

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

Avis du Conseil d'État

(16 janvier 2018)

Par dépêche du 1^{er} septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure. Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière informant que le projet de règlement grand-ducal n'aura pas d'impact budgétaire prévisible.

Par dépêche du 17 mai 2017, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État.

Le projet de règlement sous examen indique comme base légale la loi en projet portant réforme de l'Inspection générale de la Police ¹(ci-après l'IGP). Ce projet de loi renvoie à un règlement grand-ducal à l'article 11 concernant les modalités d'exercice des missions visées à l'article 4 relatif au droit d'inspection de la Police dont est investie l'IGP, à l'article 5 relatif aux études et audits et à l'article 9 sur la procédure de médiation. Ce même projet de loi prévoit encore, à l'article 12, un règlement grand-ducal pour la définition des informations et pièces dont l'IGP reçoit communication pour l'accomplissement de ses missions.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de déterminer, en exécution de l'article 12 de la future loi portant réforme de l'IGP, les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions de l'IGP. Ces informations seront transmises à l'IGP par le directeur général de la Police. Le Conseil d'État renvoie à la proposition de texte qu'il a faite dans l'avis de ce jour concernant l'article 12 du projet de loi précité, à l'effet d'éviter que la disposition de l'article 12 puisse être comprise dans le sens qu'il appartiendrait au directeur général de la Police de déterminer les pièces nécessaires à l'exécution des missions de l'Inspection générale. Dans ce même objectif, le Conseil d'État insiste pour qu'il soit fait abstraction des termes « d'initiative » à la phrase introductive de l'énumération des informations visées.

¹ Projet de loi n° 7044 portant réforme de l'IGP 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.

En ce qui concerne les différentes informations visées à l'article 1^{er}, le Conseil d'État voudrait faire les observations suivantes.

Dans la logique du projet de règlement sous examen, autant que de la loi qui lui sert de base, il s'agit de déterminer les informations et pièces dont l'IGP doit recevoir communication. Le Conseil d'État considère qu'il n'est pas admissible que, par ce biais, soient déterminées des compétences du directeur général de la police qui ne trouvent pas leur base dans la loi en projet portant réforme de la Police grand-ducale². Le Conseil d'État relève ainsi que le point a) vise les informations relatives à la politique générale menée par le directeur général de la Police en vue de préparer la Police aux différentes missions. La loi en projet portant réforme de la Police grand-ducale ne fait pas état d'une telle mission du directeur général. On peut d'ailleurs s'interroger sur ce concept, alors qu'il appartient à toute administration d'exécuter les missions dont la loi l'investit sans devoir développer, à cet égard, une politique générale. Si les auteurs du projet de règlement grand-ducal visent l'activité de la direction centrale dite « stratégie et performance » sur les missions de laquelle le Conseil d'État s'est d'ailleurs interrogé dans son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale, il faut le préciser. Le Conseil d'État note encore que le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale, omet à l'article 47 tel qu'issu des amendements gouvernementaux du 20 septembre 2017, de définir les missions de cette direction centrale. Le Conseil d'État propose d'omettre le point a) ou de le formuler de manière qu'il puisse prendre appui sur la future loi portant réforme de la Police grand-ducale.

En ce qui concerne le point b), le Conseil d'État relève également que le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale ne prévoit pas expressément que le directeur général soumet au ministre des propositions de dispositions légales ou réglementaires. Si le projet de règlement sous examen oblige le directeur à communiquer ces informations à l'Inspection générale, il faudrait prévoir expressément dans la loi en projet la compétence d'adopter de telles propositions. Il est vrai que ce mécanisme de proposition existe dans toutes les administrations sans que cela ne soit expressément prévu. Le Conseil d'État propose dès lors d'omettre le point b). Si la volonté des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal était d'investir l'IGP du droit d'être consulté sur des projets de loi et des projets de règlement grand-ducal relatifs à la Police, il y aurait lieu de consacrer cette compétence dans la future loi portant réforme de l'IGP.

Dans un souci d'assurer une meilleure lisibilité au texte, le Conseil d'État propose de renvoyer, concernant l'information visée au point d), aux articles 17 et 28 du projet de loi n° 7040 relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, qui déterminent les autorités compétentes pour prendre les décisions visées.

Le Conseil État s'interroge encore sur le point e). Il note, d'abord, qu'aucune loi portant organisation d'une administration de l'État ne prévoit de félicitations, de décisions de récompense ou manifestations de reconnaissance adressées à un fonctionnaire. Il relève, ensuite, que, si un tel mécanisme devait être justifié pour la Police, à côté de l'attribution par le

² Doc. parl. n° 7045.

Grand-Duc de distinctions honorifiques pour des actes éminents, il y aurait lieu de le prévoir dans la loi en projet portant réforme de la Police grand-ducale et non par le biais d'un règlement d'application de la loi relative à l'IGP.

Article 2

Cette disposition est également à omettre pour être superflue. Le principe de la collaboration entre le ministre et une administration placée sous son autorité n'a pas à être consacré dans un règlement grand-ducal. Il en va de même pour les modalités de collaboration, d'autant plus que la disposition sous examen précise qu'il appartient au ministre de la régler.

Article 3

Cet article prévoit que les personnes physiques ou morales peuvent introduire une réclamation auprès de l'IGP si elles estiment qu'un membre ou service de la Police n'a pas agi conformément aux lois ou aux règlements.

L'article 11 du projet de loi n° 7044 portant réforme de l'IGP, qui prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les modalités d'exercice des missions de l'IGP, qui sont entre autres visées à l'article 4 du projet de loi, est censé fournir la base légale à l'article sous avis.

En vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet de loi n° 7044 précité, l'IGP veille à l'exécution des lois et règlements et rend compte à l'autorité compétente des manquements et problèmes de fonctionnement qui parviennent à sa connaissance. La disposition précitée ne précise pas les moyens par lesquels l'IGP prend connaissance d'éventuels manquements ou dysfonctionnements au sein de la Police. Comme le Conseil d'État l'a dit dans son avis de ce jour relatif au projet de loi n° 7044 précité, il ne suffit pas de prévoir la compétence pour l'IGP de procéder à une médiation. La compétence de médiation n'est que la conséquence de la compétence de l'IGP de recevoir des informations ou plaintes sur d'éventuels manquements ou dysfonctionnements. Le Conseil d'État renvoie aux considérations dans son avis de ce jour sur le projet de loi n° 7044 précité, relatives à l'article 9 portant sur la médiation. Le règlement grand-ducal peut uniquement organiser les modalités et procédures de cette médiation.

Le Conseil d'État rappelle encore que le terme de « dénonciation » aux alinéas 1^{er} et 2, a une portée différente du terme de « réclamation » dans la mesure où il porte sur des infractions qui ont été commises. Si la volonté des auteurs du projet de loi et du règlement grand-ducal est d'investir l'IGP du droit de recevoir des dénonciations d'infractions qui auraient été commises par les membres de la Police grand-ducale, il y a lieu de le prévoir expressément dans le projet de loi portant réforme de l'IGP. Ces dénonciations devraient faire l'objet de procès-verbaux à transmettre au procureur d'État et ne sauraient pas être traitées selon une procédure de médiation. Le Conseil d'État renvoie à cet égard encore à son avis de ce jour sur le projet de loi n° 7044 précité.

Article 4

En vertu de l'article 4, paragraphe 1^{er}, l'IGP décide des suites à réserver aux réclamations visées à l'article 3.

L'enquête administrative n'est pas définie par le projet de loi n° 7044 précité. Ce dernier fait allusion à l'enquête administrative dans le seul contexte de l'organisation de l'IGP prévue à l'article 18. Au regard de cet article, qui organise l'IGP en quatre départements, à savoir : le « département enquêtes administratives et judiciaires », le « département contrôle et audits », le département « études et observatoire » et le département « instructions disciplinaires », le Conseil d'État comprend que les enquêtes administratives se distinguent des instructions disciplinaires.

Dans la logique des considérations émises à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État considère encore qu'il est nécessaire de prévoir dans le projet de loi n° 7044 précité les suites que l'IGP peut réserver à une réclamation. Il renvoie à son avis de ce jour relatif audit projet de loi où il a considéré que les règles essentielles de ce régime de réclamation doivent figurer dans la loi. Le règlement ajoute sur tous ces points à la loi. En cas de litige, le dispositif réglementaire risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'article 4, paragraphe 1^{er}, point b), prévoit la possibilité de confier le traitement d'une réclamation à la Police, sans en préciser les conditions. Le Conseil d'État reviendra sur cette question à l'endroit de l'article 5.

Au regard du commentaire de l'article sous avis, seuls les manquements individuels pourront être confiés au contrôle interne de la Police. Ces manquements ne sauraient viser des faits « individuels portant sur des faits importants, tels un abus de fonction ou des faits individuels répétitifs laissant augurer un problème de pratique professionnelle douteuse » qui seront traités par l'IGP. Le Conseil d'État rappelle que si la « réclamation » porte sur une infraction qu'aurait commise un membre de la Police grand-ducale, le procureur d'État est seul compétent pour les suites. L'Inspection générale ne saurait dès lors confier, de sa propre initiative, l'enquête relative à une telle dénonciation à la Police.

D'une façon plus générale, le Conseil d'État s'interroge sur la portée des termes « traitement de la réclamation ». S'agit-il, pour l'IGP, de s'en remettre au directeur général pour les suites à réserver à une réclamation ou de le charger de mener une enquête interne ? Le directeur général de la Police pourra-t-il, à son tour, « ne pas donner suite » à la réclamation ou devra-t-il ordonner une enquête interne ? La référence à un rapport semble signifier qu'il devra procéder à une enquête. Qui prend la décision de ne pas donner suite à la réclamation après une telle enquête, le directeur général de la Police, quitte à devoir adresser un rapport à l'IGP, ou cette dernière, destinataire de la réclamation ? L'IGP pourra-t-elle uniquement « contester » le rapport et les conclusions, si elle a des doutes sur la qualité ou l'objectivité des investigations, ou également si elle ne partage pas les conclusions d'un rapport présenté à l'issue d'investigations qui en elles-mêmes étaient correctes ? Si l'IGP a des doutes sur la qualité et, plus grave, sur l'objectivité des investigations, en réalité des enquêteurs, il ne suffit d'ailleurs pas de revoir la réclamation, mais de constater des dysfonctionnements ou des violations des obligations professionnelles.

Le Conseil d'État rappelle que la mission première de l'IGP est de contrôler la Police. Le Conseil d'État ne saurait ainsi accepter une délégation de cette mission essentielle de l'organe de contrôle qu'est l'IGP vers l'administration objet de ce contrôle et cela d'autant plus que le texte proposé ne prévoit pas de critères pour déterminer quels faits ne sont pas suffisamment graves pour devoir être traités par l'IGP elle-même.

En résumé, le Conseil d'État considère que le dispositif organisant la répartition des compétences, des responsabilités et des rôles entre l'IGP et le directeur général la Police est à revoir en respectant les missions propres de l'IGP. S'agissant de dispositions essentielles, il ne suffit pas de les déterminer dans un règlement grand-ducal portant sur la procédure des réclamations, mais de les fixer dans la loi.

Article 5

Cet article organise l'enquête administrative dont il est question à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal.

À la lecture de l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal sous examen, combinée avec celle de l'article 24³ du projet de loi n° 7040 précité, relatif au statut disciplinaire du personnel cadre policier de la Police grand-ducale, il apparaît que l'enquête administrative peut déboucher sur l'ouverture d'une instruction disciplinaire. En effet, suite au résultat de l'enquête administrative qui est communiqué au directeur général de Police par l'IGP, le directeur pourra, en vertu de l'article 24 du projet de loi n° 7040 précité, faire procéder à une instruction disciplinaire.

Le Conseil d'État s'interroge, une nouvelle fois, sur l'articulation entre la loi en projet portant réforme de l'IGP, la loi en projet relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale et l'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous examen. La loi en projet portant réforme de l'IGP vise, expressément, à l'article 8, les instructions disciplinaires menées conformément à la loi en projet relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale. La loi en projet portant réforme de l'IGP ne contient toutefois aucune référence à une enquête administrative qui serait ouverte. Dans la logique de ses considérations précédentes, le Conseil d'État est d'avis qu'il y a lieu de consacrer, expressément, dans la loi en projet portant réforme de l'IGP la compétence de celle-ci de mener des enquêtes administratives.

Article 6

L'article 11 du projet de loi n° 7044 prévoit que les modalités d'exercice des missions de l'IGP, aux articles 4, 5 et 9, sont précisées par règlement grand-ducal. L'article 4 de cette loi en projet investit l'IGP d'une mission d'IGP et d'un droit d'investigation et de vérification. L'article sous avis, qui entend charger l'inspecteur général de la Police après consultation du directeur de la Police de l'élaboration des procédures qui concernent des opérations de vérification et de contrôle se déroulant en dehors des enquêtes administratives, se heurte ainsi à l'article 11 du projet de loi précité qui

³ Article 24 du projet de loi n° 7044 : « Lorsque des faits, faisant présumer que le policier a manqué à ses devoirs, sont à sa connaissance, le Directeur général de la Police saisit l'Inspecteur général de la Police qui fait procéder à une instruction disciplinaire ».

renvoie au règlement grand-ducal et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État insiste dès lors pour que les procédures visées soient définies et précisées dans le cadre du projet de règlement grand-ducal sous examen. Il ajoute que de telles procédures, élaborées par des autorités qui n'ont pas le pouvoir d'exécuter les lois, peuvent seulement s'appliquer dans le cadre interne des administrations en cause et que leur application doit être exclue à chaque fois que des personnes externes aux administrations sont impliquées.

Articles 7 et 8

Au regard de l'article 5 de la loi en projet portant réforme de l'IGP, ces articles sont superflus et à omettre.

Article 9

Le Conseil d'État relève que la disposition sous avis, qui prévoit que le déroulement de la procédure d'audit est arrêté par l'inspecteur général de la Police, après consultation du directeur général de la Police, n'est pas conforme à l'article 11 du projet de loi n° 7044. Cet article réserve en effet la précision des modalités d'exercice de la mission d'audit, visée à l'article 5 du même projet de loi au règlement grand-ducal. L'article sous avis risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 10

La mission visée étant inhérente à celles définies aux articles 3, 4 et 6 du projet de loi n° 7044 précité, le Conseil d'État considère que la disposition de l'article 10 est superflue et à omettre.

Articles 11 à 14

Le Conseil d'État rappelle qu'il y a lieu de prévoir dans le projet de loi portant réforme de l'IGP la saisine de réclamation et les suites de la procédure. Le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations relatives à la différence entre une réclamation et la dénonciation d'une infraction pénale. Une procédure de médiation ne saurait s'appliquer dans cette dernière hypothèse.

L'article 9 de la loi en projet portant réforme de l'IGP vise la procédure de médiation et l'accord des parties. Cette disposition légale peut servir de base aux mécanismes procéduraux prévus aux articles 11 à 14 sous examen.

Article 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les

paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Il convient d'écrire « directeur général » avec une lettre « d » minuscule.

Préambule

Le deuxième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

À l'instar du projet de loi servant de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, il est conseillé d'introduire la forme abrégée « Police » pour les termes « Police grand-ducale » et de n'employer plus que cette forme abrégée dans le corps du dispositif. Partant, le début de phrase de l'article 1^{er} se lira de la façon suivante :

« Le directeur général de la Police grand-ducale, ci-après dénommée « Police », transmet [...] ».

Article 4

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut lire :

« Dans le cas visé au paragraphe 1^{er}, lettre b) » (paragraphe 1^{er}, point 2, selon le Conseil d'État).

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut lire :

« La décision visée au paragraphe 1^{er}, lettre c) » (paragraphe 1^{er}, point 3, selon le Conseil d'État).

Article 14

À l'alinéa 2, il faut lier les termes « non » et « conciliation » par un trait d'union pour lire « non-conciliation ».

Article 15

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette

dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes