

A-2863-C/17-10



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi relative au statut disciplinaire du
personnel du cadre policier de la Police grand-ducale**

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 le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet de réformer et de moderniser le régime disciplinaire du personnel policier de la Police grand-ducale pour l'adapter aux diverses évolutions, notamment jurisprudentielles, qui sont intervenues depuis la mise en application de la législation actuellement en vigueur.

Pour ce faire, ledit projet prévoit de créer un régime disciplinaire spécifique pour la Police grand-ducale. Il propose ainsi d'abandonner le système actuel du régime disciplinaire unique pour la Police et l'Armée, tel que fixé par la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique. En effet, selon les auteurs du projet, un tel régime commun ne se justifie plus du fait que les deux corps de la Police et de l'Armée "*présentent des caractéristiques très différentes quant à leur façon d'agir*". Sur la base de cet argument, le Conseil d'État avait d'ailleurs critiqué le maintien de ce régime unique par le projet de loi n° 6379 ayant pour objet de réformer la discipline dans la force publique, projet qui a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés le 3 avril 2014.

Le texte sous avis contient certaines innovations par rapport à la législation actuellement en vigueur et par rapport au projet de loi n° 6379. Selon l'exposé des motifs, figurent notamment parmi les mesures projetées:

- le rapprochement du régime disciplinaire de la Police de celui prévu par le statut général des fonctionnaires de l'État;

- l'intervention de l'Inspection générale de la Police (IGP) dans la procédure disciplinaire;
- l'introduction d'une procédure disciplinaire unique (le régime actuel prévoyant en effet deux procédures distinctes en fonction du type de sanction à infliger), et
- l'adaptation des sanctions disciplinaires pouvant être prononcées, ceci dans un souci d'harmonisation avec les mesures prévues par le statut général, mais également afin de les rendre conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le projet de loi soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi aurait pour objet d'apporter certaines "*innovations majeures*" au régime disciplinaire de la Police actuellement applicable.

L'une de ces innovations consiste dans le remplacement du système des deux procédures disciplinaires distinctes, choisies selon la gravité de la sanction susceptible d'être prononcée, par une procédure unique.

Si la Chambre admet que cette mesure constitue effectivement une avancée louable en rompant avec la procédure disciplinaire prévue par la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique – qui est d'ailleurs largement critiquée et ne répond plus aux principes et garanties de la défense applicables de façon générale dans la fonction publique – elle regrette toutefois que le gouvernement ne soit pas allé plus loin, alors surtout qu'il affirme lui-même vouloir rapprocher autant que possible le régime disciplinaire de la Police de celui prévu par le statut général des fonctionnaires de l'État.

Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande par exemple pourquoi le Conseil de discipline institué par le projet de loi n'a pas les mêmes pouvoirs que celui prévu par la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Elle estime qu'il n'existe aujourd'hui guère d'argument objectif et convaincant justifiant la mise en place d'un régime disciplinaire policier distinct de celui institué par le statut général pour les autres fonctionnaires de l'État, d'autant plus que les garanties procédurales et les droits de la défense risquent d'être bafoués par un tel régime spécial. En effet, le statut des agents de police s'est incontestablement rapproché de celui du personnel des autres administrations et services de l'État depuis l'entrée en vigueur de la législation de 1979 en matière de discipline.

En somme, la Chambre est d'avis que l'affirmation selon laquelle le projet de loi aurait pour objectif de "*doter la Police d'un régime disciplinaire moderne*" ne correspond pas à la réalité. En effet, le texte n'abandonne que partiellement les principes du régime disciplinaire policier actuellement inscrits dans la loi afférente du 16 avril 1979, ce qui fait que le rapprochement de ce régime avec celui prévu par le statut général n'est donc pas réellement mis en œuvre de manière efficiente. Aussi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime-t-elle qu'avec le texte projeté, le gouvernement rate l'occasion de pourvoir la Police d'un véritable régime disciplinaire moderne et adapté aux exigences en matière de droits de la défense.

Ceci dit, la Chambre se prononce ci-après plus en détail sur les différentes mesures prévues par le projet de loi.

Examen des articles

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine le champ d'application de la future loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le personnel du cadre policier de l'IGP n'est pas visé par le régime disciplinaire institué par le projet de loi.

Si la volonté du gouvernement est de faire de l'IGP une administration indépendante, tel qu'il ressort de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi n° 7044 portant réforme de l'IGP, il n'en reste pas moins que cette administration comprendra du personnel issu du cadre policier de la Police qui, à ce titre, devrait partant être

soumis au régime disciplinaire y applicable. Dans ce sens, le texte sous avis risque donc de poser problème concernant le principe d'égalité de traitement.

Ad article 2

L'article 2 renvoie aux dispositions relatives aux devoirs et à la discipline qui sont prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et qui seront applicables au personnel du cadre policier de la Police, du moins pour partie. En effet, le même article énumère en outre bon nombre de dispositions qui ne s'appliqueront pas dans le cadre du régime disciplinaire de la Police.

Si la façon dont le texte de l'article en question est rédigé a l'avantage d'être précise et d'éviter ainsi toute insécurité juridique, la Chambre fait toutefois remarquer qu'elle ne facilite pas l'examen de la législation en la matière, dans la mesure où il faudra toujours procéder à la lecture commune d'une loi générale (statut général) et d'une loi spéciale (future loi relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier) pour déterminer les principes régissant les devoirs et la discipline du personnel policier.

Comme déjà évoqué ci-avant dans le cadre des remarques préliminaires, la Chambre s'interroge ensuite sur les raisons ayant amené le gouvernement à préserver un statut disciplinaire spécifique pour la Police, alors que, selon l'exposé des motifs accompagnant le texte sous avis, il entend pourtant rapprocher autant que possible le régime disciplinaire policier de celui du statut général des fonctionnaires de l'État.

En effet, il faut se poser la question légitime de savoir si le maintien d'un régime disciplinaire plus rigoureux est toujours justifié. Même s'il est vrai que la Police se distingue d'autres administrations et services de l'État du fait de la hiérarchie policière et des missions qu'elle exerce (maintenir l'ordre public, assurer la sécurité publique, etc.), la Chambre est d'avis que ces éléments ne peuvent servir d'arguments pour justifier le maintien d'un régime disciplinaire plus sévère voire plus impartial. Un régime qui est plus rigoureux n'est pas nécessairement plus efficace, bien au contraire.

Au vu de ces observations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande donc pourquoi le gouvernement n'a pas profité de l'occasion pour aligner vraiment le régime disciplinaire policier sur celui du statut général des fonctionnaires de l'État.

Ad articles 3 à 10

Les articles 3 à 10 figurent dans un chapitre 2 intitulé "*Principes de la discipline policière*". Ils déterminent les obligations et devoirs auxquels les agents de police sont tenus, notamment dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et dont le non-respect est susceptible d'être sanctionné sur le plan disciplinaire en application de l'article 12.

La Chambre se demande tout d'abord, compte tenu de la spécificité de la procédure disciplinaire instituée par le projet de loi et conformément au principe de la légalité des peines, si le futur texte ne devrait pas fournir plus de précisions quant aux diverses obligations et quant aux manquements pouvant entraîner une sanction disciplinaire. Le fait de prévoir pour chaque manquement la sanction qu'il comporte aurait en effet l'avantage de garantir une plus grande sécurité juridique dans la mesure où il serait possible pour l'agent de connaître à l'avance la peine pour son éventuel comportement fautif. De plus, une telle solution permettrait d'assurer une certaine uniformité des décisions en matière disciplinaire de la Police.

Dans ce contexte, la Chambre s'interroge par exemple sur la signification et la portée concrète de l'obligation imposée aux policiers par l'article 7, paragraphe (2), alinéa 2, qui dispose que "*des marques extérieures de respect sont dues entre policiers*", le commentaire des articles ne fournissant aucune précision à ce sujet.

De même, l'article 7, paragraphe (3), prévoit notamment que "*les policiers adoptent, dans l'exercice de leur fonction, une tenue vestimentaire et une apparence physique soignées, non provocantes et non excentriques*". Le commentaire de la disposition en question précise que "*cette obligation vise aussi bien la tenue vestimentaire que la coiffure, le port de bijoux ou encore l'exhibition de tatouages*". La Chambre fait remarquer que les critères précités de "*soigné*", "*non provocant*" et "*non excentrique*" ne sont pas plus

amplement définis dans le texte du projet et qu'ils peuvent dès lors donner lieu à une appréciation subjective.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'article 3, paragraphe (2), dernier alinéa, première phrase, prévoit qu'il "*est interdit (aux policiers) d'obéir à un ordre dont l'exécution constitue un crime ou un délit*". La Chambre se demande pourquoi le texte vise les seuls crimes et délits, alors que les policiers devraient refuser l'exécution de tout ordre constituant une infraction à la loi ou au moins un fait quelconque pénalement répréhensible (donc également une contravention). Elle recommande donc de modifier la disposition en question comme suit:

"Il est interdit d'obéir à un ordre dont l'exécution constitue une infraction."

Ad article 11

L'article 11 énumère les récompenses pouvant être conférées aux policiers.

Parmi ces récompenses figure notamment "*la citation à l'ordre*". Il revient à la Chambre qu'il existe plusieurs types de récompenses militaires portant la dénomination de "*citation*", dont par exemple la citation de la compagnie, la citation à l'ordre du jour et la citation à l'ordre du Corps.

Selon le commentaire des articles, la citation visée à l'article 11, paragraphe (1), lettre a), constitue une citation à l'ordre du Corps. Dans un souci de clarté, la Chambre propose donc d'écrire à ladite lettre a) "*la citation à l'ordre du Corps*".

Ad article 13

L'article 13 prévoit les différentes sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre d'un agent de police en cas de non-respect des devoirs et obligations lui incombant, ceci en reprenant presque mot pour mot la liste des sanctions inscrites à l'article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que la désignation de commissaires spéciaux ainsi que les mises à l'arrêt, actuellement prévues à l'article 19 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique, ne figurent plus parmi les peines pouvant être infligées au personnel de la Police.

Ad article 15

L'article 15, alinéa 1^{er}, dispose que *"le policier qui fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en application des dispositions du Code d'instruction criminelle ou d'une procédure disciplinaire et dont le maintien sur son lieu de travail est incompatible avec l'intérêt du service peut être muté dans un autre service de la Police pendant tout le cours de la procédure jusqu'à la décision définitive"*.

Selon le commentaire de la disposition en question, la mesure y énoncée vise *"à éloigner temporairement de son lieu de travail, voire de la Police, le fonctionnaire à l'égard duquel est engagée une procédure disciplinaire ou pénale"*, la loi ne prévoyant *"actuellement que la possibilité de suspendre le fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou disciplinaire"*. La Chambre relève que, en application de l'article 42 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, il est toutefois possible de déplacer ou de réaffecter ou, en d'autres termes, de muter un fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure d'insuffisance professionnelle. Si la Chambre comprend qu'il existe des situations dans lesquelles l'éloignement temporaire d'un agent de police de son service peut être nécessaire, elle se demande si la mesure conservatoire prévue à l'article 15 du projet de loi n'est pas superflue.

Cela dit, la Chambre fait remarquer qu'il ne devrait être recouru à ladite mesure conservatoire, consistant dans la mutation temporaire d'un agent de police qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, que lorsque le maintien de l'agent sur son poste de travail risquerait de porter atteinte aux droits et intérêts de cet agent ou d'entraver le bon déroulement de la procédure disciplinaire. En effet, ce n'est pas *"l'intérêt du service"* qui doit justifier le recours à une telle mesure conservatoire, mais l'intérêt de la procédure disciplinaire.

De plus, "*l'intérêt du service*" est une notion floue, laissant une large marge d'interprétation au Directeur général de la Police, qui, selon le texte sous avis, aura le pouvoir de prendre les décisions de mutation.

Concernant ce pouvoir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime en outre qu'il devrait être conféré au Conseil de discipline et non pas au Directeur général, ceci notamment dans un souci d'impartialité. En effet, selon le projet sous avis, le Conseil de discipline est notamment chargé de l'instruction disciplinaire des manquements d'un policier pouvant donner lieu au prononcé d'une sanction plus sévère qu'un avertissement, une réprimande ou une amende inférieure ou égale à un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base et il semble dès lors être l'autorité la mieux placée pour décider de la mutation d'un agent mis en cause. Le fait d'attribuer ledit pouvoir au Directeur général, qui peut statuer seul et de façon discrétionnaire sur la base de la notion large "*intérêt du service*", risque de mener à une décision subjective, voire arbitraire au préjudice d'un agent concerné.

S'y ajoute que le texte est muet quant à la possibilité de muter le Directeur général lui-même dans le cas où une procédure disciplinaire serait ouverte à l'encontre de celui-ci.

La Chambre tient par ailleurs à signaler qu'une décision de mutation qui serait prise arbitrairement sur le fondement du seul "*intérêt du service*" et au détriment des intérêts ou de la situation professionnelle d'un agent est susceptible d'être qualifiée de sanction disciplinaire cachée, alors surtout qu'elle peut, selon le commentaire des articles, entraîner une perte "*des indemnités destinées à compenser des contraintes spéciales liées à l'emploi dont (le policier) est temporairement désaffecté*". De même, une telle décision risque de se heurter au principe de la présomption d'innocence.

Au vu de toutes les observations qui précèdent et afin d'éviter des abus en la matière, la Chambre propose par conséquent d'adapter les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 15 de la façon suivante:

"Le policier qui fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en application des dispositions du Code d'instruction criminelle ou d'une procédure disciplinaire et dont le main-

... tien sur son lieu de travail est incompatible avec ~~l'intérêt du service~~ le bon déroulement de l'enquête, de l'instruction ou de la procédure disciplinaire peut être muté dans un autre service de la Police pendant tout le cours de la procédure jusqu'à la décision définitive.

La décision de mutation relève de la compétence du ~~Directeur général de la Police~~ Conseil de discipline et ne porte pas préjudice à l'affectation du policier. Le Conseil de discipline veille à motiver la décision de mutation en tenant compte des intérêts, des compétences et des aptitudes du policier à l'encontre duquel la décision est prise ainsi que des intérêts des services concernés."

Pour ce qui est du pouvoir décisionnel devant être attribué au Conseil de discipline, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-après quant aux articles 28 à 34.

Ad article 16

L'article 16 détermine, en reprenant certaines dispositions prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, les conditions sous lesquelles un agent, à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée, peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions.

Aux termes du paragraphe (1), alinéa 1^{er}, "le Ministre, sur proposition du Directeur général de la Police ou, au cours de l'instruction disciplinaire, sur proposition de l'Inspecteur général de la Police, peut suspendre de l'exercice de ses fonctions le policier qui fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en application des dispositions du Code d'instruction criminelle ou d'une procédure disciplinaire et dont le maintien au sein de la Police est incompatible avec l'intérêt du service ou risque de compromettre la procédure pénale ou disciplinaire".

Selon le commentaire des articles, ce texte diffère de celui de l'article 48 de la loi précitée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ainsi que de celui de l'article 20 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique, notamment dans la mesure où il permet de suspendre un agent de police avant l'engagement de poursuites judi-

ciaires ou administratives à son encontre. Toujours selon le commentaire, cette possibilité est prévue puisque le policier soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, mais contre lequel aucune enquête n'est encore ouverte par le Ministère public, "*risque de profiter de son accès à différentes banques de données et autres outils policiers et compromettre ainsi le bon déroulement de l'enquête voire obscurcir des preuves, sans parler du fait que le maintien en service d'un présumé malfaiteur risque d'ébranler gravement la confiance des citoyens dans les forces de l'ordre*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que ces arguments ne suffisent pas à eux seuls pour justifier une différence de traitement entre les agents de police et les autres fonctionnaires de l'État. Mis à part que le texte est donc contraire à l'égalité de traitement, il empiète en outre sur le principe de la présomption d'innocence, raisons pour lesquelles la Chambre ne saurait se déclarer d'accord avec la disposition prémentionnée.

De plus, cette dernière prévoit qu'un policier pourra être suspendu de l'exercice de ses fonctions lorsque son maintien au sein de la Police "*est incompatible avec l'intérêt du service*". À ce sujet, la Chambre renvoie aux développements ci-avant concernant l'article 15 du projet de loi.

Elle renvoie également à ces mêmes développements pour ce qui est de la compétence du Directeur général de la Police concernant la proposition de suspendre un agent de police (ou concernant la décision de suspension s'il y a péril en la demeure). En effet, tout comme le pouvoir de prendre une décision de mutation, la proposition ou la décision de suspension d'un agent par le Directeur général peut résulter d'une appréciation subjective. Par ailleurs, tout comme l'article 15, relatif à la mutation, l'article 16 est également muet quant à la possibilité de suspendre le Directeur général lui-même dans le cas où une procédure disciplinaire serait ouverte à son encontre.

Au vu des remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de conférer la teneur suivante aux alinéas 1^{er} et 3 du paragraphe (1) de l'article 16:

"(1) Le ministre, sur proposition du ~~Directeur général de la Police ou, au cours de l'instruction disciplinaire, sur proposition de l'Inspecteur général de la Police, Conseil de discipline, peut, dès le déclenchement des poursuites ou au cours de l'instruction disciplinaire, suspendre de l'exercice de ses fonctions le policier qui fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en application des dispositions du Code d'instruction criminelle ou d'une procédure disciplinaire et dont le maintien au sein de la Police est incompatible avec l'intérêt du service le bon déroulement de l'enquête ou de l'instruction ou risque de compromettre la procédure pénale ou disciplinaire.~~

(...)

S'il y a péril en la demeure, la suspension pourra être prononcée par le ~~Directeur général de la Police~~ Conseil de discipline sans respect des dispositions prévues à l'alinéa 2. ~~Cette décision devient caduque si elle n'est pas confirmée endéans la huitaine par le ministre.~~"

Concernant le pouvoir décisionnel devant être attribué au Conseil de discipline, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-dessous quant aux articles 28 à 34.

Le paragraphe (6) de l'article 16 prévoit que, dans certains cas de rétention de rémunération, "*il est réservé au Grand-Duc de disposer, en faveur du conjoint ou du partenaire et des enfants mineurs du policier jusqu'à concurrence de la moitié de la rémunération retenue*". Cette disposition reprend en effet celle de l'article 50, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, sauf que le pouvoir d'allouer à la famille du fonctionnaire mis en cause la moitié de la rémunération retenue revient, selon ce texte, au ministre de la fonction publique et non pas au Grand-Duc.

Si, avant l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique, ledit article 50, paragraphe 2, conférait ce pouvoir au Grand-Duc, il a été décidé dans le cadre des réformes "*de décharger (...) le Grand-Duc de cette tâche*" (document parlementaire n° 6457⁴).

Dans un souci de cohérence avec les dispositions du statut général, la Chambre propose donc d'adapter l'article 16, paragraphe (6), du projet de loi sous avis comme suit:

"(6) Dans les cas prévus aux paragraphes (4) et (5), il est réservé au ~~Grand-Duc~~ ministre de disposer, en faveur du conjoint ou du partenaire et des enfants mineurs du policier jusqu'à concurrence de la moitié de la rémunération retenue."

Ad article 20

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que l'article 20 prévoie, d'une part, que *"le policier ne peut se voir infliger une sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline"*, et, d'autre part, que *"le policier est renvoyé des fins de la poursuite dans les cas où le Conseil de discipline conclut qu'il n'a pas manqué à ses devoirs ou que l'application d'une sanction n'est pas indiquée"*.

Si, aux termes du commentaire de l'article en question, ces dispositions visent *"à renforcer les garanties des policiers faisant l'objet de poursuites disciplinaires"*, elles ne sauraient *"toutefois remettre en question le rôle consultatif du Conseil de discipline"*.

La Chambre regrette que le Conseil de discipline ne soit pas investi d'un pouvoir décisionnel et elle renvoie à ce sujet aux remarques formulées ci-après quant aux articles 28 à 34.

Ad article 22

L'article 22, alinéa 2, dispose que *"les sanctions disciplinaires dépassant le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base ne peuvent être infligées sans avis préalable du Conseil de discipline"*. La Chambre renvoie encore aux observations présentées ci-dessous concernant les articles 28 à 34.

Ad article 24

Selon l'article 24, alinéa 1^{er}, l'ouverture d'une procédure disciplinaire ainsi que la saisine de l'IGP, chargée de l'instruction disciplinaire, relèvent des attributions du Directeur général de la Police.

Aux termes de l'exposé des motifs et contrairement à la loi précitée fixant le statut général des fonctionnaires de l'État – qui prévoit que "*le ministre du ressort compétent au moment des faits*" saisit le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire – le gouvernement a "*jugé que la hiérarchie policière devrait garder le pouvoir de déclencher les procédures disciplinaires*" à l'encontre des agents de police.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le fait de conférer ce pouvoir exclusif au Directeur général est tout d'abord susceptible de poser problème quant au principe d'impartialité. En effet, il lui revient que, par le passé, ce principe n'a pas toujours été respecté dans la pratique.

Ensuite, le texte est muet quant aux conséquences d'un éventuel manquement commis par le Directeur général lui-même et pouvant donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Qui saisira en effet l'IGP dans un tel cas?

La Chambre estime que le texte devrait fournir des précisions afin de remédier à ces deux problèmes, notamment en prévoyant un autre moyen de saisine de l'IGP. L'IGP pourrait par exemple être saisie par le ministre du ressort dans le cas où celui-ci aurait connaissance de faits constituant un manquement susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire, ou l'IGP pourrait encore se saisir elle-même au cas où elle aurait connaissance de tels faits.

Dans un souci de garantir le respect des droits de la défense de l'agent mis en cause, la Chambre est d'avis que celui-ci devrait pouvoir prendre position quant aux faits qui lui sont reprochés, cela dès le moment qu'il est informé qu'une instruction disciplinaire est ouverte à son encontre. Elle propose par conséquent de compléter la première phrase du deuxième alinéa de l'article 24 de la façon suivante:

"L'Inspection générale de la Police informe le policier présumé fautif des faits qui lui sont reprochés, avec indication qu'une instruction disciplinaire est ouverte, ainsi que de la possibilité de prendre position dans les dix jours de la notification".

La dernière phrase du même alinéa 2 prévoit que l'information relative aux faits reprochés à un policier "*est valablement faite par lettre recommandée avec accusé de réception à l'adresse sous laquelle le concerné est inscrit au registre général des personnes physiques et morales ou à l'adresse qu'il a déclarée à l'administration comme sa résidence*". La Chambre se demande si le bout de phrase "*ou à l'adresse qu'il a déclarée à l'administration comme sa résidence*" ne peut pas être supprimé puisque l'adresse déclarée comme adresse de résidence est en principe celle inscrite au registre des personnes physiques et morales.

Ad article 27

L'article 27, alinéa 2, première phrase, prévoit, dès que l'instruction est terminée, que "*le policier peut, dans un délai de dix jours à compter de la notification (du dossier d'instruction) présenter ses observations et demander un complément d'instruction*".

Bien que le délai de dix jours soit le même que celui accordé à tout fonctionnaire de l'État en application de l'article 56, paragraphe 4, du statut général, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que ce délai risque d'être trop court pour permettre à l'agent mis en cause de prendre connaissance du dossier, de présenter ses observations et de demander un complément d'instruction, notamment si l'agent est en vacances au moment de la notification par exemple ou encore s'il entend mandater un avocat pour examiner le dossier et demander une instruction supplémentaire. La Chambre suggère par conséquent de remplacer le délai prévu à l'article 27, alinéa 2, par celui d'un mois et d'effectuer, à la première occasion qui se présente, la même adaptation à l'article 56, paragraphe 4, du statut général.

Aux termes de l'alinéa 3, "*l'Inspection générale transmet le dossier d'instruction avec ses conclusions et, s'il y a lieu, les observations du policier, au Directeur général de la Police (...)*".

La Chambre relève que l'emploi de l'expression "*s'il y a lieu*" laisse sous-entendre que l'IGP disposera d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de décider de l'opportunité de transmettre ou non au Directeur général les observations formulées par le policier. Or, selon le commentaire des articles, l'IGP transmet "*le dossier avec ses*

conclusions et les observations que le policier a éventuellement formulées" au Directeur général. Dans un souci de clarté, il faudrait donc écrire "l'Inspection générale transmet le dossier d'instruction avec ses conclusions et les éventuelles observations formulées par le policier au Directeur général de la Police (...)".

L'alinéa 3 prévoit en outre que le Directeur général, auquel l'IGP renvoie donc l'affaire lorsque l'instruction est terminée, décide des suites à réserver au dossier d'instruction. Ainsi, il pourra décider soit de classer l'affaire, soit d'infliger un avertissement, une réprimande ou une amende inférieure ou égale à un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base, soit encore de renvoyer l'affaire devant le Conseil de discipline "lorsqu'il estime que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à réprimer par une sanction plus sévère".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, selon la procédure disciplinaire prévue par le statut général, l'organe chargé de l'instruction statue lui-même sur les suites à réserver au dossier, sans passer par le chef d'administration de l'agent concerné. Ainsi, c'est le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire qui décide de classer l'affaire, de renvoyer celle-ci au ministre du ressort lorsqu'il estime qu'une sanction mineure doit être prononcée, ou encore de transmettre le dossier au Conseil de discipline.

En transposant, mutatis mutandis, cette procédure à celle du régime disciplinaire de la Police, l'IGP devrait donc prendre l'une des trois décisions prémentionnées au lieu de transmettre le dossier au Directeur général de la Police après l'instruction disciplinaire. Le fait d'attribuer le pouvoir de décision à l'IGP aurait en effet l'avantage de garantir l'impartialité et l'objectivité dans le cadre de la procédure disciplinaire. Le pouvoir du Directeur général devrait se limiter à ce stade au prononcé de l'une des trois sanctions mineures.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre recommande de conférer la teneur suivante à l'article 27, alinéa 3:

"L'Inspection générale transmet le dossier d'instruction avec ses conclusions et, s'il y a lieu, les observations du policier, au

*Directeur général de la Police qui **prend une des décisions suivantes**:*

*a) ~~il~~ **elle** classe l'affaire lorsqu'il résulte de l'instruction que le policier n'a pas manqué à ses devoirs ou ~~qu'il~~ **lorsqu'elle** estime que l'application d'une sanction n'est pas indiquée;*

*b) ~~il inflige~~ **elle transmet le dossier avec ses conclusions et les éventuelles observations formulées par le policier au Directeur général de la Police lorsqu'elle est d'avis que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à sanctionner par** un avertissement, une réprimande ou une amende inférieure ou égale à un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base;*

*c) ~~il~~ **elle** transmet le dossier au Conseil de discipline lorsqu'**elle** ~~il~~ estime que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à réprimer par une sanction plus sévère que celles mentionnées au point b). La décision de saisir le Conseil de discipline est notifiée à l'intéressé conformément aux modalités prévues à l'article 28."*

Comme dans le cadre de l'examen de l'article 24 ci-avant, la Chambre tient finalement à signaler que le texte sous avis ne traite pas le cas où le Directeur général lui-même serait soumis à une procédure menant au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Ad articles 28 à 34

Les articles 28 à 34 déterminent les conditions de forme et les modalités de notification des décisions en matière disciplinaire, la composition et le fonctionnement du Conseil de discipline ainsi que le déroulement de l'instruction menée par cet organe.

L'article 28 prévoit notamment que les décisions prises en matière disciplinaire peuvent être notifiées à l'agent mis en cause "par envoi par lettre recommandée avec accusé de réception à l'adresse sous laquelle le concerné est déclaré dans le registre général des personnes physiques et morales ou à l'adresse qu'il a déclarée à l'administration comme lieu de résidence". La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet à sa remarque formulée ci-avant concernant l'article 24.

Ensuite, la Chambre constate que, contrairement aux dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, le Conseil de discipline prévu par le projet de loi n'a pas de pouvoir de décision, mais qu'il est un simple organe consultatif.

En effet, en application des articles 29 et suivants du projet, le Conseil de discipline a pour missions d'instruire les manquements d'un policier pouvant donner lieu au prononcé d'une sanction plus sévère qu'un avertissement, une réprimande ou une amende inférieure ou égale à un cinquième d'une mensualité brute du traitement de base, et, par la suite, d'émettre un simple avis sur ces manquements, avis qui est transmis au ministre ayant la Police dans ses attributions. Il appartient ensuite au ministre, qui dispose d'un certain pouvoir d'appréciation, de décider de la sanction qui sera finalement prononcée.

Bien que l'article 20 précise que *"le policier ne peut se voir infliger une sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline"* et que *"le policier est renvoyé des fins de la poursuite dans les cas où le Conseil de discipline conclut qu'il n'a pas manqué à ses devoirs ou que l'application d'une sanction n'est pas indiquée"*, le projet de loi ne prévoit pas de disposition similaire à l'article 52 du statut général, aux termes duquel *"l'autorité de nomination est tenue d'appliquer la sanction disciplinaire conformément à la décision du Conseil de discipline"*.

La Chambre est d'avis que le Conseil de discipline devrait disposer d'un véritable pouvoir de décision, à l'instar de celui prévu par la loi précitée, et elle demande par conséquent d'adapter dans ce sens les dispositions de la future loi relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police. La Chambre estime en effet que les arguments ayant été avancés pour justifier l'attribution d'un pouvoir décisionnel, par une loi du 19 mai 2003, au Conseil de discipline prévu par le statut général sont également valables pour le Conseil visé par le texte sous avis. Ainsi, même s'il existe une hiérarchie spéciale au sein de la Police qui fait défaut dans la fonction publique de façon générale, il n'empêche qu'il est *"logique que l'organe qui prend la sanction en cas de manquement du fonctionnaire ne soit pas le supérieur hiérarchique, mais une autre autorité neutre et indépendante"* et que *"le manque d'indépendance et d'im-*

partialité d'un système disciplinaire qui en fait attribue le pouvoir décisionnel à l'une des parties engagées dans (la) procédure" est critiquable (projet de loi n° 4891 devenu la loi prémentionnée du 19 mai 2003: exposé des motifs, pages 42 et 43).

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la composition du Conseil de discipline n'est pas équilibrée. En effet, l'article 29, alinéa 1^{er} – qui s'inspire des dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique – prévoit que le Conseil comprendra cinq membres, dont quatre au moins relèveront de la carrière supérieure, le dernier étant un policier appartenant au même groupe de traitement que l'agent mis en cause (et qui peut donc ainsi également relever du cadre supérieur).

Cette composition peut par ailleurs poser problème quant à l'indépendance du Conseil, étant donné que le "*fonctionnaire du groupe de traitement A1 de l'administration gouvernementale*" peut relever du Ministère de tutelle de la Police et, en cette qualité, éventuellement déjà avoir accès à un dossier disciplinaire avant que celui-ci ne soit instruit par le Conseil de discipline. La même remarque vaut pour le "*policier relevant du groupe de traitement A1 de la Police*". S'y ajoute que le texte proposé n'exclut pas la possibilité que le supérieur hiérarchique d'un agent mis en cause siège au Conseil de discipline. Afin de remédier à ces problèmes, la Chambre recommande de préciser à l'article 29 que "*le fonctionnaire du groupe de traitement A1 de l'administration gouvernementale ne doit pas être affecté au Ministère du ressort duquel relève la Police grand-ducale*" et que "*les supérieurs hiérarchiques du policier mis en cause ne peuvent pas siéger au Conseil de discipline*".

Finalement, la Chambre constate que le Conseil de discipline ne comprend parmi ses membres aucun représentant du personnel policier, ce qu'elle ne saurait accepter. Afin de garantir l'indépendance et l'impartialité du Conseil en question, surtout dans le cas où un pouvoir décisionnel lui serait attribué, elle demande par conséquent de revoir la composition de celui-ci en s'inspirant des dispositions de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, selon lesquelles "*un représentant à désigner par la Chambre des fonctionnaires et employés publics*" siège au Conseil de discipline y prévu.

L'article 30 dispose, entre autres, que "*le Conseil de discipline procède immédiatement à l'instruction de l'affaire*" et que "*les trois jours précédant chaque audience, le policier et son défenseur ont le droit de prendre connaissance du dossier au secrétariat du Conseil de discipline et d'en obtenir copie*".

Même si le délai de trois jours est le même que celui accordé à tout fonctionnaire de l'État en application de l'article 68, alinéa 3, du statut général, la Chambre estime qu'il est trop court pour permettre à l'agent mis en cause de préparer utilement sa défense, surtout si le dossier relatif à son affaire est volumineux. Elle propose par conséquent de porter le délai prévu à l'article 30 à huit jours ouvrables et de procéder, à la première occasion qui se présente, à la même adaptation à l'article 68, alinéa 3, du statut général.

Ad articles 35 et 36

Les articles 35 et 36 déterminent les modalités de recours contre les décisions infligeant une sanction disciplinaire à un agent de police.

L'article 35 maintient la possibilité d'introduire un recours hiérarchique (devant le ministre ayant la Police dans ses attributions si la sanction émane du Directeur général et devant le gouvernement en conseil lorsqu'elle émane du ministre) contre les sanctions mineures, ce qui est à l'heure actuelle prévu par la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique. Le délai dans lequel le recours doit être déposé est cependant porté de trois jours à celui d'un mois à compter de la notification de la décision. L'article 36 prévoit, quant à lui, un recours en réformation qui peut être introduit devant le tribunal administratif contre les autres sanctions disciplinaires, recours qui est également déjà prévu par la loi précitée, sauf que le projet de loi sous avis propose de porter le délai pour intenter le recours de un mois à trois mois.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que le texte du projet de loi reprenne les délais de recours prévus par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Dans un souci de cohérence avec les dispositions de l'article 54 de cette loi et dans la mesure où elle plaide pour que le Conseil de dis-

cipline soit doté de pouvoirs décisionnels, la Chambre estime que ledit Conseil devrait être saisi des recours contre les sanctions mineures prononcées par le Directeur général de la Police ou le ministre du ressort.

Par ailleurs, dans tous les cas où un policier serait frappé d'une sanction prononcée sur la base d'une décision rendue par le Conseil de discipline – décision que le ministre devra respecter selon la Chambre – un recours devant le tribunal administratif, statuant comme juge du fond, devrait être possible.

Dans un souci d'égalité de traitement entre les policiers et les autres agents de l'État, la Chambre recommande d'adapter les articles 35 et 36 de la future loi dans le sens des observations présentées ci-avant et en s'inspirant des dispositions de l'article 54 de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

De plus, la Chambre estime qu'il serait utile de préciser expressément dans la future loi les conséquences de la réformation ou de l'annulation d'une décision infligeant une sanction disciplinaire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 79 du statut général (rétablissement des droits du fonctionnaire en cas d'annulation de la décision de sanction, dédommagement dans la mesure des pertes effectivement subies si la sanction a eu un effet sur le traitement, etc.).

Ad articles 37 à 40

Les articles 37 à 40 fixent les modalités relatives à l'exercice d'une action en révision d'une décision ayant prononcé une sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent de police, en reprenant pour l'essentiel la procédure prévue aux articles 75 à 78 de la loi précitée du 16 avril 1979.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à sa demande, formulée ci-dessus dans le cadre de l'examen des articles 28 à 34, de conférer un pouvoir de décision au Conseil de discipline.

Concernant les conséquences de la révision d'une décision de sanction disciplinaire, elle renvoie à l'observation présentée ci-avant au sujet des articles 35 et 36.

Quant à la forme, la Chambre propose de modifier le premier alinéa de l'article 39 comme suit:

*"Dans tous les cas, le Ministre est tenu de transmettre le dossier au Conseil de discipline qui procède conformément aux articles 30 à 33 ci-dessus et, sous réserve ~~de ce qui est dit~~ **des dérogations prévues** à l'article 2, aux articles 61 à 68 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État."*

Conclusion

Au vu du texte lui soumis pour avis et de toutes les observations afférentes présentées ci-avant, la Chambre estime que les ambitions du gouvernement de vouloir "*doter la Police d'un régime disciplinaire moderne*" ne seront pas atteintes.

En effet, même si les auteurs du projet de loi tentent de rapprocher le régime disciplinaire policier de celui du statut général, les dispositions proposées reprennent bon nombre de mesures actuellement inscrites dans la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est de la procédure disciplinaire qui, en pratique, risque de mener à certains problèmes, notamment concernant le respect des garanties d'impartialité, d'indépendance et d'objectivité des autorités et organes intervenant dans le cadre de la procédure, que ce soit au niveau de l'instruction disciplinaire, au niveau de la prise de décision de sanction ou encore au niveau des moyens de recours.

Ce n'est donc que sous la réserve expresse de toutes les remarques, propositions et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 mars 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF