dans une catégorie de traitement ou revêtant un grade de traitement inférieur, soit le supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire « plus ancien » et se situant en fin de carrière des grades de traitement. » La préférence sera donc donnée à une « ancienneté de fonctionnement » visualisée par l'épaulette.

Une autre nouveauté, répondant à une demande de longue date, est le règlement de la question de la responsabilité civile d'un membre du cadre policier ou d'un aspirant de police. En vertu de l'article 66, paragraphe 1^{er}, la responsabilité civile personnelle n'est engagée qu'en cas de faute intentionnelle ou de faute lourde.

Le chapitre 2 traite de la carrière des membres du cadre policier, certains points figurant au titre IX relatif aux dispositions modificatives.

Le chapitre 3 concerne le cadre civil.

Quant au **projet de loi 7044**, Madame l'Inspecteur général de la police rappelle que l'IGP est née de la fusion des corps de la Gendarmerie grand-ducale et de la Police par la loi précitée du 31 mai 1999 en tant que nouveau mode de contrôle du travail policier. La loi de 1999 n'y consacre que six articles, mais pose les fondements du premier contrôle institutionnalisé de la police. Toutefois, l'IGP n'est actuellement constituée que par l'Inspecteur général de la police, puisque tous les autres membres, policiers et civils, sont détachés de la police et peuvent y retourner. Elle n'est pas une administration, mais un service et se trouve sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la police.

D'où la question justifiée de l'indépendance réelle de l'IGP. Dans le cadre du débat d'orientation sur l'organisation interne de la Police¹, plus particulièrement de ses mécanismes de contrôle et d'autocontrôle, une motion déposée par Monsieur Felix Braz sur l'IGP fut adoptée le 17 février 2009 (vote par main levée, unanimité des membres présents).

Cette motion visait notamment

- à donner un statut propre à l'IGP et à établir celle-ci en administration indépendante ;
- à confier la direction de l'IGP à un Inspecteur général et un Inspecteur général adjoint, dont l'un doit obligatoirement être un magistrat ou juriste, avec la possibilité, « le cas échéant, de réintégrer la magistrature à son rang tout en maintenant que la législation qui lui sera applicable en matière disciplinaire reste celle de la magistrature » ;
- « à rendre impossible, le cas échéant, le retour des enquêteurs policiers et civils dans les services de police » ;
- « à charger l'IGP de toutes les enquêtes disciplinaires visant des faits passibles du Conseil de discipline et ceci pour toutes les carrières (officiers, inspecteurs, brigadiers et le personnel civil) ».

Le programme gouvernemental de 2009 prévoyait au chapitre relatif au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région que « Le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour assurer davantage l'indépendance de l'Inspection générale de la Police. ». Un avant-projet de loi de réforme de la loi précitée du 31 mai 1999 fut élaboré.

Le gouvernement actuel a étendu et finalisé le projet de réforme. Le programme gouvernemental de 2013 y a consacré un alinéa au chapitre relatif à la police :

« Réforme de l'Inspection générale de la Police

Le contrôle de la police doit être indépendant. Pour une plus grande transparence dans les enquêtes, l'Inspection générale de la Police (IGP) sera réformée sur base du projet de loi existant. Une des mesures pour renforcer l'indépendance de l'IGP consistera à placer un magistrat à sa tête. Les membres de l'IGP ne doivent plus pouvoir retourner dans le service de police, mais poursuivre leur carrière dans d'autres administrations. ».

Le projet de loi 7044 est le premier texte de loi propre à l'IGP. Celle-ci sera une administration indépendante disposant de son propre personnel. Madame l'Inspecteur général souligne que l'indépendance est renforcée par le fait que l'Inspecteur général est un magistrat et par le principe du non-retour du personnel policier et civil. Il convient de préciser que le personnel civil actuellement en fonction ne faisait pas partie de la police, mais a été embauché par la police en raison de la situation législative actuelle. Si ces personnes décident de quitter l'IGP, elles seront reprises d'office par un changement d'administration dans une administration autre que la police.

Les missions dont l'IGP est actuellement investie sont remplies de manière satisfaisante. La loi précitée du 31 mai 1999 prévoit dans son article 72 comme mission principale le contrôle

¹ Dossier parlementaire 5892

du fonctionnement de la police. Cette mission, reprise par l'article 3 du projet de loi 7044, comprend le contrôle de la légalité du travail policier, consistant à vérifier si ce travail se fait en conformité avec les lois et règlements. Ce contrôle s'exerce par l'enquête administrative sur base des réclamations des citoyens et par des contrôles spécifiques, tel celui de la détention policière, celui des annulations et celui de l'effacement des avertissements taxés. L'IGP reçoit une copie des rapports rédigés dans le cadre des missions de police administrative et vérifie si celles-ci sont exercées en bonne et due forme.

Dans le domaine du contrôle de la qualité, l'IGP a pour mission de faire des études et des audits. Si l'article 75 de la loi précitée du 31 mai 1999 ne parle que « d'étude ou d'avis », l'étude y visée est à comprendre au sens large, c'est-à-dire incluant l'audit. Ce terme figure expressément à l'article 5 du projet de loi.

L'IGP procède aussi à des enquêtes judiciaires, dont sont chargés ses membres ayant la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) par les autorités judiciaires.

Les missions actuelles que l'IGP garde sont précisées par le projet de réforme. Ainsi, l'article 5 dispose que les études et audits auxquels l'IGP procède ont « pour objet la qualité du travail, l'efficacité ou l'efficience de la Police ». Ces précisions ne se trouvent pas dans la loi précitée du 31 mai 1999, même si le travail poursuit déjà aujourd'hui ces objectifs. D'autres tâches sont consacrées, telle la formation des jeunes policiers en matière de déontologie policière ou de droits de l'Homme. Enfin, d'autres missions viennent s'ajouter, telles que la médiation, prévue par l'article 9, et la mission d'observatoire, faisant l'objet de l'article 6, aux termes duquel :

« **Art. 6.** L'IGP renseigne le Ministre de manière permanente sur le fonctionnement effectif de la Police.

Elle formule à l'intention du Ministre tous avis, propositions et recommandations sur les activités, l'organisation et le fonctionnement de la Police qu'elle juge utiles.

L'IGP remet chaque année au Ministre un rapport détaillé sur les constatations qu'elle a faites et les recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de sa mission de contrôle. ».

Une innovation majeure est la compétence en matière d'instructions disciplinaires, prévue par l'article 8. La procédure disciplinaire est déclenchée par la hiérarchie ; l'enquête est faite par l'IGP afin de garantir la neutralité et l'objectivité.

Pour Madame l'Inspecteur général, le principe du non-retour, autre innovation majeure, confère à l'IGP son indépendance et lui permet de faire son travail en toute objectivité et neutralité. En vertu de l'article 20 : « Par dérogation à la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration, les membres du cadre policier et du cadre civil de l'IGP ne peuvent pas procéder à un changement d'administration vers la Police. ».

Ce principe a comme corollaire de donner aux membres de l'IGP de réelles perspectives professionnelles en cas de changement d'administration. Suivant l'article 22, un changement d'administration ne peut être demandé qu'après une période minimale de dix années de bons et loyaux services auprès de l'IGP. Il est tout aussi important de rendre l'IGP attrayante pour intéresser les policiers à devenir membre. L'IGP ne peut fonctionner sans policiers, lesquels ont une parfaite connaissance du fonctionnement interne de la police et du travail policier. Il est essentiel que les membres de l'IGP soient des policiers intègres, compétents et expérimentés.

Les policiers qui sont actuellement membres de l'IGP relèvent du groupe de traitement C1. L'introduction du groupe de traitement B1 dans la police prévue par le projet de loi 7045 en combinaison avec l'entrée en vigueur de la réforme du statut général des fonctionnaires de

l'État, notamment le passage par différentes voies de la carrière C1 vers la carrière B1, contribue à mettre en œuvre le principe du non-retour. Par ailleurs, les policiers qui rejoindront l'IGP ne subiront pas de perte au niveau du traitement, contrairement à la situation d'aujourd'hui. En effet, l'article 25, paragraphe 2 prévoit qu'« Une indemnité non pensionnable d'un montant non imposable de vingt points indiciaires est allouée aux fonctionnaires du cadre policier des catégories de traitement B et C affectés au département « enquêtes administratives et enquêtes judiciaires » et au département « instructions disciplinaires » », à l'instar des enquêteurs dans la Police, comme il est précisé au commentaire de l'article.

Dans le domaine judiciaire, deux autres éléments sont à relever :

- en matière d'enquête pénale, les enquêteurs ont actuellement la qualité d'OPJ au cas par cas ; le projet de loi leur confère cette qualité à plein temps (article 7, alinéa 1^{er}).
- le projet de loi prévoit de donner compétence entière aux membres de l'IGP ayant la qualité d'OPJ en matière d'« enquête mixte », c'est-à-dire en matière « d'enquêtes judiciaires portant sur des faits délictueux ou criminels qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police et une ou plusieurs personnes agissant comme coauteurs ou complices », dont ils sont chargés par les autorités judiciaires (article 7, alinéa 3).

En ce qui concerne la structure de l'IGP, l'article 17 dispose que celle-ci est dirigée par un Inspecteur général qui est assisté par un Inspecteur général adjoint. Suivant le commentaire de l'article, l'Inspecteur général est un magistrat et son adjoint un policier du groupe de traitement A1.

L'IGP comprend quatre départements :

- département « enquêtes administratives et judiciaires »,
- département « contrôles et audits »,
- département « études et observatoire »,
- département « instructions disciplinaires ».

Il n'est pas exclu que la direction d'un département puisse être assurée par un membre du cadre civil.

Devenant une administration indépendante, l'IGP disposera d'un service « ressources » et d'un service « administration », ce dernier s'avérant nécessaire en raison de la compétence nouvelle en matière d'instructions disciplinaires, dont la conséquence est l'augmentation en personnel (de 18 personnes actuellement à une trentaine).

Une représentante du Ministère de la Sécurité intérieure présente les grandes lignes du **projet de loi 7040** relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale.

La discipline est actuellement régie par la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique. L'exposé des motifs du projet de loi indique que cette loi avait créé un régime disciplinaire unique pour les Corps de l'Armée, de la Gendarmerie grand-ducale et de la Police, « dont l'organisation et le fonctionnement étaient à l'époque réglés par la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ».

Le 4 janvier 2012, le gouvernement précédent avait déposé un projet de loi à la Chambre des Députés². Dans son avis du 26 juin 2012³, le Conseil d'État avait exprimé plusieurs oppositions formelles : - en raison de l'imprécision du texte à plusieurs endroits, notamment

² Doc. parl. 6379 Projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police

³ Doc. parl. 6379¹

« face à l'imprécision des actes susceptibles d'être sanctionnés », - en raison de la violation du « principe de l'interdiction de la *reformatio in pejus* [réformation de la peine prononcée en défaveur de l'agent] si le recours ou l'appel a été intenté par le seul agent ».

En outre, le Conseil d'État avait constaté dans ses considérations générales que « Le projet de loi sous examen reste dans la ligne de la loi de 1979 mentionnée ci-dessus qui appliquait à l'Armée et à la Police le même régime disciplinaire. De l'avis du Conseil d'Etat, ces deux corps présentent cependant des caractéristiques différentes pour ce qui est de leur façon d'agir. Alors que les militaires de l'Armée agissent en règle générale en tant qu'unité militaire, c'est-à-dire en formation structurée et commandée par un chef hiérarchique, les fonctionnaires de la Police accomplissent d'habitude leurs missions en équipe très restreinte, à deux ou à trois, sinon même en solitaire. Là où il est demandé aux militaires de l'Armée d'obéir aux ordres reçus, les fonctionnaires de la Police dépendent dans l'exercice de leurs missions beaucoup plus de leur sens d'initiative personnelle. Ces comportements de base différents militent en faveur de l'application de régimes disciplinaires différents aux deux corps. ».

Par ailleurs, le Conseil d'État avait estimé que le projet de loi devrait « se limiter à énoncer les règles qui divergent de celles du statut général des fonctionnaires de l'Etat ». En effet, « Étant donné que les auteurs du projet de loi sous examen entendent rendre applicables, en principe, aux agents visés par ce projet les dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat, de sorte que le texte sous examen aura le caractère d'une loi spéciale qui se greffera sur une loi générale avec toutes les complications et insécurités que ce chevauchement comporte, le Conseil d'Etat recommande de maintenir la ligne que les auteurs du projet de loi se fixent, mais de l'appliquer avec davantage de rigueur. Dans la mesure où les dispositions du texte général de la loi modifiée de 1979 seront d'application, il ne sera pas nécessaire ni de les recopier dans le texte de la loi spéciale, ni de les paraphraser. ».

En date du 3 avril 2014, le Ministre de la Défense et Ministre de la Sécurité intérieure a demandé le retrait du projet de loi 6379.

Le projet de loi 7040, déposé le 31 août 2016, s'inspire largement des considérations du Conseil d'État formulées dans son avis du 26 juin 2012 relatif au projet de loi 6379.

Le projet de loi 7040 s'applique au cadre policier de la Police grand-ducale. Sont donc exclus de son champ d'application le cadre civil de la police et le personnel policier de l'IGP qui tombent sous le régime du statut général des fonctionnaires de l'État. La motion adoptée le 17 février 2009 dans le cadre du débat d'orientation sur l'organisation interne de la Police, plus particulièrement de ses mécanismes de contrôle et d'autocontrôle invitait le gouvernement à prendre les mesures législatives nécessaires visant « à charger le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire de l'instruction de toutes les procédures disciplinaires portant sur des cas de manquements au sein de l'Inspection Générale de la Police ».

L'article 1^{er} précise que la future loi s'appliquera au cadre policier et aux aspirants de police à partir de la prestation du serment spécial prévu à l'article 74 du projet de loi 7045, ce serment conférant aux aspirants de police la qualité d'agent de police administrative et la qualité d'agent de police judiciaire.

L'article 2 énumère les dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État applicables à côté de celles de la future loi.

Les articles 3 à 10 forment le chapitre 2 relatif aux principes de la discipline policière. L'exposé des motifs rappelle que la Cour constitutionnelle « s'est prononcée à travers plusieurs arrêts rendus entre 2013 et 2015 sur des différences de traitement entre les fonctionnaires relevant de la discipline dans la force publique et les fonctionnaires relevant du statut général ». La Cour a souligné le caractère spécifique des missions des policiers par rapport à celles des autres fonctionnaires « et que cette spécificité des missions et le caractère hiérarchisé de leur carrière implique de leur part une diligence particulière dans l'exécution des ordres de leurs supérieurs hiérarchiques, se concrétisant par des règles plus astreignantes et détaillées de leur régime disciplinaire que celles se dégageant du catalogue des devoirs intégré au statut général ».

L'article 13 détermine les sanctions disciplinaires. L'exposé des motifs indique que cet article est à mettre en relation avec l'article 53, alinéa 1^{er} du statut général des fonctionnaires qui s'applique également aux policiers. Quelques différences subsistent cependant au niveau de l'exécution des sanctions : - le déplacement d'un policier se traduit par un changement d'affectation ou de fonction, mais non pas un changement d'administration ; - le grade et l'échelon de traitement dans lequel le policier est classé sont fixés par le Ministre, le Conseil de discipline ayant un rôle purement consultatif. Par ailleurs, la désignation de commissaires spéciaux et les mises à l'arrêt n'ont pas été reprises dans la liste des sanctions.

L'article 15 innove en introduisant la mutation comme sanction disciplinaire. D'après le commentaire de l'article, la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique « ne prévoit actuellement que la possibilité de suspendre le fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou disciplinaire, alors qu'il existe des situations où le simple éloignement temporaire du service d'affectation est suffisant pour préserver l'intérêt du service ».

La décision de mutation relève de la compétence du Directeur général de la Police (article 15, alinéa 2), celle de suspension de la compétence du Ministre, sur proposition du Directeur général de la Police ou, au cours de l'instruction disciplinaire, de l'Inspecteur général de la Police (article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}). S'il y a péril en la demeure, la décision est prise par le Directeur général de la Police et confirmée endéans huit jours par le Ministre.

L'article 16, paragraphe 2 prévoit la suspension de plein droit et ajoute par rapport à l'article 20, point 1 de la loi précitée du 16 avril 1979 le cas de la sanction du déplacement, auquel cas le policier concerné est suspendu jusqu'à la nouvelle affectation.

L'article 17 apporte des simplifications au niveau de la compétence d'infliger des sanctions disciplinaires, cette compétence appartenant au Ministre et au Directeur général de la Police, ce dernier pouvant infliger un avertissement, une réprimande et une amende ne dépassant pas le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base.

Si le rôle du Conseil de discipline reste consultatif, il est toutefois renforcé. L'article 20 dispose que : « Le policier ne peut se voir infliger une sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline.

Le policier est renvoyé des fins de la poursuite dans les cas où le Conseil de discipline conclut qu'il n'a pas manqué à ses devoirs ou que l'application d'une sanction n'est pas indiquée. ».

Quant à la procédure disciplinaire, l'article 23 dispose que l'instruction disciplinaire appartient à l'IGP et au Conseil de discipline. Il s'agit d'une simplification de la demande formulée par la motion du 17 février 2009 (cf. supra) comme suit : « à arrêter que toute action disciplinaire sera communiquée d'office à l'Inspection Générale de la Police qui, si elle estime les faits passibles du Conseil de discipline, pourra se saisir de l'enquête ».

L'IGP est saisi par le Directeur général de la Police et procède à une instruction disciplinaire.

La législation actuelle distingue entre l'enquête disciplinaire, applicable aux fautes disciplinaires mineures sanctionnées par des peines mineures, et l'instruction disciplinaire, applicable aux autres fautes. Le fait que la sanction dépend de la procédure choisie est problématique en ce qu'elle peut influencer au préalable sur le choix de la procédure. Le projet de loi 7040 ne prévoit partant que l'instruction disciplinaire.

Les articles 35 et 36 (chapitre 8) concernent le recours. Le recours hiérarchique doit être introduit « dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision » (article 35). Le policier puni d'une sanction autre que celles que peut infliger le Directeur général de la Police peut former un recours devant le tribunal administratif dans les trois mois de la notification de la décision (article 36).

Actuellement, l'article 29 de la loi précitée du 16 avril 1979 prévoit que les décisions d'appliquer des peines disciplinaires sont susceptibles d'appel qui « ne peut être interjeté le jour même de la notification de la décision et doit l'être au plus tard le troisième jour ouvrable qui suit celui de la notification ».

Les articles 37 à 40 (chapitre 9) sont relatifs à la révision.

Il n'y aura plus qu'un seul délai de prescription de la procédure disciplinaire, à savoir trois ans, par analogie a statut général des fonctionnaires de l'État, également pour ne pas influencer sur la sanction. L'article 46 de la loi précitée du 16 avril 1979 en vigueur prévoit une prescription d'un an pour les peines pour l'application desquelles l'avis du Conseil de discipline n'est pas requis, et de trois ans pour les autres infractions.

*

Monsieur le Ministre de la Justice tient à remercier tous ceux ayant contribué à l'élaboration des projets de réforme et insiste sur la bonne collaboration entre la police et la justice. Une mise en œuvre sans tarder de la réforme est importante pour la police et la justice. L'orateur précise que les représentants de la justice ayant participé aux travaux préparatoires, dont Madame le Procureur général d'État, se tiennent à la disposition de la commission pour donner les explications et les réponses aux questions qui relèvent de leur domaine.

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure rappelle que différents volets de la réforme peuvent déjà être transposés de suite, telles la fusion de commissariats et la communauté de commissariats, comme ils ne dépendent pas de l'adoption du projet de loi 7045. Il se rallie aux propos de Monsieur le Directeur général de la Police et Monsieur le Ministre de la Justice concernant une mise en œuvre rapide de la réforme. L'orateur fait aussi savoir que le gouvernement apportera un amendement au projet de règlement grand-ducal portant délimitation des régions de Police, puisque les limites ne sont pas correctement dessinées sur la carte annexée.

Madame la Présidente demande à Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure de faire parvenir à la commission la liste des commissariats concernés par une fusion ou une communauté de commissariats.

Discussion

1) Un député fait référence à certaines critiques concernant l'affectation de jeunes policiers à des commissariats localisés à des endroits sensibles, spécialement au sud du pays dans la région frontalière. Cette situation sera-t-elle redressée, comme ces policiers ne bénéficient pas encore d'une longue expérience ?

Monsieur le Directeur général de la Police explique que les policiers affectés à de tels endroits ne peuvent faire ce travail que pour une durée limitée. Le personnel de ces commissariats est donc régulièrement remplacé.

Par ailleurs, de nombreux policiers ont pris leur retraite au cours des dernières années et ont été remplacés, de sorte que le cadre policier a connu un rajeunissement pour une période transitoire.

2) Les enquêtes à mener par les SREC nécessitant des connaissances spécifiques des différents domaines que la formation des enquêteurs n'inclut souvent pas, est-il envisageable de recruter des enquêteurs externes spécialisés en la matière ?

Monsieur le Directeur général de la Police confirme que le recours à des experts civils est incontournable dans le domaine des infractions économiques et financières.

3) Un membre de la commission constate que les projets de réforme résultent des travaux préparatoires du passé et vont dans la bonne direction. L'analyse en détail permettra de révéler d'éventuels problèmes au niveau de la mise en pratique. Ceci vaut en particulier pour le principe du non-retour prévu au projet de loi 7044 sur l'IGP. L'orateur préférerait d'ailleurs une alternance d'un policier et d'un magistrat à la direction de l'IGP. Pour ce qui est du projet de loi 7040 sur la discipline, le statut général des fonctionnaires de l'État constitue le principe, conformément à l'avis du Conseil d'État du 26 juin 2012 relatif au projet de loi 6379 ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police (cf. supra).

4) Une des missions essentielles étant le contact avec le citoyen, il faut être conscient que les capacités de la police sont cependant restreintes. N'est-il pas envisageable d'attribuer certaines compétences aux agents municipaux, telle celle en matière de troubles mineurs à l'ordre public ?

Le renfort par des agents communaux est salué par la police qui conserve ses propres compétences dans les domaines concernés, comme le précise Monsieur le Directeur général.

5) À la question du nombre de personnes en charge des enquêtes disciplinaires, Monsieur le Directeur général répond qu'une douzaine de personnes, appelées « contrôleurs », effectuent cette tâche à titre principal. De nombreuses autres personnes sont impliquées dans cette matière, notamment la hiérarchie et la Direction des ressources humaines.

6) Quel régime disciplinaire s'applique en cas de coopération de l'armée et de la police dans le cadre d'une même mission ?

Selon Monsieur le Directeur général, chaque corps tombe sous le régime disciplinaire qui lui est applicable.

7) S'agissant du statut disciplinaire du personnel de l'armée, les travaux préparatoires sont en cours. Le dépôt du projet de loi est prévu pour la fin de l'année en cours.

Luxembourg, le 18 novembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente,
Claudia Dall'Agnol