

Projet de loi

sur 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^{er} du Code de la sécurité sociale**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 avril 2018)

Par dépêche du 14 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique qui ont été élaborés par le ministre de la Sécurité intérieure.

Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire et d'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements, d'un texte coordonné tenant compte des amendements apportés à la version telle que déposée en date du 31 août 2016 à travers le recours à des caractères qui mettent en évidence les modifications opérées, tant pour les dispositions nouvelles qui ont été ajoutées à cette version du projet que pour les passages qui en ont été supprimés, et d'un tableau de concordance des articles.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement sous examen modifie une série de définitions.

Concernant la définition prévue à l'article 2, point 1°, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur la nécessité d'assurer la cohérence des concepts et des champs d'application personnelle par rapport au projet de loi n° 7040 relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale et au projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale.

En ce qui concerne la détermination des missions, le Conseil d'État relève que l'article 3 omet de considérer les « enquêtes judiciaires » et les « instructions disciplinaires » faisant l'objet des sections 4 et 5. Or, ces missions ne peuvent pas purement et simplement être rattachées au contrôle du fonctionnement de la Police. Aussi, le Conseil d'État se demande-t-il s'il ne faut pas également considérer ces fonctions dans le cadre de la définition générale des missions de l'IGP.

Le Conseil d'État note encore que l'énumération des sections 1^{re} à 5, de même que leur intitulé, s'articulent mal avec la définition des missions consistant dans le contrôle des manquements individuels et des problèmes de fonctionnement de la Police grand-ducale en tant que telle. Le contrôle de légalité, visé aux articles 4 à 7, couvre les deux aspects de la mission de l'IGP résultant des articles 2 et 3. Le contrôle-qualité visé à l'article 8, de même que le rôle d'observatoire de la Police visé à l'article 9, relèvent de la mission de contrôle du fonctionnement de la Police. Les enquêtes judiciaires et les instructions disciplinaires, visées aux articles 10 et 11, ne peuvent, ainsi qu'il a déjà été expliqué, être rattachées à aucune de ces deux missions. Il en va de même des autres missions, objet de la section 6.

Dès lors, le Conseil État propose de faire l'économie de l'article 3. Dans le chapitre 2, les missions s'articuleraient en fonction des six sections qui sont énumérées.

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

L'amendement n° 5 modifie l'article 4 du projet de loi sous rubrique. Les modifications apportées par les points 1°, 3° et 4° n'appellent pas d'observation.

Aux points 2° et 5° de l'amendement, les auteurs suppriment les concepts d'« investigation » et de « vérification » auxquels l'IGP pourrait procéder et introduisent les notions de « enquêtes administratives » et « enquêtes de contrôle ». Le déroulement de ces deux types d'enquêtes est précisé aux articles 6 et 7. Les concepts en tant que tels ne sont toutefois pas définis dans la loi en projet. Le texte ne détermine pas davantage les hypothèses dans lesquelles il y a lieu à enquête administrative ou à enquête de contrôle. La différence est d'autant plus difficile à établir que les deux types d'enquêtes sont prévus dans la même section qui porte sur le contrôle de légalité. Si l'enquête administrative vise les manquements individuels, tandis que l'enquête de contrôle porte sur les activités, l'organisation et la gestion de la Police, il serait utile de le préciser. Quelle que soit la solution retenue par les auteurs quant au lien entre les deux types d'enquêtes et les deux missions fondamentales de l'IGP, le Conseil d'État estime qu'il est indispensable de définir d'abord les deux types d'enquêtes.

Amendement 6

L'amendement sous examen reformule l'article 5 du projet de loi qui prévoit une réclamation adressée à l'IGP par une personne physique ou

morale qui considère qu'un membre du cadre policier ou du cadre civil de la Police grand-ducale a commis un manquement ou qu'il existe un problème de fonctionnement de la Police grand-ducale. Le Conseil d'État insiste une nouvelle fois sur une cohérence des termes utilisés dans la loi en projet. Ainsi, la référence à un service qui n'a pas agi conformément aux lois et règlements n'est pas cohérente avec le concept de manquement individuel. Dans le texte proposé par les auteurs, il n'est pas question d'un manquement d'un service entier, mais uniquement d'un manquement individuel et d'un problème de fonctionnement de la Police grand-ducale en tant que telle. Si les auteurs entendent ajouter aux catégories du manquement individuel et du problème de fonctionnement, une troisième catégorie consistant dans le manquement collectif d'un service, il y a lieu de la définir et d'étendre les missions de l'IGP à une telle hypothèse. Le Conseil État, pour sa part, estime que le manquement doit toujours concerner un ou plusieurs membres individuels et que, pour un service entier, le terme approprié est celui du problème de fonctionnement. Les deux cas de figure peuvent d'ailleurs se présenter en même temps.

Selon le texte proposé, toute réclamation ne donne pas lieu à enquête administrative. Tel est le cas, si elle est manifestement infondée, insuffisamment précise ou encore n'a pas pour objet un manquement. Le Conseil État a des doutes sur ces restrictions. Déjà dans son avis du 16 janvier 2018, il avait posé, à propos de la procédure de médiation, la question de savoir si l'IGP a le droit de décider et, en vertu de quels critères, si un différend est fondé ou non. La question se pose dans des termes identiques en ce qui concerne le concept de réclamation manifestement infondée ou insuffisamment précise. Ne pas donner suite à une réclamation au motif qu'elle n'a pas pour objet un manquement revient purement et simplement à constater que l'acte individuel ou l'activité de la Police grand-ducale n'est pas contraire à la loi et cela sans avoir procédé à une enquête administrative. Le Conseil d'État relève que les règles de la procédure administrative non contentieuse sont applicables en la matière et que toute décision consistant à refuser l'ouverture d'une enquête administrative équivaut à un rejet de la réclamation qui est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif conformément aux règles du droit commun.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'omission de la procédure de médiation.

Amendement 7

L'amendement sous examen porte sur le déroulement de l'enquête administrative. Le Conseil d'État s'interroge sur les actes que l'IGP prend à l'issue de l'enquête. Le nouvel article 6 prévoit qu'elle informe le membre du cadre policier ou du cadre civil de la Police grand-ducale de la fin de l'enquête et du droit de prendre connaissance du dossier et d'en obtenir copie. Tant que l'enquête n'a pas été suivie d'une prise de position du directeur général de la Police, consistant soit dans une décision de ne pas engager des poursuites disciplinaires, soit dans la décision de le faire, l'enquête n'affecte pas directement la situation juridique de l'agent concerné. Aussi, le Conseil d'État a-t-il du mal à comprendre pour quelles raisons le membre du cadre policier ou du cadre civil de la Police grand-ducale visé serait en droit d'obtenir toutes les informations, alors que le

réclamant n'est informé du résultat de l'enquête que dans des termes très généraux. Sera-t-il plus amplement informé si le directeur général a décidé de ne pas donner suite à la réclamation à l'issue de l'enquête administrative ? Devra-t-il contester cette décision devant le juge pour obtenir accès au dossier ? Pour le Conseil d'État se pose un problème d'égalité de traitement devant la loi au sens de l'article 10bis de la Constitution et il réserve sa décision sur la dispense du second vote constitutionnel en attendant des explications sur le système envisagé. Le Conseil d'État ne comprend d'ailleurs pas la nécessité d'un régime particulier d'information du membre de la Police ; dès lors que des éléments de l'enquête sont pertinents pour sa carrière, ils devront être versés au dossier administratif qui est accessible à tout fonctionnaire.

Amendement 8

L'amendement sous examen introduit un nouvel article 7 qui détermine la procédure des enquêtes de contrôle. Le dispositif prévu n'appelle pas d'observation particulière.

Amendements 9 à 11

Sans observation.

Amendement 12

L'amendement n° 12 introduit, dans le projet de loi sous rubrique, un nouvel article 9 qui investit l'IGP d'une mission d'observatoire. Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation de cet article avec les missions définies à l'article 3, dans l'hypothèse dans laquelle cet article serait maintenu, qui portent uniquement sur le manquement individuel et sur des problèmes de fonctionnement. Dans la formulation retenue par les auteurs des amendements, la mission d'observatoire fait défaut. La référence, au point 2° du texte proposé, aux activités, à l'organisation et à la gestion de la Police grand-ducale met encore en relief les liens étroits entre cette mission d'observatoire et la mission du contrôle de fonctionnement. En fin de compte, la mission d'observatoire se limite à l'établissement d'un rapport comportant, à côté des constatations, des recommandations. Autant le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec l'établissement d'un tel rapport, autant il a des réserves par rapport à la consécration d'une mission de soi-disant observatoire.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

L'amendement sous examen modifie l'article 7 de la loi en projet dans sa version initiale qui devient le nouvel article 10 relatif aux enquêtes judiciaires. Les modifications apportées aux alinéas 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État ne comprend pas l'ajout des mots « dans lesquels sont impliqués un ou plusieurs membres de

la Police et une ou plusieurs autres personnes, sans qu'il n'y ait de lien entre eux ». Se référant à son avis du 16 janvier 2018 concernant l'article 7 du projet de loi initial, il comprend que les auteurs entendent répondre à la proposition que l'IGP puisse être chargée d'enquêter sur des faits susceptibles d'être qualifiés d'infraction impliquant un policier et une personne non issue du cadre policier, que ces personnes aient agi à titre de coauteurs, de complices ou qu'elles aient seulement été impliquées dans les mêmes faits. Le Conseil d'État propose d'étendre cette possibilité d'enquête aux faits connexes susceptibles d'être qualifiés d'infraction pénale. Il propose ainsi de faire abstraction des mots « sans qu'il n'y ait de lien entre eux ».

Amendements 15 à 18

Sans observation.

Amendements 19 et 20

Les amendements n^{os} 19 et 20 font suite aux observations du Conseil d'État dans son avis du 16 janvier 2018 relatif au projet de loi sous examen et dans son avis du même jour sur le projet de règlement grand-ducal concernant les pièces et informations à communiquer par le directeur général de la Police à l'IGP.

L'amendement n^o 20 modifie l'article 12 concernant les pièces et informations que le directeur général de la Police communique sans demande préalable à l'IGP, et qui devient l'article 13 du projet de loi. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification du concept de « définition stratégique de la Police » au nouvel article 13, point 1^o. En vertu de la loi en projet n^o 7045 sur la Police grand-ducale, celle-ci a des missions de police administrative et des missions de police judiciaire qui sont détaillées dans la loi. Certes, l'article 46 de la loi en projet n^o 7045 prévoit une direction centrale « stratégie et performance », à l'égard de laquelle le Conseil d'État s'était interrogé dans ses avis portant sur ledit projet de loi. Le Conseil d'État rappelle que, s'il y a lieu à définition d'une stratégie dans l'action de la Police, celle-ci est déterminée par le ministre ou la direction générale sous l'autorité du ministre. Au titre de la loi sous examen, l'IGP est investie d'un contrôle de légalité et d'un contrôle de qualité sur le fonctionnement de la Police. Ce contrôle ne saurait porter sur l'accomplissement des performances définies dans un plan stratégique. En conséquence, le Conseil d'État se prononce contre la transmission obligatoire à l'IGP de documents relatifs à une éventuelle stratégie dans l'action policière.

Amendements 21 à 23

Sans observation.

Amendement 24

L'amendement n^o 24 modifie l'article 18 du projet de loi sous examen pour répondre aux problèmes soulevés par une nomination du directeur de l'IGP par deux ministres. Les auteurs expliquent, dans le commentaire, s'être inspirés des formulations figurant dans le projet de loi n^o 7045 sur la Police grand-ducale. Le Conseil d'État constate qu'ils n'ont pas retenu la

suggestion, émise dans l'avis du 16 janvier 2018, quant à une implication du procureur général d'État dans la procédure de nomination.

Amendement 25

Selon le commentaire de l'amendement, l'alinéa 2 est destiné à répondre à des suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis du 16 janvier 2018 relatif au projet de loi sous examen. Le Conseil d'État propose de retenir le texte suivant :

« les membres de l'IGP qui ont procédé à une instruction disciplinaire ne peuvent être chargés d'une enquête judiciaire portant sur les mêmes faits ».

Amendements 26 à 29

Sans observation.

Amendement 30

L'amendement n° 30 modifie l'ancien article 23 du projet de loi, qui devient l'article 24 dans la version amendée.

Les changements apportés aux paragraphes 1^{er} à 6 n'appellent pas d'observation particulière.

En ce qui concerne le paragraphe 7, le Conseil d'État s'interroge sur la référence à une « carrière policière de l'IGP ». Il existe, conformément à l'article 20, un cadre policier et un cadre civil au niveau des fonctionnaires, et une carrière à l'intérieur de chaque cadre, mais pas de « carrière policière ».

Les modifications apportées aux paragraphes 8 et 9 n'appellent pas d'observation.

Les changements apportés au paragraphe 10 sont destinés à répondre à une opposition formelle émise par le Conseil d'État, fondée sur des motifs similaires à ceux invoqués à propos de l'article 83 du projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale. Au regard du nouveau libellé proposé, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise.

Les modifications apportées au paragraphe 11 n'appellent pas d'observation.

Amendement 31

Les modifications textuelles apportées à l'article 24 du projet de loi dans sa version initiale, qui devient le nouvel article 25, n'appellent pas d'observation.

La suppression de la référence à l'adoption d'un règlement grand-ducal fait suite aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis du 18 janvier 2018. L'opposition formelle, fondée sur la méconnaissance de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, peut être levée.

Amendement 32

Sans observation.

Amendement 33

L'amendement sous examen introduit dans le projet de loi un nouvel article 27 qui prévoit que l'inspecteur général, son adjoint et les membres du cadre policier de l'IGP peuvent solliciter auprès du ministre ayant la Justice dans ses attributions l'autorisation de porter une arme de service et des menottes.

D'après les auteurs de l'amendement, cette disposition s'impose en raison du fait que les membres du cadre policier de l'IGP ne vont plus relever de la loi modifiée du 28 juillet 1973 réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de ce dispositif, étant donné que les membres de l'IGP ne sont pas appelés à intervenir pour maintenir l'ordre public ou pour prévenir des infractions. La référence, dans le texte proposé, à la légitime défense vise des hypothèses très théoriques où les membres de l'IGP, investis de la qualité d'officier de police judiciaire, agissent dans le cadre d'une enquête préliminaire et se trouveraient agressés par des personnes faisant l'objet de l'enquête. Le Conseil d'État a encore du mal à imaginer que le directeur de l'IGP ou son adjoint interviennent sur le terrain pour mener des enquêtes préliminaires.

Amendements 34 et 35

Sans observation.

Amendement 36

Les modifications apportées à l'article 28 du projet de loi dans sa version initiale, qui devient le nouvel article 30, sont destinées à répondre à des critiques émises par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale. L'amendement sous avis s'inscrit dans la logique de l'amendement qui a été apporté audit projet de loi.

Amendement 37

L'amendement sous examen modifie l'article 29 du projet de loi dans sa version initiale, qui devient le nouvel article 31. L'objectif est d'étendre aux membres du cadre civil le droit des membres du cadre policier de la Police grand-ducale détachés à l'IGP d'opter soit pour une intégration dans le cadre policier de l'IGP, soit pour une réintégration dans le cadre d'origine.

Sur le fond, le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement qui réalise une égalité de traitement entre les deux catégories.

En ce qui concerne la terminologie, il attire l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale distingue entre « cadre policier » et « cadre civil », mais ne retient plus le concept de cadre administratif et technique.

Amendements 38 à 41

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 6

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'État propose d'écrire à l'article 5, alinéa 3, « infondée » au lieu de « non fondée ».

Amendement 12

Suite à l'amendement sous examen, il y a lieu d'insérer le nouveau numéro d'article pour lire « **Art. 9.** » et non pas « **Art. 6.** ».

Au point 1°, les lettres « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro de section, pour lire « sections 1^{re} et 2 ».

Amendement 14

Il convient d'écrire « Code de procédure pénale » et « Code de procédure militaire », c'est-à-dire avec, à chaque fois, une lettre initiale majuscule au mot « Code ».

Amendement 31

Il convient d'écrire, à la phrase introductive de l'amendement n° 31, « amendé » au lieu de « amandé ».

Amendement 34

Les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le chiffre romain pour lire « livre I^{er} ». Par ailleurs, il convient de lire « troisième phrase ».

Amendement 35

Il convient d'écrire les termes « titre » et « chapitre » avec des lettres initiales minuscules.

Texte coordonné

Le Conseil d'État demande de s'en tenir à la version initiale de la loi en projet, pour lire « Code de procédure militaire » avec une lettre « c » majuscule.

À l'article 16 devenant l'article 17, point 3°, le Conseil d'État constate une incohérence rédactionnelle entre les termes « Code de la sécurité sociale » tels que proposés à l'amendement 23 et ceux mentionnés au texte

coordonné accompagnant les amendements gouvernementaux du 14 février 2018 sous avis. Les termes « Code de la sécurité sociale » sont à rédiger avec une lettre « c » majuscule.

À l'article 24 devenant l'article 25, paragraphe 2, les termes « paragraphe 1^{er} » mentionnés à l'amendement 31, différent de ceux du texte coordonné précité, où les lettres « er » ne figurent pas en exposant derrière le numéro de paragraphe.

À l'article 29 devenant l'article 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, les termes « alinéas 1^{er} et 2 » mentionnés à l'amendement 37, différent de ceux du texte coordonné précité, où les lettres « er » ne figurent pas en exposant derrière le numéro d'alinéa.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 avril 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes