

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 30 septembre 1987.

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat

5, rue Sigefroi

L-2536 LUXEMBOURG

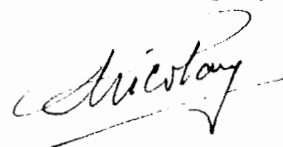
Monsieur le Président,

Nous avons l'honneur de vous transmettre sous ce pli, pour information, une copie de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant création d'un service de police judiciaire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Pour le Bureau de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant création
d'un service de police judiciaire

Par dépêche du 9 juin 1987, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant création d'un Service de Police Judiciaire.

Cet avis est - évidemment - demandé "dans les meilleurs délais", ceci après que le département a mis plus d'un an à mettre au point le projet car l'initiative et les grandes lignes en reviennent à une motion adoptée en mai 1986 par la Chambre des Députés, suite à la discussion du rapport de sa Commission spéciale "Sécurité Publique". Celle-ci indique d'ailleurs d'une façon détaillée et itérativement répétée les réformes que ses experts avaient cru opportunes de proposer rapidement, sous le choc des bombes et des agressions de banques de 1985, afin de convaincre la population de l'efficacité de sa députation.

Comme il n'est jamais indiqué, surtout en matière politique, d'agir à chaud, à cause du risque de prendre des mesures irréfléchies, unilatérales, et imparfaites, la durée de gestation du projet dont question ci-dessus n'est pas un reproche au Ministère compétent.

C'est plutôt l'explication que, pour la même raison, il doit être permis aux instances consultatives de disposer du temps nécessaire pour analyser à fond les textes leur soumis, afin que leur contribution à la discussion du problème soit utile et non pas une simple formalité.

Le but du projet est de remplacer l'actuelle "Sûreté publique", service spécial de la Gendarmerie à missions diverses (la Chambre y reviendra), par un "Service de Police Judiciaire" restant administrativement rattaché à la Gendarmerie mais dirigé "fonctionnellement" par un magistrat. Cette réforme est motivée dans les annexes du projet - assez superficiellement d'ailleurs - par les assertions suivantes (cf. "Les raisons de la réforme"):

1. - en matière de criminalité économique, les agents de la Sûreté sont "dépassés par les événements et n'arrivent pas à absorber les tâches qui leur sont confiées", les rapports afférents "émanant notamment des responsables du parquet économique".
2. - la Sûreté manquerait de direction, la hiérarchie n'étant que théorique, puisqu'"en fait les relations de travail s'établissent en dehors de toute hiérarchie entre le représentant du parquet ou le juge d'instruction et l'agent de la Sûreté auquel il confie le dossier". Il s'ensuit la possibilité d'une méprise sur les priorités ou le risque de la non-reconnaissance des liens pouvant exister entre deux ou plusieurs affaires confiées par des magistrats différents à des enquêteurs différents.

- autre mobile, qui rejoint le précédent:

Les changements fréquents intervenus dans la hiérarchie de la Gendarmerie et de la Police ont eu pour effet que la personne déléguée par le Commandant de la Gendarmerie à la direction effective de la Sûreté "ait changé souvent, ce qui a été préjudiciable à une unité de direction".

3. - la formation essentiellement militaire des sous-officiers de Gendarmerie accédant à la Sûreté ne répond pas à finalité de ce service. Il y a manque de certains experts à formation scientifique ou supérieure (médecins, légistes, ingénieurs, comptables, etc.).
4. - "enfin et surtout", il y aurait un problème de compétence entre ministères, la "police répressive par excellence - celle chargée de rechercher les crimes et délits - échappant entièrement à l'emprise du Ministre de la Justice".

Ce serait "dès lors par un raisonnement très logique que la Commission spéciale 'Sécurité Publique' (serait) venue à la conclusion qu'il fallait":

- créer un nouveau corps spécial de police judiciaire;
- le placer à la fois sous la responsabilité du Ministre de la Justice et du Ministre de la Force Publique, le premier étant compétent pour les missions du corps, le second pour l'intendance;
- lui donner une direction bicéphale comprenant un directeur administratif (officier) et un directeur fonctionnel (magistrat).

Comme il est toujours problématique d'expérimenter avec les Forces de l'Ordre, la Chambre estime qu'il s'impose d'examiner de très près les motifs allégués pour justifier cette réforme.

ad 1

En ce qui concerne la première assertion, il y a lieu de rappeler que, malgré l'ancien idéal des universités sur "l'unité de la recherche et de l'enseignement", le progrès scientifique et technologique est réalisé pour une large part en dehors des enceintes scolaires officielles et que l'enseignement public, à tous ses niveaux, est traditionnellement en retard tant sur les nouveaux acquis scientifiques que sur l'évolution des possibilités technologiques. S'y ajoute que l'école - au sens large - entend toujours dispenser un enseignement aussi général que possible, donc trop peu spécialisé et adapté aux besoins économiques réels de l'époque. S'y ajoute encore que ceux qui éprouvent le besoin personnel ou professionnel de s'initier aux technologies nouvelles doivent s'orienter vers des formations extra-scolaires et sont assez souvent - les Gouvernements manquant d'experts pour vérifier la sérieux des offres - les victimes de cours ou de séminaires-bidons qui ne communiquent que le maniement d'une nouvelle terminologie sans initier aux principes et à leur enchaînement. Il s'ensuit que l'administration en général, et non pas une seule de ses subdivisions, est mal formée et mal outillée pour détecter et pour éclairer des délits économiques, secteur dont les acteurs ont un intérêt évident de recourir à des technologies de pointe permettant des rationalisations importantes se traduisant en bénéfice et où donc, notamment en gestion et en matière de documentation de celle-ci, les méthodes ont connu des changements radicaux au cours de la dernière décennie.

Le reproche adressé à la Sûreté de se trouver dépassée par les événements en matière de criminalité économique n'est donc que la classique punition du "lampiste". Si le Parquet "économique" ou les juges d'instruction en amont ne se trouvaient pas dépassés par les mêmes événements, les agents de la Sûreté, qui sont leurs bras exécutants sur le terrain, n'auraient plus grand chose à élucider, sauf à saisir et à traiter certains "supports de dates" suivant des instructions claires et précises.

Ceci mène, d'une part, à la question des experts que la Sûreté devrait pouvoir engager. La Chambre ne s'est jamais opposée au principe et elle ne le fait pas. Mais il reste à déterminer la bonne forme du régime de service de ces renforcements, question sur laquelle la Chambre reviendra ci-dessous.

D'autre part, cependant, le problème en discussion rappelle la nécessité fondamentale - à notre époque de changements rapides surtout - de veiller à l'adaptation régulière du contenu des formations scolaires générales et professionnelles à l'évolution dans le domaine économique qui, qu'on le veuille ou non, conditionne pour une large part sinon de façon prépondérante la vie, à laquelle nous sommes sensés nous préparer à l'école.

Enfin, parler de "formation essentiellement militaire" des sous-officiers de la Gendarmerie et de la Police est évidemment une intentionnelle et malveillante désinformation, alors qu'il est de notoriété publique que le service militaire à proprement dire des candidats aux forces de l'ordre dure exactement douze mois, est précédé d'une formation scolaire générale d'au moins 9 années d'études réussies et est suivi d'une formation professionnelle théorique et pratique à l'Ecole de l'Armée et à l'Ecole de la Gendarmerie et de la Police de 24 mois. Rien que le fait que les membres de la Gendarmerie et de la Police sont tenus de porter des armes et d'en faire usage le cas échéant ou d'être capables de maîtriser mains nues un malfaiteur en cas de besoin, justifie déjà une initiation théorique et pratique aux "arts martiaux" et à l'observation de certaines règles disciplinaires. A quels reproches de la part de la presse de bas étal les membres des forces de l'ordre se verraient-ils exposés s'ils n'étaient pas préparés au maniement correct d'armes et formés à s'imposer une certaine auto-discipline dont il ne suffit pas d'apprendre la théorie sur un banc d'école.

ad 2

La Sûreté Publique est un service de la Gendarmerie, dont les attributions actuelles relèvent tant de la police administrative que de la police judiciaire. Il s'ensuit qu'actuellement ses agents dépendent - suivant les missions leurs assignées - de trois chaînes hiérarchiques différentes: gendarmerie (1) pour les affaires de police préventive; parquet (2) ou juge d'instruction (3) pour les affaires répressives. Chacune de ces chaînes hiérarchiques ayant ses règles propres, il ne devrait se créer aucun problème, à condition que chaque instance hiérarchique se limite sagement à son domaine. Le suivi des dossiers préventifs et la situation administrative des agents sont l'affaire du Commandant de la Sûreté, mais qui se décharge traditionnellement sur un officier-délégué. Si dans cet emploi, il y a des changements trop fréquents, il s'agit d'un problème pouvant être résolu sur le plan administratif interne, sans qu'un recours au législateur ne soit nécessaire. Quant aux dossiers répressifs, la hiérarchie de la gendarmerie n'a pas à s'en mêler, mais il appartient aux procureurs de surveil-

ler les activités de leurs parquets respectifs et des agents de la Sûreté commissionnés pour les diverses enquêtes en cours ou, lorsque les procureurs sont désaisis, aux juges d'instruction, sous la surveillance du juge d'instruction directeur (loi du 11.8.1986) et encore de la chambre du conseil (rapport hebdomadaire), de faire les diligences nécessaires pour compléter l'instruction dans les meilleurs délais et de donner les ordres adéquats aux commissaires de la Sûreté chargés de l'affaire.

Les liaisons sont donc fixées et, abstraction faite de la récente création de la fonction du juge d'instruction directeur, elles ont fonctionné sans problèmes depuis fort longtemps (1903). Si tout à coup l'engrenage semble faire du bruit il n'est pas forcément imputable à un défaut du système, mais il pourrait plutôt parvenir de personnes qui entendent se mêler d'affaires qui "stricto sensu" ne les regardent pas. Où se risquerait-on si - pour satisfaire certains ambitieux qui tentent de se profiler - l'on s'aventurait à modifier de fond en comble un service qui a fait ses preuves depuis plus d'un demi-siècle?

Dans ce contexte se pose évidemment la question de l'opportunité de la séparation de la police judiciaire des autres sections de l'actuelle Sûreté Publique. En renvoyant, d'une part, aux remarques qui précèdent et en donnant, d'autre part, à considérer que bon nombre de mesures de police préventive finissent par déboucher sur des affaires répressives, la Chambre estime qu'une séparation des sections, même dans l'espace, n'est nullement opportune, mais que la symbiose actuelle, au contraire, est hautement profitable aux enquêtes judiciaires, alors que les données sont "dans la maison" et la communication entre collègues et voisins de palier ou des recoupements de renseignements ne pourraient être plus faciles.

ad 3

La formation initiale actuelle des commissaires de la Sûreté, et leur recrutement parmi les sous-officiers de la Gendarmerie ayant au moins dix années d'expérience professionnelle ne peuvent, aux yeux de la Chambre, que profiter au travail de ces agents. Tout en renvoyant à sa remarque finale sub 1) ci-dessus, la Chambre fait remarquer que, du fait qu'ils sont collègues des gendarmes et des policiers, la coopération en cas d'enquête est largement facilitée. D'autre part, ensuite de leur service à différentes brigades, ils connaissent de près certaines régions du pays et les truands y implantés, autre détail pouvant contribuer à faire avancer certaines enquêtes.

D'ailleurs, suivant l'opinion exprimée par les instances judiciaires, la Sûreté n'a pas de problèmes qualitatifs, mais surtout quantitatifs en relation avec l'accroissement de la criminalité, phénomène international notamment dans les pays industriels et postindustriels (drogues, hold-up, criminalité "à col blanc", etc.). Le renforcement adéquat des effectifs paraît donc une solution valable à essayer avant toute réforme structurale bâclée, dont on ne saurait d'avance évaluer tous les tenants et aboutissants.

Quant à la formation professionnelle à proprement dire des commissaires de la Sûreté, la Chambre recommande évidemment de veiller à ce qu'ils puissent toujours profiter des instructions spécialisées à la pointe du progrès.

En ce qui concerne le besoin de la Sûreté de pouvoir faire appel à certains experts hautement qualifiés dans l'une ou l'autre spécialité, la Chambre ne voit aucun obstacle de principe, au contraire, elle est évidemment d'avis que le recours à des spécialistes est indispensable pour l'instruction de certains cas. Certaines spécialités ne sont cependant que rarement sollicitées. Dans ces cas, il suffit, comme actuellement, de s'assurer la collaboration temporaire d'un expert luxembourgeois ou étranger. Pour d'autres spécialistes dont la disponibilité permanente paraît souhaitable, la forme du lien de service peut créer des difficultés. Elargir le cadre pour permettre le recrutement de fonctionnaires civils de la carrière supérieure risque, d'une part, de créer une quatrième hiérarchie de fait et parallèle (cf. ad 2 ci-dessus), ce qui risquerait de s'avérer en fin de compte nuisible au bon fonctionnement des enquêtes. D'autre part, certains experts verraient leurs qualifications mal honorées par le barème des traitements des fonctionnaires de la filière administrative supérieure, traitements qui devraient forcément rester inférieurs à ceux des sous-directeurs ou directeurs adjoints ou directeurs (ou leurs équivalents dans d'autres tableaux). Pour échapper à ce dilemme, il se recommande d'engager certains experts indispensables en qualité d'employés et sous contrat individuel.

ad 4

Le Ministre de la Justice a les parquets sous ses ordres et peut ordonner aux procureurs d'ouvrir une enquête sans disposer pour autant du pouvoir de leur imposer de s'abstenir d'une poursuite déterminée. Mais dès que la Justice est saisie, l'affaire - en raison du principe de la séparation des pouvoirs - échappe complètement au Ministre et à ses subordonnés, qui n'ont pas d'ordres à donner à la magistrature "assise". Celle-ci étant responsable par l'office du juge d'instruction de l'instruction du dossier et recourant pour cela au service des OPJ de la Sûreté, on voit mal de quel droit le Ministre de la Justice voudrait avoir les OPJ sous ses ordres. Pour l'instant, ceux-ci échappent encore à la "politisation" qu'on rencontre déjà dans certaines administrations et services. Cela est juste et bon et doit rester ainsi, tant que la majorité des citoyens décide de continuer à vivre sous la protection de nos actuels principes constitutionnels.

* * * * *

En conclusion de son analyse, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que l'organisation de notre police judiciaire n'appelle point une réforme fondamentale, quitte à ce que certaines retouches ponctuelles puissent être discutées (engagement d'experts, accès des membres de la police à la Sûreté, ...).

La Chambre ne saurait donc approuver les buts poursuivis par le projet sous avis, qui ne lui paraissent aucunement motivés de façon objective. D'ailleurs, la Chambre a la nette impression que le gros de la réforme est proposé pour des motifs inavoués.

Examen du texte

Article 1er

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à cette création pour les raisons ci-dessus exposées.

Article 2

Si l'article 1er prétend créer une "police judiciaire" spécialisée, l'alinéa 4 de l'article 2 devrait à nouveau permettre au "Gouvernement" (en conseil ou à un Ministre seul?) de charger cette police judiciaire "d'enquêtes administratives". Puisque la Sûreté Publique peut déjà faire les deux choses à la fois, pourquoi créer encore une police parallèle? La Chambre renvoie à ses conclusions négatives ci-dessus.

Article 4

Selon les principes actuels de notre code d'instruction criminelle, le procureur général ne saurait être chargé de la surveillance de la police judiciaire.

Quant à l'instauration d'une direction "fonctionnelle", la Chambre renvoie à ses remarques sub 2 ci-dessus.

Article 5

La Chambre est d'accord pour que des sous-officiers de la police - sélectionnés d'après les règles en vigueur pour les sous-officiers de la Gendarmerie - puissent accéder à la Sûreté Publique. Compte tenu des effectifs totaux des deux corps, le rapport de 2 sur 3 paraît approprié lors du recrutement.

Cette innovation aurait l'avantage de faire supporter aux deux corps, et non plus à la Gendarmerie seule, la saignée périodique que constitue le transfert de fonctionnaires bien qualifiés à la Sûreté Publique.

En ce qui concerne le recrutement des experts, la Chambre renvoie à ses remarques sub 3 ci-dessus.

En matière de recrutement de fonctionnaires civils de la carrière du rédacteur et de la carrière de l'expéditionnaire, la Chambre donne d'abord à considérer qu'il reste opportun de réserver certains postes administratifs à des agents qui, pour raisons de santé, se voient dans l'impossibilité de continuer le service normal. Ces fonctionnaires connaissant les rouages et les habitudes de la maison, ils sont immédiatement utiles et ne nécessitent pas une initiation de trois ans par un stage et la fréquentation de l'IFA. Pour le reste, la formule souple du recours à des employés se recommande, ceux-ci étant évidemment tenus par leur contrat au secret des affaires dont ils pourraient avoir connaissance.

D'ailleurs, les deux derniers alinéas sub 6 comportent le risque du "népotisme politique" où certains fonctionnaires civils se verraient envoyés à "formations

spécialisées" pour obtenir ensuite la qualité d'OPJ et constituer une cinquième hiérarchie d'obédience externe et hautement nuisible au fonctionnement normal des enquêtes judiciaires.

En outre, il importe de mettre les forces de l'ordre, et donc évidemment la Sécurité Publique, à l'abri d'une gestion du personnel influencée par des considérations de politique partisane.

Quant à l'intervention conjointe des Ministres de la Force Publique et de la Justice, prévue à l'article 5 et à certains autres articles du projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle qu'à son avis le Ministre de la Justice n'a aucune compétence en matière de police judiciaire ni aucun intérêt objectif de s'en voir charger.

Article 7

En ce qui concerne le recrutement de commissaires-enquêteurs, la Chambre renvoie à ses remarques sub 3 ci-dessus. Elle est d'ailleurs confirmée dans ses appréhensions que le traitement prévu (grades 12 à 15) ne permettrait pas le recrutement d'experts scientifiques hautement qualifiés.

Article 9

A biffer, notamment en raison du fait que le texte vise à attribuer le pouvoir disciplinaire au Ministre de la Justice.

* * * * *

En raison de toutes les remarques et observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure d'émettre un avis favorable sur le projet et elle recommande au Gouvernement de se limiter à une réforme ponctuelle visant l'admission des sous-officiers de la police à la Sécurité Publique et l'augmentation des effectifs de celle-ci.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 septembre 1987.

Le Secrétaire,



Le Président,

