



# A V I S

sur

- **le 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'État;**
  - 2) **la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois;**
  - 3) **le livre I<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale**

et sur

- **le projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police**

Par dépêche du 26 août 2016, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, ce dernier a pour objet de mettre en œuvre la réforme de l'Inspection générale de la Police annoncée dans le programme gouvernemental publié en décembre 2013. Aux termes dudit programme, *"le contrôle de la police doit être indépendant"* et, *"pour une plus grande transparence dans les enquêtes, l'Inspection générale de la Police (IGP) sera réformée"*.

Pour réaliser ladite refonte visant donc à augmenter l'indépendance de l'IGP par rapport à la Police, le projet de loi sous avis prévoit différentes mesures.

Tout d'abord, l'IGP – dont l'organisation et le fonctionnement sont actuellement régis par la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police – sera instituée comme administration indépendante, dotée de sa propre loi organique et de son propre cadre du personnel. Si le texte rompt ainsi avec le système du personnel détaché auprès de l'IGP par la Police, les fonctionnaires du cadre policier de l'IGP seront pourtant recrutés parmi le personnel du cadre policier de la Police grand-ducale. Concernant toujours le personnel, tant policier que civil, le projet de loi consacre le *"principe du non-retour"*, en vertu duquel les agents de l'IGP ne pourront pas postuler pour un emploi auprès de la Police ou y retourner une fois qu'ils seront engagés par l'IGP.

Ensuite, de nouvelles fonctions et missions seront attribuées à l'IGP, dont:

- l'instruction dans le cadre des procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre des membres du cadre policier de la Police;
- la médiation, destinée à résoudre des différends entre les membres de la Police ou entre un citoyen et un membre de la Police, et
- une mission d'observatoire consistant à renseigner le ministre ayant la Police et l'IGP dans ses attributions de manière permanente sur le fonctionnement de la Police.

Le projet de loi apporte par ailleurs notamment plusieurs modifications aux niveaux de l'organisation et du fonctionnement internes de l'IGP.

Le projet de règlement grand-ducal annexé audit projet de loi vise, quant à lui, à préciser les modalités d'exercice de certaines des missions conférées à l'IGP.

Les deux textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

### **Projet de loi portant réforme de l'IGP**

#### **Remarque préliminaire**

À titre de remarque préliminaire, la Chambre tient à signaler que la fiche financière, devant obligatoirement accompagner – en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État – tout projet de loi dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, n'est pas annexée au dossier lui transmis, alors qu'elle l'est cependant à celui déposé à la Chambre des députés.

#### **Examen du texte**

##### **Ad article 4**

L'article 4 détermine les modalités d'exercice de la mission de contrôle de légalité revenant à l'IGP.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis fournit certaines précisions sur cette mission qui ne figurent cependant pas dans le texte même du projet.

Ainsi, le commentaire de l'article 4 prévoit par exemple que "*le contrôle de légalité se matérialise par la réalisation d'enquêtes administratives et d'enquêtes de contrôle*".

Bien que le projet de règlement grand-ducal annexé au projet de loi fournisse quelques précisions sur le contrôle de légalité, la Chambre estime que celles-ci ne sont pas suffisantes, surtout pour ce qui est des enquêtes de contrôle ainsi que du devoir de coopération auquel les policiers sont tenus envers l'IGP.

Elle est en effet d'avis que le devoir de coopération avec l'IGP, qui est censé s'appliquer dans le cadre des enquêtes administratives, devrait être défini plus clairement, notamment dans la mesure où le non-respect de ce devoir par un policier peut mener au prononcé d'une sanction disciplinaire à son égard. Dans ce contexte, la Chambre tient par ailleurs à relever que le fait qu'un policier soit tenu de coopérer dans le cadre d'un dossier dans lequel il est lui-même mis en cause risque de se heurter au droit de ne pas s'auto-incriminer consacré par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Quant aux modalités d'exercice des enquêtes de contrôle, le texte du projet de loi ne fournit aucune précision, alors que l'article 6 du projet de règlement grand-ducal se limite à énoncer que "*(...) l'IGP procède à des opérations de contrôle et de vérification qui se déroulent selon une procédure arrêtée par l'Inspecteur général de la Police après consultation du Directeur général de la Police*". Afin d'éviter des abus en la matière, la Chambre recommande de régler en détail les modalités relatives aux enquêtes de contrôle dans l'un des deux textes précités.

### **Ad article 7**

L'article 7, alinéa 3, dispose que "*les autorités judiciaires peuvent charger les membres de l'IGP ayant la qualité d'officier de police judiciaire d'enquêtes judiciaires portant sur des faits délictuels ou*

*criminels qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police et une ou plusieurs autres personnes agissant comme coauteurs ou complices".*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quels seront les pouvoirs de l'IGP dans les cas où les faits commis par un policier constitueraient une contravention, alors surtout que, en application des articles 2 et 4, l'IGP aura pour mission de constater tout manquement, c'est-à-dire tout fait individuel contraire aux lois ou règlements et commis par un membre de la Police dans ou en dehors de l'exercice de ses fonctions, et d'en rendre compte à l'autorité concernée.

### **Ad article 8**

L'article 8 du projet de loi confère à l'IGP le pouvoir de mener les instructions dans le cadre des procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre des agents de police de la Police grand-ducale.

La Chambre renvoie à ce sujet tout d'abord aux observations formulées dans son avis n° A-2863-C du 8 mars 2017 sur le projet de loi n° 7040 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale.

Ensuite, elle constate que l'alinéa 2 de l'article en question confère à l'IGP le droit de "*consulter le dossier personnel des policiers faisant l'objet d'une procédure disciplinaire*". Ce droit d'accès aux dossiers personnels n'est pourtant pas encadré par le texte sous avis.

Il revient à la Chambre que, par le passé, les règles applicables dans la fonction publique en matière de consultation du dossier personnel – notamment l'article 34 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ou encore les règles de la procédure administrative non contentieuse – n'ont pas toujours été respectées pour les agents de police.

Si la Chambre apprécie que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi précité n° 7040 précise que "*pour les questions relatives au contenu et à l'accès au dossier personnel (...), les dispositions du statut général seront désormais applicables*", elle de-

mande, dans un souci de sécurité juridique et d'égalité de traitement entre tous les fonctionnaires de l'État, d'opérer à l'article 8 du texte sous avis un renvoi exprès aux dispositions légales et réglementaires traitant du contenu et des conditions d'accès au dossier personnel des agents de l'État, y compris celles qui sont spécialement applicables en matière de discipline (par exemple l'article 54, paragraphe 5, du statut général, prévoyant la radiation d'office du dossier personnel des sanctions mineures si, dans les trois ans qui suivent la décision disciplinaire, le fonctionnaire n'a encouru aucune nouvelle sanction disciplinaire).

### **Ad article 9**

L'article 9 confie à l'IGP une mission de médiation qui n'existe pas sous la législation actuellement en vigueur.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie la création de cette nouvelle mission, qui doit permettre de résoudre de façon amiable certains conflits pouvant surgir entre un citoyen et un membre de la Police ou entre les membres de la Police eux-mêmes.

Il découle de l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, que l'IGP ne peut recourir à la médiation que lorsqu'elle estime que le différend lui soumis est fondé.

Selon le commentaire de la disposition en question, il y a lieu d'entendre "*par 'différend fondé' (...) le désaccord motivé et justifié résultant d'une différence d'opinion ou d'un conflit d'intérêt*" et l'IGP "*apprécie au cas par cas, selon les circonstances particulières de chaque espèce, si une médiation est utile et opportune*".

La Chambre est d'avis qu'il serait bien de fixer dans le texte même de la future loi certains critères permettant de déterminer un "*différend fondé*".

Le dernier alinéa de l'article 9 dispose que "*la procédure de médiation suspend toute procédure administrative ou disciplinaire fondée sur le différend*".

Le texte ne vise que la suspension d'une procédure qui est déjà engagée. Afin d'éviter qu'un administré ne soit privé de ses droits de recours, la Chambre suggère de prévoir également la suspension des délais de recours pour l'engagement d'une procédure administrative ou disciplinaire et de compléter l'alinéa susvisé comme suit:

*"La procédure de médiation suspend toute procédure administrative ou disciplinaire fondée sur le différend ainsi que les délais de recours pour toute procédure administrative ou disciplinaire non encore engagée en raison des faits ayant donné lieu à la médiation."*

### **Ad article 13**

L'article 13, première phrase, prévoit que le Directeur général de la Police doit fournir à l'IGP, sur demande de celle-ci, copie de toutes les pièces et informations qu'elle estime nécessaires à l'exécution de ses missions.

Aux termes de la deuxième phrase, *"les pièces et informations qui concernent une instruction préparatoire en cours ne peuvent toutefois être mises à la disposition de l'IGP qu'avec l'accord du magistrat compétent"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'instruction préparatoire n'est pas la seule procédure devant empêcher la communication de pièces ou informations à l'IGP. En effet, selon l'article 47 du Code d'instruction criminelle, la saisie de pièces dans le cadre d'une enquête préliminaire ne peut être effectuée qu'avec le consentement exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu.

Par ailleurs, il est évident que toute communication de pièces ou informations doit se faire dans le respect des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Par conséquent, la Chambre propose de compléter l'article 13 en y prévoyant, d'une part, que les dispositions légales et réglementaires en matière de protection des données à caractère personnel doivent être respectées, et, d'autre part, que les pièces et informations concernant une enquête préliminaire ne peuvent être mises à la

disposition de l'IGP qu'avec l'assentiment exprès de la personne concernée.

#### **Ad article 14**

L'article 14 se limite à énoncer que, pour l'exercice des missions de contrôle de légalité, de contrôle-qualité et d'observatoire, "*l'IGP a accès à tous les services de la Police*".

Le commentaire dudit article précise, quant à lui, qu'il "*est évident que l'IGP exercera ce droit avec discernement et veillera à ne pas perturber le bon fonctionnement du service*".

Afin de garantir que le bon fonctionnement des services de la Police ne soit pas perturbé, la Chambre estime que le texte du projet sous avis devrait déterminer les modalités d'accès à ces services, dont au moins la procédure à suivre par l'IGP.

#### **Ad article 16**

L'article 16 contient une liste de fichiers auxquels l'IGP a accès dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Cette disposition appelle deux observations d'ordre formel.

Tout d'abord, il faudra écrire au paragraphe (1), lettre c), "*l'article 321 du Code de la sécurité sociale*" (au lieu de "*Code des assurances sociales*").

Ensuite, le premier alinéa du paragraphe (2) devra, in fine, être complété comme suit:

*"(...) par les fonctionnaires et employés du cadre civil relevant du groupe de traitement ou d'indemnité A1."*

#### **Ad article 19**

La Chambre fait remarquer que la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État – citée au paragraphe (1), alinéa 2, de l'article 19 – a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée



en vigueur. Il y a donc lieu d'ajouter l'adjectif "*modifiée*" avant la date.

Concernant le paragraphe (2), la Chambre constate que celui-ci prévoit que le cadre du personnel de l'IGP peut être complété, entre autres, par "*des salariés de l'État*". Dans le cas où ces salariés seraient amenés à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale, elle demande qu'ils soient impérativement engagés sous le statut du fonctionnaire de l'État.

### **Ad article 20**

L'article 20 consacre le "*principe du non-retour*" en disposant que, "*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*".

La disposition en question n'interdit pas le retour de l'Inspecteur général de la Police vers la magistrature (possibilité qui est actuellement inscrite à l'article 2 de 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), bien que les motifs invoqués par le gouvernement pour justifier l'introduction du principe en question (accroissement de l'objectivité et de l'indépendance de l'IGP) soient tout autant valables pour prohiber un tel retour.

Ensuite, la Chambre relève que l'argument principal avancé à l'exposé des motifs pour justifier le "*principe du non-retour*" – à savoir que ce principe "*constitue un élément destiné à rendre tangible l'indépendance de l'IGP par rapport à la Police en ce qu'elle confèrera aux policiers qui ont rejoint l'IGP une indépendance d'esprit, ce qui contribuera à conférer une crédibilité accrue, notamment, aux travaux d'enquêtes (pour le citoyen, pour les autorités judiciaires, ...) effectués par l'IGP*" – n'est pas pertinent. En effet, cet argument est tout au plus fondé pour les missions d'enquête et d'instruction exercées par les agents de l'IGP. Au contraire, un changement d'administration vers la Police d'agents ayant acquis des expériences professionnelles en travaillant dans les futurs dé-

partements "*contrôles et audits*" et "*études et observatoire*" de l'IGP pourrait même s'avérer bénéfique pour les services de la Police.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre ne saurait donc marquer son accord avec le "*principe du non-retour*" tel qu'il est créé par le projet sous avis.

### **Ad article 23**

Au paragraphe (2) de l'article 23, il faudra à deux reprises écrire "*groupe de traitement **BI***" (à la place de "*groupe de traitement **B***").

Au paragraphe (7) – qui dispose que "*il est institué auprès du Ministre une commission de contrôle, désignée ci-après par 'commission de contrôle' (...)*" – il y a lieu de supprimer le bout de phrase superflu "*désignée ci-après par 'commission de contrôle'*".

### **Ad article 25**

L'article 25, paragraphe (2), prévoit l'attribution d'une "*indemnité non pensionnable d'un montant non imposable de vingt points indiciaires (...) 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'*" de l'IGP.

Selon le commentaire des articles, cette indemnité serait allouée aux agents concernés au même titre que celle accordée aux "*enquêteurs dans la Police*" en application de l'article 90 du projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale, disposition qui reprend en substance le texte de l'article 80 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

D'une part, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, en application des articles 9 et suivants du Code d'instruction criminelle, tout agent ou officier de police judiciaire a la qualité d'"*enquêteur*". S'y ajoute que, de manière générale, tous les agents de police sont constamment amenés à procéder à des enquêtes au sens large du terme dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

D'autre part, la Chambre constate que l'article 90 prémentionné prévoit l'attribution de l'indemnité en question à tous les "*membres du Service de police judiciaire ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, de l'Unité spéciale de la Police, ainsi (qu'aux) membres du cadre policier détachés au service de protection du Gouvernement*".

Contrairement à ce texte – qui s'applique à tous les agents des services de la Police y visés, y compris donc à ceux de la catégorie de traitement A – l'article 25, paragraphe (2), du projet de loi sous avis ne confère ladite indemnité qu'aux seuls agents de l'IGP relevant des catégories de traitement B et C, en excluant donc ceux de la catégorie de traitement A.

Étant donné que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent des explications sur la raison d'être de cette différence de traitement, la Chambre ne saurait par conséquent y marquer son accord. Si une indemnité est prévue pour les "*enquêteurs dans la Police*", elle doit effectivement être allouée à tous les agents ayant cette qualité, peu importe leur fonction ou la carrière dont ils relèvent.

### **Ad article 27**

Dans un souci de clarté, la phrase introductive figurant sous la lettre a) de l'article 27 est à compléter comme suit:

"a) **Au titre II, chapitre 1<sup>er</sup>**, l'intitulé de la section 10 est remplacé par la disposition suivante".

En effet, le chapitre 2 du titre I de la loi qu'il est proposé de modifier à l'article 27 comporte également une section 10.

### **Ad article 31**

L'article 31, qui prévoit un intitulé abrégé pour désigner la future loi sur l'IGP, figure dans une "*Section 2 – Dispositions transitoires*".

Étant donné que ledit article n'est toutefois pas une disposition transitoire, la Chambre propose de l'insérer dans une nouvelle "*Section 3 – Disposition finale*".

**Projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'IGP**

**Ad article 6**

L'article 6 du projet de règlement grand-ducal, qui se rapporte aux enquêtes de contrôle à effectuer par l'IGP, se limite à énoncer que "(...) *l'IGP procède à des opérations de contrôle et de vérification qui se déroulent selon une procédure arrêtée par l'Inspecteur général de la Police après consultation du Directeur général de la Police*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet aux observations formulées ci-avant quant à l'article 4 du projet de loi.

**Ad article 7**

La Chambre fait remarquer que le libellé de la première phrase de l'article 7 – disposant que "*les audits et études sont réalisés en vertu d'une lettre de mission et conformément à la lettre de mission des autorités compétentes*" – n'est pas très élégant.

Elle suggère par conséquent de conférer la teneur suivante à ladite phrase:

*"Les audits et études sont réalisés **conformément à une lettre de mission transmise à l'IGP par les** autorités compétentes."*

Ce n'est que sous la réserve des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 mai 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF