

AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de règlement grand-ducal instituant un com-
mandement unique pour la Gendarmerie et la Police

Par dépêche du 9 septembre 1985, Monsieur le Ministre de la Force Publique a demandé à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics d'examiner "par voie d'urgence" le projet sous rubrique et de lui "faire connaître ses sentiments dans environ quinze jours".

Ce projet a pour but:

- 1° de créer un commandement unique pour la gendarmerie et la police;
- 2° de confier ce commandement au commandant de la gendarmerie en plaçant sous ses ordres les unités de la gendarmerie, les unités de la police et les services administratifs et techniques des deux corps.

La mesure projetée est motivée notamment par le souci "de garantir l'unité d'action et de doctrine pour les deux corps des forces de l'ordre" et de rationaliser la gestion de leur personnel et de leur matériel par la mise en commun.

* * *

Aux termes du chapitre VII de notre Constitution, tout ce qui concerne la force armée, la gendarmerie et la police doit être réglé par la loi.

C'est dire que, pour éviter des abus de pouvoir, la Charte fondamentale soustrait au pouvoir exécutif toute décision concernant l'organisation et les attributions des trois corps constituant la Force publique.

C'est dire encore que le Gouvernement ne peut agir en la matière que dans les cas qui lui sont expressément attribués par la loi.

La loi qui règle l'organisation militaire date du 23 juillet 1952. Votée et promulguée après quatre années de réflexion et de discussion, elle a mis fin au provisoire de l'après-guerre. Elle a été modifiée et complétée à diverses reprises, notamment en 1967 par la réforme de l'armée, sans que toutefois ces modifications aient touché ni à l'article 1er ni aux dispositions essentielles concernant l'organisation et les attributions de la gendarmerie et de la police. De la sorte, ces trois matières restent régies par l'esprit et par la lettre du texte de 1952.

Il résulte à suffisance tant des travaux préparatoires (cf. notamment le rapport du 21 juin 1950 de la section centrale de la Chambre des Députés) que du texte de la loi elle-même, que le souci du législateur de 1952 a été d'éviter la réunion d'un excès de pouvoir armé sous une personne et d'établir donc comme règle normale la stricte séparation des commandements de l'armée, de la gendarmerie et de la direction de la police.

Toutefois, dans le contexte des conflits armés qui ombrageaient la situation mondiale à l'époque, le législateur a prévu, à l'article 1er de la loi de 1952,

la possibilité de placer exceptionnellement et temporairement "tout ou partie des trois corps sous un commandement unique", ceci par un arrêté grand-ducal à prendre lorsque les conditions d'exception à déterminer par un règlement d'administration publique se trouveraient remplies.

Cette possibilité constituant une exception à la règle normale établie par la loi, les dispositions qui la régissent sont d'interprétation stricte. Au voeu du texte:

- 1° il faut d'abord un règlement déterminant d'avance les circonstances exceptionnelles qui justifieraient la réunion temporaire des trois corps sous un commandement unique; un tel règlement n'a pas été pris à ce jour;
- 2° le commandement unique temporaire est mis en place par un arrêté grand-ducal contresigné par le Ministre de la Force publique;
- 3° le commandement unique ne saurait être permanent, il ne peut être que temporaire et pour la durée des circonstances exceptionnelles qui le justifient;
- 4° la loi parle de la réunion sous un commandement unique des trois corps ou de parties des trois corps; elle n'admet donc pas la fusion de deux corps ou de parties de deux corps.

* * *

Le projet sous avis entend se baser sur les dispositions ci-dessus analysées pour atteindre son but.

Or, il vient d'être démontré que les conditions requises par la loi ne se trouvent pas remplies.

Le Gouvernement manque donc de l'habilitation indispensable pour agir en la matière et la réalisation du projet nous vaudrait un règlement pris dans l'illégalité et dans le mépris de la Constitution.

Tout en comprenant qu'il peut être utile et opportun de mettre en commun certains services de la police, de la gendarmerie et de l'armée - notamment les transmissions, les armureries, l'achat et l'entretien du charroi - la Chambre est d'avis que le Gouvernement ne peut prendre des décisions en la matière, qui sont réservées au législateur.

De toute façon, le Gouvernement ne saurait rien changer aux attributions et missions ni de la gendarmerie ni de la police puisque la Constitution réserve ces matières exclusivement au législateur.

Or, la loi de 1952, en ce qui concerne notamment la police, a entendu charger "le Ministre de la Force Armée (à mettre) sur pied le corps de Police et (de le tenir) à la disposition du Ministre de l'Intérieur pour tout ce qui est de la police administrative, du Ministre de la Justice pour tout ce qui est de la police judiciaire" (cf. rapport cité de la section centrale).

Il s'ensuit que la structure actuelle de la police comprend a) la direction et b) le cadre des commissariats et postes de police (article 52 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire). Détournant cette organisation, la direction de la police et le Ministre de la Force Publique ont mis en place des échelons intermédiaires, à savoir trois commandants d'arrondissement: Centre, Sud et Nord, assistés chacun par un commissaire-contrôleur et par un secrétaire de circonscription (cf. règlement ministériel du 4.10.1982 et annuaire officiel d'administration 1981, pp. 682 et ss). Par ailleurs, et contrairement aux dispositions légales afférentes, des dénominations fantaisistes sont introduites, telle que celle de "commandant de commissariat", ceci sans aucune justification objective.

Cette organisation centralisatrice tend à copier celle de la gendarmerie. Or, si pareille structure se justifie pour la gendarmerie du fait de ses missions au service du pouvoir central, elle ne l'est nullement pour la police qui, sauf les quelques exceptions créées par la loi du 25 février 1980 n'a qu'une compétence essentiellement locale. La police est une force que le Gouvernement met à la disposition des grandes communes, principalement pour y assurer l'ordre et la sécurité publics. Selon les textes toujours en vigueur, l'action de la police n'est pas commandée centralement par le Gouvernement ou par la direction (qui n'a que des fonctions administratives et logistiques), mais essentiellement par les bourgmestres, qui sont les détenteurs légaux du pouvoir de police local, et par les parquets en ce qui concerne les affaires de police judiciaire.

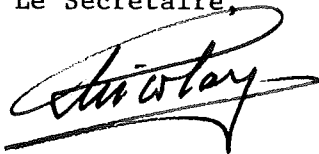
L'organisation actuelle de la direction de la police, avec tout ce qu'elle comporte en matière de "militarisation (drill, marches, armement, inspections, modification des désignations officielles, etc.), est donc illégale et anticonstitutionnelle, et le Gouvernement doit incessamment restructurer ce service conformément à la loi.

En conclusion des analyses qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se déclarer d'accord avec le projet sous avis. Elle demande que le Gouvernement procède, en vue de réaliser des réformes paraissant utiles ou opportunes, dans le cadre de la légalité et dans le respect de la Constitution.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 23 septembre 1985.

Le Secrétaire,



Le Président,

