



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

MW/PR

P.V. FRP 02

Commission de la Force publique

Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2016

Ordre du jour :

- 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 Ier du Code de la sécurité sociale

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Nancy Arendt, M. Gilles Baum (en rempl. de M. Max Hahn), M. Alex Bodry, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Alexander Kriepps

M. Fränk Reimen, Direction, Mme Martine Schmit, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police grand-ducale :

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, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Tania Ney, Magistrat détaché auprès du Ministère de la Justice

M. David Lentz, Procureur d'État adjoint auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Félix Eischen
M. David Wagner, observateur

*

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

*

Projet de loi 7044

Madame l'Inspecteur général de la Police retrace l'historique du projet de réforme de l'IGP en rappelant ses propos faits au cours de la réunion du 27 septembre 2016, dont voici l'extrait du procès-verbal :

« 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.

¹ Dossier parlementaire 5892

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. ».

La loi du 31 mai 1999 consacre six articles à l'IGP. Les rapports entre celle-ci et la Police sont régis par une instruction de service du 30 avril 2004, dont de nombreuses dispositions sont reprises au projet de loi.

Article 1^{er}

Cet article dispose que l'IGP est placée sous l'autorité directe du ministre ayant la Police et l'IGP dans ses attributions.

En effet, pour pouvoir rendre un travail efficace, il faut que l'IGP se trouve sous l'autorité du même ministre que l'organe contrôlé par elle. Suivant le commentaire de l'article, il importe, pour assurer l'effectivité du contrôle exercé par l'IGP, que le Ministre auquel l'IGP est tenue de rapporter et qu'elle est tenue de conseiller ait également autorité sur l'organe contrôlé et puisse ainsi prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements ou améliorer l'efficacité du service.

En réponse à une question d'ordre procédural, Madame l'Inspecteur général fait savoir qu'elle a été nommée à sa fonction par arrêté ministériel et, ne s'agissant pas d'un détachement, qu'elle est placée sous l'autorité du ministre de la Sécurité intérieure, puisqu'elle fait maintenant partie d'un organe du pouvoir exécutif.

Un député se demande si la possibilité de retour pour l'ancien magistrat qui occupe le poste d'Inspecteur général n'est pas en contradiction avec le principe de l'indépendance.

Madame l'Inspecteur général répond que tel n'est pas le cas. Le non-retour des policiers membres de l'IGP s'explique par la nécessité de garantir l'indépendance d'esprit que doit avoir l'IGP en tant qu'organe de contrôle de la Police. Par contre, la possibilité de retour de l'ancien magistrat dans la magistrature se justifie à plusieurs égards : la fonction d'Inspecteur général est temporairement limitée, de sorte que le retour du magistrat qui l'accepte doit être garanti. Ceci d'autant plus que le magistrat bénéficie notamment de la garantie d'inamovibilité. Par ailleurs, l'IGP ne contrôle pas la magistrature, le retour ne posant ainsi pas problème.

Par la loi du 23 juillet 2015 modifiant 1) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ; 2) 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, un alinéa 5 nouveau a été introduit à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 9 décembre 2005, libellé comme suit : « Le fonctionnaire visé à l'alinéa qui précède qui, avant sa nomination à une fonction dirigeante, relevait de la magistrature, obtient à nouveau une nomination comme magistrat dans son ordre d'origine et au grade et à la fonction qu'il occupait à son départ. Si le magistrat a été dépassé en grade pendant son absence par un magistrat de rang inférieur, il peut obtenir

une nomination à une fonction classée au grade obtenu par ce magistrat suivant la procédure de nomination applicable. Le magistrat réintégré récupère son rang d'origine. Son classement se fait à l'échelon de traitement correspondant à celui atteint dans la fonction temporaire ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon de traitement immédiatement inférieur. A défaut de poste vacant adéquat, il est nommé hors cadre, jusqu'à la survenance de la première vacance de poste correspondante dans le cadre. ».

Indépendamment de la personne en fonction, l'orateur précédent se montre très préoccupé par le fait que des magistrats, détachés ou nommés, occupent des fonctions dirigeantes dans les administrations de l'exécutif, ceci remettant en cause le principe de la séparation des pouvoirs.

Un représentant du Ministère de la Sécurité intérieure fait savoir que la fonction d'Inspecteur général de la Police figure dans la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'État dans la rubrique « Administration générale », notamment pour éviter une confusion des pouvoirs. Un détachement vers ce poste n'a par conséquent pas été effectué.

S'agissant du libellé de l'article 1^{er}, un député estime suffisant de dire que l'IGP est « placée sous l'autorité du ministre ayant la Police » dans ses attributions, observation que fera probablement aussi le Conseil d'État.

Madame l'Inspecteur général explique que la précision « et l'Inspection générale de la Police » a pour objet de mettre l'accent sur l'indépendance de l'IGP par rapport à la Police.

Article 2

Cet article définit les notions en relation avec le champ d'application de la future loi. La loi précitée du 31 mai 1999 ne comporte pas de définition du « manquement ». Le projet de loi y remède et ajoute la notion de « problème de fonctionnement ».

Le « problème de fonctionnement » étant défini comme étant « tout problème en rapport avec le fonctionnement ou l'organisation et la gestion de la Police », il peut par exemple s'agir d'un problème de fonctionnement du central téléphonique 113, sur lequel l'IGP se penche suite à des réclamations de citoyens.

La notion de « membre de la Police » comprend aussi bien le personnel du cadre policier que celui du cadre civil. Un député insiste sur l'importance de tenir compte, dans le contexte global de la réforme de la Police, des doléances du personnel civil de la Police. Celui-ci critique d'être considéré comme appartenant à la Police pour ce qui est du travail exigé et du contrôle auquel le personnel est soumis, mais de ne pas être considéré comme tel en ce qui concerne ses revendications.

Quant au « manquement », l'orateur se prononce pour le remplacement du terme « fait » par ceux de « acte ou omission » pour rendre la définition plus précise. Il fait aussi remarquer que la définition du « problème de fonctionnement » n'est pas cohérente avec l'article 3 qui ne prévoit que le fonctionnement de la Police pour le contrôle par l'IGP.

Un autre membre de la commission rappelle que la responsabilité pour le fonctionnement, l'organisation et la gestion de la Police incombe au Directeur général de la Police. Le supérieur hiérarchique de celui-ci est le ministre. L'orateur comprend qu'un organe indépendant, à savoir l'IGP, ait compétence en matière de problèmes disciplinaires, agissant comme police de la Police. La compétence relative à l'administration doit cependant relever du Directeur général et du ministre ; par ailleurs, en cas de problèmes dépassant ce cadre, il y a les voies classiques pour les résoudre, en songeant aussi au législateur qui a sa responsabilité à prendre.

Article 3

Ce texte dispose que l'IGP contrôle le fonctionnement de la Police, tel que le prévoit l'article 72 de la loi précitée du 31 mai 1999, en y ajoutant que ce contrôle se fait « sans préjudice des compétences dévolues à d'autres autorités ». Madame l'Inspecteur général indique que l'article 3 détermine en fait la mission générale de l'IGP.

Article 4

L'article 4 est relatif au contrôle de la légalité, signifiant que l'IGP veille à l'exécution des lois et règlements et rend compte au ministre des manquements et problèmes dont elle a connaissance.

La mission de contrôle de la légalité est décrite dans l'instruction de service du 30 avril 2004.

Un député souhaiterait savoir pour quelle raison le texte ne prévoit pas la possibilité pour le membre de la Police concerné de se faire assister par un représentant syndical ou un avocat, par analogie au droit du travail.

S'agissant du contrôle de la légalité, il convient de distinguer entre l'enquête administrative et l'enquête de contrôle (par exemple contrôle des cellules dans les commissariats), comme le souligne Madame l'Inspecteur général. L'enquête administrative n'a pas pour but de sanctionner le membre de la Police, mais d'examiner s'il y a eu manquement, d'en détecter les causes, et de formuler, le cas échéant, une recommandation pour éviter que le manquement se reproduise (par exemple celle de clarifier une prescription de service).

Le même député étant d'avis que l'article 4 doit être précisé dans ce sens, Madame l'Inspecteur général renvoie notamment au projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police et déclare que l'IGP n'effectue que le contrôle externe. La Police doit elle-même assurer son contrôle interne. Concernant les enquêtes administratives dont il est question, toute réclamation est à adresser à l'IGP qui en fait le tri (enquêtes à faire par l'IGP – enquêtes à faire par la Police), comme déjà aujourd'hui.

L'alinéa 2 dispose que l'IGP a « un droit d'inspection général et permanent au sein de la Police qu'elle exerce, au besoin, d'office ». L'IGP peut donc se saisir elle-même.

Un député voit d'un œil critique cette « clause d'habilitation pleins pouvoirs ». Par ailleurs, la notion d'« autorité compétente » n'est pas définie ; en vertu de l'alinéa 1^{er}, l'IGP « rend compte à l'autorité compétente des manquements et des problèmes de fonctionnement qui parviennent à sa connaissance ». En outre, une enquête administrative relève pour l'orateur du chef de l'administration, à savoir le Directeur général de la Police. La procédure prévue constitue cependant un « court-circuitage » de la hiérarchie policière.

Madame l'Inspecteur général souligne que l'article 4 n'innove pas. La procédure décrite est celle déjà appliquée aujourd'hui. Si l'obligation des membres de la Police de « prêter leur concours à l'IGP » figurera désormais dans la loi (alinéa 5), son non-respect n'est toutefois pas sanctionné.

L'oratrice renvoie de nouveau au projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police et déclare que l'enquête administrative se fait par échange avec la Police. Ainsi, l'article 5 du projet de règlement grand-ducal arrête que l'ouverture d'une enquête administrative est communiquée au Directeur général de la Police et décrit la procédure.

Madame la Présidente propose de revenir, en cas de besoin, en détail sur ce point au cours d'une réunion ultérieure en présence de Monsieur le Ministre et de Monsieur le Directeur général de la Police.

Article 5

Ce texte dispose que l'IGP réalise, sur demande du ministre ayant la Police et l'IGP dans ses attributions, du ministre ayant la Justice dans ses attributions ou du procureur général d'État, des études et des audits « ayant pour objet la qualité du travail, l'efficacité ou l'efficience de la Police ».

L'article 75 de la loi précitée du 31 mai 1999 ne parle que « d'étude ou d'avis », alors que l'IGP fait aussi des audits depuis sa mise en place.²

En vertu du dernier alinéa de l'article 5, les études pourront être réalisées en coopération avec des universités ou des instituts de recherches nationaux ou étrangers. Le Ministre approuve les modalités de coopération.

Madame l'Inspecteur général répond par l'affirmative à la question de savoir si le procureur général d'État peut directement demander à l'IGP de faire une étude ou un audit, donc sans passer par le ministre de la Justice. Tel a été le cas de l'étude sur la qualité des écrits judiciaires.

Un député constate qu'aux termes de l'alinéa 3, les rapports d'études et d'audits sont soumis au ministre ayant la Police et l'IGP dans ses attributions, au ministre ayant la Justice dans ses attributions et au procureur général d'État. Madame l'Inspecteur général indiquant que le rapport est soumis à celui qui l'a demandé, l'orateur insiste à ce que le mot « et » soit remplacé par le mot « ou » pour assurer que le rapport n'est transmis qu'à ceux qui sont concernés.

Se pose aussi la question des rapports spéciaux de la Cour des Comptes, le même député souhaitant savoir si l'IGP exerce une fonction parallèle à celle de la Cour ou dans quelle mesure une coopération est envisagée, d'autant plus que le dernier alinéa prévoit la possibilité pour l'IGP de réaliser les études « en coopération avec des universités ou des instituts de recherches nationaux ou étrangers ».

Une députée rappelle que la Cour des Comptes est un organe rattaché à la Chambre des Députés qui transmet ses rapports à celle-ci. Son contrôle s'exerce sur la gestion financière de tous les organes, administrations et services de l'État. Le domaine d'action de l'IGP se limite par contre à la Police. Une coopération est dès lors difficilement concevable.

Un représentant ministériel estime utile de clarifier les compétences respectives au cours d'un échange de vues entre l'IGP et la Cour des Comptes, en soulignant que le contrôle financier interne de la Police fait partie des missions de l'IGP dans le cadre des études et audits sur l'efficience de la Police.

Un membre de la commission considère l'article 5 comme problématique à deux égards. En premier lieu, l'autorité du ministre de tutelle n'est pas respectée du fait que des études et audits peuvent être demandés à l'IGP par d'autres autorités sans passer par le ministre de

² Loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, article 75 :

« L'Inspection générale répond à toute demande d'étude ou d'avis émanant des ministres de la Force publique, de la Justice et du procureur général d'État dans le cadre de leurs attributions respectives.

Les rapports que l'Inspection générale est amenée à établir dans l'exercice de sa mission de contrôle sont soumis aux ministres de la Force publique ou de la Justice suivant leurs attributions respectives. »

tutelle, alors que celui-ci est politiquement responsable. L'orateur considère la procédure prévue comme confuse, voire comme constituant une violation de mécanismes élémentaires du fonctionnement de l'État.

En second lieu, l'orateur voit une remise en question de l'indépendance de l'Inspecteur général par la compétence du Procureur général d'État de requérir l'IGP pour des études et audits, de même que par le principe de retour de l'Inspecteur général dans la magistrature. En effet, comme le Procureur général d'État prépare des nominations dans la magistrature, dont celle du magistrat à nommer à la direction de l'IGP, les futures nominations, de même que la carrière de ce magistrat après son retour, peuvent être influencées au cas où le Procureur général d'État n'est pas satisfait du travail de ce magistrat à l'IGP.

Un représentant ministériel rappelle que la compétence dont question a été demandée dans la motion du 17 février 2009 déposée dans le cadre du débat d'orientation 5892 au sujet de l'organisation interne de la Police, plus particulièrement de ses mécanismes de contrôle et d'autocontrôle :

« - à maintenir le Ministre ayant l'Inspection Générale de la Police dans ses attributions dans sa compétence pour initier les audits et les études effectués par l'IGP tout en élargissant le cercle de ceux et celles qui peuvent en faire la demande auprès du Ministre (p.ex.: procureur général d'Etat, Directeur général de la Police, autres Ministères, organismes et institutions, ...); ».

Un autre député souhaiterait connaître la mise en œuvre du dernier alinéa, à savoir l'approbation des modalités de coopération par le Ministre, si les études sont demandées par une autre autorité, tel que prévu par l'alinéa 1^{er}.

Tout en précisant que l'approbation du Ministre s'explique notamment par le fait que la réalisation d'études engendre des coûts, ce point mérite d'être réexaminé. En effet, si une autre autorité que le Ministre demande une étude à réaliser en coopération avec des universités ou des instituts de recherches nationaux ou étrangers, il convient de réfléchir à lui attribuer la compétence d'en approuver les modalités de coopération et de grever son budget des coûts de l'étude.

Article 6

Cet article investit l'IGP d'une nouvelle mission, à savoir celle de l'observatoire.

L'IGP rédige un rapport annuel sur les sanctions disciplinaires prononcées dans la Police, sur l'impact des recommandations qu'elle a formulées dans le cadre des études, audits et enquêtes administratives, de même que sur les réclamations des citoyens. Par ailleurs, elle analyse les rapports établis par la Police dans le cadre des missions de police administrative.

Un député fait observer que l'IGP disposera d'une large compétence, puisqu'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 ».

Un député se demandant si le suivi ne relève pas de la compétence du Ministre, il est précisé que cette mission ne s'exerce pas de façon unilatérale par l'IGP, mais sous forme d'échanges avec la Police.

Un autre député se rallie à l'orateur précédent et déclare ne pas voir de plus-value par rapport aux articles précédents. Si le texte est maintenu, il doit au moins être clarifié.

Article 7

Ce texte réglant les enquêtes judiciaires comporte deux nouveautés : premièrement, l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et les fonctionnaires du cadre policier de l'IGP ont la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Actuellement, ces membres de l'IGP ont cette qualité au cas par cas si l'IGP est saisie par les autorités judiciaires. Le libellé de l'article 7 a été discuté avec Madame le Procureur général d'État et les parquets. Deuxièmement, sont introduites les enquêtes mixtes : dans les enquêtes pénales où sont impliqués également des civils, les autorités judiciaires peuvent, si elles le jugent nécessaires, charger l'IGP de telles enquêtes mixtes.

À une question afférente, il est confirmé que les membres du cadre civil de l'IGP n'ont pas la qualité d'OPJ.

Un membre de la commission revient à ses propos concernant la remise en question de l'indépendance de l'inspecteur général, lequel agit ici en tant qu'OPJ sous l'autorité de la Justice et peut ultérieurement retourner dans la magistrature, où le Procureur général d'État décide de sa carrière. L'orateur considère comme indispensable d'exclure au moins l'inspecteur général des personnes ayant la qualité d'OPJ.

Madame l'inspecteur général réitère ses explications, à savoir que l'IGP est un organe de contrôle de la Police. En conséquence, le non-retour des policiers dans la Police se justifie par la garantie de leur indépendance. Concernant la qualité d'OPJ de l'inspecteur général, celui-ci fait déjà aujourd'hui des permanences, de même que les trois cadres supérieurs de l'IGP. Les permanences sont assurées en commun avec un enquêteur de la Police. L'oratrice tient à souligner que les enquêtes de l'IGP sont faites à charge et à décharge

Article 8

L'article 8 prévoit une nouvelle compétence de l'IGP : celle de procéder aux instructions disciplinaires, telles que prévues par le projet de loi 7040.

Article 9

La médiation constitue une autre mission nouvelle de l'IGP. Elle est exclue « pour tout fait susceptible de recevoir une qualification pénale ».

L'alinéa 1^{er} prévoit que l'IGP peut procéder à une médiation « lorsqu'un différend fondé (...) paraît pouvoir être aplani par cette voie ». Un député considère comme nécessaire de supprimer le terme « fondé », s'agissant de « tout différend », termes figurant dans d'autres textes relatifs à la médiation. En effet, un différend peut être fondé pour une partie, mais ne pas l'être pour l'autre. L'orateur constate par ailleurs que, si de nombreuses dispositions sont reprises de la législation relative à la médiation, celle permettant aux parties de se faire assister ne l'est cependant pas.

Madame l'inspecteur général renvoie à l'article 11, selon lequel les modalités d'exercice des missions visées aux articles 4, 5 et 9 sont précisées par règlement grand-ducal.

Tout en soulignant qu'il appartient au législateur de déterminer le contrôle exercé sur la Police, Monsieur le Directeur général adjoint de la Police justifie l'emploi de la notion de « différend fondé » par l'organisation hiérarchique de la Police. En admettant « tout différend », on risque de remettre en cause la hiérarchie, voire de créer une hiérarchie parallèle, et d'empêcher la Police de fonctionner. Par contre, en exigeant que le différend soit fondé, on permet une première appréciation, sur base de laquelle est déterminée la nécessité de recourir ou non à la médiation.

Luxembourg, le 28 avril 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente,
Claudia Dall'Agnol