

Audit concernant l'organisation et le  
fonctionnement de la Police Grand-Ducale

Résumé du rapport final

## 0. TABLE DES MATIERES

---

<b>0. Table des matières.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Déroulement de l'audit .....</b>	<b>3</b>
1.1 Contexte.....	3
1.2 Méthodologie .....	4
<b>2. La Direction Générale de la Police .....</b>	<b>5</b>
2.1 L'organisation de la Direction Générale.....	5
2.2 Les attributions respectives du DG et des DG adjoints.....	7
2.3 Le processus décisionnel au sein de la Direction Générale .....	7
2.4 La communication interne.....	9
2.5 Le contrôle interne .....	11
<b>3. Les services régionaux de la Police .....</b>	<b>13</b>
3.1 L'organisation territoriale .....	13
3.2 Les structures en place dans chaque région .....	13
3.3 Les moyens des services régionaux .....	15
3.4 La collaboration entre services régionaux .....	16
3.5 La répartition des compétences entre les CI et les CP.....	18
3.6 L'accueil du public .....	19
<b>4. La mission de Police Judiciaire .....</b>	<b>20</b>
4.1 La définition de la politique judiciaire.....	20
4.2 La coordination de la mission de PJ aux niveaux régional et national .....	21
4.3 La Direction et le contrôle de la mission de Police Judiciaire.....	23
4.4 L'organisation et les missions respectives du SPJ et des SREC .....	24
4.5 L'adéquation des moyens en personnel à leurs missions et à leurs responsabilités .....	26
<b>5. La gestion et l'emploi des ressources humaines .....</b>	<b>27</b>
5.1 Les postes à responsabilités dans la Police .....	27
5.2 La répartition du personnel dans la Police.....	28
5.3 La mise en place d'une gestion stratégique des RH .....	30
<b>6. Aptitude au changement .....</b>	<b>33</b>
<b>7. Recommandations.....</b>	<b>34</b>
7.1 La Direction Générale de la Police.....	34
7.2 Les services régionaux de la Police.....	35
7.3 La mission de Police Judiciaire.....	37
7.4 La gestion et l'emploi des ressources humaines.....	38

# 1. DEROULEMENT DE L'AUDIT

---

## 1.1 CONTEXTE

---

L'audit s'est déroulé de novembre 2014 à mai 2015. La mission de MindForest a consisté à analyser le fonctionnement et l'organisation de la Police Grand-Ducale et à formuler des recommandations en vue d'une réforme.

La loi du 31 mai 1999, portant création d'un corps de Police Grand-Ducale et d'une Inspection Générale de la Police, a réformé en profondeur les services de la Police. Si les principes de régionalisation, d'intervention et de proximité ne sont pas contestés, certaines adaptations sont cependant nécessaires, compte tenu des évolutions de la société luxembourgeoise. Ainsi, suite à une étude réalisée en 2010, le précédent Gouvernement avait élaboré une proposition de réforme de la loi en 2012, ciblant principalement la réorganisation de la Direction Générale de la Police, les services régionaux et la mission de police judiciaire.

Cependant, avant de finaliser ces travaux de réforme, le nouveau Gouvernement a souhaité mener une analyse plus poussée de la situation actuelle de la Police Grand-Ducale à travers un audit externe. Cet état des lieux permettra ainsi aux pouvoirs politiques de prendre les décisions nécessaires pour renforcer l'efficacité et l'efficience de la Police, et améliorer la qualité de ses prestations au profit des autorités judiciaires et du citoyen.

Conformément aux modalités du cahier des charges transmis par le Ministère de la Sécurité Intérieure, l'audit comportait vingt points :

1. La Direction Générale de la Police
  - a) L'organisation de la Direction Générale
  - b) Les attributions respectives du Directeur Général et des Directeurs Généraux Adjointes
  - c) Le processus décisionnel au sein de la Direction Générale
  - d) La communication interne
  - e) Le contrôle interne
2. Les services régionaux de la Police
  - a) L'organisation territoriale (nombre de régions, rayon d'intervention, implantation des commissariats de proximité)
  - b) Les structures en place dans chaque région
  - c) Les moyens des services régionaux, autres que les services de recherche et d'enquête criminelles, par rapport à leur charge de travail et à l'étendue de leur territoire
  - d) La collaboration entre les services régionaux
  - e) La répartition des compétences entre les centres d'intervention et les commissariats de proximité
  - f) L'accueil du public

3. La mission de police judiciaire
  - a) La définition de la politique judiciaire
  - b) La coordination de la mission de police judiciaire aux niveaux régional et national
  - c) La Direction et le contrôle de la mission de police judiciaire
  - d) L'organisation et les missions respectives du service de Police Judiciaire et des services régionaux de Police Judiciaire
  - e) L'adéquation des moyens en personnel à leurs missions et à leurs responsabilités
4. La gestion et l'emploi des ressources humaines
  - a) Les postes à responsabilités dans la Police
  - b) Les critères d'attribution des postes à responsabilités
  - c) Les missions assurées par du personnel civil
  - d) L'emploi de personnel policier à des tâches non-policières

À ces éléments se sont ajoutés trois points :

1. L'aptitude au changement
2. La communication projet
3. La gestion de projet

## 1.2 METHODOLOGIE

---

Pour chacun des quatre grands points de l'audit, l'analyse s'est déroulée en trois étapes :

- État des lieux de l'existant :
  - o Analyse documentaire
  - o Entretiens semi-directifs subdivisés en huit thématiques :
    - Connaissance de l'interlocuteur ;
    - Fonctionnement global ;
    - Collaboration (interne et externe)
    - Gestion des ressources humaines ;
    - Conditions de travail ;
    - Communication (interne et externe) ;
    - Service au citoyen / accueil du public ;
    - Perception du changement.
  - o Observations terrain
  - o Questionnaire en ligne diffusé sur l'Intranet du 17 mars au 7 avril
- Évaluation quantitative et qualitative de l'organisation et de son aptitude au changement.
- Recommandations pour optimiser l'organisation de la Police Grand-Ducale, sur base des constats formulés lors de l'analyse.

## 2. LA DIRECTION GENERALE DE LA POLICE

---

### 2.1 L'ORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE

---

#### Les missions

- **Des missions investies de façon non homogène au sein de la Direction Générale** : les missions de la DG sont très étendues. Or les modes de pilotage en vigueur et le manque de ressources pointues (juristes, informaticiens, chefs de projet, etc.) ne permettent pas de réaliser de façon homogène l'entièreté de ces missions. L'absence d'objectifs clairement définis et le manque de vision stratégique, laisse les collaborateurs sans directives claires. Les investissements individuels, pourtant très forts, ne sont, de fait, pas toujours orientés dans un sens commun. Cela crée une certaine frustration parmi les collaborateurs.
- **Un manque d'initiatives pour améliorer le fonctionnement interne** : l'organisation de la Police Grand-Ducale est caractérisée par une forte division du travail et une grande emprise de la coordination hiérarchique. Ce fonctionnement laisse peu de place à la prise d'initiative des collaborateurs. S'agissant de l'amélioration du fonctionnement interne, celle-ci est fortement souhaitée par les collaborateurs. Nombre d'entre eux regrettent le manque de retours suite aux propositions d'idées d'amélioration ou encore du faible « droit à la parole » des jeunes collaborateurs. Enfin, il a été observé que l'exploitation des données chiffrées de l'activité de la PGD afin d'améliorer la qualité du service, n'est pas une pratique ancrée au sein de la culture interne.

#### Coordination et la répartition du travail

- **Des réseaux informels qui facilitent la réalisation des activités** : la division en différentes Directions repose sur le principe de spécialisation, qui définit la manière par laquelle les missions sont découpées au sein de l'organisation. Ces missions sont ancrées au sein des prescriptions de service accessibles à tout le personnel. Malgré ce support, il est constaté qu'il n'est pas toujours aisé de savoir qui fait quoi à l'intérieur des différents services. La connaissance des tâches de chacun, se fait notamment à travers des réseaux informels (clubs sportifs et autres), lors de rencontres en dehors du cadre du travail. Ces réseaux sont ensuite mobilisés dans l'exécution des activités au quotidien.
- **Une collaboration transversale entre Directions peu développée** : les tâches sont réparties de façon descendante et sont peu coordonnées de manière transversale. Outre cette répartition, la collaboration transversale est affaiblie par les difficultés interpersonnelles entre certaines Directions qui sont ancrées sur le plan structurel au sein de certains organigrammes. Or, cette collaboration transversale est souhaitée comme le constate le succès de la démarche autour du projet Leitbild. On remarque aussi que la culture du fonctionnement en mode projet

n'est pas suffisamment développée et que les façons de travailler ensemble ne sont pas inscrites dans le quotidien. De manière journalière, la transversalité est assurée sous forme d'une coordination entre chefs au cours des principales réunions et pour les gens du terrain, elle s'effectue par mobilisation du réseau personnel de chacun.

- **Une collaboration effective au sein des équipes qui n'est pas généralisée** : la volonté de collaborer avec ses collègues pour atteindre les objectifs communs du service existe mais n'est pas généralisée au sein des équipes de la Direction Générale. Cette collaboration peut-être influencée d'une part, en fonction du style managérial du responsable, la façon par laquelle il guide, soutient, écoute et donne du sens au travail de son équipe. Mais également, sa communication managériale à travers différents supports formels ou informels en fonction des messages à communiquer, permettant ainsi de contribuer à l'amélioration de la coordination des activités et de prendre du recul.
- **Développer la culture client interne** : chaque Direction, service se voit comme un prestataire au service de clients internes/externes de la PGD. L'accompagnement et le conseil au client, qui permettent de dépasser une vision en silo, ne sont pas des pratiques généralisées, engendrant ainsi des insatisfactions, voire de la « non qualité ».

#### L'organigramme de la Direction Générale

- **L'organigramme actuel de la Direction générale ne répond plus aux besoins** énoncés par les principaux acteurs de l'organisation. Les cloisonnements rendent difficiles la bonne réalisation de missions et projets toujours plus complexes car inter-reliant de nombreux acteurs.
- **Une informatique fragmentée** : l'informatique est répartie au sein de trois entités différentes (DBE, DI et SRI) au sein de la Direction Générale, travaillant chacune avec des consultants externes. La PJ, quant à elle s'est dotée également de compétences en informatique à travers son Service NTEC et des outils spécifiques y sont développés. Nous constatons que ce manque de vision et de structuration unique de l'informatique, permet à des services de développer en marge leurs propres outils (fichiers Excel, bases de données, logiciels spécifiques). La multiplication de ceux-ci engendrent une fragmentation des connaissances entre services et acteurs internes/externes, des coûts financiers et enfin, limite la création d'une informatique moderne et cohérente pour la Police Grand-Ducale. Les futurs enjeux de l'informatique sont non négligeables puisqu'il s'agit d'assurer la protection des données, le respect des cadres légaux, de garantir la continuité du service et d'assurer la sécurité.
- **Volet international** : il n'existe pas actuellement de coordination générale des activités relevant du domaine de l'international. La répartition des compétences entre de multiples parties prenantes, engendre des difficultés à évaluer tant la portée stratégique de la thématique

internationale, que les besoins en termes de compétences, de budget et de moyens informatiques.

- **Pilotage** : les dispositifs de pilotage actuels de la Police ont une portée limitée sans définition d'une stratégie claire, déclinée en objectifs pour chacun. Ce manque de vision établie engendre un éparpillement des efforts et des ressources, des prises de décision contradictoires, ce qui est dommageable dans un contexte de moyens limités à disposition. La DOME s'est montrée force de propositions pour améliorer le pilotage de la Police Grand-Ducale, sans être réellement suivie dans ses propositions.

## 2.2 LES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU DG ET DES DG ADJOINTS

- **Cadre légal des missions** : la loi du 31 mai 1999 stipule l'existence d'un Directeur Général, assisté de deux adjoints. En effet, dans le contexte de la fusion entre la Gendarmerie et la Police, la nomination d'une DG tricéphale visait à créer un équilibre dans la répartition des responsabilités et d'un point de vue culturel. Mais les commentaires relatifs à l'avant projet de loi, insérés dans la version du 2 avril 2014, argumentent en faveur de la suppression d'un poste de DG adjoint. Ni les missions exactes, ni les tâches du DG et des adjoints ne sont précisées dans la loi. Les DG adjoints sont amenés à remplacer le DG et à prendre des décisions en son absence. Ils le soutiennent et lui délivrent du conseil. Ces deux dernières attributions concernent également les chefs qui dirigent les cinq directions de la DG, dans leur domaine de compétence respectif.
- **Création prévue d'un Comité de Direction** : l'avant projet de loi vise à préciser les rôles de chaque Directeur et introduit la mise en place d'un Comité de Direction. Sa mission consiste à conseiller le DG, à définir la stratégie de la Police et à mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de sécurité intérieure. Le rôle de ce Comité s'inscrit donc dans une perspective essentiellement stratégique. Cependant, sa dimension active ou consultative n'est pas clairement affirmée. Par ailleurs, les commentaires relatifs à l'avant projet de loi, insérés dans la version du 2 avril 2014, cantonnent le Comité de Direction dans une posture plus consultative, limitant ainsi son poids.

## 2.3 LE PROCESSUS DECISIONNEL AU SEIN DE LA DIRECTION GENERALE

- **Notion de responsabilité** : certains agents de la DG déplorent une dilution des responsabilités, alors que d'autres affirment un besoin de prendre les leurs. Une définition claire de la notion de responsabilité est donc nécessaire. La plupart des personnes rencontrées la définissent comme le fait de remplir leurs missions et de prendre toutes les décisions possibles. Il convient donc de s'interroger sur la clarté des missions de chacun.
- **Respect des prescriptions de service** : elles spécifient ce que les agents doivent faire dans telle ou telle circonstance, et réduisent ainsi l'incertitude en délimitant les actions à mener pour un

phénomène particulier. Par conséquent, elles permettent d'accélérer les prises de décision tout en réduisant les risques. Mais ces prescriptions de service ne sont pas uniformes. Certaines incluent le périmètre décisionnel et précisent quel acteur décide quoi à quel stade, alors que d'autres laissent d'autres principes (chaîne de commandement, expérience, etc.) réguler l'activité décisionnelle.

- **Dialectique commandement / obéissance** : inscrite dans la charte des valeurs de la Police, elle implique que celui qui détient l'autorité prend des décisions (donne des ordres), que ses subordonnés exécutent. L'autorité confère une légitimité aux décisions prises par les chefs. Néanmoins, elle est mise à mal dans certains services qui souhaiteraient s'orienter vers plus de responsabilisation. L'autorité est notamment remise en question lorsque la relation de confiance entre le chef et son équipe est mal établie, ce qui entraîne des dysfonctionnements, des conflits et même des sanctions.
- **Manque de transparence des critères décisionnels** : les critères décisionnels sont la plupart du temps non formalisés et donc acquis par l'expérience. L'absence de critères de décision clairs engendre une prise de risque pour l'acteur en position de décider. Le risque est d'autant plus important dans une organisation où le droit à l'erreur n'est pas accepté/valorisé. Concrètement, les témoignages montrent qu'il ne suffit pas qu'un critère décisionnel soit énoncé pour être mobilisé, il doit en effet être non transgressé. En effet, les exceptions viennent fragiliser la règle et la vident progressivement de sens. Un critère décisionnel n'est valable que s'il est mis en pratique.
- **Manque de disponibilité de l'information** : une prise de décision de qualité requiert une communication transparente. Chacun doit donc disposer des informations directement utiles à ses décisions. Cela implique une disponibilité du chef et une volonté de prendre le temps de communiquer les informations. Certains agents estiment que la centralisation de la décision sert à économiser sur le temps de transmission et de traitement de l'information. D'autres attribuent plutôt le manque de communication à une rétention d'informations. Le manque d'outils et leur utilisation partielle renforcent ce sentiment d'information indisponible. Enfin, tous les chefs ne possèdent pas les compétences communicationnelles nécessaires.
- **Expérience et compétence individuelle** : le développement des expertises métiers et leur diversité au sein des Directions renforcent le pouvoir du middle-management dans la prise de décision. Cette expérience leur permet également d'avoir la main sur la coordination de leur équipe, sans un contrôle spécifique renforcé du Directeur. Cependant, la reconnaissance de cette expérience métier au niveau de la prise de décision est différenciée selon le statut et l'âge du personnel.
- **Personnalité et leadership** : au sein des services, le responsable dispose d'une grande autonomie sur la manière dont il prend les décisions concernant l'organisation de ses activités. Globalement, les agents valident ce fonctionnement, car ils disposent d'une expertise métier pointue, mais ne se sentent pas assez soutenus par la Direction. Concrètement, certains chefs développent un leadership très directif et prennent les décisions seuls. Ce mode a un impact sur la collaboration au sein de l'équipe et peut être une source de conflits. Mais la majorité opte pour un leadership plus



participatif, qui implique les agents dans la prise de décision et les incite aussi à participer à la réalisation des objectifs les concernant.

## 2.4 LA COMMUNICATION INTERNE

---

- **Manque de réel concept/stratégie de communication interne** : le développement d'un concept structuré et formalisé est un défi que la Police doit relever pour que sa communication interne soit au service de sa stratégie globale. La transparence et l'accessibilité des informations, qui ont un impact direct sur la réalisation des missions des agents, sont des points à améliorer en priorité. De plus, la communication des chefs dépend grandement de leur aptitude à discuter avec les agents et à adapter les messages transmis. Notons qu'une organisation qui communique peu est beaucoup plus fragile face à la rumeur.
- **Communication descendante** : il n'existe pas de ligne directrice commune en matière de communication descendante de l'encadrement managérial à son personnel. Chaque responsable choisit ses propres outils en fonction du message qu'il doit véhiculer, via principalement le courrier électronique (=demande officielle), la communication informelle verbale (=explication approfondie d'une tâche ou d'une demande), et enfin, la réunion d'équipe. Cette dernière n'est pas généralisée au sein de la Police Grand-Ducale, or elle permet de clarifier les activités avec l'équipe et de vérifier leur état d'avancement. On constate également que le feed-back est une pratique peu répandue, cependant même si les collaborateurs ont besoin d'être autonomes, ils souhaitent être évalués pour être valorisés en cas de réussite et soutenus en cas d'échecs. Globalement au sein de la Police, les collaborateurs sont uniquement informés des sujets les concernant, ce qui les empêche d'avoir une vue globale sur l'activité.
- **Communication ascendante** : la prise en compte des informations communiquées par les collaborateurs à leur hiérarchie n'est pas optimale, selon le destinataire. Il n'y a pas de cadre défini, le personnel juge l'outil de communication qu'il va utiliser en fonction du contenu du message et de son degré d'urgence. De manière générale, lorsqu'il s'agit d'un éclaircissement sur une tâche spécifique, la communication informelle verbale est privilégiée. Tandis que la voie écrite est favorisée quand cela concerne une composante de l'organisation ou les relations professionnelles, essentiellement à l'attention d'un membre de la direction. Or, il est observé qu'il n'existe pas de réponse systématique aux demandes officielles au sein de la Police Grand-Ducale, engendrant un découragement de certains expéditeurs.
- **Communication transversale** : les outils principaux utilisés dans les échanges entre les différentes parties prenantes internes au sein de la Police Grand-Ducale sont d'une part, l'Intranet pour le partage des connaissances sur l'actualité. Et d'autre part, la communication informelle verbale qui permet à chacun de se constituer un réseau afin d'obtenir des informations en dehors des canaux officiels. On constate que ces pratiques de communication transversale ne sont pas encadrées, ce

qui pourrait engendrer une amplification et une déformation de certaines informations à cause de leur non gestion.

- **Supports de communication interne** (par ordre d'utilisation)

Parmi les 8 supports de communication interne présents au sein de la Police Grand-Ducale, l'Intranet est le plus utilisé pour s'informer sur l'actualité, ensuite les notes de service puis la communication informelle avec ses collègues.

Supports	Forces	Faiblesses
<b>Intranet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contenus variés</li> <li>✓ Informations professionnelles et extra-professionnelles</li> <li>✓ Multilingue</li> <li>✓ Très largement utilisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Moteur de recherche non optimal</li> <li>✓ Structure non optimale</li> <li>✓ Accès difficile à certaines informations</li> </ul>
<b>Prescriptions et notes de service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Information sur les décisions de la Direction concernant les procédures de travail ou les effectifs</li> <li>✓ Communication par la Direction à tous les agents par e-mail, ou en version papier par le supérieur hiérarchique</li> <li>✓ Archivage sur l'Intranet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contenu pas toujours explicite</li> <li>✓ Pas toujours adaptées à la réalité quotidienne des missions</li> <li>✓ Nombre très important, donc manque de temps pour toutes les lire</li> <li>✓ Limitation de l'autonomie dans le travail du fait des nombreuses procédures</li> </ul>
<b>Communication informelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Expression libre</li> <li>✓ Canal très utilisé entre collègues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pourrait être encore plus favorisée par les chefs (activités de cohésion)</li> <li>✓ Non encadrement donc risque de propagation de rumeurs</li> </ul>
<b>E-mail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Communication officielle et non-officielle</li> <li>✓ Laisse une trace écrite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aucune spécification claire concernant son utilisation et son statut</li> </ul>
<b>Réunion d'équipe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Caractère formel ou informel</li> <li>✓ Transmission directe qui évite les rumeurs</li> <li>✓ Échanges et discussions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Manque d'uniformité</li> <li>✓ Transmission d'informations limitée au nombre de participants</li> </ul>
<b>Courrier interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Confidentialité et sécurité des données</li> <li>✓ Permet la signature de différents responsables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Longs délais de transmission</li> </ul>
<b>Téléphone</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Clarifie une demande rapidement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ /</li> </ul>
<b>Journal interne Pol Info</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Renforce le sentiment d'appartenance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plus édité depuis deux ans</li> <li>✓ Informations rapidement dépassées</li> </ul>

- **Service Communication et Presse** : il est le point central en matière de communication interne et externe au sein de la Police Grand-Ducale. Cependant, son utilité a tendance à être remise en cause du fait d'un manque de visibilité de ses missions au sein de l'organisation. Les tâches sont très diversifiées et réalisées par une équipe autonome dans laquelle chacun a développé sa propre expertise. Les activités dépendent des demandes internes et sont principalement coordonnées dans le cadre de la réunion d'équipe. Cependant, nous remarquons que ces acteurs ne sont pas prédestinés à de telles fonctions au départ, la moitié étant des policiers, ils ont donc besoin d'une formation continue dans ce domaine pour acquérir un langage et des techniques adaptées en fonction de l'évolution des besoins internes.

- **Culture d'entreprise de la Police Grand-Ducale** : il n'y a pas d'identité commune forte au sein de la PGD, elle est confrontée à de nombreuses micro-communautés (gendarmes / policiers, policiers / civils, anciens / jeunes). Chacune avec ses propres souhaits au niveau du fonctionnement de l'organisation et de la valorisation du personnel. Or, nous constatons que cette volonté d'avoir une seule culture est souhaitée au travers notamment de la charte des valeurs de la Police qui prône l'esprit d'équipe, la collégialité, la solidarité, le respect et la confiance mutuelle. Cependant, l'analyse des différentes valeurs reflète les difficultés à les transposer sur le terrain et dans les pratiques.

## 2.5 LE CONTROLE INTERNE

---

- **Contrôle interne en général** : globalement, la notion n'est pas maîtrisée par les personnes rencontrées. Le middle-management le considère surtout comme le contrôle des tâches effectuées par l'équipe, mais ne perçoit pas toujours les enjeux liés à la maîtrise et l'efficacité des activités, à l'utilisation efficiente des ressources et à la capacité à prendre en compte les risques opérationnels et financiers. La tendance générale est qu'il n'y a pas réellement de contrôle interne au sein de la DG, et plus largement dans la Police. Il existe des structures de contrôle en interne, mais qui ne sont pas suffisamment visibles et forces de propositions pour améliorer les modes de travail afin de répondre au mieux aux attentes du citoyen.
- **Contrôle par le middle-management** : le contrôle et l'encadrement managérial existent, mais les pratiques sont disparates, faute de directive commune. Actuellement, les tâches d'un service sont réparties par les chefs entre les membres de l'équipe, ce qui facilite l'appropriation des missions individuelles, délimite les zones de responsabilité et le contrôle. La plupart des agents estiment qu'un chef donne des ordres censés être exécutés tels quels, et la notion de contrôle de l'activité est perçue comme un manque de confiance. Par ailleurs, peu de chefs font référence à la qualité du travail produit. Concrètement, le contrôle dépend du chef et de la façon dont il en perçoit les enjeux. *In fine*, ce mode de supervision de l'activité est jugé suffisant par les agents.
- **Autonomie des agents** : la DG valorise des équipes autonomes ou responsabilisées. Les agents travaillent de manière interdépendante, puisqu'ils partagent la responsabilité de ce qu'ils font dans l'intérêt du service. Chacun développe son expertise métier, qui lui confère une certaine liberté dans la mise en œuvre de ses activités. Face à ces équipes matures, la majorité des chefs adopte un style de management plus délégatif et accorde sa confiance par le biais de contrôles non systématiques. Par ailleurs, il y a peu de remise en cause des performances individuelles, des modes d'organisation et de la qualité du travail en interne. Cependant, ce fonctionnement ne peut pas être généralisé sans difficultés à l'ensemble des équipes de la Police, notamment dans une équipe trop jeune et peu expérimentée.
- **Dispositif du contrôle interne** :

- **DOME et IGP** : en moyenne, l'IGP réalise deux à trois audits par an, et elle effectue une réévaluation pour mesurer les progrès réalisés cinq ans après. Concrètement, la DOME formule des plans d'actions sur base des rapports de l'IGP, mais il n'existe pas d'analyse d'impact et de gestion des risques associées aux différentes recommandations. La priorisation et la mise en œuvre sont donc difficiles. Par ailleurs, la DOME a mis en place un tableau de suivi des audits, transmis périodiquement aux Directions, qui complètent alors l'état d'avancement des actions.
  - **Prescriptions de service** : elles fournissent une ligne de conduite à laquelle les policiers doivent se référer. Pour autant, elles sont mises en œuvre *a minima*.
  - **Projet Leitbild** : il a entraîné une dynamique collective et collaborative très intéressante, et a donné lieu à de nombreuses recommandations. Pourtant, elles restent aujourd'hui sans traitement spécifique et n'ont pas été intégrées dans le tableau de suivi de la DOME, ce qui suscite de l'incompréhension et de la démotivation parmi les agents rencontrés.
  - **Secrétariat Général** : il joue un rôle important dans le traitement des réclamations et la gestion du courrier, puisqu'il effectue un contrôle qualité des différents courriers sortants.
  - **Visites Annuelles Annoncées (VAA)** : elles permettent de faire le point entité par entité, pour améliorer la qualité de service en prenant en compte les réalités du terrain. Cependant, la DBE regrette l'existence de deux rapports différents (officiel et officieux) pour conclure ces visites.
  - **Contrôleurs régionaux** : ils ont une position de poids dans la Police, puisqu'ils sont en charge au niveau des régions d'améliorer l'efficacité de l'activité policière. Notons que l'IGP et les agents rencontrés soulignent la pertinence de rattacher les contrôleurs régionaux à la mission d'audit interne, et donc à la DOME.
  - **Bureau Administratif et de Contrôle** : ce point est traité dans la partie suivante.
  - **Valeurs de la Police** : elles jouent un rôle important en tant que dispositif garantissant l'éthique, comme le stipule d'ailleurs le rapport de l'IGP sur le contrôle interne.
  - **Système de sanctions disciplinaires** : il constitue un outil important en matière de contrôle individuel. Le recours aux sanctions dépend fortement du style de leadership des chefs. Les procédures disciplinaires fournissent un cadre de référence clair et nécessaire pour responsabiliser les acteurs. Elles constituent également, selon certains chefs, un outil de communication permettant de réaliser des feedback constructifs.
- **Outils informatiques et qualité des données** : de nombreux outils existent pour réguler et prendre connaissance des activités. On compte notamment le JDI, qui est utilisé quotidiennement par le responsable de la DOP pour effectuer le contrôle de la qualité. Il offre également à la ligne hiérarchique une visibilité sur les chiffres l'activité. Il en est de même avec l'outil InfoView, qui constitue un tableau de bord des informations au niveau régional. Actuellement, il apparaît largement sous-exploité puisque personne ne semble en charge de son analyse approfondie et régulière. Par ailleurs, la pertinence et la fiabilité des données saisies sont régulièrement remises en question. De plus, le personnel dans les régions ne perçoit pas l'utilité des statistiques et les voit en davantage comme une tâche administrative inutile pour le terrain ou comme un facteur de stress supplémentaire.

### 3. LES SERVICES REGIONAUX DE LA POLICE

---

#### 3.1 L'ORGANISATION TERRITORIALE

---

- **Existence de six circonscriptions discutée** : avant la fusion de la Police d'État et de la Gendarmerie Grand-Ducale au 1er janvier 2000, le pays était réparti en 3 régions. Il a alors été subdivisé en six, conformément aux principes de régionalisation et de proximité, à savoir offrir un service de proximité adapté aux réalités démographiques et au contexte criminel. Aujourd'hui, il convient de se demander si le maintien de six circonscriptions, et donc de six Directions Régionales (DR), permet un fonctionnement optimal.
- **Disparités entre les régions et entre les unités** : d'importantes différences émergent en termes d'étendue géographique, de concentration et de type de population, de problématiques et de criminalité, de charge de travail, etc. (Luxembourg et Esch-sur-Alzette sont évoquées comme les régions les plus chargées, par opposition à Mersch qui est perçue comme beaucoup plus calme). Ces éléments ont un impact direct sur l'attractivité des régions et des unités.
- **Bonne couverture du territoire** : la Police comprend notamment six centres d'intervention principaux (CIP), sept centres d'intervention secondaires (CIS) et cinquante-deux commissariats de proximité. Les unités sont réparties de manière à couvrir l'ensemble du territoire, mais beaucoup manquent de personnel pour assurer un service optimal. La multiplication des services avec un effectif trop faible est donc souvent remise en question.

#### 3.2 LES STRUCTURES EN PLACE DANS CHAQUE REGION

---

- **Autonomie régionale** : chaque DR a sa propre manière de faire et peut donc assurer une gestion de sa circonscription en tenant compte de ses problématiques spécifiques. Mais il en résulte un fonctionnement hétérogène d'une DR à l'autre, concernant par exemple le contrôle des écrits, la communication interne, la répartition du travail, le traitement des enquêtes disciplinaires, etc. Le manque de coordination nationale ne permet donc pas une organisation uniforme.
- **Des services régionaux parfois inexistant** : certaines circonscriptions ne disposent pas de tous les services régionaux. Par exemple, seules les régions de Luxembourg et Esch-sur-Alzette ont un Service Régional de Police Spéciale (SRPS) et un Bureau Administratif et de Contrôle (BAC).
- **Manque d'uniformité du contrôle interne** : le contrôle des écrits est réalisé par les BAC dans les régions qui en possèdent un, et par les chefs d'unité dans les autres. La qualité des documents envoyés au Parquet est donc hétérogène d'une région ou d'une unité à l'autre. De la même façon, le traitement des enquêtes disciplinaires diffère selon les circonscriptions, faute d'une réelle

coordination nationale, notamment par la section « Discipline » de la Direction des Ressources Humaines (DRH).

- **Bonne répartition des Centres d'Intervention (CI)** : le nombre de CI est suffisant pour couvrir le territoire, mais la plupart manque de personnel pour gérer les interventions dans un délai raisonnable. De plus, compte tenu des distances, le nombre de patrouilles est insuffisant dans certaines régions. Les CI manquent également d'agents expérimentés car après quelques années à effectuer ce travail éprouvant, beaucoup d'entre eux préfèrent intégrer une unité jugée plus calme.
- **Bonne implantation des CP** : les CP sont correctement répartis entre les communes. Pourtant, le manque de personnel et les horaires d'ouverture réduits ne leur permettent pas toujours de jouer leur rôle de proximité. Ils ont aussi des difficultés à concilier les missions de patrouille et de guichet. Il s'agit donc de se demander si la multiplication de petits CP théoriquement proches de la population, mais peu disponibles faute de personnel, doit être maintenue ou s'il vaut mieux envisager des fusions pour renforcer les effectifs, et donc les possibilités d'action.
- **Commissariats de Proximité et d'Intervention (CPI)** : des CPI pilote existent officieusement dans certaines communes comprenant un CI et un CP. Concrètement, le concept rencontre un succès limité car la distinction entre l'intervention et la proximité persiste. La coordination entre les deux missions est donc difficile, d'autant qu'il n'existe pas de base légale ou de document structurant clairement ce concept.
- **Service de Recherche et d'Enquête Criminelle (SREC)** : chaque circonscription comprend un SREC, qui assure la mission de police judiciaire au niveau régional en se coordonnant avec le Service de Police Judiciaire (SPJ) national. Les SREC sont organisés en pools d'expertises et traitent donc des affaires spécifiques. Ils disposent d'une certaine autonomie, mais n'ont pas les procédures et les outils suffisants.
- **Limites des Services Régionaux de Police de la Route (SRPR)** : si chaque région dispose d'un SRPR, plusieurs souffrent d'un grand manque de personnel. Par exemple, leurs effectifs sont si restreints à Mersch et Capellen qu'ils ne sont pas en mesure de réaliser toutes leurs missions. Les agents sont alors contraints de demander du renfort auprès de CP ou, au contraire, se rendre dans une autre unité pour réaliser des contrôles communs.
- **Des Services Régionaux de Police Spéciale (SRPS) restreints** : compte tenu de la diversité des domaines auxquels les agents sont confrontés dans le cadre de leurs missions, leur manque de spécialisation rend parfois difficile la bonne réalisation des missions. Les policiers sont donc très polyvalents et n'ont pas la possibilité d'être experts dans un domaine. À Esch-sur-Alzette, le traitement des affaires est d'autant plus difficile que le SRPS ne comprend que trois agents (dont un détaché).

### 3.3 LES MOYENS DES SERVICES REGIONAUX

---

- **Sentiment de distance entre la hiérarchie et les problématiques opérationnelles** : si les agents considèrent que la structure et la hiérarchie militaires donnent un cadre nécessaire au bon fonctionnement de la Police, ils ont le sentiment de ne pas être assez soutenus par la Direction, notamment en cas de problème. Ils ont également l'impression de ne pas être suffisamment consultés pour des décisions qui les concernent directement (achat de matériel, campagnes de prévention, etc.). Ainsi, beaucoup ont le sentiment que des économies sont faites au détriment de leur sécurité et que les priorités dans les dépenses devraient être revues. Ils se sentent aussi trop peu valorisés, compte tenu du travail éprouvant auquel ils sont confrontés quotidiennement.
- **Manque de personnel** : ce constat touche toutes les régions, et principalement les unités du terrain et les BAC. En effet, la charge de travail de la Police augmente proportionnellement plus que le personnel alloué au terrain. De plus, les effectifs théoriques diffèrent du nombre d'agents effectivement présents, notamment car le remplacement des détachements et des congés de longue durée n'est pas prévu, et parce que les agents des CP sont régulièrement réquisitionnés pour des services spéciaux ou même pour renforcer l'Unité de Garde et de Réserve Mobile (UGRM). Dans ces conditions, les unités à effectif réduit se multiplient et ne parviennent pas à réaliser toutes leurs missions (notamment les CP et les SRPR). Le sentiment que trop d'agents sont dans les bureaux et pas assez présents sur le terrain est globalement partagé par les services régionaux.
- **Répartition du personnel non optimale** : la répartition entre les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) et les Agents de Police Judiciaire (APJ) est hétérogène. Concrètement, les plus jeunes et les APJ sont principalement dans les CI, alors que les plus expérimentés et les OPJ ont tendance à se retirer dans des régions ou des unités jugées plus calmes. Dans les zones à forte activité, la proportion d'agents expérimentés est donc insuffisante pour encadrer les plus jeunes. À l'inverse, les unités plus calmes manquent d'agents plus jeunes qui pourraient apporter leur dynamisme. Les différences générationnelles sont également perceptibles au sein des unités, aussi bien du point de vue des mentalités que de l'organisation et de la communication.
- **Manque de compétences spécifiques** : de manière générale, les agents des services régionaux sont très polyvalents et n'ont pas de réelle spécialisation. Ce point est notamment problématique pour les agents locaux (éco-finance, drogues, etc..) et ceux des SRPS, qui sont confrontés à des affaires dans des domaines spécifiques. Il en résulte des durées de traitement plus longues et un manque de crédibilité.
- **Bâtiments pas toujours adaptés** : d'importantes disparités existent d'une région ou d'une unité à l'autre. À l'exception des bâtiments construits spécialement pour la Police ou rénovés récemment, qui sont fonctionnels et satisfaisants, les autres infrastructures ne sont pas forcément optimales. En effet, si les bâtiments sont généralement bien situés dans la commune, plusieurs présentent un manque de sécurité, d'espace et de facilités (ergonomie, parkings, sanitaires, etc.). Ces aspects sont dérangeants aussi bien pour le public que pour les agents.

- **Charroi suffisant mais non optimal** : les unités disposent globalement d'assez de véhicules (voitures, camionnettes), mais ils ne répondent pas totalement aux besoins spécifiques liés au métier de policier, notamment en termes de sécurité, d'espace disponible et de puissance.
- **Armement à améliorer** : les unités ont l'armement nécessaire, mais de nombreux agents se prononcent en faveur du remplacement du revolver par le pistolet, pour des questions de sécurité, de coûts, de poids et de praticité. Pour des raisons similaires, il a été plusieurs fois suggéré de remplacer le tonfa actuel par une matraque télescopique.
- **Uniformes non optimaux** : la multitude de tenues d'une unité à l'autre ne reflète pas une uniformité des policiers auprès du public. De plus, les uniformes des agents des CP conviennent davantage à du travail de bureau que de terrain. Enfin, des agents déplorent le déclin de la qualité des uniformes, qui se détériorent rapidement.
- **Équipements de communication à optimiser** : le système RENITA (Réseau National Intégré de Radiocommunication) est en cours d'implémentation et est globalement bien accueilli par les agents car il palliera les problèmes de connexion des anciennes radios. Par ailleurs, les téléphones portables basiques ne permettent ni de prendre des photos, ni d'aller sur Internet. De la même façon, l'accès limité à Internet réduit les possibilités de recherches. Pour ces deux raisons, plusieurs agents utilisent donc leur propre Smartphone sur le terrain. Enfin, l'équipement informatique est bon mais parfois lent. De plus, le nombre d'ordinateurs est parfois insuffisant dans les CI, et la multiplication des logiciels alourdit le travail administratif au détriment du terrain.
- **Accès à l'information en cours d'amélioration** : les agents reconnaissent que la communication interne s'est améliorée ces dernières années. Elle est cependant perfectible car les réunions ne sont pas uniformes d'une région à l'autre, et l'Intranet est perçu comme assez complet mais trop compliqué. La communication par voie hiérarchique (ascendante et descendante) diffère également selon les unités et les chefs. Par ailleurs, l'accès aux bases de données internes (notamment par les APJ) et externes (celles des administrations) est parfois difficile, ce qui complique le bon déroulement des affaires.

### 3.4 LA COLLABORATION ENTRE SERVICES REGIONAUX

- **L'impact du facteur humain** : la collaboration dépend souvent des affinités entre les personnes, aussi bien au sein d'une unité, qu'avec d'autres services ou même avec des interlocuteurs externes à la Police.
- **Collaboration essentiellement intra-régionale** : les interactions se limitent souvent aux unités de la même circonscription, car chacune respecte son périmètre d'action. Les CP gèrent leurs propres



dossiers et n'ont pas besoin d'aide d'autres CP, mais lors de contrôles ou de services spéciaux, ils travaillent ensemble. Entre les CI d'une même région, la collaboration est efficace. Quand un CI a besoin de renfort, des patrouilles d'autres CI se déplacent si elles en ont la possibilité. Entre les CP et les CI, l'entraide est plus ponctuelle. Ils réalisent certaines campagnes planifiées ensemble et il arrive que les CI demandent des renforts aux CP pour réaliser des interventions dans leur secteur. Lorsque des unités d'une même région travaillent ensemble, la coordination est faite directement, sans passer par la DR.

- **Collaboration inter-régionale plus limitée** : les CP de régions différentes se rencontrent surtout lors des services spéciaux de grande envergure. La coordination inter-régionale est plus fréquente au niveau des CI et le besoin se fait surtout sentir la nuit. Concrètement, la coordination est efficace, mais les délais d'intervention sont parfois trop longs du fait des distances. En cas de collaboration inter-régions, les DR coordonnent les actions, notamment pour les grosses interventions et les services spéciaux. Certains agents soulignent que les prescriptions de service prévoient de la collaboration entre régions, mais que la DG ne l'encourage pas suffisamment.
- **Des différences de collaboration selon les régions** : d'après les entretiens, les relations entre les CI et les CP semblent meilleures dans la région nord du pays. À l'inverse, dans les régions de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, où la charge de travail et la criminalité sont plus importantes, la collaboration est plus délicate. Néanmoins, les policiers précisent qu'ils restent solidaires entre eux en cas de besoin. Certains estiment que la collaboration entre unités est insuffisante (échange d'informations, renforts, etc.), alors que d'autres pensent qu'elle n'est pas nécessaire puisque chaque service a ses propres missions.
- **Collaboration efficace avec les SRPR** : les SRPR collaborent avec les CP dans le cadre de contrôles routiers, et avec les CI en cas d'accidents de la route. Ils sont régulièrement contactés en tant qu'experts (en code de la route) par les CI et les CP, et participent aussi à des services spéciaux. Ils sont également en contact avec le SPJ (service Police Technique) en cas d'accident mortel ou avec l'UCPR lorsqu'un poids lourd est impliqué.
- **Absence de collaboration avec les SRPS** : les deux SRPS ne travaillent pas ensemble car chacun a ses propres dossiers. Celui d'Esch-sur-Alzette collabore régulièrement avec le CI et les CP de la ville. Celui de Luxembourg n'est en contact ni avec les CI, ni avec les CP, mais fait souvent appel au SPJ, notamment pour analyser du matériel saisi, pour des questions spécifiques, ou dans le cas de grosses enquêtes internationales. Par ailleurs, les missions des SRPS sont méconnues des autres unités, ce qui réduit les opportunités de collaboration.
- **Manque de feedback par les SREC et le SPJ** : la collaboration avec les SREC ou le SPJ est ponctuelle et concerne des affaires spécifiques, stipulées dans une prescription de service. Certaines unités font également appel au service de Police Technique pour des analyses plus pointues. Le manque de communication et de feedback concernant le déroulement des enquêtes est souvent déploré par les agents des CP et des CI.

- **Bonne entente avec les interlocuteurs externes :** les relations avec les communes, les administrations et les pays frontaliers sont efficaces de manière générale, et dépendent souvent des affinités. Si la collaboration avec le Parquet est bonne, les agents soulignent des délais serrés et un manque de feedback suite à une affaire. Enfin, des collaborateurs du terrain ont le sentiment de ne pas être assez soutenus par la justice, notamment en cas de non condamnation de personnes arrêtées.

### 3.5 LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES CI ET LES CP

- **Missions officielles des CI :** ils ont pour finalité de garantir des interventions d'urgence 24h/24 sur tout le territoire de la région, dans des délais les plus brefs possibles. Leurs missions officielles sont les interventions en réaction aux appels d'urgence, les patrouilles de sécurité, la rédaction de procès verbaux et de rapports, le traitement de pièces administratives à la demande du public et le contrôle de lieux sensibles.
- **Missions concrètes des CI :** les CI s'organisent en roulements (matin, après-midi et nuit) pour assurer une disponibilité en continu. Leurs interventions sont ponctuelles (accidents, cambriolages, agressions, etc.) et se limitent principalement au territoire de la circonscription. Certains CI de régions plus calmes aident les CP en assurant des missions de proximité, d'accueil et de prévention, et sont aussi sollicités pour des services spéciaux de grande ampleur. Dans les zones plus chargées, les CI n'ont pas le temps de faire de la prévention, mais doivent malgré tout traiter des pièces et gérer les plaintes des citoyens. Ils déplorent d'ailleurs le manque de temps pour la recherche de flagrants délits.
- **Missions officielles des CP :** il s'agit d'une structure policière à proximité du public, pour garantir la présence objective et subjective. Le CP mène une activité essentiellement préventive et sécuritaire. Ses attributions officielles sont notamment le traitement d'actes administratifs et judiciaires, la prise en charge d'affaires et plaintes, la garantie d'une présence visible et le contact avec les acteurs de la vie quotidienne dans les quartiers, les patrouilles de prévention et de surveillance, l'application du règlement communal, l'assistance à la population en général et la disponibilité globale à l'information du public.
- **Missions concrètes des CP :** les CP traitent les pièces du Parquet, de la commune ou du Ministère, gèrent le guichet, effectuent des contrôles et assurent de nombreux services spéciaux. Des agents locaux sont aussi désignés pour gérer les enquêtes dans des domaines spécifiques. Si le contact avec la population est plus difficile dans les zones d'activité intense, les agents des régions plus calmes ont davantage de temps à consacrer au rôle de proximité. Si nécessaire, les CP sont également sollicités par les CI pour des interventions dans leur périmètre.

- **Coordination entre CI et CP** : les prescriptions de service stipulent la répartition des missions entre CI et CP, mais la pratique diffère de la théorie. Concrètement, les agents distinguent les interventions urgentes et de plus grande envergure (du ressort des CI), des plus petites ou des moins prioritaires (attribuées aux CP). De manière générale, les CP et CI ont une visibilité partielle sur la charge de travail de l'autre, ce qui engendre parfois des mésententes, chacun ayant l'impression que l'autre se décharge sur lui. Cependant, une entraide existe la plupart du temps en cas de besoin.
- **Des difficultés à réaliser les missions initiales** : les agents des CI et des CP dénoncent une surcharge administrative (Journal des Incidents, PV, plaintes, rapports, auditions, etc.) et une pression des chiffres à des fins statistiques, qui nuisent à la bonne réalisation de leurs missions premières. Ainsi, une intervention ou une plainte demande souvent plus d'administratif que de « travail policier » en tant que tel. Ce sentiment de ne pas être en mesure de réaliser toutes ses missions diffère d'une région ou d'une unité à l'autre, et dépend surtout de la charge de travail.

### 3.6 L'ACCUEIL DU PUBLIC

- **Manque de présence policière** : les horaires d'ouverture des CP sont souvent restreints et ne sont pas forcément en adéquation avec les besoins de la population active, qui travaille pendant les heures de bureau. Ainsi, il arrive que des citoyens se rendent à un CP en dehors de ses heures d'ouverture et le trouvent donc fermé, obligeant ainsi un CI à prendre le relai. De plus, le manque de personnel réduit la disponibilité des CP et la présence de patrouilles sur le terrain. Il augmente également les délais d'intervention des CI.
- **Importance de la notion de « service public »** : les policiers sont globalement disponibles et serviables envers le public. La plupart d'entre eux se montrent arrangeants et font en sorte de pallier leur manque de moyens par leur motivation. Les agents ont à l'inverse le sentiment qu'une minorité de policiers ne donnent pas une bonne image de leur Police à travers leur comportement. Les forces en matière de service au citoyen sont la réactivité, la disponibilité, la proximité, la polyvalence et les campagnes de prévention.
- **Image de la Police mitigée** : si la perception de la Police diffère selon les citoyens et le type de population, les interviewés déplorent malgré tout une image moins bonne que par le passé. Ils ressentent également une forte diminution du respect envers eux. Les causes sont multiples : changement des mentalités, visibilité axée sur la Police de la route, influence médiatique, manque de compréhension des missions de la Police, sentiment d'insécurité grandissant, etc. L'image de la Police semble s'être également dégradée en interne et auprès d'autres métiers de la fonction publique. Par ailleurs, les supports de communication externe sont satisfaisants (site web, publications et Police TV), mais perfectibles.

## 4. LA MISSION DE POLICE JUDICIAIRE

---

### 4.1 LA DEFINITION DE LA POLITIQUE JUDICIAIRE

---

- **Concertation entre la Police et les autorités judiciaires** : la politique judiciaire a pour but de définir les chantiers prioritaires en matière de lutte contre la criminalité. Dans l'idéal, elle est définie de concert entre le pouvoir judiciaire et la Police Grand-Ducale. Celle-ci veille au respect de la loi et exerce les missions de PJ telles que définies dans la loi du 31 mai 1999. Pour cela, elle travaille en étroite collaboration avec les autorités judiciaires, qui regroupent :
  - **Ministère public (Parquet)** : il exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il représente et défend donc les intérêts de la société. En cas de violation de la loi pénale, il requiert l'application d'une sanction devant le juge.
  - **Parquet général** : il représente le Ministère public auprès de la Cour supérieure de justice. Il est dirigé par le Procureur général d'État, qui est l'autorité centrale pour l'entraide pénale internationale et l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale dans l'UE.
  - **Parquets d'arrondissement** : il existe deux tribunaux d'arrondissement (Luxembourg et Diekirch). Chacun comprend un Parquet (procureur d'État et substituts) et un cabinet d'instruction. Le Parquet est compétent pour la poursuite des infractions à caractère pénal, les autres affaires de droit commun que le législateur lui a confiées, et la lutte contre certains types de criminalité. Chaque Parquet assure un service de permanence pour intervenir 24h/24 dans son arrondissement judiciaire.
  - **Cabinets d'instruction** : les juges d'instructions instruisent les affaires criminelles et correctionnelles. Ils dirigent les enquêtes judiciaires plus complexes pour aboutir à la manifestation de la vérité. Ils disposent à cet effet de pouvoirs d'enquête et de pouvoirs judiciaires. Afin de les assister dans leurs investigations, ils peuvent charger la Police de l'exécution de certains devoirs.
  - **Procureur d'État et ses adjoints** : ils sont en charge de l'administration générale du Parquet, et des relations avec la Police, l'IGP, le médiateur et la presse. Ils traitent également les affaires mettant en cause des auxiliaires de justice (avocats, notaires, huissiers), des personnes jouissant d'une immunité, des OPJ, et des membres de la force publique.
- **Absence de politique judiciaire visible** : elle n'est pas définie de manière réglementaire ou légale. Pourtant, une politique judiciaire est importante pour garantir un fonctionnement efficient de la PJ et de la justice. Le pouvoir judiciaire manque également de visibilité sur les priorités. Par exemple, le parquet ne connaît pas les priorités de la Police et n'est pas associé aux groupes mixtes d'enquête (GME). Les personnes interrogées évoquent ainsi un manque de concertation et de coordination dans la politique judiciaire.
- **Nécessité de mettre en place une politique judiciaire** : le manque de définition claire de la politique judiciaire empêche une planification des actions à long ou moyen terme, avec une gestion quotidienne des priorités. L'absence de ligne directrice ne permet pas une gestion efficiente des

ressources, ni une réponse efficace aux besoins en matière de lutte contre la criminalité. On constate en effet que des équipes sont renforcées ponctuellement en fonction des besoins, sans tenir compte d'une planification à long terme. La définition d'une politique judiciaire en concertation avec le Parquet permettrait à la Police et aux instances judiciaires de travailler de concert dans la lutte contre la criminalité, et de définir les priorités sur lesquelles se concentrer.

#### 4.2 LA COORDINATION DE LA MISSION DE PJ AUX NIVEAUX REGIONAL ET NATIONAL

- **Missions de police judiciaire** : tous les agents de la Police sont tenus d'effectuer des missions de police judiciaire, mais ils interviennent à des niveaux différents (régionaux, nationaux, internationaux). Le SPJ et les SREC sont des unités spécifiques qui investiguent uniquement sur des affaires relevant du domaine judiciaire. Leurs missions respectives sont définies dans le concept judiciaire. Si la loi fixe une obligation de coordination entre ces services, chacun obéit à sa propre voie hiérarchique. Les priorités et les façons d'aborder une même affaire peuvent donc différer.
- **Coordination générale** : les principaux acteurs sont les autorités judiciaires, le SPJ et les directeurs régionaux (concernant les SREC). Différentes réunions de coordination générale existent mais n'ont pas lieu :
  - **Comité de coordination** : les responsables des différentes cellules de coordination y discutent de sujets spécifiques (dossiers concrets, de ressources humaines, de problèmes législatifs et procéduraux, etc.). Le comité examine alors les orientations stratégiques possibles, puis les soumet au Directeur Général pour décision. Le dernier comité de coordination a eu lieu en 2007 et le concept n'a jamais connu de réel succès, du fait de son nombre trop important de participants.
  - **Réunion d'appui judiciaire** : présidée par le Directeur du SPJ, elle réunit plusieurs Directeurs et commandants. Elle vise à évaluer les appuis nécessaires en moyens policiers (humains, logistiques, etc.) et à mettre à jour différentes listes opérationnelles.
  - **Comité de coordination au niveau national** : il permet d'évaluer la menace et les comportements inquiétants envers les personnes et les institutions étatiques, et de décider des actions à mener pour lutter contre ces risques.
- **Faiblesse de la coordination générale** : le Parquet et les juges d'instructions règlent une partie de la coordination générale entre le SPJ et les SREC, en attribuant les affaires. Mais ils procèdent parfois en fonction des habitudes de travail en contactant directement certains enquêteurs, parfois au détriment de l'autorité naturellement compétente.
- **Coordination opérationnelle** : les acteurs sont les chefs de sections du SPJ, les chefs des SREC et les membres du SPJ et des SREC concernés. Plusieurs rencontres sont mises en place :
  - **Cellules de coordination** : elles ont pour vocation l'analyse d'un phénomène, le bilan des enquêtes en cours, l'avis sur la création d'un GME ou d'un GES, la fixation des plans

d'actions pour une action concertée entre SPJ et SREC, et la proposition d'ordre du jour pour le comité de coordination. Ces cellules comprennent un si grand nombre de participants que l'échange d'informations est compliqué.

- **Groupe mixte d'enquête (GME) :** ils sont mis en place dans le cas où l'évolution d'une enquête judiciaire dépasse le cadre purement local ou nécessite l'engagement de moyens supplémentaires. Les magistrats ne sont pas systématiquement informés de la création de GME, et ne peuvent donc pas en apprécier la coordination. Par ailleurs, le « fichier Cambrio GMO » a été créé pour faciliter la coordination opérationnelle entre les SREC, mais il n'est pas toujours mis à jour, faute de temps.
  - **Groupe d'enquête spéciale (GES) :** il constitue une unité d'enquête spécialement mise en place sous certaines conditions (besoin opérationnel pour lutter contre un phénomène criminel précis, sur demande des autorités judiciaires et sur proposition du comité de coordination), avec détachement de policiers déchargés de toute autre mission. Ces GES fonctionnent bien, mais ils nécessitent des détachements d'enquêteurs, qui engendrent un manque de personnel au sein du SPJ.
  - **Cellule d'évaluation et de la menace :** elle se réunit à la demande d'un enquêteur (SREC ou SPJ) suite à la concertation avec les autorités judiciaires, ou directement à la demande des autorités judiciaires dès qu'un cas concret de menaces graves envers une personne nécessite une évaluation plus précise. La cellule analyse les informations recueillies par l'enquêteur et évalue le niveau de menace des auteurs potentiels.
  - **Comité P :** la Direction du SPJ (parfois accompagnée des chefs de section) et les autorités judiciaires se réunissent pour déterminer quels dossiers sont à traiter en priorité.
  - **Réunions internes aux équipes :** elles permettent aux membres des équipes de se rassembler et d'échanger des informations sur les affaires en cours, et aux chefs de section de répartir le travail et de contrôler le bon déroulement des enquêtes en cours.
- **Faiblesses de la coordination opérationnelle :** la coordination opérationnelle au sein et entre les entités dépendent surtout du style de management du supérieur hiérarchique. De manière générale, le SPJ et les SREC déplorent un manque de coordination. Notamment, quand une affaire implique des enquêteurs de sections différentes du SPJ, les agents soulignent un manque de feedback par leurs collègues. Il en est de même lorsqu'un dossier est transmis d'un SREC au SPJ. Ils jugent également que leurs missions respectives ne sont plus assez distinctes, faute de temps et de personnel disponible. Ils mentionnent aussi des procédures trop lentes.

### 4.3 LA DIRECTION ET LE CONTROLE DE LA MISSION DE POLICE JUDICIAIRE

---

- **Direction du SPJ** : elle comprend un Directeur, un adjoint, quatre chefs de départements, un contrôleur et un secrétariat. La Direction du SPJ a des attributions dans les domaines des RH, des opérations, de la logistique, du contrôle de la qualité, et de la liaison avec les acteurs judiciaires nationaux et les acteurs internationaux. Au sein de la Direction du SPJ, une cellule d'analyse et d'appui gère la liaison internationale, assure des missions dans le cadre du fonctionnement interne et celles que les autorités judiciaires nationales lui ont confiées. Le secrétariat, quant à lui, fournit un appui au Directeur du SPJ et contrôle la correspondance du service.
- **Directeur du SPJ** : avec son adjoint, il assure la direction hiérarchique, de commandement et de contrôle, incluant l'organisation, l'administration, la formation et la discipline au travers du poste de contrôleur, et la direction opérationnelle journalière avec les chefs de département.
- **Chefs de section** : ils sont chargés des aspects opérationnels et fonctionnels de leur section et surveillent spécialement les délais d'exécution des enquêtes, le matériel mis à la disposition de leur section, et les conditions de travail auxquelles leurs membres sont soumis. Concrètement, ils coordonnent les missions, contrôlent la qualité du travail et assurent une communication efficace. La gestion des sections diffère selon la personnalité des chefs.
- **Autorités judiciaires** : elles se basent sur les PV des policiers lorsqu'ils constatent une infraction, pour décider s'il y a lieu d'engager ou non des poursuites pénales à l'encontre de la personne ayant commis l'infraction. Les autorités judiciaires ont un rôle de support et d'expertise envers les services opérationnels. Elles ont également à certains égards un rôle de cadrage et de contrôle de l'activité.
- **Coordination des missions** : elle est favorisée par la tenue de réunions régulières, comme détaillées précédemment. Concrètement au quotidien, le Parquet reçoit les plaintes ou dénonciations via les PV dressés par la Police (SPJ, SREC, CI et CP). Une enquête préliminaire peut être menée en amont par un OPJ, qui doit cependant solliciter le Parquet avant la délivrance du PV. Si le Parquet décide d'engager des poursuites pénales, il demande aux OPJ et APJ d'apporter des preuves pour étayer le dossier (demande par voie hiérarchique ou en direct selon les affinités). Le SPJ et les SREC estiment que la collaboration avec le Parquet est bonne. Mais ils ont également le sentiment que le travail judiciaire n'est pas une priorité pour les agents en uniforme (CI et CP).
- **Contrôle au niveau hiérarchique** : dans la Police, il est géré par les DR (pour les CI, CP et SREC) et par les chefs de section / département ou par le Directeur et son adjoint (pour le SPJ). Plusieurs agents relèvent un manque de connaissance (pourtant nécessaire) du terrain et des activités par certains supérieurs. Le manque de compétences managériales est aussi évoqué. Les chefs de section sont quant à eux fortement impliqués dans l'opérationnel. Par ailleurs, la vérification des PV se fait surtout sur la forme et pas sur le fond, ce qui ne permet pas forcément d'identifier les éléments constitutifs de l'infraction manquants ou à approfondir. Enfin, il est essentiel de sensibiliser l'ensemble du personnel au fait que le contrôle qualité s'effectue d'abord au niveau individuel.

- **Contrôle par le Parquet** : il est le destinataire principal du travail des policiers dans le cadre de la mission de PJ, il est donc à même d'en apprécier la qualité. Le Parquet déplore cependant le fait de ne pas être systématiquement associé au cheminement de l'enquête. De plus, du fait d'un manque de coordination, il n'a pas de vision sur qui traite le dossier, ni sur la charge de travail de l'enquêteur. La fixation d'un délai pour la remise du dossier est donc difficile. De leur côté, les policiers déplorent un manque de feedback du Parquet, qui ne donne un retour sur la qualité que s'il est encore possible de redresser le PV.
- **Faiblesses du contrôle** : le manque de feedback est souvent évoqué. De plus, il n'existe pas d'entité unique qui dispose d'une vue globale sur toutes les enquêtes, et assurant donc le contrôle sur tous les dossiers. Dans la Police, le contrôle est partagé entre le SPJ et les entités régionales. Tandis qu'au niveau juridique, il est séparé entre les arrondissements de Diekirch et Luxembourg.

#### 4.4 L'ORGANISATION ET LES MISSIONS RESPECTIVES DU SPJ ET DES SREC

- **SPJ** : il est en charge des missions de PJ d'envergure nationale et internationale. Cela concerne la recherche et l'investigation dans le cadre d'infractions graves ou d'une complexité particulière. Il comprend quatre départements subdivisés en sections.
  - 1) Criminalité Générale : Criminalité Générale ; Protection de la Jeunesse ; Police des Étrangers et des Jeux.
  - 2) Criminalité Organisée : Criminalité Organisée ; Répression du Grand Banditisme ; Stupéfiants.
  - 3) Économique et Financier : Sociétés et Associations ; Entraide Judiciaire Internationale ; Banques, Assurances, Bourses et Fiscalité ; Infractions Économiques et Financières courantes ; Anti-Blanchiment.
  - 4) Informatique et Technique : Nouvelles Technologies ; Police Technique.

La prescription SPJ et le concept judiciaire apportent une définition plus détaillée de ces missions. Par ailleurs, la structure organisationnelle du SPJ favorise la mise en œuvre d'une ligne directrice claire, partagée par tous ses agents et une homogénéisation des méthodes et pratiques.
- **SREC** : unités régionales en charge de la PJ dans les six circonscriptions. Elles assurent des missions de police répressive et préventive dépassant le cadre purement local ou en complément des affaires traitées par les autres services locaux ou régionaux. Chaque SREC a son propre fonctionnement. Il n'y a pas de ligne directrice commune, ni d'entité qui pilote l'ensemble des régions pour avoir une cohérence et une standardisation des pratiques au niveau judiciaire. L'organisation est donc morcelée par région et entraîne des disparités dans les modes de fonctionnement.
- **Manque d'uniformité** : chaque SREC s'organise en fonction des besoins et problématiques spécifiques à sa zone géographique, et a donc développé des unités et des pools d'expertises dans certains domaines. En outre, la DR n'a pas de lien hiérarchique avec la Direction du SPJ. Les



directives et orientations prises par le SPJ ne sont donc pas systématiquement mises en œuvre au niveau régional, notamment si elles ne sont pas prioritaires pour la DR. Ainsi, il existe sept entités en charge de la mission de PJ. Chacune a une organisation spécifique, répondant à une ligne hiérarchique différente et aucune centralisation n'est faite.

- **Situation de la Police Technique :** la section se prépare pour l'obtention de l'accréditation de la norme ISO 17025. Les locaux devront alors être adaptés en conséquence, et les compétences spécifiques manquantes devront être identifiées puis recrutées. Par ailleurs, en raison de la spécificité de ses missions, la section assure une permanence pour garantir une intervention continue sur les lieux du crime, ce qui accroît grandement la charge de travail de l'enquêteur. Notons que les équipes techniques des SREC de Mersch et Capellen ont un effectif si réduit qu'elles réalisent des permanences communes. Au niveau national, les agents dénoncent aussi des dysfonctionnements dans l'organisation des permanences.
- **Missions conjointes :** dans le cadre d'une enquête judiciaire, la première intervention est réalisée par un CI ou un CP. Dès que l'unité constate une infraction, elle en informe le Parquet qui décide de l'attribution de l'affaire. A ce stade, soit l'enquête est menée par le CI ou le CP, soit elle est confiée à une autre entité (SPJ, SREC). Dans ce second cas, une collaboration entre les agents est essentielle pour garantir une bonne reprise du dossier et des interventions conjointes peuvent être réalisées.
- **Canaux de communication et outils communs :** le SPJ et les SREC participent à des réunions (GME, GES) et à des plans d'interventions communs, comme Amok. Ils partagent également des outils informatiques, tels que le Journal des Affaires (JDA), le Journal des Incidents (JDI) et l'application Information Policière (IP). Cependant, ces bases de données ne communiquent pas entre elles, ce qui empêche une centralisation de l'information. De plus, au niveau de la Police Technique, il n'existe pas de système central permettant de savoir quel SREC a encodé quelles traces. Au niveau national, la base de données PIC (contenant les traces reçues par les SREC et les autres sections du SPJ) est consultable par les enquêteurs, mais ne communique pas avec celles des SREC, ce qui ne permet pas un partage et un échange de données aisés.

#### 4.5 L'ADEQUATION DES MOYENS EN PERSONNEL A LEURS MISSIONS ET A LEURS RESPONSABILITES

---

- **Évolution du personnel** : entre 1993 et 2000, l'effectif du SPJ a augmenté de 35,5%, avec une hausse beaucoup plus significative pour la section Criminalité Économique et Financière. Le nombre de PV et rapports ayant plus que doublé sur la même période, la charge de travail a donc plus augmentée que les effectifs. L'ensemble des départements se considère en manque d'effectifs. De plus, la complexité des dossiers s'accroît (notamment avec l'essor des délits financiers et du recours aux NTIC) et la délinquance augmente. Le non remplacement des départs en retraite est également problématique. Ces raisons entraînent un ralentissement important dans la réalisation des affaires et peuvent créer un sentiment de démotivation et de dévalorisation. Pourtant, malgré le manque de temps, les agents sont toujours disposés à s'entraider et sont très impliqués dans leur travail.
- **Charge de travail théorique et réelle** : tous les agents du SPJ sont tenus de suivre les procédures liées à une enquête. La charge de travail de chaque enquêteur dépend du nombre d'affaires que sa hiérarchie lui confie, mais aussi de la complexité de ses dossiers. Il est donc difficile d'estimer la charge de travail exacte.
- **Département « Économique et Financier »** : il n'a pas assez évolué par rapport à la complexité de ses affaires. Concrètement, ses agents ne sont pas suffisamment expérimentés et nombreux, et la séparation en deux bâtiments distincts rend la transmission d'informations difficile.
- **Département « Informatique et Technique »** : les capacités de la section NTEC sont méconnues au sein de la SPJ, et elle doit donc régulièrement effectuer des analyses dont elle n'a pas la charge. De la même façon, la Police Technique est souvent sollicitée pour des affaires que d'autres entités pourraient gérer. Considérée comme une fonction support pour la Police et les autorités judiciaires, elle fait face à une grande charge de travail, engendrée notamment par les demandes d'interventions immédiates sur les scènes de crimes.

## 5. LA GESTION ET L'EMPLOI DES RESSOURCES HUMAINES

---

### 5.1 LES POSTES A RESPONSABILITES DANS LA POLICE

---

- **Pas de définition précise des postes à responsabilités** : jusqu'à présent, ils étaient occupés grâce à l'ancienneté, mais la loi du 25 mars 2015 remet en cause la prédominance de ce critère. Cela implique donc que les critères de définition des postes à responsabilités soient (re)définis. Concrètement, il n'existe pas de définition claire d'un poste à responsabilités, et les notions de postes à responsabilités (PAR) et de postes à responsabilités particulières (PARP) se confondent.
- **Le cadre légal des PAR** : ils donnent droit au dernier grade de la carrière d'inspecteur, et il est considéré que tous les cadres supérieurs policiers occupent un PAR du fait de leur fonction dirigeante. Par ailleurs, le PAR donne droit à un grade de substitution et donc à une prime justifiée par les responsabilités. Il découle de l'analyse des postes visés par la loi du 31 mai 1999, des notions de commandement et contrôle, effectif et ancienneté pour caractériser les PAR. Par ailleurs, selon le fichier central RH d'avril 2015, 246 inspecteurs et 15 civils occupent un PAR.
- **Une ébauche de définition des PARP** : la DOME mène actuellement un projet d'identification des PARP et a proposé sept critères d'attribution :
  - 1) Fonction de contrôle du service
  - 2) Devoir d'évaluer son personnel
  - 3) Pouvoir disciplinaire
  - 4) Importance de la tâche pour la Police Grand-Ducale et le service d'affectation
  - 5) Tâche à temps plein
  - 6) Non-cumulable
  - 7) Effectif sous ses ordres / responsabilitésCes critères cumulatifs n'ont pas été validés et définis avec précision, et il convient de s'interroger sur leur pertinence.
- **Enjeux liés à la loi du 25 mars 2015** : elle prévoit que les PARP soient occupés par 15% de l'effectif total pour chaque groupe de traitement. Compte tenu de l'effectif actuel, cela représente 12 policiers du cadre supérieur, 224 inspecteurs, 39 brigadiers et 41 civils. Le DG devra alors soumettre une liste de PARP définis dans l'organigramme, dans cette limite de 15%. Cette restriction implique par exemple que seuls 15% des cadres supérieurs occupent un PARP et permet aux brigadiers et aux civils d'y accéder. L'attribution de PARP devra faire l'objet d'un travail approfondi pour l'ouvrir à tous les groupes de traitement.

## 5.2 LA REPARTITION DU PERSONNEL DANS LA POLICE

---

- **Composition et missions du personnel civil** : en avril 2015, les civils représentaient 12,1% de l'effectif total. Ils sont principalement présents dans la DG, l'IGP, le SPJ et l'EP. Les services ayant le plus de missions sur le terrain sont ceux qui accueillent la plus faible proportion de civils. La loi du 31 mai 1999 liste les carrières du cadre administratif et technique et indique que le personnel civil exécute des tâches non policières, sans donner davantage de précisions. Concrètement, les civils occupent plutôt des fonctions support, visant à soutenir l'activité policière. La Police n'ayant établi aucun critère précis pour l'attribution de tâches ou de postes à du personnel civil, le choix se fait donc selon les besoins du service et les souhaits du chef.
- **Emploi du personnel policier à des tâches non-policières** : tout comme les attributions civiles, les missions non-policières ne sont pas clairement identifiées. De plus, la distinction entre tâche policière et non-policière est compliquée, car certaines missions *a priori* non-policières sont directement liées à l'opérationnel. Concrètement, le métier de policier implique des tâches administratives (rédaction de rapports, de procès verbaux, etc.), mais on peut s'interroger sur la pertinence de la réalisation d'autres missions de bureau par des policiers. En effet, plusieurs policiers sont affectés à des tâches purement administratives (secrétariat, informatique), logistiques ou manuelles (garage) dans différents services. En outre, plusieurs agents dénoncent également la multitude de missions attribuées aux policiers qui sont, selon eux, trop éloignées des missions policières. Par ailleurs, une trentaine de policiers sont détachés dans d'autres administrations.
- **Recours au personnel civil** : de nombreux rapports d'audits de l'IGP (de 2001 à 2013) préconisent l'emploi de civils dans différentes fonctions pour décharger le personnel policier de tâches qui ne sont pas les siennes, lui permettre de se consacrer à ses missions de terrain, et récupérer du personnel affecté à des tâches non policières. Le recours aux civils présente des avantages et des inconvénients.

Avantages du personnel civil	Freins au recours à du personnel civil
<p><b>Décharger les policiers des tâches non-policières</b> Recentrer leurs missions pour assurer une présence plus importante sur le terrain et un meilleur service au citoyen.</p>	<p><b>Retour difficile sur le terrain</b> Réaffecter des policiers sur le terrain peut être mal accueilli par ceux qui occupent des fonctions de bureau depuis un certain temps. La (ré)appropriation du travail de terrain peut aussi s'avérer laborieuse.</p>
<p><b>Disposer de personnel plus compétent sur les sujets confiés</b> Des civils ayant un diplôme ou une formation spécifique peuvent apporter une expertise plus pointue sur des thématiques précises (informatique, technique, juridique, etc.), ou même compléter le travail des policiers en ajoutant une plus-value.</p>	<p><b>Manque de connaissance des problématiques policières par les civils</b> Les civils ont une connaissance moins poussée des enjeux policiers, ce qui rend l'attribution de certains postes difficiles. Notamment, les policiers apprennent les lois et règlements spécifiques et complexes à l'EP. Mais les civils doivent assimiler ces informations une fois en fonction.</p>
<p><b>Bénéficier d'autres points de vue</b> Le recours à plus de civils, qui ont suivi d'autres parcours (de formation et professionnel), augmente l'ouverture d'esprit.</p>	<p><b>Absence de définition claire des missions civiles</b> Une définition précise des missions policières et non-policières est indispensable pour identifier celles qui nécessitent le savoir-faire d'un policier et celles qui peuvent être confiées à des civils.</p>
<p><b>Permettre une potentielle réduction des coûts</b> Compte tenu des primes et des grades, le personnel policier est perçu comme plus coûteux qu'un civil à un poste équivalent (une étude plus poussée des rémunérations devrait vérifier ce ressenti).</p>	<p><b>Cultures différentes entre policiers et civils</b> Les policiers partagent un esprit de corps et une structure hiérarchique de type militaire, alors que le cadre administratif et technique a une vision et un fonctionnement plus civils, hérités d'autres administrations, voire du secteur privé. Un travail important pour renforcer la cohésion entre policiers et civils est nécessaire.</p>
	<p><b>Difficultés à recruter du personnel civil</b> La Police pâtit d'une image peu attractive dans le reste de la Fonction publique et la limitation du nombre de recrutements autorisés dans les administrations réduit les possibilités de recours au personnel civil.</p>

- Gestion du personnel absent** : le remplacement des agents absents n'est pas perçu comme efficace. D'abord, de nombreux services souffrent de détachements fréquents de leurs agents vers d'autres unités. La durée peut varier de quelques jours à plusieurs mois, voire années. Plusieurs enjeux émergent : les agents détachés restent affectés à leur unité d'origine, ils ne sont pas remplacés et les détachements sont souvent annoncés dans un délai très restreint, parfois même la veille. De la même façon, les congés de longue durée (maladie et parentaux) sont réguliers et les agents absents ne sont pas remplacés dans les unités.
- Anticipation et remplacement des départs** : en avril 2015, 145 agents étaient âgés d'au moins 53 ans, et parmi eux, 71 pourraient partir en pension dès à présent, selon la loi modifiée du 3 août 1998. Au total, près de 7% de l'effectif total pourrait partir en pension sous 2 ans, ce qui laisse peu de temps pour assurer le transfert de connaissances et la capitalisation des savoirs. Tous les services pensent que les départs en retraite pourraient être mieux anticipés pour éviter les longues périodes de vacances de postes. Le souci est d'autant plus marqué dans les unités à effectif réduit, au niveau des postes de chefs et lorsque les futurs pensionnés doivent écouler leurs congés

restants. Plusieurs déplorent également l'absence de passation entre un agent sortant et son successeur. De plus, un remplaçant est souvent sélectionné officieusement avant que le poste soit mis au concours, puis l'appel à candidature est rédigé pour correspondre à la personne ciblée, ce qui réduit les opportunités des autres candidats potentiels.

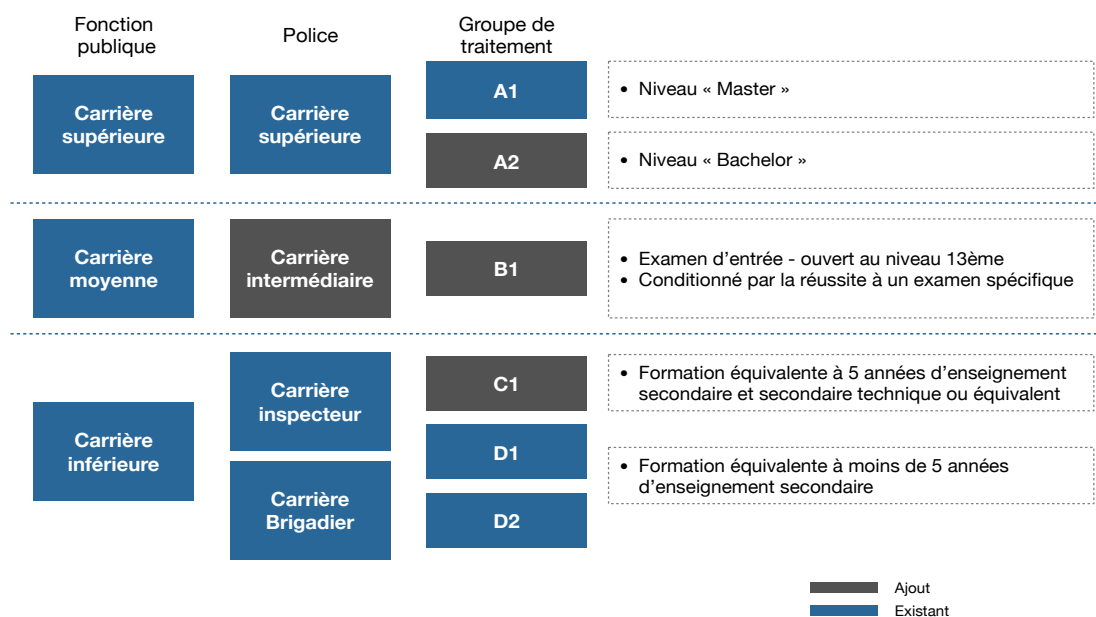
- **Implications de la réorganisation territoriale** : les modifications des structures régionales (fusions de régions et d'unités) impliqueraient des adaptations au niveau du personnel. Il s'agirait d'identifier l'effectif et les compétences nécessaires pour chaque unité – concernée ou non par la réorganisation – afin de garantir des équipes réellement opérationnelles. Ensuite, la disparition de certaines DR engendrerait des suppressions de postes, et donc la réaffectation des agents à d'autres unités. La question devrait plus précisément être étudiée pour les postes de commandement. Les autres agents pourraient être répartis, selon leur aptitude au terrain ou non, dans les CPI et les CP afin de renforcer leurs effectifs, à des postes de contrôleurs ou dans un BAC. Quelle que soit l'affectation des agents, une période d'intégration serait indispensable.

### 5.3 LA MISE EN PLACE D'UNE GESTION STRATEGIQUE DES RH

- **Manque de vision et de stratégie RH** : l'organisation actuelle de la DRH ne permet pas d'avoir une gestion stratégique et prévisionnelle des ressources humaines, ce qui impacte l'organisation à plusieurs niveaux : des difficultés de recrutement et d'intégration, une politique de formation continue jugée inefficace, un manque d'anticipation des départs, et une mauvaise compréhension entre générations et entre carrières. De plus, certains agents de la DRH ont des connaissances très poussées dans plusieurs domaines. En cas de départ, leurs missions sont réparties entre différents agents en fonction de leur charge de travail, sans réelle considération des spécialisations (faute de vision et de stratégie RH).
- **Recrutement** : le nombre de recrutements est limité, d'abord parce que les places disponibles à l'issue des concours sont restreintes. Il arrive également que le nombre de candidats retenus n'atteigne pas la limite autorisée. Ensuite, les désistements pendant la formation initiale à l'EP viennent réduire le nombre de futurs policiers. Concrètement, les inspecteurs qui termineront leur formation de base en octobre 2015 suffiront à peine à combler le manque d'effectif engendré par les départs en pension. De plus, le niveau des candidats semble en baisse, la cause principalement évoquée étant le système éducatif luxembourgeois de manière générale. Enfin, les critères de recrutement sont perçus comme trop peu sélectifs.
- **Formation de base** : la formation suivie à l'École Nationale des Officiers de Police de Bruxelles (DSEO) par les cadres supérieurs est jugée inadéquate pour leurs missions futures. Si sa qualité n'est pas remise en question, beaucoup suggèrent néanmoins de réduire sa durée pour la compléter d'une période de formation spécifique au Luxembourg et de quelques stages sur le terrain. Concernant la formation des inspecteurs et brigadiers à l'EP, plusieurs points émergent régulièrement : le manque de discipline, les différences de niveaux entre les élèves,

l'absence de spécialisation, le manque de pratique et choix des instructeurs. Enfin, aucune formation de base n'est prévue pour le personnel civil. Une réforme de l'École de Police doit être envisagée pour mettre en place une formation de base adaptée à l'ensemble des policiers en fonction de leur niveau scolaire initial. Cette différenciation par niveaux facilitera l'apprentissage de nouvelles compétences.

- **Intégration et encadrement** : à ce sujet, les agents dénoncent des nouvelles recrues trop peu opérationnelles et un manque d'encadrement des jeunes sur le terrain. Alors que le système de parrainage prévu dans la loi était globalement appliqué auparavant, il semble que cette pratique décline progressivement, faute de temps, de personnel, voire de motivation. Par ailleurs, les unités qui forment des agents sont frustrées lorsqu'ils partent une fois opérationnels. Des effets générationnels et culturels émergent aussi, engendrant parfois quelques conflits. Il en est de même entre les différentes carrières.
- **Développement des compétences** : la formation continue n'est pas centralisée (une partie est gérée par l'EP et l'autre par la DRH) ce qui engendre des difficultés à mener une politique cohérente et uniformisée. Le manque de formation spécifique est aussi déploré par les agents. Enfin, il semble que les compétences managériales ne soient pas suffisamment développées, notamment parce que dans un système hiérarchique, les postes de chefs sont attribués à l'ancienneté et par le grade.
- **Revoir la structure des carrières** : conformément à la nouvelle structure des carrières de la Fonction publique, la Police devrait avoir une représentation des différents groupes de traitement allant de A à D. En effet, le Corps de la Police est aussi représentatif des niveaux de diplômes qui sont pris en compte dans l'Administration générale car les métiers qui existent requièrent des compétences variées. Ainsi, trois carrières seraient ajoutées : A2, B1, C1. La carrière B1 serait la carrière moyenne qui n'est pas représentée aujourd'hui.



- Objectif d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences** : la loi du 25 mars 2015 encourage une gestion des RH plus orientée sur les compétences. Au niveau stratégique, une GPEC vise à définir des politiques RH adaptées aux besoins et enjeux de la Police pour s'assurer qu'elle dispose des compétences nécessaires pour réaliser ses missions. Sur le plan opérationnel, la GPEC aidera à anticiper les évolutions des effectifs, des postes et des métiers. À plus court terme, elle permettra de clarifier les missions des agents, de les positionner dans l'organisation, de développer leurs compétences, de dynamiser la relation managériale et de favoriser la transversalité entre les différents métiers de la DRH.

Avantages de la GPEC	Freins à la mise en place d'une GPEC
<p><b>Bonne connaissance du cadre légal et réglementaire</b> La DRH, notamment, dispose d'agents clés qui ont de bonnes connaissances des lois, règlements et règles encadrant la vie de la Police. Cela facilite l'identification des sujets à traiter en priorité.</p>	<p><b>Manque de coordination et d'uniformisation</b> Les initiatives RH mises en place dans certains services ne sont pas coordonnées à un niveau global par la DRH. Il en résulte un manque de suivi des projets, de responsabilisation et d'uniformité.</p>
<p><b>Motivation à implémenter de nouvelles actions</b> Plusieurs agents sont motivés pour mettre en place des initiatives liées à la gestion des RH. Certaines existent déjà, comme à la DOME (identification des PARP), dans le SPJ (descriptions de poste) ou à la DR de Grevenmacher (entretiens de motivation).</p>	<p><b>Déficit d'image de la DRH au sein de la Police</b> Le personnel n'a que très peu de contacts avec les services de la DRH. La communication passe surtout par des demandes écrites transmises par voie hiérarchique. De plus, n'ayant qu'une visibilité limitée sur les sujets traités par la DRH, les agents ont l'impression qu'elle ne fait rien pour eux.</p>



## 6. APTITUDE AU CHANGEMENT

- Analyse de l'aptitude au changement de la Police** : les participants à l'audit sont globalement favorables à la mise en œuvre de changements au sein de la Police. Cependant, les points les plus critiques sont la communication interne, la gestion des ressources humaines et les compétences disponibles en interne afin de piloter les projets de changement. Il s'agit pourtant de piliers essentiels pour introduire avec succès des modifications dans le fonctionnement et l'organisation de la Police. Des efforts conséquents devront donc être consentis en priorité sur ces trois volets pour mettre en œuvre les principes de la réforme de manière effective.


Niveau d'impact	De nature à inhiber les efforts en faveur du changement			De nature à supporter les efforts en faveur du changement	
	++	+	0	+	++
Type de structure organisationnelle		X			
Coopération interne		X			
Culture organisationnelle		X			
Leadership			X		
Compétences internes en gestion du changement	X				
Disposition des acteurs au changement				X	
Système de gestion des ressources humaines	X				
Système de communication interne	X				

## 7. RECOMMANDATIONS

### 7.1 LA DIRECTION GENERALE DE LA POLICE

Thèmes	Recommandations
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Organisation de la DG</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Clarifier les missions du Service Juridique</b></li> <li>• <b>Positionner le Service Psychologie dans la DRH</b> et mettre en œuvre un plan d'actions pour améliorer la qualité de vie au travail</li> <li>• <b>Définir la stratégie du SRI</b> et gérer ses compétences critiques</li> <li>• <b>Structurer la DOP</b> et instaurer un dispositif d'amélioration continue et un pilotage par objectifs</li> <li>• <b>Revoir la structure et la stratégie de la DBE</b>, et centraliser la compétence Budget</li> <li>• <b>Stabiliser la structure organisationnelle de la DI</b> et développer la gestion de projet</li> <li>• <b>Définir une stratégie de la DOME</b>, axée sur l'amélioration continue et la qualité interne</li> <li>• <b>Rassembler l'informatique dans une entité</b> (le service ICT)</li> <li>• <b>Créer un pilier relatif au contrôle interne dans l'organigramme</b></li> </ul> <p><b>Nouvelle proposition d'organisation de la DG :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction Centrale de la Police Administrative (DCPA)</li> <li>- Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ)</li> <li>- Direction Centrale des Ressources et des Compétences (DC Ressources)</li> <li>- Direction Centrale Business Intelligence (DCBI)</li> </ul> <pre> graph TD     DG[Directeur Général] --- DGA[Directeur Général Adjoint]     DG --- SG[Secrétariat Général]     DG --- SRI[Service Relations Internationales]     DG --- SCP[Service Communication et Presse]     DG --- Budget[Budget]     DG --- SJ[Service Juridique]     DGA --- DCPA[DCPA]     DGA --- DCPJ[DCPJ]     DGA --- DCRC[DCRC]     DGA --- DCBI[DCBI]     DCPA --- DOP[DOP]     DCPA --- UGRM[UGRM]     DCPA --- UCPR[UCPR]     DCPA --- UCPA[UCPA]     DCPA --- USP[USP]     DCPA --- DR[DR]     DCPJ --- SPJ[SPJ]     DCRC --- DRH[DRH]     DCRC --- Logistique[Logistique]     DCBI --- Strategie[Stratégie]     DCBI --- OAC[Organisation et amélioration continue]     DCBI --- ICT[ICT]     DCBI --- DI[DI]     </pre> <p>* Comité Directeur *Les dénominations sont à finaliser</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Décision</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Constituer une équipe dirigeante alignée</b> au niveau de la vision de la Police, en termes de répartition des missions et sur les tâches courantes et la manière de les réaliser</li> <li>• <b>Organiser des formations managériales</b> spécifiques adaptées au contexte de la Police</li> <li>• <b>Décentraliser la prise de décision</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instaurer les conditions pour une prise de décision distribuée</li> <li>○ Instaurer un management par les risques</li> <li>○ Développer une orientation résultat et performance</li> <li>○ Soutenir le rôle de l'encadrement intermédiaire et responsabiliser les agents compétents</li> </ul> </li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Communication interne</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développer et valoriser le Service Communication et Presse</b></li> <li>• <b>Définir une stratégie de communication interne</b></li> <li>• <b>Encadrer l'utilisation des outils de communication (courrier électronique et réunion équipe)</b></li> <li>• <b>Développer l'outil Intranet</b></li> <li>• <b>Encourager la collaboration dans les équipes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Définir une charte managériale et former les cadres supérieurs à ses principes</li> <li>○ Inscrire une mission de médiation dans celles de la DRH</li> </ul> </li> <li>• <b>Favoriser la collaboration transversale</b> (culture projet, projets transversaux, culture client interne)</li> <li>• <b>Mieux gérer la masse informative</b></li> <li>• <b>Définir une charte « Esprit de service »</b> de façon collaborative et la communiquer <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Développer et implémenter un plan d'actions pour développer l'Esprit de service dans la Police</li> </ul> </li> </ul>

## 7.2 LES SERVICES REGIONAUX DE LA POLICE

Thèmes	Recommandations	
<b>Organisation territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mettre à jour et suivre les données chiffrées</b> pour chaque région               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sélection d'indicateurs de suivi au niveau national</li> <li>○ Mise à jour des données par les régions, et centralisation au niveau national</li> </ul> </li> <li>• <b>Réduire à trois régions</b> : nord, centre et sud               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Analyse plus poussée pour délimiter les régions, en cohérence avec les juridictions des Parquets et les charges de travail</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Structures Régionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Créer des CPI</b> : conservation des CI existants + fusion avec les CP proches               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Roulements 24h/24, avec suppression de la distinction intervention / proximité entre les agents</li> <li>○ Interventions dans la zone de l'ex-CI et proximité dans les zones des CP rattachés au CPI</li> <li>○ Analyse plus poussée pour définir les fusions de CP avec chaque CI</li> </ul> </li> <li>• <b>Fusionner des CP</b> proches (hors CPI)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Roulements en journée (matin et après-midi), avec plus de patrouilles et des horaires d'ouverture plus étendus</li> <li>○ Analyse plus poussée pour définir les fusions de CP</li> </ul> </li> <li>• <b>Renforcer les SRPR</b> avec des agents de l'UCPR</li> <li>• <b>Fusionner les SRPS au niveau national</b>, pour mutualiser les moyens et les compétences</li> <li>• <b>Créer un service central de prévention</b> rattaché à la DOP, pour coordonner les actions de prévention des différentes régions de manière cohérente (qui comprendra la partie « prévention » de la Section Opérations et Prévention)</li> <li>• <b>Créer un groupe dédié aux services spéciaux (avec la partie « opérations » de la Section Opérations et Prévention)</b>, pour assurer leur planification et leur exécution               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Groupe permanent au niveau national, rattaché à l'UGRM</li> <li>○ Renforcer les effectifs de l'UGRM</li> </ul> </li> </ul>	

<b>Fonctionnement, contrôle et coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Confier des missions à d'autres</b> organismes ou administrations</li> <li>• <b>Responsabiliser les agents</b>, (les chefs, puis tous les agents à leur niveau)</li> <li>• <b>Clarifier le commandement</b> en conciliant fonctionnement militaire et par objectifs</li> <li>• <b>Avoir 3 BAC</b> en créant un autre dans le nord, pour que les écrits soient contrôlés de manière uniforme dans tout le pays</li> <li>• <b>Créer un service central de contrôle interne (Amélioration Continue)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Garder les contrôleurs au niveau régional, qui dépendraient hiérarchiquement du service national</li> <li>○ Améliorer la coordination avec la section Discipline de la DRH</li> </ul> </li> <li>• <b>Optimiser le matériel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Poursuivre les travaux des groupes de travail, notamment ceux du groupe « Equipement et tenue »</li> <li>○ Mettre des Smartphones/tablettes à disposition des agents (pour les photos et Internet)</li> <li>○ Prévoir un accès à Internet dans toutes les unités, via un ordinateur séparé du réseau</li> <li>○ Lors de fusions : trouver des bâtiments fonctionnels, bien situés et pouvant accueillir les agents</li> </ul> </li> </ul>
---	---

### 7.3 LA MISSION DE POLICE JUDICIAIRE

Thèmes	Recommandations
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Coordination</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Définir clairement une politique judiciaire commune</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Impliquer tous les acteurs dans son élaboration</li> <li>○ L'inscrire dans le concept judiciaire et dans la loi</li> </ul> </li> <li>• <b>Optimiser les moyens de coordination actuels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Réintroduire le comité de coordination et créer le comité de coordination opérationnelle</li> <li>○ Conserver les réunions et les doter d'outils appropriés pour les rendre plus efficaces</li> <li>○ Systématiser l'utilisation des GME et GES</li> <li>○ Formation « Techniques d'animation de réunion » pour un public de cadres</li> <li>○ Ajouter une mission de supervision des dossiers au « comité P »</li> </ul> </li> <li>• <b>Mettre en place des réunions de coordination entre la Police et le Parquet</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instaurer des outils partagés (notamment un outil informatique)</li> </ul> </li> <li>• <b>Améliorer le contrôle de la qualité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prévoir une relecture et un contrôle en commun des PV, par le Parquet et la Police</li> <li>○ Systématiser la relecture par les BAC</li> </ul> </li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Organisation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rattacher les SREC au SPJ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centraliser les informations entre les SREC et le SPJ pour assurer une meilleure fluidité</li> <li>○ Mettre en place une culture de gestion de projets</li> </ul> </li> <li>• <b>Revoir les prescriptions de service</b> pour assurer une conformité avec la réalité</li> <li>• <b>Recruter et développer des compétences spécifiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Confier la gestion du budget formation du SPJ au service, avec centralisation par la DRH</li> <li>○ Mettre des outils RH à disposition du SPJ et renforcer la collaboration avec la DRH</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Nouvelle proposition d'organisation du SPJ :</b></p> <p><b>Légende</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Direction du SPJ</li> <li>— Sections et Cellules</li> </ul>

Thèmes	Recommandations
Postes à responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Identifier les critères des PARP</b> sur base de ceux proposés par la DOME               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Arrêter une définition précise de ces critères</li> <li>○ Considérer les PARP comme les postes clés de la Police</li> <li>○ Mettre en place une mesure transitoire (problématique du grade de substitution)</li> </ul> </li> <li>• <b>Réaliser une cartographie des PARP</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Définir l'attribution du grade de substitution (et donc d'une prime) justifié par les responsabilités</li> <li>○ Dans le respect des 15% par groupe de traitement</li> <li>○ Pour toutes les carrières civiles et policières</li> </ul> </li> </ul>
Répartition du personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Définir clairement mission policière et non-policière</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recenser les missions de l'ensemble du personnel</li> <li>○ Distinguer les missions strictement non-policières et celles qui nécessitent le savoir-faire policier</li> <li>○ Mettre en place des descriptions de postes</li> </ul> </li> <li>• <b>Recruter davantage de civils</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Renforcer l'image et l'attractivité de la Police au sein de la Fonction publique</li> <li>○ Définir un parcours d'intégration pour les civils</li> <li>○ Offrir des perspectives de carrière aux civils</li> </ul> </li> </ul>
Gestion stratégique des RH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mettre en place une GPEC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Définir une vision et une stratégie RH en lien avec celles de la Police</li> <li>○ Revoir l'organisation de la DRH en la spécialisant</li> <li>○ Élaborer des descriptions de poste et un référentiel des compétences</li> </ul> </li> <li>• <b>Mettre en place des actions RH</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recrutement : ajuster les critères et renforcer l'image employeur</li> <li>○ Intégration : adapter la formation de base pour toutes les carrières et réinstaurer le parrainage</li> <li>○ Formation : définir une politique de formation et développer des parcours dédiés</li> <li>○ Gestion de carrière : implémenter le dispositif d'appréciation du personnel, ajuster les carrières policières, définir des plans de carrière et créer des HR Business partners</li> </ul> </li> </ul> <div data-bbox="300 1485 1426 1986" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>Nouvelle proposition d'organisation de la DRH :</b></p> <pre> graph TD     DRH[Directeur RH] --- DRHadj[Directeur RH adj.]     DRH --- Sec[Secrétariat]     DRH --- Rec[Recrutement et examens]     DRH --- Car[Gestion de carrière]     DRH --- Form[Formation et développement des compétences]     DRH --- Bien[Bien-être et santé au travail]     DRH --- Budget[Gestion du budget RH et des effectifs]     DRH --- Disc[Discipline]           </pre> </div>