

**N° 5892****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

**DEBAT D'ORIENTATION****au sujet de l'organisation interne de la Police, plus particulièrement  
de ses mécanismes de contrôle et d'autocontrôle**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE**

(11.2.2009)

La Commission se compose de: M. Patrick SANTER, Président; M. Félix BRAZ, Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Laurent MOSAR, Membres.

\*

**SOMMAIRE**

- I. Antécédents
- II. Introduction
- III. Missions et composition de l'Inspection Générale de la Police
- IV. Echange de vues avec les acteurs concernés
- V. Travaux en Commission
- VI. Propositions de la Commission

\*

**I. ANTECEDENTS**

A la demande du groupe parlementaire déi gréng du 5 décembre 2007, demande transmise par la Conférence des Présidents à la Commission juridique en date du 6 décembre 2007, il a été retenu d'organiser un débat d'orientation sur l'organisation interne de la Police, plus particulièrement sur ses mécanismes de contrôle et d'autocontrôle sur base d'un rapport spécial à élaborer au sein de la Commission juridique.

La Commission juridique a, lors de sa réunion du 10 juin 2008, désigné M. Félix Braz comme rapporteur.

Lors de sa réunion du 19 novembre 2008, la Commission juridique a décidé de mettre le projet de rapport à l'ordre du jour de la réunion du 28 janvier 2008 (date finalement reportée au 4 février 2008). Les thèmes à aborder ont été fixés à cette occasion.

Les travaux de la commission ont débuté par une série d'entrevues non publiques auxquelles ont été conviés en date du 11 avril 2008 les acteurs concernés. Par lettre du 29 avril 2008, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg a cependant fait savoir à la commission que lors de sa réunion du 23 avril 2008 le Conseil de l'Ordre avait décidé de ne pas réserver de suite à l'invitation de la Commission juridique étant donné qu'il lui serait difficile, sinon impossible, de concilier la nécessité de présenter, dans le cadre de l'exposé et de l'aide-mémoire, les expériences que des clients d'avocats, policiers ou non, avaient eues à propos de l'organisation interne de la police, d'une part, et le secret professionnel d'autre part, et ce alors même que l'on se serait attaché à préserver le caractère anonyme des informations que l'Ordre des Avocats aurait été amené à donner.

Les échanges de vues ont tous eu lieu le 7 mai 2008. Les personnes suivantes y ont assisté:

- Mme Andrée Colas, Ministère de la Justice;
- M. Romain Nettgen, Directeur Général de la Police Grand-Ducale;
- M. Nico Hirsch, Directeur Général adjoint de la Police Grand-Ducale;
- M. Joseph Schmit, Directeur Général adjoint de la Police Grand-Ducale;
- M. Patrice Solagna, Directeur du Service de Police judiciaire;
- M. Marc Zovilé, Inspecteur Général de la Police;
- MM. Armand Schockweiler et Vincent Fally, Inspection Générale de la Police;
- M. Robert Biever, Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg;
- M. Jean Bour, Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch;
- MM. Albert Ressel, Maurice Meysenburg, Charles Manderscheid, Jean-Paul Felgen, Syndicat national de la Police Grand-Ducale;
- MM. Alain Engelhardt, Philippe Schrantz et Mme Kristin Schmit, Association professionnelle du Cadre Supérieur de la Police Grand-Ducale.

Les prises de position écrites suivantes ont été transmises à la Commission juridique:

- Instruction de service du 30 avril 2004 du Ministère de l'Intérieur;
- Note interne de l'Inspection Générale de la Police sur ses problèmes, ses risques et les solutions envisageables (datée du 17 novembre 2004);
- Aide-mémoire du Procureur d'Etat Jean Bour (29 avril 2008);
- Aide-mémoire de l'Inspecteur général de l'Inspection Générale de la Police pour les besoins de la Commission juridique (30 avril 2008);
- Aide-mémoire du Syndicat National de la Police Grand-Ducale Luxembourg a.s.b.l. (30 avril 2008);
- Aide-mémoire de l'Association professionnelle du cadre supérieur de la Police Grand-Ducale (6 mai 2008);
- Aide-mémoire de la Police Grand-Ducale (7 mai 2008);
- Complément d'information relatif à l'aide-mémoire du Syndicat National de la Police Grand-Ducale Luxembourg a.s.b.l. (28 mai 2008);
- Association Professionnelle des Universitaires du cadre Supérieur de la Police Grand-Ducale et de l'Inspection de la Police a.s.b.l. – APUC (27 octobre 2008).

La Commission juridique s'est réunie le 6 juin 2008 pour débattre des questions soulevées lors de l'échange de vues du 7 mai 2008, le 4 février 2009 pour discuter un projet de rapport et le 11 février 2009 pour adopter à l'unanimité le présent projet de rapport.

La Commission juridique tient à remercier tous les intervenants pour leur disponibilité et les explications et propositions qui lui ont été soumises et qui ont servi de base au présent rapport.

\*

## II. INTRODUCTION

La loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une Inspection Générale de la Police aura bientôt dix ans. Cette loi revêt un caractère historique car elle a mis fin à la coexistence des deux corps qu'étaient la police et la gendarmerie. Il s'était en effet avéré dans la pratique que même une coopération poussée au maximum ne pouvait pas mener à une rationalisation optimale de leurs travaux.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi 4437 – qui allait devenir la loi du 31 mai 1999 – que l'ambition de la réforme était *„d'aboutir progressivement à un service sécuritaire pour les habitants du pays, hautement qualifié, efficace, visible, rapide et présent sur l'ensemble du territoire“*.

Les objectifs majeurs visés par la création d'un corps de police unique étaient de:

- lutter contre une criminalité toujours plus complexe, plus transfrontalière et disposant toujours davantage de moyens financiers importants;

- promouvoir la sécurité intérieure;
- améliorer la perception de la sécurité publique par une présence des forces de l'ordre renforcée et plus de travail de proximité;
- garantir une couverture territoriale optimale;
- permettre un recrutement quantitatif et qualitatif amélioré.

La création d'un corps unique, dont le service de police judiciaire fait partie intégrante, n'était pas sans soulever l'épineuse et importante question de son contrôle et de son autocontrôle.

Jusqu'à la loi du 31 mai 1999, au Luxembourg aucun contrôle institutionnalisé concernant le fonctionnement des deux corps n'avait été mis en place, à part celui organisé par la hiérarchie. Ce contrôle n'était déclenché que suite à des dysfonctionnements. Il était présumé que d'avoir deux corps de police – la gendarmerie et la police – suffisait pour en assurer un certain contrôle de l'un sur l'autre. Avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'Inspection générale de la police, le parquet avait la possibilité de confier une enquête aux membres du corps de la police (pour un fait commis par un membre de la gendarmerie), du corps de la gendarmerie (pour un fait commis par un membre de la police) ou encore au Service de la Police judiciaire pour une affaire d'une certaine gravité.

Ce „contrôle“ réciproque était voué à disparaître avec la création du corps unique. A noter que le service de police judiciaire exerçait indirectement un certain rôle de contrôle par le biais des enquêtes judiciaires effectuées sur demande des autorités judiciaires, notamment des procureurs d'Etat ou bien du procureur général, sur des faits présumés délictueux commis par des membres de la police ou de la gendarmerie.

Il a été jugé par les auteurs du projet de loi 4437 que „l'abolition de la dualité dans les forces de l'ordre implique nécessairement l'instauration d'un organe de contrôle institutionnalisé“. Cette appréciation a été très largement partagée. C'est ainsi que l'Inspection Générale de la Police a vu le jour afin d'assurer un contrôle permanent du fonctionnement de la Police. Elle est donc supposée agir même hors le cas de dysfonctionnements avérés. Elle doit aussi assurer un audit permanent de la Police Grand-Ducale afin de rechercher une amélioration des performances de la Police et de son efficacité.

Toutes ses missions et son organisation sont décrites aux articles 72 à 77 du titre VII. de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police.

L'Inspection Générale de la Police a pu remplir progressivement les missions lui confiées par la loi du 31 mai 1999, sans prêter à controverse et bénéficiant de peu d'attention de la part de l'opinion publique alors même que ces rapports sont publics. Ses activités étaient évoquées occasionnellement quand tel ou tel fait divers était d'actualité. Cet état des choses a changé en raison de faits liés à l'affaire des poseurs de bombes dite *Bommeleeër*.

L'Inspection Générale de la Police s'est brusquement retrouvée sous les feux de la rampe en 2007 lorsque le Ministre de la Justice a exigé un rapport concernant le fonctionnement des unités de la gendarmerie engagées, au dernier trimestre de l'année 1985, dans l'enquête contre les poseurs de bombe et, plus particulièrement, les observations faites dans le cadre de cette enquête et à cette période.

L'exercice s'est avéré délicat pour deux raisons. La première était que des agents et officiers ayant déjà participé, à titre quelconque, à l'enquête relative aux poseurs de bombes, ne pouvaient être membres de l'équipe de l'Inspection Générale de la Police devant rédiger le rapport. Cette exigence posée par le Ministre de la Justice n'a pas été facile à remplir, mais les trois agents finalement retenus pour la rédaction du rapport ont rempli ces conditions.

La seconde raison était, comme l'écrivent les auteurs du rapport, qu'il ne fallait pas „porter ombrage à l'instruction préparatoire en cours et de demeurer, autant que faire se peut, en listière de cette dernière“. Un souci permanent pour l'Inspection Générale de la Police.

Se basant sur ces faits, mais aussi sur l'attitude, critiquable à leurs yeux, adoptée par le Directeur Général de la Police Grand-Ducale de l'époque en réaction aux inculpations prononcées dans l'affaire dite *Bommeleeër* par le Procureur d'Etat, le groupe parlementaire déi gréng, renvoyant aux 10 ans de fonctionnement de l'Inspection Générale de la Police, a sollicité l'organisation d'un débat d'orientation.

Comme l'a précisé le Président de la Commission juridique en ouverture des échanges de vue préparatoires au présent rapport tenus le 7 mai 2008, il ne s'agit cependant pas, dans le cadre de ce rapport, „de se focaliser sur une affaire précise mais d'esquisser une vue générale afin d'identifier des éven-

*uelles adaptations, voire améliorations et d'apprécier les relations de l'Inspection Générale de la Police avec la Police Grand-Ducale et les autorités judiciaires“.*

Sans la fusion des deux corps de Police réalisée par la loi du 31 mai 1999, indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur le bilan des dix premières années de l'Inspection Générale de la Police et compte tenu des récentes évolutions dans l'affaire dite *Bommeleeër*, le contrôle „réciproque“ existant à l'époque des deux corps aurait aujourd'hui sans doute volé en éclats et aurait créé des tensions énormes entre la police et la gendarmerie. Le Grand-Duché dispose depuis 1999 d'une institution qui est à l'évidence mieux outillée pour mener à bien ses tâches.

A noter que la loi du 31 mai 1999 a, à ce jour, connu pas moins de 17 modifications. Au-delà des modifications ayant trait à l'effectif et aux carrières des différents agents, il faut relever la loi sur le traitement de données à caractère personnel, la loi sur le placement des personnes atteintes de troubles mentaux, la loi sur la violence domestique ou encore la loi sur le personnel civil dans les procédures judiciaires.

A noter, finalement, que le Rapport spécial adopté le 20 mars 2007 par la Commission juridique en vue du débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg n'évoque à dessein pas l'Inspection générale de la Police. Le présent rapport spécial pourra donc être considéré comme complémentaire à celui du 20 mars 2007.

\*

### **III. MISSIONS ET COMPOSITION DE L'INSPECTION GENERALE DE LA POLICE**

La composition et les missions de l'Inspection Générale de la Police sont décrites au Titre VII de la loi du 31 mai 1999, plus précisément aux articles 72 à 77.

L'Inspection Générale de la Police contrôle le fonctionnement de la Police sous l'autorité directe du Ministre.

C'est à la fois un contrôle de la légalité et de la qualité.

Elle veille à l'exécution des lois et règlements et rend compte à l'autorité concernée des manquements qui parviennent à sa connaissance. Pour l'exécution de ces attributions l'Inspection générale de la Police possède un droit d'inspection général et permanent au sein de la Police. Elle peut, au besoin d'office, mais sans préjudice des dispositions de l'article 23 du Code d'instruction criminelle, procéder à toutes investigations et vérifications.

Elle ne se substitue cependant ni au contrôle interne de la hiérarchie policière, ni aux autres mécanismes de contrôle.

L'Inspection Générale de la Police établit des rapports dans l'exercice de sa mission de contrôle mais elle est aussi amenée à faire des études et à rendre des avis. La demande peut en être faite par les Ministres de la Force Publique et de la Justice et par le procureur général d'Etat.

L'Inspection Générale de la Police est aussi chargée par les autorités judiciaires d'enquêtes judiciaires à propos de faits délictueux qui auraient été commis par un membre de la Police. Dans ce cas, l'Inspecteur Général de la Police et certains membres de l'Inspection Générale de la Police (les cadres supérieurs et les inspecteurs de la Police) sont investis des pouvoirs conférés aux officiers de police judiciaire.

Elle est composée actuellement d'un inspecteur général de la Police, des membres de l'Inspection Générale de la Police, issus du cadre supérieur de la Police et de la carrière des inspecteurs de police, tous détachés du corps de la Police Grand-ducale à l'Inspection générale et du personnel civil issu, soit du cadre administratif et technique de la Police, soit des carrières des administrations de l'Etat et des établissements publics, tous détachés à l'Inspection Générale de la Police aux fins d'accomplir des tâches non policières. Au total, 14 personnes composent l'Inspection Générale de la Police.

L'Inspection Générale de la Police est dirigée par l'inspecteur Général de la Police, issu soit du cadre supérieur de la Police, soit des fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration. Les candidats à cette fonction doivent avoir au moins quinze années d'expérience professionnelle soit au sein de la Police ou de l'Inspection Générale de la Police, soit au sein de l'administration.

La nomination à la fonction d'Inspecteur Général se fait sur proposition conjointe des Ministres de la Force publique et de la Justice.

Le système luxembourgeois diffère ainsi de celui de nos voisins belge et français.

En France, le contrôle des corps de la Gendarmerie et de la Police est purement interne. La „Police des Polices“ est une direction de la Police nationale située au même niveau que les autres directions et rattachée directement au directeur général de la Police nationale. L’Inspection Générale de la Gendarmerie est un service de la Gendarmerie relevant du Directeur Général de la Gendarmerie.

En Belgique, avant même la fusion de la Gendarmerie, de la Police judiciaire près les Parquets et de la Police communale en une Police intégrée, les autorités avaient doté le pays d’organes spécifiques ayant pour vocation de contrôler la „Police“ au sens large. Institué en 1991, le Comité permanent de contrôle des services de Police était un observatoire de la chose policière qui exerçait son contrôle sur la „Police“ dans son ensemble. La Gendarmerie était soumise au contrôle d’une inspection générale placée sous l’autorité directe du Ministre de l’Intérieur.

Aujourd’hui, la Police est intégrée et elle est soumise au double contrôle du Comité permanent „P“ et de l’Inspection générale de la police fédérale et locale placée sous l’autorité du Ministre de l’Intérieur. Ce système présente la particularité suivante: le pouvoir législatif (Comité „P“) et le pouvoir exécutif (Inspection générale de la police fédérale et locale) disposent chacun d’un organe leur permettant d’exercer un contrôle permanent.

\*

#### **IV. ECHANGE DE VUES AVEC LES ACTEURS CONCERNES (audition non publique du 7 mai 2008)**

##### *La Direction Générale de la Police*

Le Directeur Général de la Police, M. Romain Nettgen, souligne que la Police est l’une des administrations étatiques les plus et les mieux contrôlées et il détaille les contrôles externes et internes auxquels est soumise la Police.

Les contrôles externes sont:

- le contrôle politique par la Chambre des Députés et le Gouvernement;
- le contrôle en matière de police judiciaire par le Code d’instruction criminelle, les articles 14-17 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police grand-ducale (ci-après LPGD) et le régime pénal spécial des officiers de police judiciaire;
- le contrôle en matière de police administrative par les Comités de prévention (art. 64 LPGD), l’information obligatoire du Parquet en cas d’événements extraordinaires instaurée par l’article 66 de la LPGD et il est rendu compte des mesures prises;
- le contrôle en matière de police militaire par l’auditeur militaire;
- le contrôle par l’Inspection Générale de la Police;
- le contrôle financier;
- le contrôle par la Commission Nationale pour la Protection des Données et par l’Autorité de contrôle prévue à l’art. 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l’égard du traitement des données à caractère personnel;
- le contrôle lors des retours forcés par le Ministère des Affaires étrangères et les observateurs indépendants;
- le contrôle par le Médiateur, l’Ombuds-Komité fir d’Rechter vum Kand, le Conseil de l’Europe, l’Union européenne par l’évaluation Schengen de la sécurité à l’Aéroport;
- le contrôle par la presse et le public.

Les contrôles internes sont essentiellement constitués par les supérieurs hiérarchiques, des contrôles administratifs indirects (charte des valeurs, formations, ...) et les nombreux contrôles disciplinaires. La Direction de la Police souligne la nécessité d’une réforme du droit disciplinaire qu’elle souhaite „moderne et adapté“.

Le Directeur Général compare le contrôle disciplinaire de la Police au contrôle disciplinaire de l’ensemble de la fonction publique: de 2004 à 2007, 191 affaires disciplinaires ont abouti à des sanctions au sein de la Police alors que pour la même période 181 affaires disciplinaires instruites par le

Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire pour l'ensemble de la fonction publique hors Police ont abouti à des sanctions disciplinaires. Pour le Directeur Général, le nombre élevé des affaires disciplinaires s'explique par la qualité et la quantité des contrôles et par le fait que les cas d'ouverture sont nombreux. Cette „ouverture“ s'inscrit dans un souci d'irréprochabilité puisque les agents sont en contact permanent avec les citoyens. M. Nettgen précise par ailleurs que les sanctions disciplinaires concernent l'ensemble des effectifs policiers et ne concernent pas spécialement une carrière déterminée. La plupart des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des agents sont des sanctions dites „mineures“ (lenteurs à la rédaction d'un procès-verbal, violation d'une instruction interne etc.).

La Direction de la Police souligne que les contestations fondées sont très peu nombreuses eu égard aux nombreux contacts ou interventions par an et qu'aucun autre organe étatique n'est autant contrôlé. L'autocontrôle est reconnu perfectible si le cadre légal est modernisé et adapté. M. Romain Nettgen rappelle que la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique concerne tant les forces militaires que policières. Or, ce texte de loi n'est plus à jour, comme il ne tient pas encore compte des évolutions intervenues depuis tant au niveau légal qu'au niveau structurel. De plus, les sanctions prévues dans la loi précitée ne sont plus guère adaptées à la situation actuelle.

En ce qui concerne l'opportunité de prévoir une indépendance accrue de l'Inspection Générale de la Police, M. Romain Nettgen fait observer que cette indépendance existe déjà formellement.

Le Directeur Général souligne finalement le risque de paralysie de l'appareil policier qu'il y aurait si la Police était soumise à des contraintes encore renforcées.

### *L'Inspection Générale de la Police*

L'Inspecteur Général M. Marc Zovilé souligne que l'Inspection Générale de la Police exerce clairement un contrôle externe sur la police.

Elle fait partie de la Force Publique. L'Inspection Générale de la Police tire son indépendance de la police essentiellement du fait qu'elle est rattachée directement au Ministère de la Justice.



(Graphique et explications tirés du site internet de l'Inspection Générale de la Police)

Elle est placée sous l'autorité hiérarchique et/ou fonctionnelle de certaines autorités du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

- autorité hiérarchique directe: Ministre de la Justice;
- autorités fonctionnelles: Ministre de la Justice, Procureur Général d'Etat, autres autorités judiciaires.

L'Inspection Générale de la Police comprend deux départements:

- le département „enquêtes judiciaires et administratives“;
- le département „études – audits – avis“.

Elle dispose par ailleurs d'un bureau juridique.

Actuellement, l'Inspection Générale de la Police est dotée du personnel suivant:

- un Inspecteur Général de la Police;
- deux Premiers Commissaires Divisionnaires de Police;

- un Commissaire Principal de Police;
- un conseiller et un Attachée de Direction;
- six Commissaires en Chefs de Police;
- une personne employée sous la carrière B;
- une personne employée sous contrat d'appui-emploi (CAE).

Les valeurs affichées par l'Inspection Générale de la Police sont:

- son indépendance vis-à-vis de la Police;
- l'objectivité de son action, de son appréciation et de son langage;
- la transparence de son action;
- l'intégrité de son personnel.

La mission générale dévolue à l'Inspection Générale de la Police est le contrôle du fonctionnement de la Police. L'exécution de cette mission recouvre le contrôle de légalité proprement dit mais aussi un contrôle de la qualité du travail policier. Cette surveillance est voulue permanente, générale et systématique.

L'accomplissement du contrôle de la légalité proprement dit s'articule principalement autour des quatre moyens d'action suivants:

- la réalisation d'enquêtes administratives permettant de détecter les manquements des membres de la Police ou les dysfonctionnements d'une unité ou d'un service de la Police: ce type d'enquête est par exemple mis en oeuvre suite à une réclamation émanant d'une personne physique ou morale;
- le contrôle des mesures privatives de liberté prises ou exécutées par la Police: l'Inspection Générale de la Police a entamé le 1er septembre 2004 une mission de contrôle des mesures privatives de liberté prises par la Police. La décision de l'Inspection Générale de la Police procède d'une recommandation formulée par le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT) à la suite d'une visite effectuée au Luxembourg du 2 au 7 février 2003, le passage afférent de cette recommandation se lisant comme suit: „... *l'inspection des locaux de détention de la Police par une autorité indépendante est également de nature à jouer un grand rôle dans la prévention des mauvais traitements des personnes détenues par la Police et, plus généralement, dans la mise en place de conditions de détention satisfaisantes*“. Les visites de l'Inspection générale de la Police ont pour objet d'examiner les conditions de rétention dans les postes de police et de contrôler le respect des normes légales et des prescriptions de service internes par les policiers;
- le contrôle de l'usage des armes: la Direction générale de la police est tenue de communiquer à l'Inspection générale de la Police tous les cas d'usage d'arme à feu par un policier et dans tous les cas d'utilisation contre une personne ou un véhicule, l'Inspection générale effectue une enquête administrative;
- la réalisation d'enquêtes judiciaires à propos de faits pénaux qui auraient été commis par un membre de la Police: ceci exige une requête des autorités judiciaires. Ce type d'enquête requiert le formalisme prévu par les dispositions afférentes du Code d'instruction criminelle.

L'accomplissement du contrôle de la qualité se fait par la réalisation d'audits et d'études. L'Inspection Générale de la Police doit ici être saisie soit par le Ministre de tutelle, soit par le Procureur Général d'Etat. L'activité d'audit se distingue des activités de contrôle et d'inspection et constitue globalement un moyen d'assistance en proposant des recommandations relatives à l'organisation interne. L'étude est un travail d'analyse et de réflexion sur un thème précis en vue de dégager les points positifs et les points négatifs puis de proposer les améliorations souhaitables.

L'Inspection Générale de la Police est également chargée à titre permanent par le Ministre de la Justice de procéder à l'exploitation statistique des réclamations, constatations de manquement et procédures disciplinaires.

L'Inspection Générale de la Police compte quatorze personnes à son service. Il s'agit en majorité de policiers mais également de fonctionnaires civils universitaires. Elle vise ainsi à conjuguer l'expérience et le savoir-faire de membres de la Police aux compétences d'universitaires civils.

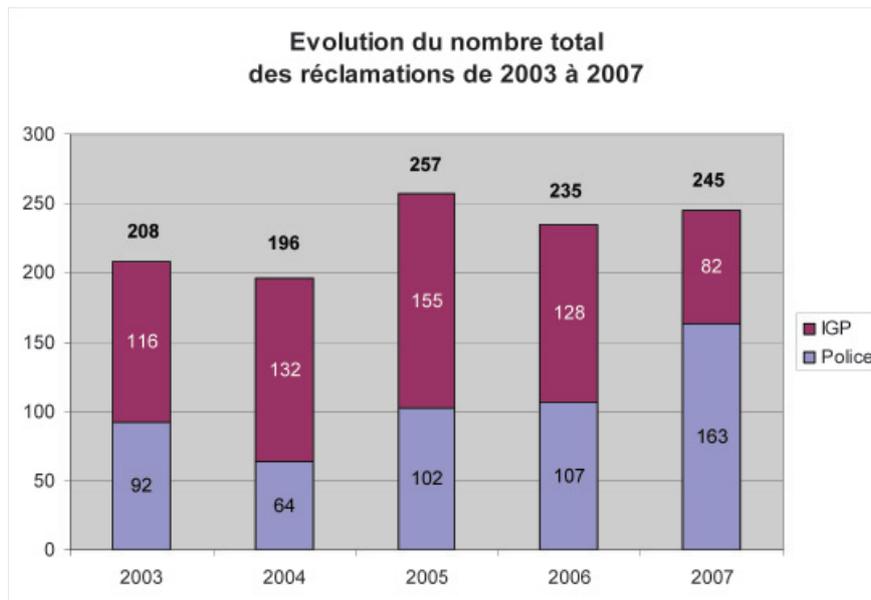
Sur ses 14 membres, 12 sont des policiers. Ce seul fait ne suffit pas à mettre en cause l'indépendance de l'Inspection Générale de la Police aux yeux de M. Marc Zovilé. Il souligne qu'un service spécialisé comme l'Inspection générale ne peut se passer des services de personnels policiers hautement qualifiés

et bénéficiant d'une expérience professionnelle certaine s'il veut satisfaire de façon optimale à sa mission de contrôle.

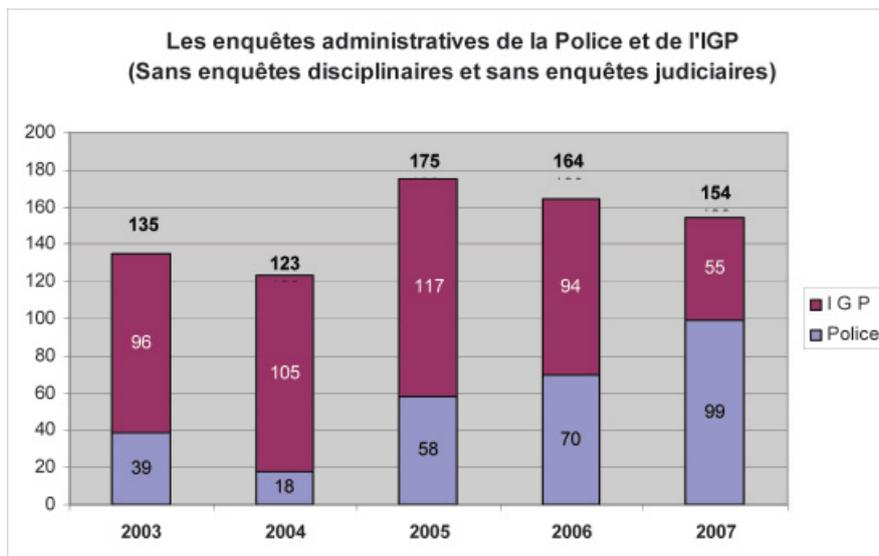
Mais, il souligne aussi que mis à part l'Inspecteur Général, le personnel militaire et civil de l'Inspection Générale de la Police est détaché du corps de la Police. La question de savoir si cette situation est en adéquation avec l'indépendance de l'Inspection générale de la Police est posée.

L'Inspecteur Général estime qu'une possibilité serait de doter tout le personnel de l'Inspection Générale de la Police d'un statut propre.

Dans sa note intitulée „Esquisse d'un bilan“, l'Inspecteur Général a présenté un bilan chiffré des activités de l'Inspection Générale de la Police. Les textes explicatifs et les graphiques sont repris de la note de M. Zovilé.



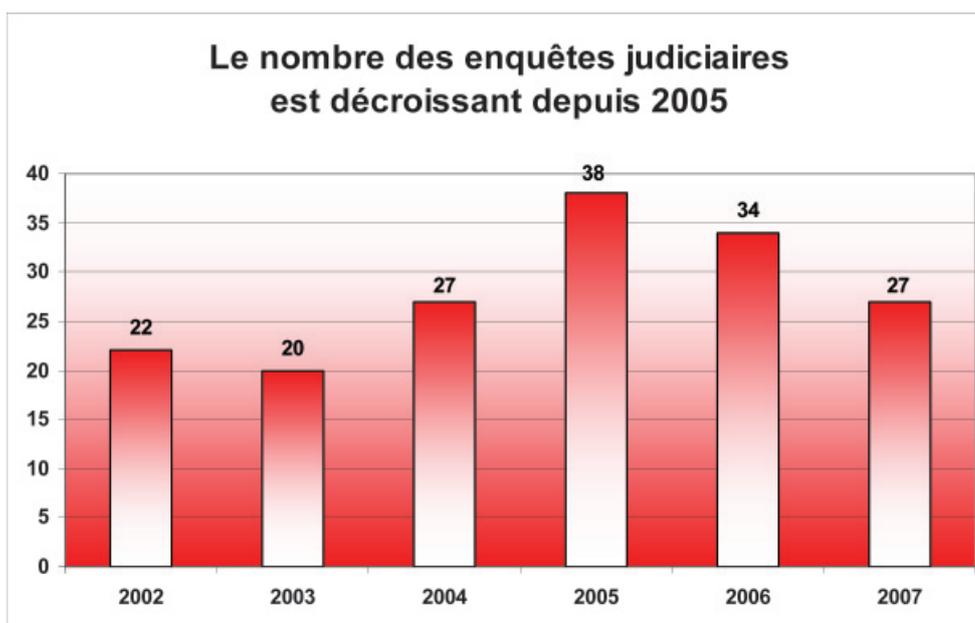
*Le nombre de réclamations n'évolue pas de façon significative. Elles restent stables malgré l'augmentation continue des effectifs de la Police, ce qui est un signe positif.*



- globalement le nombre d'enquêtes administratives a régressé par rapport à 2006 et 2007;
- la Police en a traité plus que l'année précédente. Rappelons que toute réclamation que l'Inspection générale n'entend pas traiter, est néanmoins prise en charge par la Police;

- si lors de l'année écoulée, l'Inspection générale a effectué moins d'enquêtes administratives, il n'en demeure pas moins que nombre de ces dernières ont augmenté en complexité et ont nécessité l'accomplissement de nombreux actes. En outre, une part non négligeable de ces enquêtes a porté sur des questions de principe dont le traitement est souvent plus lourd;
- au début de son existence, l'Inspection générale avait tendance à traiter un maximum des plaintes qui lui étaient présentées. Par la suite, l'Inspection générale, désireuse ne pas se substituer au contrôle interne de la hiérarchie policière, a recherché un autre équilibre en transmettant un plus grand nombre de réclamations à la Police pour que cette dernière effectue elle-même les enquêtes;
- la diminution du nombre d'enquêtes concernant des faits graves résulte certainement aussi du travail incessant d'auditorat et d'enquêtes de l'Inspection générale de la Police et de la Police elle-même, qui a tendance à suivre les recommandations et les conclusions de cette dernière, et ayant comme but l'amélioration de la qualité du travail accompli au sein de ce corps;
- on constate de même un nombre bien plus important de dossiers disciplinaires réalisés par la Police en 2007;
- un plus grand nombre de réclamations provenant de l'extérieur ont concerné des faits de moindre importance.

En ne considérant que les affaires de 2007 et uniquement celles pour lesquelles l'enquête de l'Inspection générale de la Police est clôturée, on peut retenir que 2/3 des réclamations se sont avérées fondées ou partiellement fondées.



Si le nombre d'enquêtes judiciaires est décroissant depuis 2005, il n'y a pas d'évolution significative sur la période totale 2002-2007. Les résultats des enquêtes n'étant pas communiqués à la Police par les autorités judiciaires, il n'existe pas de statistiques sur le bien-fondé des plaintes pénales.



*Vu que l'Inspection Générale de la Police ne dispose d'aucune compétence en matière disciplinaire, ces enquêtes sont réalisées par la Police, souvent sur base d'une enquête administrative réalisée soit par l'Inspection Générale de la Police soit par la Police elle-même.*

*Les audits et études*

	<i>Sujet traité</i>	<i>Année</i>	<i>Objet</i>
1	Phénomène des saisies faites sur le traitement des membres de la Police	2000	Etude
2	Fonctionnement du Service de Police judiciaire	2001	Etude
3	Mise en oeuvre de la réorganisation de la Police	2001	Etude
4	Situation des Services de recherche et d'enquête criminelle et le travail de la Police judiciaire au niveau régional suite à la nouvelle organisation	2001	Etude
5	Postes à pourvoir dans la Police grand-ducale par du personnel non policier	2002	Etude
6	Organisation de l'informatique et diagnostic du projet INGEPOL	2002	Audit
7	Marchés de travaux de fournitures et de service passés pour le compte de la Gendarmerie et de la Police	2002	Etude
8	Centre d'intervention de la circonscription régionale de Luxembourg	2003	Audit
9	Accidents et endommagements survenus lors de l'utilisation des véhicules de service au sein du corps de la Police	2003	Audit
10	Centre d'intervention de la circonscription régionale de Grevenmacher	2004	Audit
11	Centre d'intervention de la circonscription régionale de Diekirch	2004	Audit
12	Préparation des élèves de l'Ecole de Police à la pratique sur le terrain dans une unité de la Police	2004	Etude

	<i>Sujet traité</i>	<i>Année</i>	<i>Objet</i>
13	Procédure d'établissement des avertissements taxés et des procès-verbaux dressés à la suite	2004	Etude
14	Fonction „Accueil“ à la Police	2005	Audit
15	Centre d'intervention de la circonscription régionale d'Esch/Alzette	2006	Audit
16	Centre d'intervention de la circonscription régionale de Capellen	2006	Audit
17	Centre d'intervention de la circonscription régionale de Mersch	2006	Audit
18	Le traitement des objets trouvés (OT) au sein de la Police	2007	Audit
19	Contrôles de vitesse que la Police effectue sur les voies publiques	en cours	Audit
20	Contrôles routiers et moyens de contrainte	en cours	Etude

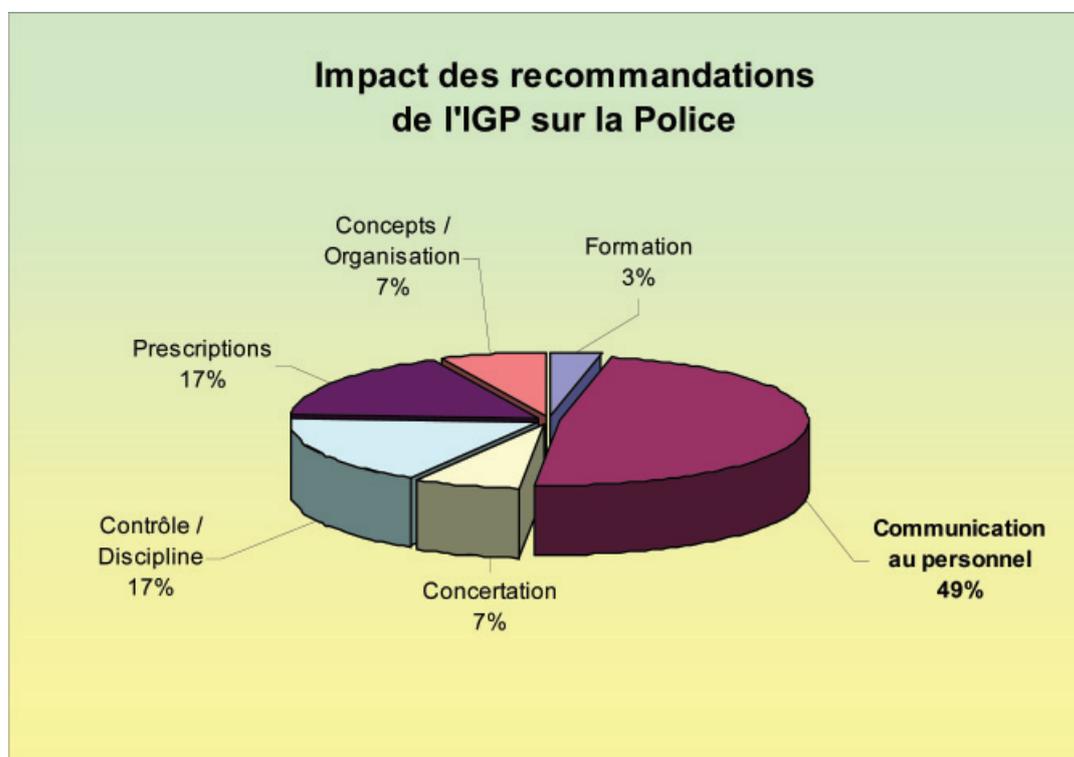
*Une vingtaine d'études et d'audits ont été réalisés depuis la création de l'Inspection Générale de la Police.*

*Quatre suivis d'audit ont de même déjà été réalisés.*

*Quelque 800 recommandations ont été formulées, dont une bonne partie a été reprise dans les „Plans d'Action“ afférents de la Direction générale de la Police.*

*De ce nombre, 43% ont été entièrement et 23% partiellement réalisés par la Police.*

*L'Inspection Générale de la Police et la Direction de la police grand-ducale devront à l'avenir s'attacher à augmenter le pourcentage de la transcription de ces recommandations.*



*Outre les recommandations, conclusions, suggestions et propositions formulées à l'occasion de la rédaction des avis, conclusions des enquêtes administratives, des études et des audits, l'Inspection*

*générale de la Police, censée veiller à la légalité de l'exécution des lois et règlements, fait également des recommandations afin d'améliorer la qualité du travail de la Police.*

*Les domaines dans lesquels de telles recommandations furent soumises aux autorités compétentes couvrent la majeure partie des activités de la Police.*

*Le graphique ci-dessus illustre l'impact des propositions de l'Inspection générale de la Police en montrant les domaines dans lesquels la Police a donné suite à ces propositions.*

*L'Inspection générale de la Police joue également un rôle important de déclencheur de changements au sein de la Police via divers canaux que sont la formation, la communication ou l'amélioration des prescriptions internes à la Police.*

*Diverses actions ont été entreprises en rapport avec l'organisation et le fonctionnement de la Police.*

*Dans la majorité des cas, les dossiers sont communiqués au personnel ou à l'unité concernés afin d'apprécier la suite que l'intervention en question a prise. Ensuite divers dossiers ont eu des suites disciplinaires respectivement des remontrances orales à l'adresse du personnel concerné. D'autres dossiers ont permis de constater des manquements au niveau des prescriptions ou de l'exécution des prescriptions ou bien ont aidé à affiner des concepts, l'organisation du service ou d'améliorer les contenus de la formation.*

*Grâce aux recommandations émises dans le cadre d'audits, l'accueil dans les commissariats et d'autres aspects du fonctionnement de la Police se sont largement améliorés.*

M. Zovilé met aussi en avant qu'au fil de ses enquêtes administratives, l'Inspection Générale de la Police a travaillé sur:

- le comportement du policier (attitudes inappropriées, manque de maîtrise de soi, confusion entre mission de policier et intérêts privés, manque de la politesse élémentaire, ...);
- les méthodes employées par le policier (excès de zèle, lenteur d'action, refus d'acter une plainte, information incomplète ou insatisfaisante du citoyen, ...);
- l'organisation de la Police et de ses services (contrôle insuffisant ou inexistant des cadres intermédiaires, accueil imparfait dans les commissariats, toute opération de mise en menottes d'une personne doit faire l'objet d'un rapport écrit, examiner les motifs réels de mises en cellule de dégrèvement, ...).

L'Inspecteur Général rappelle que dans un document remis en novembre 2004 au Ministre de la Justice, des pistes avaient été décrites pour améliorer le fonctionnement de l'Inspection Générale de la Police.

Ces propositions visaient à:

- modifier le statut d'une partie du personnel de l'Inspection générale de la Police pour accentuer son indépendance vis-à-vis de la Police;
- augmenter les effectifs;
- faire bénéficier le personnel de l'Inspection Générale de la Police – soumis aux mêmes contraintes – de la prime prévue à l'art. 80, pour pallier au problème de recrutement;
- donner à l'Inspection générale de la Police les moyens de contrainte appropriés à l'égard des membres de la Police;
- formaliser les modalités d'exécution des attributions de l'Inspection Générale de la Police par un règlement grand-ducal;
- donner une compétence bien délimitée à l'Inspection Générale de la Police en matière d'enquêtes disciplinaires;
- prévoir un droit d'initiative de l'Inspection Générale de la Police en matière d'audits et d'études;
- conférer un caractère contraignant à la prise en compte des recommandations formulées par l'Inspection Générale de la Police et retenues par le Ministre de la Justice;
- conférer tous les pouvoirs liés à la qualité d'officier de police judiciaire prévus aux articles 10 et suivants du Code d'instruction criminelle au lieu de n'associer cet exercice qu'à la seule requête des autorités judiciaires;
- attribuer la qualité d'officier de police judiciaire à certains personnels civils à l'instar de la procédure prévue pour le Service de Police Judiciaire.

En réponse à la question „Qui contrôle le contrôleur“, l’Inspecteur Général a expliqué que l’Inspection Générale de la Police est contrôlée, en ce qui concerne le volet judiciaire, par le Parquet et, en ce qui concerne le volet administratif, par le Ministre de la Justice. Les comptes rendus des enquêtes administratives sont à cette fin adressés dès leur clôture au Ministère de la Justice.

M. Zovilé, en ce qui concerne l’utilité pour les membres de l’Inspection Générale de la Police de disposer d’un statut à part, a expliqué qu’il est évident que les autorités policières essaient d’avoir une certaine influence sur l’Inspection Générale de la Police en tant que telle. Il a donné à considérer que l’opinion militant en faveur d’un statut particulier pour l’Inspection Générale de la Police ne faisait pas l’unanimité. En effet, le personnel civil de l’Inspection Générale de la Police ne partagerait pas entièrement ce point de vue, étant donné qu’un changement de carrière de l’Inspection Générale de la Police vers la Police Grand-Ducale serait dès lors rendu plus difficile.

#### *Les Procureurs d’Etat des Tribunaux d’arrondissement de Luxembourg et de Diekirch*

Après avoir insisté sur le fait que le parquet n’est pas en tant que tel un organe appelé à exercer un contrôle sur les policiers principalement dans le cadre de missions de police judiciaire, M. Jean Bour a précisé que ce contrôle ne se faisait en principe que de manière incidente et en fonction des éléments soumis au parquet par lesdits policiers.

Par la suite, les procureurs d’Etat MM. Jean Bour et Robert Biever ont présenté leur appréciation de l’Inspection Générale de la Police. Ils ont eu des mots directs, parfois durs, pour décrire la réalité de l’Inspection Générale de la Police.

Depuis la création et la mise en place de l’Inspection générale de la Police, cette dernière estimerait que sa mission principale consiste à réaliser des audits et de rassembler des chiffres en vue d’établir des statistiques tous genres. M. Robert Biever a informé les membres de la commission qu’en juin 2007, il a demandé à l’Inspection Générale de la Police d’effectuer une enquête en vue d’identifier les endroits où des accidents de circulation ont lieu le plus fréquemment et les lieux usuels de contrôle routier policier. En date du 7 mai 2008, il ne disposait toujours pas d’une réponse à ce sujet.

M. Robert Biever a rappelé que selon une jurisprudence constante de la Cour Européenne des Droits de l’Homme, il faut s’assurer qu’une personne, appelée à enquêter sur des faits et agissements d’une autre personne dépendant de la même autorité constituée, doit bénéficier de l’indépendance nécessaire et requise – d’une indépendance *de facto* – par rapport à cette autorité constituée pour pouvoir mener à bien son enquête.

Or, la mise en oeuvre pratique de ces prémisses au Luxembourg s’avère difficile aux yeux de M. Robert Biever. Le Luxembourg fait l’objet d’un contrôle régulier de la part du Comité des Droits de l’Homme de l’ONU et de la part du Comité européen pour la Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l’Europe), notamment eu égard à la violence policière.

En ce qui concerne les compétences personnelles, M. Robert Biever a tenu à préciser que seulement 3 des 13 effectifs de l’Inspection Générale de la Police ont la véritable qualité d’enquêteur au sens policier et judiciaire du terme. Les 9 autres ne disposent d’aucune expérience vécue sur le terrain, donc ne connaissent pas la pratique et les aléas des enquêtes policières et le quotidien du travail policier. Il s’agit là d’un manque d’expérience pratique évident qui a bien évidemment des implications sur la façon dont ces personnes accomplissent leur travail. Il renvoie au problème de recrutement auquel doit faire face l’Inspection Générale de la Police.

M. Robert Biever, en ce qui concerne l’indépendance de l’Inspection Générale de la Police, précise que l’Inspection Générale de la Police est actuellement dirigée par un membre de la Police Grand-Ducale. En principe, le poste de l’Inspecteur Général de la Police devrait revenir à un magistrat, donc à quelqu’un qui vient de l’extérieur du corps de la Police afin de pouvoir exercer un contrôle de manière neutre plutôt que par un policier qui assume, par la force des choses, cette fonction avec son „vécu professionnel“ et se prête dès lors, du moins *a priori*, mal à la tâche d’un contrôleur efficace. Or, il faudrait un magistrat qui dispose d’une certaine assise et qui connaît le fonctionnement journalier propre au corps policier. En l’absence d’un magistrat remplissant cette qualité, il préfère qu’un policier expérimenté dirige l’Inspection Générale de la Police.

M. le Procureur d’Etat a fait état ensuite d’un véritable problème quant à la qualité, d’un point de vue technique, de certaines enquêtes effectuées par l’Inspection Générale de la Police, enquêtes qu’il

qualifié de „faibles“. A ce sujet, il renvoie à un article intitulé „*Im Zweifel für den Polizisten*“ paru dans l'hebdomadaire „Die Zeit“ (No 19 du 1er mai 2008).

Extraits de l'article: „*Warum werden gewalttätige Beamte so selten verurteilt? Während des gesamten Prozesses hat der Richter stillgehalten. Er hat die abwegigsten Zeugenaussagen erduldet. Und er hat die Angeklagten, wie es seine Pflicht war, am Ende freigesprochen. Nun aber, nach der Urteilsverkündung, hat Reinar Mülders, Richter der ersten großen Strafkammer des Landgerichts Berlin-Moabit, dem Verfahren gegen drei Polizeibeamte des Berliner Spezialeinsatzkommandos noch eine persönliche Anmerkung hinzuzufügen. Sie gipfelt in einem Wort: „unfassbar“. Unfassbar findet Richter Mülders, wie die Berliner Staatsanwaltschaft und ihr unterstellte Polizeibeamte von der Dienststelle für Interne Ermittlungen die Aufklärung schwerer Vorwürfe gegen drei Polizisten betrieben oder besser gesagt: nicht betrieben haben. Lückenhafte Untersuchungen, offensichtliche Widersprüche in den Vernehmungsprotokollen, viel zu späte Ermittlungen alles in allem, sagt der Richter, hatten die Behörden „die Wahrheitsfindung massiv erschwert“.*“

La situation telle que décrite est, pour M. Robert Bieber, similaire pour le Luxembourg. M. Robert Bieber estime que les changements fréquents à la direction de l'Inspection Générale de la Police vers et en provenance de la Police ne sont pas toujours favorables à l'institution elle-même.

Finalement, M. le Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg fait un rapprochement entre l'expérience des agents et le nombre d'incidents policiers. Il est un fait constant que les policiers, qui sont de service la nuit, ne dépassent guère l'âge de 32 ans. Les interventions de nuit sont celles qui donnent le plus souvent lieu à des incidents, notamment en relation avec l'usage de menottes ou l'internement dans la cellule de dégrisement. Leurs propos racistes, la disparition régulière d'objets trouvés et saisis et l'utilisation d'une langue incompréhensible pour les personnes impliquées donnent lieu à souci majeur.

M. Robert Bieber fait état, depuis le mois de janvier 2008, de cinq cas où des policiers ont essuyé une condamnation, quatre autres affaires impliquant des policiers étant en cours d'instruction.

#### ***Les représentants du Syndicat national de la Police Grand-Ducale Luxembourg***

Les représentants du Syndicat national de la Police Grand-Ducale Luxembourg (ci-après le SNPGL) se sont concentrés essentiellement sur les aspects disciplinaires.

Ils ont signalé un malaise qui existe depuis la création de l'Inspection Générale de la Police. Toute personne concernée a le droit de saisir l'Inspection Générale de la Police de plaintes contre des agissements policiers, qui seraient répréhensibles. Ceci n'est pas contesté par le SNPGL. Le malaise consiste dans le manque d'informations transmises aux agents de police visés par une enquête, surtout quant elles impliquent des faits pénaux et que ces affaires sont classées sans suite. Ainsi les dénonciations, qui s'avèrent calomnieuses, ne sont pas poursuivies d'office par le Parquet. Le policier concerné doit se résoudre à porter plainte lui-même, ceci après avoir dû insister pour obtenir copie du rapport dressé par l'Inspection Générale de la Police. La phrase „*Mir hu manner Rechter wéi déi aner Leit*“ reviendrait souvent.

Rien à redire par contre en ce qui concerne les audits de l'Inspection Générale de la Police. Le SNPGL les juge objectifs et bien recherchés.

Le SNPGL s'étonne du peu d'instructions disciplinaires au niveau du cadre supérieur de la Police. Le syndicat suppose que la tentation de s'arranger entre collègues coulerait de source. D'après les renseignements obtenus par le SNPGL auprès de la direction des ressources humaines de la Police, 63 affaires disciplinaires ont été instruites en 2007 en ce qui concerne exclusivement des agents des carrières de l'inspecteur et du brigadier. Ceci revient à dire que la Police a instruit plus d'affaires disciplinaires en un an que le commissaire de Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire pour le reste de la Fonction Publique. Si d'aucuns pourraient avoir l'impression que le Corps de la Police aurait de sérieux problèmes de discipline, le SNPGL y voit surtout le signe du bon fonctionnement du contrôle interne de la Police, tout au moins en ce qui concerne les carrières de l'inspecteur et du brigadier. Le SNPGL estime qu'une analyse des affaires disciplinaires devrait également démontrer que nombre de celles-ci ne représentent que des bagatelles.

Pour le SNPGL, une nouveauté essentielle serait par conséquent de faire intervenir l'Inspection Générale de la Police dans la procédure disciplinaire pour des cas graves susceptibles d'entraîner la saisine du conseil de discipline de la Force Publique, qui resterait un organe consultatif.

Le SNPGL plaide pour un renforcement des pouvoirs de l'Inspection Générale de la Police en ce sens que toutes les enquêtes disciplinaires concernant des cadres supérieurs de la Police seront instruites par l'Inspection Générale de la Police de même que toutes les enquêtes destinées au Conseil de discipline, donc les enquêtes d'une certaine envergure.

Le SNPGL soulève aussi la question du contrôle du contrôleur, mais souligne qu'à l'heure actuelle il n'a pas de solution à présenter. Plus tard, dans son complément d'information adressé le 28 mai 2008 à la Commission, le SNPGL se déclare en faveur d'un contrôle de l'Inspection Générale de la Police par une commission *ad hoc* de la Chambre des Députés.

Le syndicat déclare ne pas s'opposer, quant au principe, à l'idée de prévoir un statut spécifique pour l'ensemble des effectifs de l'Inspection Générale de la Police. Dans son complément d'information adressé le 28 mai 2008 à la Commission, le SNPGL déclare que l'Inspection Générale de la Police devrait rester un service autonome comme retenu dans la loi du 31 mai 1999.

Finalement et dans un souci de transparence, le SNPGL ne s'oppose pas à ce que le poste de l'inspecteur général soit attribué à un haut magistrat de l'ordre judiciaire.

### *Les représentants de l'Association professionnelle du Cadre Supérieur de la Police Grand-Ducale*

M. Alain Engelhardt, président de l'Association professionnelle du Cadre Supérieur de la Police Grand-Ducale (ci-après l'ACSP) souligne les nombreux contrôles auxquels tout policier est soumis: hiérarchique, rigidité militaire, contrôle externe dit „institutionnalisé“, exercé par l'intermédiaire des autorités judiciaires et politiques, mais aussi par le Médiateur, contrôle médiatique, ...

Le nombre élevé de cadres supérieurs (63 plus des cadres supérieurs civils) garantit selon l'ACSP un partage du pouvoir et des contrôles réciproques. La répartition du pouvoir est de mise et avec un dédoublement des fonctions réservées aux policiers du cadre supérieur, les possibilités d'abus dans leur chef seraient fortement limitées. L'ACSP souligne que ce dédoublement doit aller de pair avec une augmentation de l'effectif des inspecteurs et brigadiers.

L'ACSP se prononce en faveur de la création du poste d'Inspecteur Général adjoint, notamment en vue de revaloriser la carrière entamée à l'Inspection Générale de la Police. Par la même, un dédoublement de la fonction serait assuré.

L'ACSP a aussi fait état des difficultés actuelles de recrutement parmi la carrière supérieure pour les besoins de l'Inspection Générale de la Police.

L'ACSP ne voit guère l'utilité de prévoir un statut particulier pour les membres de l'Inspection Générale de la Police et préfère laisser en place le système qui permet à une personne désireuse de réintégrer le corps policier de pouvoir le faire sans effectuer un changement d'administration.

\*

## V. TRAVAUX EN COMMISSION

Suite à l'échange de vues du 7 mai 2008, la Commission s'est réunie le 10 juin 2008 pour analyser les différentes interventions.

Les revendications habituelles – le manque de moyens, le manque de personnel – mises à part, il est très vite devenu évident que les questions essentielles tournent autour de l'indépendance de l'Inspection Générale de la Police par rapport à la Police et autour de la question du statut de l'Inspection Générale de la Police.

Ce problème résulte du fait que les membres de l'Inspection Générale de la Police sont détachés temporairement de la Police Grand-Ducale. C'est la question du „contrôleur contrôlé“: ayant travaillé auparavant dans la Police Grand-Ducale, ils sont maintenant chargés d'effectuer un contrôle de légalité et de qualité au sein de la Police Grand-Ducale, tout en étant détachés de cette Police Grand-Ducale sous l'autorité de laquelle ils demeurent. Les bons éléments auront par ailleurs tout intérêt à retourner dans la Police Grand-Ducale afin d'y construire une carrière.

Suffit-il dès lors de ne plus détacher les membres de la Police Grand-Ducale à l'Inspection Générale de la Police mais de les y nommer de façon définitive? Il ne faut pas oublier que si un membre policier de l'Inspection Générale de la Police souhaite un jour quitter l'Inspection Générale de la Police, il

risque de n'avoir pas beaucoup d'autres choix que de retourner dans la Police Grand-Ducale. Il existe, en plus, des divergences avec les carrières de l'administration centrale et ce notamment dans la carrière moyenne telle que la carrière de commissaire qui est une carrière différente de la carrière moyenne dans l'administration centrale, à savoir celle de rédacteur. Qui plus est, il pourrait difficilement être garanti un rang de priorité aux (anciens) membres de l'Inspection Générale de la Police face à des candidats externes. Il se pourrait très bien que l'administration leur préfère un candidat externe. Dans ce cas de figure les membres de l'Inspection Générale de la Police disposeraient de moins d'avantages que ceux dont ils disposent actuellement.

La Commission se rend compte qu'il est plus facile d'identifier le problème que de le résoudre car s'agissant d'une petite administration comme l'Inspection Générale de la Police la volonté d'y passer toute sa carrière est probablement moins importante et à cet égard la Police Grand-Ducale offre certainement plus de possibilités et de perspectives. Avant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police, certaines choses étaient plus faciles à cet égard. A l'époque on était certes en présence de deux corps distincts, mais les officiers avaient la possibilité de faire tantôt partie de la Police tantôt de la Gendarmerie pour retourner par la suite dans la Police.

L'Inspection Générale de la Police peut-elle devenir un organe étatique indépendant ou doit-elle rester une partie „externe“ de la Police Grand-Ducale? Si elle peut devenir un organe étatique indépendant, la création d'une administration complètement indépendante serait une option. Le recrutement se ferait alors comme dans toute administration: en fonction des besoins définis, les candidats seraient recrutés tant parmi la Police Grand-Ducale que parmi les autres administrations du moment que les conditions légales d'accès seraient respectées. La Commission n'a cependant pas oublié que tous les intervenants, lors de l'échange de vues du 7 mai 2008, ont souligné l'importance que revêt pour les membres de l'Inspection Générale de la Police une parfaite connaissance du fonctionnement interne de la Police Grand-Ducale.

La question du retour dans la Police Grand-Ducale serait également réglée puisque les règles normales du changement d'administration seraient appliquées. De telle façon la question des relations entre la Police Grand-Ducale et l'Inspection Générale de la Police serait réglée. L'Inspection Générale de la Police serait un organe de contrôle au même titre que d'autres organes de contrôle de l'Etat, tels que l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, dont les membres possèdent également un droit de contrôle vis-à-vis d'autres administrations de l'Etat sans pour autant qu'il existe un lien entre eux.

Reste à savoir qui serait chargé des affaires disciplinaires, l'Inspection Générale de la Police, la Police Grand-Ducale ou le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire.

A ce sujet se pose la question de l'application de la procédure disciplinaire ordinaire de la fonction publique aux membres de la Police Grand-Ducale et plus précisément celle de l'utilité d'un système spécifique aux policiers en matière disciplinaire. La Commission estime cependant utile d'avoir des exigences plus élevées que la moyenne à l'égard des membres de la Police Grand-Ducale. Les devoirs doivent rester à la hauteur des droits.

La Commission s'interroge néanmoins sur le point suivant: en cas de centralisation des affaires disciplinaires entre les mains du commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, le risque n'existe-t-il pas qu'il y aura moins d'affaires disciplinaires que sous le régime actuel? Actuellement, la police est dotée de pouvoirs disciplinaires internes propres. Cela la distingue des autres administrations. En règle générale, les administrations ayant des procédures disciplinaires internes ont des exigences plus sévères et affichent un nombre plus élevé d'affaires disciplinaires que les administrations qui en sont dépourvues.

En tout état de cause, il faudra confronter les différents systèmes disciplinaires notamment le régime pour les policiers, le régime pour les membres de l'armée et le régime ordinaire et, le cas échéant, les actualiser. Un régime disciplinaire commun aux membres de la fonction publique ne semble pas être une solution non plus.

Une autre possibilité serait d'augmenter le nombre des personnes qui devraient rester de façon permanente dans l'Inspection Générale de la Police afin qu'il n'y ait pas uniquement le chef de l'Inspection Générale de la Police, mais également d'autres membres du personnel. En d'autres termes, garantir plus d'indépendance par rapport au système actuel reviendrait à déterminer un nombre plus important de postes pour lesquels les liens avec la Police Grand-Ducale seraient définitivement rompus pour le futur.

Cette proposition ne semble pas dénuée de bon sens. Il est suggéré d'instaurer un système bicéphale (ou même tricéphale) qui serait à la tête de l'Inspection Générale de la Police. Pourquoi pas des juristes avec un mandat à durée déterminée?

En résumé, trois modèles sont envisageables: le premier modèle consiste à recruter les membres de l'Inspection Générale de la Police parmi la Police Grand-Ducale avec un retour obligatoire au sein de la Police Grand-Ducale, c'est le modèle actuel; le deuxième modèle consisterait à transformer l'Inspection Générale de la Police en une administration totalement autonome dont les membres ne seraient soumis à aucune contrainte de provenance ni de destination en cas de départ; le troisième modèle consisterait essentiellement en un nombre plus important de postes pour lesquels le retour à la Police Grand-Ducale est exclu. De toute façon, il faudra que la direction plus ou totalement indépendante de l'Inspection Générale de la Police soit très bien épaulée par les agents chargés des enquêtes. Se pose là aussi une question essentielle de compétence et de formation.

Quel doit être le profil de l'Inspecteur général? Policier ou judiciaire? La question n'a pas été franchement tranchée lors des échanges de vues du 7 mai. Si une tendance en faveur d'un magistrat s'est dégagée, il n'en reste pas moins que l'avis contraire a aussi été exprimé. La loi actuelle permet les deux. Faut-il la changer?

En tout état de cause, dans l'hypothèse d'un magistrat à la tête de l'Inspection Générale de la Police, il faudrait prévoir la possibilité du retour du magistrat dans la magistrature. Ce retour n'irait pas sans créer certains problèmes, notamment de carrière. Il incomberait alors à la loi de régler la question.

La Commission s'est aussi penchée sur un reproche souvent formulé par les policiers à l'égard de l'Inspection Générale de la Police. Il concerne les procédures d'enquête, plus précisément l'accès au dossier et l'inspection des pièces qui seraient refusées pendant l'enquête. Ce ne serait qu'après l'audition et la prise de décision qu'il serait loisible au policier mis en cause de pouvoir prendre position. Il convient de souligner que dans des procédures, où une sanction disciplinaire est envisageable, le respect du principe du contradictoire devrait être assuré. Il échet dès lors d'analyser les différentes procédures d'enquête de l'Inspection Générale de la Police et notamment disciplinaires avant qu'une procédure pénale ne soit engagée. Cette situation n'est pas satisfaisante en l'état.

La Commission a finalement abordé la question de l'opportunité de créer au Grand-Duché un contrôle parlementaire de la Police, à l'instar de ce qui est pratiqué pour le Service de Renseignement de l'Etat et à l'instar de ce que nos voisins belges pratiquent pour la Police avec leur Comité permanent „P“. Cette option n'a pas rencontré beaucoup d'adhésion. Fidèle au principe de la séparation des pouvoirs, la Commission estime plus utile de contrôler les activités de la Police Grand-Ducale par le biais institutionnel normal du contrôle parlementaire des activités du Gouvernement.

La Commission s'est encore réunie les 4 et 11 février pour discuter le projet de rapport.

\*

## VI. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Dix ans après la création de l'Inspection Générale de la Police, après avoir entendu tous les acteurs concernés et après avoir analysé tous les éléments, plusieurs constats s'imposent:

- l'Inspection Générale de la Police a su pendant ses dix premières années d'existence devenir une institution globalement bien acceptée par les membres de la Police Grand-Ducale;
- des déficits sont néanmoins apparents et appellent des réformes;
- ces déficits ont essentiellement à voir avec son indépendance et partant sa crédibilité par rapport à la Police Grand-Ducale;
- cela implique des choix dans l'orientation de ses missions et de la compétence de ses membres;
- les contraintes inhérentes à une petite administration dans un petit pays restent entières;
- les problèmes de l'Inspection Générale de la Police résident parfois moins dans les textes que dans l'interprétation qui en est faite.

Le but de toutes les propositions que la Commission formule est d'agir en faveur d'une Inspection Générale de la Police plus indépendante et plus efficace.

La Commission propose de donner un statut propre à l'Inspection Générale de la Police et de l'établir en administration indépendante sous l'autorité directe du Ministre de la Justice.

Cette administration sera placée sous la direction d'un Inspecteur Général et d'un Inspecteur général adjoint de l'Inspection Générale de la Police.

L'un(e) devra obligatoirement être un(e) magistrat(e) ou juriste ayant une solide expérience professionnelle en la matière. Si la personne est issue de la magistrature, elle devra avoir la possibilité de quitter l'Inspection Générale de la Police et de réintégrer la magistrature à son rang (la loi réglera les modalités). La législation qui lui sera applicable en matière disciplinaire reste celle de la magistrature.

L'autre devra être obligatoirement issu(e) des services de police. L'expérience professionnelle devra également être solide. Sa nomination sera définitive en ce sens qu'elle ne permettra pas de retour dans les services de police. La personne nommée pourra néanmoins demander un changement pour toute autre administration ou institution européenne (comme l'Office européen de police – Europol) ou internationale (comme l'Organisation internationale de Police, Interpol).

En fonction des candidatures en présence, le Conseil de Gouvernement décidera qui sera l'Inspecteur Général et qui sera l'Inspecteur Général adjoint. Leur nomination vaut pour 7 ans. Elle est renouvelable. Certains acteurs entendus ont exprimé favoriser la nomination d'un(e) magistrat(e) ou d'un(e) juriste à la fonction d'Inspecteur Général, opinion à laquelle la Commission juridique se rallie.

En ce qui concerne les enquêteurs policiers, le retour dans les services de police ne sera plus possible. Leur formation devra être améliorée. Ils devront notamment suivre une formation spécifique auprès de l'Ecole de police et auprès d'un autre service d'inspection. Une prime spéciale comparable à celle des inspecteurs de la PJ devra leur être accordée.

Pour les enquêteurs civils, la formation devra aussi être améliorée. Un stage obligatoire auprès d'un autre service d'inspection devra être suivi, aussi bien que des formations administratives et judiciaires à l'Ecole de police (avec un examen final). Ces enquêteurs civils auront finalement le statut d'officier de police judiciaire.

Le recrutement et les changements de carrière se feront par les voies habituelles de la fonction publique (à l'exception des interdictions de retour à la Police Grand-Ducale détaillées plus haut).

En ce qui concerne les audits et les études, seul le Ministre devra rester compétent pour les initier. La demande, par contre, pourra émaner d'un cercle plus large: procureur général d'Etat, Directeur général de la Police, autres Ministères, organismes et institutions.

Pour toutes les instructions disciplinaires passibles du Conseil de discipline, l'Inspection Générale de la Police devra obligatoirement et automatiquement faire l'enquête. L'Inspection Générale de la Police sera compétente pour toutes les carrières: officiers, inspecteurs, brigadiers et le personnel civil. Toute action disciplinaire sera communiquée à l'Inspection Générale de la Police. Si elle estime les faits passibles du Conseil de discipline, elle se saisit de l'enquête.

Les droits des agents de police visés par une enquête disciplinaire devront être améliorés notamment en ce qui concerne l'accès au dossier et dans le but de garantir le caractère contradictoire de la procédure.

Les mesures disciplinaires autres que celles passibles du Conseil de discipline resteront de la compétence de la hiérarchie policière.

L'Inspection Générale de la Police sera aussi à associer dès qu'une enquête judiciaire implique un membre de la police.

En cas de manquements au sein de l'Inspection Générale de la Police elle-même, le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire sera compétent.

La commission recommande finalement une modernisation du cadre légal fixé par la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique, loi qui concerne tant les forces policières que militaires. Ce texte de loi devrait être modifié pour tenir compte des évolutions intervenues depuis son entrée en vigueur tant au niveau légal qu'au niveau structurel.

Luxembourg, le 11 février 2009

*Le Rapporteur,*  
Félix BRAZ

*Le Président,*  
Patrick SANTER

