

Projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police ;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Sécurité intérieure et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Chapitre 1 – Dispositions générales

Art. 1^{er}. Le Directeur général de la Police transmet d'initiative à l'Inspecteur général de la Police :

- a) toute information relative à la politique générale qu'il suit en vue de préparer la Police aux différentes missions dont elle est investie ;
- b) toute proposition de disposition légale ou réglementaire relative aux missions, à l'organisation et au statut du personnel policier qu'il soumet au ministre ayant la Police dans ses attributions, ci-après désigné « Ministre »;
- c) toute prescription et note de service interne ;
- d) toute décision prise à l'issue de l'instruction disciplinaire par l'autorité compétente ;
- e) toute félicitation, décision de récompense et toute manifestation de reconnaissance adressée à la Police.

Art. 2. Le Ministre règle les modalités de collaboration et d'échange d'informations entre l'Inspection générale et la Police.

Chapitre 2 – Contrôle de légalité

Art. 3. Toute personne physique ou morale qui estime qu'un service ou un membre de la Police n'a pas agi conformément aux lois et règlements, peut introduire une réclamation ou dénonciation auprès de l'Inspection générale, ci-après désignée « IGP ».

Toute réclamation ou dénonciation au sens de l'alinéa 1^{er} introduite auprès de la Police est transmise sans retard et sans mesure d'investigation préalable à l'IGP.

Art. 4. (1) L'IGP décide des suites à réserver aux réclamations et dénonciations et en informe l'auteur de la réclamation ou dénonciation.

Elle peut prendre une des décisions suivantes :

- a) ouvrir une enquête administrative ;
- b) confier le traitement de la réclamation ou dénonciation à la Police ;
- c) ne pas donner suite.

(2) Dans le cas visé au paragraphe (1) sous b), le Directeur général de la Police transmet le résultat de ses investigations et ses conclusions sous forme de rapport à l'Inspecteur général qui se chargera de les communiquer, en termes généraux, à l'auteur de la réclamation ou dénonciation.

L'IGP pourra soulever des observations quant à la qualité et à l'objectivité des investigations menées par la Police et pourra même décider d'en revoir l'un ou l'autre aspect ou son ensemble. Les dispositions de l'article 5 sont alors applicables.

(3) La décision visée au paragraphe (1) sous c) peut être prise lorsque la réclamation ou dénonciation est manifestement non fondée ou insuffisamment précise ou n'a pas pour objet un manquement ou un problème de fonctionnement tels que définis à l'article 2 de la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police.

La décision de ne pas donner suite est motivée et communiquée à l'auteur de la réclamation ou dénonciation. Copie en est adressée au Ministre et au Directeur général de la Police.

Art. 5. (1) L'ouverture d'une enquête administrative est communiquée au Directeur général de la Police.

(2) Les membres de la Police sont tenus de donner suite à toute convocation écrite de l'IGP.

Toute personne entendue est informée du contexte dans lequel ses déclarations s'inscrivent.

Les déclarations sont actées et soumises pour signature à la personne entendue.

(3) L'IGP communique le résultat de l'enquête avec ses conclusions et, s'il y a lieu, ses recommandations sous forme de rapport au Directeur général de la Police.

Le Directeur général de la Police prend position et informe l'Inspection générale des suites qu'il entend y réserver.

L'IGP informe le membre de la Police qui est directement visé ou concerné par la dénonciation ou réclamation et qui a été entendu dans ce cadre de la fin de l'enquête et de son droit de prendre connaissance du dossier et d'en obtenir copie.

Le résultat de l'enquête est communiqué à l'auteur de la réclamation ou dénonciation en termes généraux.

Art. 6. En dehors des enquêtes administratives visées à l'article 5, 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.

Chapitre 3 – Contrôle-qualité

Art. 7. Les audits et études sont réalisés en vertu d'une lettre de mission et conformément à la lettre de mission des autorités compétentes. La lettre de mission spécifie notamment la nature de la mission, son objet et les aspects que le donneur d'ordre entend voir inclus dans le champ de la mission.

Art. 8. Le Directeur général de la Police informe l'IGP de tout changement qu'il se propose d'apporter en cours d'audit ou d'étude à l'organisation de la Police, aux procédures ou autres en rapport avec l'objet de la mission.

Art. 9. Le déroulement de la procédure d'audit est arrêté par l'Inspecteur général après consultation du Directeur général de la Police.

Art. 10. L'IGP assure le suivi des conclusions et recommandations qu'elle formule.

Chapitre 4 – Médiation

Art. 11. L'accord des parties à la médiation est consolidé par la rédaction d'un consentement écrit.

Art. 12. Après réception des consentements écrits, l'IGP convoque les parties par écrit. Elle peut, préalablement à une réunion commune, les rencontrer séparément, si elle l'estime nécessaire ou si une des parties en émet le souhait.

Art. 13. L'IGP n'impose pas de solution aux parties, mais les invite à se mettre d'accord sur une solution négociée et amiable du différend qui les oppose.

Art. 14. En cas d'issue favorable de la médiation, il est établi un accord de médiation daté et signé par les parties.

En cas d'issue défavorable, il est dressé un procès-verbal de non conciliation reprenant les positions respectives des parties au litige.

Le Directeur général de la Police reçoit communication de l'accord de médiation ou, à défaut d'accord, du procès-verbal de non-conciliation. Le résultat de la médiation est communiqué au Ministre.

Art. 15. Notre Ministre de la Sécurité intérieure est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police érige l'Inspection générale en une administration indépendante dotée d'un personnel propre et l'a investie de nouvelles missions.

Le présent projet de règlement grand-ducal vient préciser les modalités d'exercice des missions de contrôle-légalité et de contrôle-qualité ainsi que le déroulement de la procédure de médiation et détermine les informations que le Directeur général est tenu de communiquer de manière systématique à l'Inspection générale.

Pour les autres missions, l'Inspection générale agit conformément aux dispositions légales respectivement applicables. Ainsi, les enquêtes pénales sont menées selon les règles fixées par le Code d'instruction criminelle et les instructions disciplinaires se déroulent suivant la procédure fixée par la loi du jj.mm.aaaa relative au statut disciplinaire du personnel policier de la Police.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1 – Dispositions générales

Ad Article 1^{er}.

L'article 12 de la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police prévoit que l'Inspection générale reçoit communication, sans demande préalable, de la part du Directeur général de la Police de toutes les informations et pièces définies par règlement grand-ducal, qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Le présent article vient préciser quelles sont ces pièces et informations.

Les informations visées aux points a) et b) sont des informations que le Directeur général est déjà tenu de communiquer aujourd'hui sur base de l'article 77 de la loi du 31 mai 1999. Le point a) se rapporte à des informations telles que les prévisions de recrutement, les augmentations ou réductions des effectifs d'une unité, les plans de formation annuels, les prévisions budgétaires ou les plans d'action ou d'intervention.

Le point b) a trait à des propositions de réforme que le Directeur général de la Police soumettrait au Ministre.

Le point c) se rapporte à toutes les directives écrites qui sont émises au niveau de la Direction générale, d'une direction régionale ou d'une unité nationale.

Les points d) et e) visent les décisions de sanction et de récompense prises en vertu de la loi relative au statut disciplinaire du personnel policier de la Police grand-ducale ainsi que les manifestations de reconnaissance adressées à la Police.

Ad article 2.

Si le présent projet de règlement grand-ducal vise à consacrer certaines dispositions contenues dans l'instruction ministérielle de 2004 fixant d'une part le principe d'action, l'organisation et les attributions de l'Inspection générale de la Police et d'autre part le traitement des réclamations, des constatations de manquements et de félicitations, toutes les facettes de la collaboration entre l'IGP et la Police ne pourront y être envisagées. Pour des certains aspects de cette collaboration, il pourra être recouru à une nouvelle instruction ministérielle.

Chapitre 2 – Contrôle de légalité

Ad article 3.

L'article 3 a trait aux réclamations et dénonciations visant l'action ou le comportement de la Police ou de l'un de ses membres, qui sont adressées à l'Inspection générale ou à la Police.

Le traitement des réclamations et dénonciations fait partie intégrante du contrôle du fonctionnement de la Police dont il est une composante essentielle. L'alinéa 1^{er} ne vient dès lors pas attribuer à l'IGP une

mission qui s'ajouterait à celles définies par la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale.

Le citoyen qui est insatisfait du service de la Police aura toujours le choix entre s'adresser directement à la Police (alinéa 2) ou porter ses griefs devant l'Inspection générale (alinéa 1^{er}). Afin de permettre à l'IGP d'exercer pleinement et de manière effective sa mission de contrôle, il importe de veiller à ce qu'elle ait connaissance de toutes les réclamations et dénonciations visant la Police. C'est la raison pour laquelle le Directeur général de la Police est obligé de transmettre toutes les réclamations et dénonciations introduites auprès de son administration et de s'abstenir de prendre des mesures d'investigation tant que l'Inspecteur général n'a pas statué sur les suites à réserver à la réclamation ou dénonciation.

Ad article 4.

L'article 3, alinéa 2 vise à assurer que toutes les réclamations et dénonciations portant sur des manquements ou des problèmes de fonctionnement soient portés à la connaissance de l'Inspection générale de la Police.

Il appartient ensuite à l'Inspection générale de la Police de décider ses suites à y réserver.

L'article 4 envisage trois suites possibles, à savoir a) l'ouverture d'une enquête administrative par l'IGP, b) le traitement par la Police et c) le classement sans suite.

Toute personne qui a formulé une dénonciation ou réclamation auprès de la Police ou de l'IGP est informée que de la Police ou de l'Inspection générale prend en charge le traitement. Contrairement à la décision de classement sans suites, l'IGP n'a pas à informer l'auteur de la réclamation ou dénonciation des raisons qui l'amènent à en confier le traitement à la Police.

La décision de l'Inspecteur général quant au fait de savoir si son administration traite une réclamation ou une dénonciation ou s'il en confie le traitement à la Police devra être guidée par des critères objectifs. L'Inspection générale traitera des faits individuels portant sur des principes importants tels un abus de fonction ou des faits individuels répétitifs laissant augurer un problème de pratique professionnelle douteuse, elle sera peu encline à traiter elle-même des affaires portant sur un manquement individuel « pur » et confiera ce soin au contrôle interne de la Police.

En revanche, l'Inspection générale choisira de traiter elle-même des affaires au centre desquelles des déficiences dans la mise en œuvre d'une procédure semblent être perceptibles. Le but du contrôle de légalité n'est en effet pas de pointer du doigt un fonctionnaire ou une unité, mais de déterminer s'il y a eu effectivement manquement ou un problème de fonctionnement, le cas échéant d'essayer d'en cerner les raisons (un manque de formation, des prescriptions de service confuses, etc.) et de formuler éventuellement des conclusions et des recommandations destinées à y remédier dans le futur.

Il va sans dire que l'enquête administrative, qu'elle soit réalisée par l'Inspection générale ou par la Direction générale, doit offrir les mêmes qualités d'exécution et toutes les garanties d'objectivité, de neutralité et d'impartialité aux réclamants, aux policiers concernés et à l'opinion publique. C'est la raison pour laquelle il est prévu au paragraphe (2), alinéa 2 que l'IGP peut décider de revoir l'un ou l'autre aspect du dossier, ou le dossier dans son ensemble lorsqu'elle a des critiques par rapport à la

qualité ou l'objectivité des investigations menées par la Police. Lorsque l'IGP se saisit du dossier, elle est tenue de respecter les dispositions de l'article 5 relatif aux enquêtes administratives.

Le paragraphe (3) prévoit des cas de figure dans lesquels une réclamation ou dénonciation peut rester sans suites. Il en est ainsi lorsque la réclamation ou dénonciation est manifestement non fondée ou pas suffisamment précise pour permettre l'ouverture d'une enquête, ou qu'elle n'a pas pour objet un manquement ou un problème de fonctionnement tels que définis à l'article 2 de la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police.

L'alinéa 2 porte obligation à l'Inspection générale d'informer l'auteur de la réclamation ou dénonciation des raisons pour lesquelles sa réclamation ou dénonciation n'est pas traitée. Le Ministre et le Directeur général de la Police se voient transmettre une copie du courrier.

Ad article 5.

L'article 5 apporte des précisions sur le déroulement des enquêtes administratives.

Le paragraphe (1) ne suscite pas de commentaire particulier.

Le paragraphe (2) est relatif aux auditions menées par l'Inspection générale.

L'alinéa 1^{er} apporte des précisions en ce qui concerne le devoir de collaboration inscrit à l'article 4 de la loi du jj.mm.aaaa en indiquant que les membres de la Police doivent donner suite à toute convocation écrite de la part de l'IGP.

L'alinéa 2 vise à assurer que les déclarations soient faites en toute connaissance de cause. L'obligation d'information imposée en vertu l'article 5 porte sur les raisons de l'audition et du contexte dans lequel elle s'inscrit et s'applique tant à l'égard des membres de la Police qu'à l'égard des personnes extérieures au Corps de la Police.

L'alinéa 3 impose à l'IGP de consigner les déclarations par écrit et de les présenter à la signature de la personne entendue.

Le paragraphe (3) alinéa 1^{er} envisage la phase subséquente à la fin de l'enquête. Elle est marquée par la transmission du dossier d'enquête au Directeur général de la Police. L'IGP peut formuler des recommandations destinées à conseiller le Directeur général de la Police sur les mesures à prendre pour remédier au manquement constaté, respectivement éviter qu'un tel manquement ne se reproduise. Le Directeur général de la Police prend position par rapport aux conclusions et aux éventuelles recommandations de l'IGP et informe celle-ci des suites qu'il entend y réserver.

L'alinéa 3 du paragraphe (3) fait obligation à l'Inspection générale d'informer le ou les membres de la Police contre lesquels la réclamation ou dénonciation était dirigée de la fin de l'enquête et de la possibilité de prendre connaissance du dossier et d'en obtenir copie. La présente obligation ne vise pas le membre de la Police qui a été entendu en qualité de témoin et contre lequel aucun grief n'a été soulevé.

L'Inspection générale est par ailleurs tenue de communiquer les résultats de l'enquête, en termes généraux, à l'auteur de la réclamation ou dénonciation.

Ad article 6.

Le contrôle de légalité ne s'exerce pas uniquement à travers les enquêtes administratives décrites ci-avant, mais aussi par le biais d'opérations de contrôle et de vérification, notamment dans le domaine des rétentions et détentions policières.

Le présent article donne une assise réglementaire à ces opérations de contrôle et de vérification. L'Inspecteur général de la Police arrête la manière dont se déroulent ces opérations, qui peuvent être annoncées ou se faire de manière inopinée.

Dans la mesure où, tel que cela a été expliqué dans l'exposé des motifs du projet de loi, l'IGP a un pouvoir d'auto-saisine pour l'exercice de sa mission de contrôle-légalité, il est évident qu'elle assure également le suivi des conclusions et recommandations qu'elle formule dans le cadre de cette mission. Il n'a de ce fait pas paru nécessaire de prévoir une disposition afférente dans le présent texte.

Chapitre 3 – Contrôle-qualité

Ad article 7.

En vertu de l'article 5 de la loi du jj.mm.aaaa portant réforme de l'Inspection générale de la Police, le Ministre, le Ministre de la Justice ou le procureur général d'Etat peuvent charger l'IGP d'un audit ou d'une étude.

Le présent article décrit la manière dont l'Inspection générale est saisie. La saisine se fait par le biais d'un document, appelé « lettre de mission » qui est destiné à circonscrire la mission d'étude ou d'audit. Ce document confère une légitimité à l'action de l'IGP.

Ad article 8.

Dans le cadre des audits et études l'Inspection générale pose son regard sur une réalité stable. Sans vouloir interdire au Directeur général de prendre une initiative pendant toute la durée de la mission d'audit et d'étude, la présente disposition vise à assurer que l'IGP soit au moins mise au courant de changements en rapport avec l'objet de sa mission.

Ad article 9.

Les études et audits se déroulent généralement selon le schéma suivant:

- la phase « étude » comportant notamment l'analyse de la lettre de mission, la recherche de documentation, la fixation du planning ;
- la phase « terrain » au cours de laquelle sont vérifiées en détail les constatations faites lors de la phase de préparation ;
- la phase de conclusion ;

- l'établissement d'un plan d'action par le Directeur général de la Police ;
- la phase de suivi.

Les études ne répondent pas à la procédure de l'audit, mais se font suivant des méthodes de recherche en sciences humaines en garantissant le caractère scientifique et objectif.

Il a toutefois paru inopportun de figer la procédure d'étude et d'audit dans un règlement grand-ducal.

Ad article 10.

Après réception du rapport d'audit final, le Directeur général de la Police est tenu d'établir un plan d'action reprenant les recommandations qu'il fait siennes et qu'il est disposé à mettre en œuvre ainsi que le calendrier prévu pour la réalisation de ces mesures.

L'Inspection générale assure ensuite le suivi du plan d'action consistant à examiner le degré de la réalisation et, le cas échéant, à cerner les difficultés expliquant le défaut de transposition de certaines des mesures y prévues.

L'IGP n'assure toutefois pas seulement le suivi du plan d'action, mais le suivi de l'audit ou de l'étude dans son ensemble. Ce suivi doit être considéré comme étant partie intégrante de la mission confiée à l'IGP et n'est de ce fait pas soumis à une nouvelle saisine de la part de l'autorité compétente.

Chapitre 4 – Médiation

Ad article 11.

Cet article vise à formaliser par écrit l'accord des parties concernées de se soumettre à la procédure de médiation.

Ad article 12.

Cet article traite de l'entretien de médiation et ne suscite pas de commentaire particulier.

Ad article 13.

L'article 14 vient préciser le rôle de l'Inspection générale dans le cadre de la procédure de médiation.

Ad article 14.

Cet article règle la clôture de la procédure de médiation en envisageant les différentes issues possibles. Si les parties en cause acceptent la solution proposée par l'Inspection générale, celle-ci établit un accord de médiation qu'elle fait signer. Le refus de la solution proposée est constaté dans un procès-verbal reprenant les positions de chacune des parties.

Ad article 15.

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.