

**N^{os} 7045⁵
7044²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**portant réforme de la Police grand-ducale et
abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et
l'Inspection générale de la Police**

PROJET DE LOI

**portant réforme de l'Inspection générale de la Police
et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
- 2) la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
- 3) Le livre I^{er} du Code de la sécurité sociale

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045.....	2
– Dépêche du juge d'instruction directeur à la Présidente du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (18.1.2017).....	2
2) Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7044.....	9
– Dépêche du juge d'instruction directeur à la Présidente du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (18.1.2017)	9

*

**AVIS DU CABINET D'INSTRUCTION DE LUXEMBOURG
SUR LE PROJET DE LOI 7045**

**DEPECHE DU JUGE D'INSTRUCTION DIRECTEUR
A LA PRESIDENTE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE ET A LUXEMBOURG**

(18.1.2017)

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police a profondément réformé les services de police en fusionnant la Gendarmerie Grand-Ducale et la Police en un corps unique et en créant une Inspection Générale de la Police.

Depuis cette réforme et surtout durant les dernières années, le Luxembourg a connu de nombreuses évolutions notamment en terme de démographie, de criminalité, et en ce qui concerne les habitudes et mentalités des habitants. La déclaration gouvernementale de 2009 prévoyait déjà une révision de la loi du 31 mai 1999 qui n'a toutefois pas abouti. Le Gouvernement actuel a jugé que la réforme de la Police devait se faire en collaboration avec tous les acteurs impliqués sur base d'un audit externe. Un audit externe a été réalisé et avait comme objectif de faire l'état des forces et faiblesses de l'organisation et du fonctionnement de la Police afin de permettre aux responsables politiques de prendre les décisions nécessaires pour renforcer l'efficacité et l'efficience de la Police et améliorer la qualité du travail au profit des autorités judiciaires et du citoyen. La mission de l'audit a porté sur l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale de la Police, sur l'organisation et le fonctionnement des services régionaux, sur la mission de la Police Judiciaire, et sur la gestion et l'emploi des ressources humaines au sein de la Police.

Parmi les conclusions de l'audit figurait aussi une réorganisation de la Police Judiciaire. Le Directeur Général de la Police, sur instruction du Ministre de la Sécurité Intérieure, a ensuite mis en place 6 groupes de travail thématiques. Un des groupes de travail avait comme mission d'émettre des propositions concrètes sur base des principales recommandations se dégageant du rapport d'audit pour réorganiser la Police Judiciaire et donc renforcer son efficacité et son efficience en améliorant leur travail. Ont participé aux travaux de ce groupe des représentants de la police et des syndicats de police ainsi que les autorités judiciaires représentés par le Procureur Général d'Etat, les Procureurs d'Etat et le Juge d'Instruction-directeur.

Les travaux dans ce groupe ont été synthétisés par le Directeur de la Police Judiciaire dans un document de 109 pages intitulé le livrable qui donne une image fidèle du travail judiciaire au sein de la Police et indique des pistes de réflexion en vue de la rédaction de la loi sur la réforme de la Police et qui traite aussi bien l'organisation des unités spécialisées en matière de travail judiciaire, des relations avec les autorités judiciaires, la coordination judiciaire avec les unités de base de la Police, les ressources humaines, le budget et la logistique, ainsi que les partenaires privilégiés, les missions accessoires des unités judiciaires et le fonctionnement et le contrôle de qualité.

Les principales axes de la réforme de la Police seraient donc la réorganisation de la Direction Générale de la Police, la réorganisation territoriale, la réorganisation de la Police Judiciaire avec l'intégration des SREC dans la Police Judiciaire, la Police administrative, et les ressources humaines.

En ce qui concerne la réorganisation de la Police Judiciaire il est prévu que le Service de Police Judiciaire aura son siège à Luxembourg-Ville et disposera donc de 3 dépendances implantées à Diekirch, Esch-sur-Alzette et Grevenmacher. Les antennes seront placées sous l'autorité du Directeur de la Police Judiciaire et seront compétentes en matière de criminalité générale, de délinquance juvénile, de vol organisé et de stupéfiants. L'installation des antennes dans les régions sous le contrôle d'une autorité unique permettra, au voeu du projet sous examen, de garantir une lutte coordonnée et uniforme de la criminalité au Grand-Duché de Luxembourg.

Il faut souligner ici que l'aspect police judiciaire a été négligé dans l'organisation de la Police et ceci depuis les années 80. Dans ce contexte il convient de relever que sur base d'un courrier de Monsieur le Procureur Général d'Etat Robert BIEVER du 15 janvier 2015 la société d'audit a été rendue attentive au fait que les autorités judiciaires sont les interlocuteurs privilégiés et habituels pour le volet Police Judiciaire et devraient donc être contactées pour faire connaître leur position et apporter leur contribution dans le cadre de l'audit. Faut-il rappeler ici que le Juge d'instruction dirige les

enquêtes qui leur sont confiés et donne commission rogatoire aux officiers de police judiciaire conformément à l'article 52 du code d'instruction criminelle afin de leur faire exécuter tous les actes d'instruction qu'il juge nécessaires (il en découle que les juges d'instruction et au même titre les magistrats des parquets sont libres de charger les services de police respectivement les enquêteurs qu'ils estiment les plus aptes et qualifiés à le faire) que les officiers et agents de police judiciaire sont placés sous la surveillance du Procureur Général d'Etat en application de l'article 21 du Code d'instruction criminelle et en application de l'article 9 du même code pour le Procureur d'Etat.

Par la suite le cabinet d'instruction de Luxembourg a été contacté dans le cadre des travaux d'évaluation de l'auditeur externe.

Un des volets phare de la réforme sur la Police consiste dans l'intégration des SREC dans la Police Judiciaire par la création d'un statut unique d'un enquêteur sous une seule et même autorité et un Service de Police Judiciaire national avec des dépendances régionales à compétence limitée eu égard aux particularités régionales de la délinquance.

Il s'agit d'une avancée majeure qui ne devra toutefois pas se réaliser au détriment d'un travail proactif sur le terrain avec toutes les implications et les conséquences que ce travail respectivement que la négligence de ce travail peut engendrer pour la sécurité du citoyen et les missions de police judiciaire.

Le rapport final d'audit relève que les SREC, assurant une mission de police judiciaire au niveau régional, sont organisés en pools d'expertises et traitent des affaires spécifiques en disposant d'une certaine autonomie, mais sans procédures ni outils suffisants. La collaboration entre SREC et Service de Police Judiciaire qui devrait être continue et effective afin de cerner la criminalité tant régionale que les implications au niveau national respectivement international ne serait que ponctuelle et concernerait que des affaires particulières.

Il est un fait que les Juges d'instruction travaillent de manière habituelle avec les SREC dans certains domaines de la criminalité en les chargeant d'enquêtes notamment en matière de stupéfiants eu égard notamment à la connaissance par les SREC du terrain et de leur expertise en la matière. Ainsi des dossiers d'envergure de longue haleine, nécessitant des mesures d'investigations conséquentes et la mise en place d'une équipe d'enquêteurs de terrain, ont été menés avec succès par cette approche pragmatique. Il faut souligner aussi la réactivité et l'engagement des enquêteurs des SREC dans la lutte au quotidien contre la criminalité tout en concédant que ce travail en commun dans des affaires particulières ne favorise pas de manière structurée la collaboration entre les différents services de Police Judiciaire.

En tout cas le nouveau Service de Police Judiciaire devra veiller à assurer de manière uniforme un même niveau de qualité sur l'ensemble du territoire national dans la lutte contre toutes les formes de criminalité.

L'intégration des SREC dans un Service de Police Judiciaire National n'a pas pour objectif l'abandon par la Police de la lutte contre la criminalité régionale et locale au détriment de la criminalité internationale mais la mise en place d'une coordination structurée entre les services de Police Judiciaire et les SREC par la création d'une Direction unique à Luxembourg-Ville avec des dépendances régionales. Par ailleurs comment répartir la criminalité en nationale et régionale respectivement internationale? Une délimitation de la criminalité de manière stricte est périlleuse. On constate assez régulièrement qu'une affaire débute au niveau local et que l'enquête par sa mise en oeuvre révèle des implications régionales, nationales ou même internationales.

Il convient de souligner que les échanges entre les différents services ne se feront plus seulement de manière ponctuelle dans des affaires particulières ou sur base de bons contacts personnels entre les enquêteurs des différents services mais de manière structurée sous la direction de la maison mère à Luxembourg-Ville comme l'a relevé à juste titre l'auditeur externe en précisant dans son rapport que la collaboration ne devra donc plus dépendre des affinités entre les personnes, aussi bien au sein de l'unité, qu'avec d'autres services ou même des interlocuteurs externes à la Police.

Le rapport d'audit relève aussi que le pouvoir judiciaire manque également de visibilité sur les priorités. La politique judiciaire ne serait pas définie de manière réglementaire ou légale alors qu'elle est pourtant importante pour garantir un fonctionnement efficient de la PJ de la Justice. Dans le rapport est cité l'exemple que le Parquet ne connaît pas les priorités de la Police et n'est pas associé aux groupes mixtes d'enquête.

Qu'est-ce qu'il faut comprendre par politique judiciaire?

Aux termes du projet sous examen la politique judiciaire devrait viser la politique de l'action publique qui est réservée en vertu des dispositions du Code d'instruction criminelle au Procureur général d'Etat en concertation avec les Procureurs d'Etat.

Pour assurer donc cette visibilité et permettre ainsi une meilleure planification dans la lutte contre les phénomènes de délinquance il faudrait que les autorités judiciaires connaissent les priorités de la Police dans cette matière et pouvoir ainsi réagir ensemble avec la Police au niveau aussi bien des parquets que des cabinets d'instruction de manière efficace et rapide.

La loi sur la Police va aussi créer un comité d'accompagnement des services de Police Judiciaire présidé par le Procureur Général d'Etat et qui sera composé de manière paritaire des représentants des autorités judiciaires et des membres de la Police.

Il faut préciser que l'idée de la mise en place d'un comité d'accompagnement n'est pas nouvelle alors qu'en 2011 déjà le Procureur Général d'Etat était intervenu en faveur de la mise en place d'un comité d'accompagnement à rattacher à la Direction Générale de la Police. Il faut saluer cette initiative.

Désormais le comité d'accompagnement va avoir un cadre légal et aura pour mission de définir ensemble avec tous les acteurs les priorités stratégiques, une mise en oeuvre uniforme de la politique criminelle au niveau national et un meilleur contrôle de la qualité du travail fourni par ce service pour les autorités judiciaires et le citoyen.

Au niveau des ressources humaines, la réforme s'est fixée comme but une gestion stratégique des ressources humaines au niveau du recrutement, de l'intégration, de la formation et de la gestion de la carrière. Il est également envisagé de mettre en place un plan pluriannuel conséquent en ressources humaines au niveau des policiers et du cadre civil.

Il faut saluer la volonté à veiller aux renforcements conséquents des moyens de la Police eu égard aux défis actuels et à venir face à la situation en tenant compte aussi à moyen et long terme des évolutions de la démographie et de la criminalité au Luxembourg.

Une réorganisation de la Police Judiciaire doit aussi aller de pair avec une augmentation conséquente des effectifs. Il faudra veiller à un recrutement adéquat de policiers et de civils au sein de la Police Judiciaire. C'est surtout mais pas seulement dans les domaines de la criminalité économique et des nouvelles technologies, dont la complexité et la gravité n'ont fait qu'augmenter pendant les dernières années, que des efforts doivent être menés dans le recrutement aussi bien de policiers que de spécialistes recrutés dans la société civile et notamment dans les secteurs privés, bancaires, financiers (économiste, juriste, ingénieur, analyste, informaticien). Il faut donc encourager le recrutement direct pour le nouveau Service de Police Judiciaire.

L'actuel candidat à la Police Judiciaire doit passer par la carrière du policier et sera affecté au début auprès d'un Commissariat de proximité ou d'un Centre d'intervention pendant 5 à 6 ans. Il devra par la suite encore faire un stage auprès de la Police Judiciaire pour finalement être titularisé après seulement 3 ans. Un recrutement direct permettrait à des candidats de postuler en tant qu'enquêteur auprès du Service de Police Judiciaire tout en précisant qu'il devra passer par une formation policière minimale après leur entrée en service.

Il faut souligner ici que la Police Judiciaire et la Justice sont confrontés, et ce depuis des années, à l'absence de moyens en ressources humaines suffisantes pour traiter de manière efficace dans un délai convenable notamment les dossiers économiques dont ils sont en charge.

L'évolution de la démographie et de la criminalité au Luxembourg et dans la Grande Région nous imposent donc une nouvelle approche dans la politique de recrutement au sein de la Police Judiciaire pour affronter les défis de demain. La Police se trouve ainsi dans un environnement évoluant rapidement notamment dans les domaines suivants: les besoins et doléances de la population, les formes de la criminalité, l'augmentation de la charge de travail des policiers, la technicité des enquêtes, les besoins accrus en IT. Par ailleurs la Police et la Justice sont de plus en plus confrontées à une judiciarisation de la vie en société.

Cette nouvelle loi aura aussi pour ambition de consacrer définitivement un deuxième pilier administratif à côté du pilier judiciaire en augmentant les moyens à disposition des membres de la police. La nouvelle loi va aussi introduire à l'instar de la police judiciaire une distinction entre la qualité d'officier et d'agent de police administrative.

Il faut également assurer à côté de la réorganisation de la Police Judiciaire et du recrutement de policiers et de civils pour le nouveau Service de Police Judiciaire une formation judiciaire de haut

niveau permettant de préparer les futurs enquêteurs aux défis qui les attendent et qui se rattachent à leurs domaines de compétences. Il faudrait assurer à ces enquêteurs une formation judiciaire digne de ce nom qui se distingue par sa spécificité de la formation professionnelle de base en y associant des experts et des magistrats.

Pourquoi d'ailleurs ne pas imposer des stages auprès du Service de Police Judiciaire afin de pouvoir orienter le candidat policier vers le domaine judiciaire?

Il faut enfin souligner l'importance de la formation continue qui peut concerner des matières comme l'évolution de la procédure pénale mais également la conduite de l'enquête. Il faut aussi tenir compte dans la formation continue des spécialisations comme le domaine de la Police technique et les Nouvelles technologies.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Les articles figurant sous le chapitre 1 ont trait à la Police administrative et à ses missions.

Au niveau de la Police administrative la nouvelle loi entend consacrer définitivement un deuxième pilier à côté du pilier judiciaire en augmentant les moyens à disposition des policiers. La Police administrative vise la prévention, l'anticipation et l'intervention répressive pour le rétablissement de l'ordre public. Les mesures matérielles qui peuvent être mises en oeuvre par la Police seraient donc dans certaines situations les contrôles d'identités (la plus fondamentale et la moins contraignante), l'établissement d'un périmètre de sécurité, les fouilles, les fermetures temporaires des commerciaux, les saisies administratives et les mises en détention administratives. Ces mesures sont de nature à porter à des degrés différents atteinte aux droits et libertés individuelles et doivent obéir dans leur mise en oeuvre à des conditions strictes prévues par la loi.

De manière générale se pose la question de savoir si les mesures de Police administrative envisagées répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir efficacement sur le terrain en dehors d'un contexte judiciaire en mettant en avant la notion de danger grave, imminent et concret à l'ordre public?

L'article 10 dispose que les missions de Police administrative sont soumises à la surveillance des autorités administratives compétentes sans autres précisions. On peut s'interroger si les mesures de Police administrative prévues par le projet sous examen seront susceptibles d'un contrôle quant au but, à la nécessité et à la proportionnalité poursuivie en relation avec des situations de danger grave, concret et imminent, et pourront faire l'objet d'un contrôle de légalité par les juridictions de l'ordre administratif. En tout état de cause il s'agira d'un contrôle a posteriori.

L'article 11 dispose notamment que la Police peut établir un périmètre de sécurité afin de limiter ou d'interdire l'accès et le séjour sur une partie de la voie publique ou en des lieux accessibles au public et ce de manière exceptionnelle et temporaire. Cette mesure se justifie par l'existence d'un danger grave, imminent et concret pour l'ordre public respectivement si les interventions de la Police ou des services de secours risquent d'être entravées en ces lieux. La condition de l'imminence du danger est particulièrement importante afin de limiter la mise en oeuvre des mesures de Police administrative à un moment proche du danger à l'ordre public et ce afin d'éviter tout abus possible.

L'article 13 dispose que les personnes signalées et recherchées faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identités peuvent être retenues aux fins d'exécution des actes par la base du signalement ou de l'avis de recherches. Pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de ces mesures sans que cette rétention ne puisse excéder la durée de 4 heures à compter de la rétention. Il faut saluer ici l'introduction de cette disposition légale qui a fait défaut jusqu'à présent.

L'article 14 dispose que la fouille administrative de tous les véhicules est autorisée en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public. Il échoit de constater que cette mesure peut être exécutée aussi bien par les officiers de Police administrative que les agents de police administrative alors qu'en matière de fouille judiciaire de véhicules cette prérogative qui est équivalente à une perquisition au sens des articles 33 et 66 du Code d'instruction criminelle est réservée à l'officier de Police judiciaire qui peut être assisté par un agent de Police judiciaire. La fouille administrative systématique de tous les véhicules sans distinction est une mesure constituant une grave atteinte au droit de propriété et doit être entourée de garanties et en tout cas être réservée à l'officier de Police judiciaire. Il est également

indiqué dans l'article 14 que cette fouille peut avoir lieu sur l'autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué dans le périmètre qu'il détermine et ce tant que le danger perdure. Il y a lieu de constater que l'article ne précise pas si l'autorisation du Directeur général doit être écrite et si elle doit être motivée par les circonstances précises de l'espèce. Un contrôle à posteriori doit être prévu pour apprécier si les circonstances qui ont amenées le Directeur général à autoriser cette fouille systématique étaient données eu égard aux conditions relatives au trouble à l'ordre public.

L'article 16 concerne la fouille des bâtiments dans 3 hypothèses. Se pose toutefois la question si la fouille de bâtiment qui est également une mesure coercitive équivalente à une perquisition domiciliaire peut être exécutée tant par un agent de police administrative que par un officier de police administrative. Il est toutefois prévu que l'évacuation d'un bâtiment et des annexes ne peut avoir lieu que sur décision d'un officier de police administrative alors qu'il y a lieu de supposer que les auteurs du projet de loi estiment que cette mesure est à considérer comme une atteinte plus grave à la liberté individuelle que la fouille des bâtiments.

Il y a lieu de saluer l'introduction par l'article 18 d'une disposition légale qui permet la fermeture temporaire d'un établissement accessible au public et devrait permettre à la Police d'agir efficacement en cas de trouble à l'ordre public notamment dans des discothèques.

Il est stipulé dans l'article 32 que la Police conduit les personnes arrêtées en exécution d'une décision judiciaire dans l'établissement pénitentiaire désigné ou à tout autre lieu indiqué. L'article 32 a repris le libellé de l'article 42 de la loi de 1999 sur la Police. Il en résulte que toutes les personnes arrêtées en exécution d'un mandat judiciaire sont visées par cette disposition. Cette disposition concerne le transfert des détenus.

L'article 33 du projet de loi sous examen indique dans son libellé que la Police prête main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux. L'article 43 de l'ancienne loi indique que la Police prête main-forte dans l'exercice de la police des cours et tribunaux et ajoute dans sa deuxième phrase qu'elle assure la garde des détenus, à l'exclusion des détenus condamnés de manière définitive, à l'occasion de leur comparution devant les autorités judiciaires. Il convient de clarifier cette situation qui dans le passé a donné lieu à des conflits de compétence.

Dans le chapitre consacré dans la loi sur les relations avec les autorités judiciaires, l'article 51 retient le principe de la mise en place d'un comité d'accompagnement qui avait déjà été prévue en 2011 dans le cadre de la réforme de la loi de 1999 sur la Police.

Le Procureur Général d'Etat avait proposé le 27 janvier 2015 un nouveau libellé de l'article sur le comité d'accompagnement en prévoyant que ce comité serait composé de manière paritaire par des représentants des autorités judiciaires et de la Police en tenant compte de la décision politique d'intégrer les SREC dans le Service de Police Judiciaire.

Le Directeur Général des Affaires judiciaires a été remplacé par le Directeur central de la Police Judiciaire. Au vu de la décision de porter à quatre les régions de police, l'idée était la présence d'un des quatre Directeurs des circonscriptions régionales en fonction des ordres de jour de la réunion du comité et ce à tour de rôle. Le projet sous examen remplace le Directeur de la circonscription régionale par le Directeur central de Police Administrative nouvellement créée par l'article 58 du projet. Cette fonction comprend notamment les quatre régions de police. On peut toutefois s'interroger si le Directeur central de la Police Administrative a sa place dans un comité d'accompagnement dénommé „des missions de Police Judiciaire“? Les attributions du comité d'accompagnement reprises à l'article 51 ont été fixées en collaboration avec les autorités judiciaires de concert avec le Directeur de la Police Judiciaire.

La mission sous le point 2 consiste à établir le concept de Police Judiciaire y compris les missions des départements et sections de Police Judiciaire. Il faut comprendre que le concept de Police Judiciaire a toujours été établi de concert avec les autorités judiciaires avec comme finalité la répartition des compétences d'une part et d'autre part la définition du traitement des affaires judiciaires. Les missions des Départements du Service de Police Judiciaire et des sections de Police Judiciaire doivent être déterminées par le comité d'accompagnement sur base de sa mission de surveillance de la Police Judiciaire. La gestion journalière de la Police judiciaire reste de la compétence du Directeur de la Police Judiciaire et de son Directeur adjoint.

Le comité d'accompagnement a également comme mission d'évaluer et de surveiller le travail proactif du Service de Police Judiciaire à savoir la recherche des informations et des infractions pénales notamment en matière de stupéfiants. Cette mission répond à une crainte exprimée de la part des

membres des SREC que le regroupement des unités judiciaires en un grand service de Police Judiciaire se fera au détriment de la présence proactive des enquêteurs sur le terrain. Il n'en est rien et l'objectif consistant à intégrer les SREC dans le Service de Police Judiciaire est d'assurer une meilleure coordination entre les différents services tout en préservant ce travail proactif sur le terrain.

La quatrième mission définit les priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire. Il s'agit en fait de définir de façon générale et en fonction des circonstances spécifiques les priorités des enquêtes judiciaires par rapport à une criminalité particulière. La mission consistant à définir les priorités stratégiques s'apparente à la mission qui est confiée actuellement au comité P. Le comité P est un organe qui se compose de représentants des autorités judiciaires, ainsi que du Directeur de la Police Judiciaire, de son Directeur adjoint et des chefs de départements. En fonction de l'ordre du jour des chefs de section sont invités pour leur permettre de présenter leurs doléances respectivement de présenter une situation déterminée dans sa section. Cet organe a pour mission de favoriser un échange direct par des réunions régulières entre les cadres dirigeants de la Police Judiciaire et les représentants des autorités judiciaires, la mission essentielle du comité P consistant toutefois à définir les priorités des enquêtes judiciaires en tenant compte de plusieurs critères objectifs. Il a d'ailleurs été constaté à ces occasions de manière unanime par les membres du comité P que bon nombre d'instructions et d'enquêtes ne peuvent être traitées de manière adéquate dans un délai convenable en l'absence de ressources humaines suffisantes aussi bien au niveau effectif et des fois aussi par manque de qualification nécessaire au vu de l'extrême complexité de certaines enquêtes. C'est aussi le comité P qui n'a cessé de rappeler, sur base de ces propres constatations, aux Gouvernements successifs la situation désastreuse au niveau du traitement des dossiers économiques.

La mission reprise sous le point 5 a pour objet le contrôle de la qualité des écrits judiciaires. Il s'agit d'élaborer des lignes directrices pour assurer au mieux la qualité des écrits dont les destinataires sont les autorités judiciaires. C'est d'ailleurs dans ce contexte et pour souligner l'importance des écrits judiciaires qu'un groupe de travail a été mis en place récemment, composé de représentants des autorités judiciaires et d'enquêteurs de la Police Judiciaire pour élaborer un guide dans le domaine économique destiné à l'usage des enquêteurs pour la conduite des enquêtes et la rédaction des rapports pour les autorités judiciaires.

La mission reprise au point 6 a pour objet d'aviser les candidatures pour les postes les plus importants de la Police en matière de police judiciaire (Directeur central de Police Judiciaire, Directeur et directeur adjoint de police judiciaire, chef de département, chef de section). La mission reprise sous le point 6 consiste à émettre un avis, la décision appartenant au final au Directeur du Service de Police Judiciaire en concertation avec le Directeur central de la Police Judiciaire. (Faut-il rappeler ici que ce comité est composé de manière paritaire par des représentants de la Police et de la Justice) Ce sont bien les Juges d'instruction et les magistrats du Parquet qui travaillent au quotidien et de manière permanente avec les membres de la Police judiciaire qui connaissent au mieux les compétences professionnelles et sociales de leurs interlocuteurs. Les postes à aviser sont par ailleurs des postes à responsabilité et il est tout à fait normal et sain que ces postes soient occupés par des personnes qui ont aussi la confiance des autorités judiciaires sur base de critères de compétence et pas seulement sur base du critère traditionnel de l'ancienneté. En tout cas cette mission ne constitue pas une immixtion des autorités judiciaires dans le fonctionnement interne du Service de Police Judiciaire et représente certainement une avancée par rapport à l'ancien système de l'avancement et de la promotion en vigueur dans la fonction publique.

Les missions sous les points 7 et 8 n'apportent pas de commentaires particuliers.

L'article 55 prévoit la création d'un comité de direction composé du Directeur général, de son adjoint, et de directeurs centraux. Il y a lieu de soutenir cette création pour assurer au mieux la gestion de la Police au vu de la complexité croissante de la gestion journalière et eu égard à l'évolution importante de l'administration en effectifs et en missions.

L'article 58 prévoit la mise en place de la Direction centrale administrative et notamment le maintien dans chaque région d'un service régional de Police spéciale. Pour le moment il y a seulement deux régions qui disposent d'un tel service régional qui travaille comme unité judiciaire en majeure partie pour les Juges d'instruction et les magistrats du Parquet en réalisant des enquêtes dans des dossiers de moyenne envergure dans des matières aussi variées telles que les banqueroutes, le domaine des faillites, les infractions au droit du travail, les infractions au droit de l'environnement, la sécurité au travail. Il faut souligner ici que ces enquêteurs ont acquis une expertise sur les années dans des domaines qui peuvent s'avérer d'une grande complexité. Est-ce qu'il ne serait pas logique d'intégrer également ces

services qui disposent d'enquêteurs chevronnés dans le domaine judiciaire dans le nouveau Service de Police Judiciaire. D'ailleurs quelles seront, sous l'égide de la Direction Centrale de police administrative, les missions et compétences des services régionaux de Police spéciale? Est-ce que ces services vont être affectés à des missions qui tombent dans le domaine du maintien de l'ordre et de la police administrative? L'intégration des SRPS a d'ailleurs été abordée dans le cadre des travaux du groupe de travail et nous avons pu comprendre que ces unités judiciaires seraient intégrées dans le nouveau Service de Police Judiciaire. Quel service va d'ailleurs reprendre dans le volet judiciaire les domaines de compétence des SRPS et comment cette perte d'expertise va-t-elle être compensée?

Chaque région comprend aussi des commissariats de Police. Il convient de relever ici que les juges d'instruction et les magistrats du parquet recourent à des agents locaux qui sont affectés auprès des commissariats de proximité pour mener des enquêtes de manière assez régulière. Ainsi les agents locaux éco-fin ont été créés pour combler une surcharge de travail au niveau du SPJ. Il est préconisé dans le livrable de supprimer les agents locaux éco-fin et de renforcer le département éco-fin du SPJ d'un effectif homme/jour équivalent. L'argument avancé est qu'en raison de l'absence de synergies au niveau des CP et de l'accès plus difficile en compétences techniques en la matière par rapport à un renforcement éco-fin du SPJ, le modèle devrait globalement être considéré comme moins efficace que de renforcer le SPJ afin qu'il puisse effectuer les enquêtes tombant sous ses attributions. Il faut bien comprendre que les enquêtes confiées aux agents locaux éco-fin concernent des dossiers à connotation économique comme en l'espèce des banqueroutes simples. Nous estimons que le modèle fonctionne correctement et que les juges d'instruction sont en règle générale satisfaits du travail fourni par les agents locaux. Auparavant ces enquêtes étaient effectuées par les SREC. Faut-il rappeler que ce genre d'enquêtes a été transféré dans le domaine de compétences des CP par la création des agents éco-fin suite à la suppression aussi auprès du SREC de la région de Luxembourg de la section criminalité générale. Nous plaignons pour le maintien des agents locaux éco-fin.

Aux termes de l'article 59, le Service de Police Judiciaire sera placé sous l'autorité du Directeur Central de la Police Judiciaire et du Directeur de la Police Judiciaire. Le Service de Police Judiciaire sera divisé en départements qui seront subdivisés en sections en précisant que le nombre de départements et de sections ainsi que leurs missions respectives seront déterminés par le Directeur du SPJ sur avis du comité d'accompagnement. Cette disposition prévoyant que le nombre des départements et des sections de la police judiciaire sera déterminé par le Directeur du SPJ, sur avis du comité d'accompagnement, va dans le sens d'une plus grande souplesse dans le fonctionnement interne de la Police Judiciaire permettant de réagir en temps réel à des phénomènes de délinquance et de s'adapter ainsi mieux à l'évolution de la criminalité.

Il est regrettable que la loi sur la réforme de la Police n'a pas retenu la proposition de la part des autorités judiciaires que la fonction de Directeur de la Police judiciaire puisse être assurée par un magistrat ayant une certaine ancienneté et une expérience solide dans le domaine pénal et connaissant donc de par cette charge le fonctionnement de la Justice pénale et celui du Service de Police Judiciaire. Ce magistrat aurait pu apporter son expertise dans le suivi des dossiers confiés à la Police judiciaire par sa connaissance de la procédure pénale et être un interlocuteur privilégié des autorités judiciaires. Un magistrat à la tête du Service de Police Judiciaire aurait aussi contribué à consolider encore plus le lien qui existe et qui doit continuer à exister entre les autorités judiciaires et la Police judiciaire.

Le Juge d'Instruction-directeur,
Ernest NILLES

**AVIS DU CABINET D'INSTRUCTION DE LUXEMBOURG
SUR LE PROJET DE LOI 7044**

**DEPECHE DU JUGE D'INSTRUCTION DIRECTEUR
A LA PRESIDENTE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE ET A LUXEMBOURG**

(18.1.2017)

Le projet en question a pour but de réformer l'Inspection Générale de la Police (ci-après IGP) tel qu'annoncé dans le programme gouvernemental de 2013.

Il est apparu au fil des années la nécessité d'introduire un contrôle institutionnalisé des services de police avec la refonte du paysage policier et la disparition du contrôle que la Gendarmerie et la Police ont exercé l'une sur l'autre en ce qui concerne l'exécution de leurs missions respectives. Le Gouvernement a proposé à l'époque la mise en place d'une IGP chargée du contrôle de la Police pour ce qui est de l'application de la loi et de la qualité du travail, de son efficacité et de son efficacité avec aussi comme mission d'enquêter sur des faits pénaux commis par des membres de la police.

Le législateur a soumis la mission de contrôle/qualité (études et audits) à une saisine préalable du Ministre ayant dans ces attributions la Police, du Ministre de la Justice ou du Procureur Général d'Etat.

Pour assurer l'indépendance de l'IGP, le législateur a placé celle-ci sous l'autorité directe du Ministre de la Force Publique, à l'époque Ministre de Tutelle de la Police en la séparant organiquement et fonctionnellement de la Police et en conférant à l'IGP un pouvoir disciplinaire sur le personnel du cadre policier détaché dans son service.

Les missions de l'IGP consistent actuellement dans le contrôle de légalité par le biais d'enquêtes administratives individuelles et d'enquête dites de contrôle. S'y ajoute un contrôle de qualité se rapportant à l'impact sur les objectifs du travail des policiers, à la bonne marche du service, à l'analyse en profondeur du fonctionnement d'un service, à l'exécution d'une mission ou d'une tâche, et en général à tout ce qui est de nature à améliorer la gestion dans le sens d'une plus grande efficacité.

A l'heure actuelle l'IGP se compose d'un Inspecteur Général issu de la magistrature, de deux cadres supérieurs policiers, d'inspecteurs de police, et de fonctionnaires et employés. A l'exception de l'Inspecteur Général, le service est constitué exclusivement de personnel détaché de la Police.

Les moyens d'action actuellement à la disposition de l'IGP sont un droit d'inspection générale et permanent ainsi qu'une obligation d'information à charge du Directeur Général de la Police.

Le projet de loi sous examen portant réforme de l'IGP a pour ambition d'ériger l'Inspection Générale en une administration indépendante dotée d'un personnel propre et investie de nouvelles missions apte à remplir la charge qui lui est dévolue. Le projet de règlement fixera les modalités d'exercice des missions de contrôle/légalité et contrôle/qualité.

D'après le projet de loi sous examen, les éléments clés de la réforme sont donc un texte spécifique pour l'IGP, un cadre du personnel propre, l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire de plein exercice avec comme nouvelles missions une fonction d'observatoire, l'introduction de la médiation et le volet disciplinaire.

Le projet de loi entend consacrer aussi l'indépendance de l'IGP vis-à-vis du corps de la Police en réservant la fonction de l'Inspecteur Général à un magistrat et en arrêtant le principe de non-retour du cadre policier dans le corps de Police.

Il y a lieu de passer en revue les différents chapitres.

L'IGP est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement qui a la Police et l'IGP dans ses attributions. Il en découle que les recommandations élaborées par l'IGP seront plus facilement exécutées si le même ministre a sous sa tutelle la Police ainsi que l'IGP (article 1).

L'article 4 indique dans son alinéa 4 que l'IGP peut entendre tout membre de la Police et toute autre personne dont elle estime l'audition nécessaire. Les membres de la Police sont tenus de prêter leur concours à l'IGP. Ces dispositions concernent plus particulièrement le cas du policier qui est appelé à témoigner et qui est tenu de prêter son concours à l'IGP dans l'intérêt de la manifestation de la vérité. Le policier appelé à témoigner dans le cadre d'une instruction disciplinaire ou d'une enquête pénale ne pourra pas opposer son refus à la demande des enquêteurs de l'IGP.

L'article 6 consacre la nouvelle fonction d'observatoire de l'IGP et n'appelle pas de commentaires particuliers.

L'article 7 dispose que l'Inspecteur Général, l'Inspecteur Général-adjoint et les fonctionnaires du cadre policier de l'IGP obtiennent la qualité d'officier de police judiciaire. Il est indiqué qu'ils procéderont conformément aux dispositions du Code d'Instruction Criminelle et du Code de Procédure Militaire, selon le cas, à des enquêtes judiciaires portant sur des faits délictuels ou criminels qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police. Il est encore précisé dans son aliéna 3 que les autorités judiciaires pourront charger les membres de l'IGP ayant la qualité d'officier de police judiciaire d'enquêtes judiciaires portant sur des faits délictuels ou criminels qui auraient été commis par un ou plusieurs membres de la Police et une ou plusieurs autres personnes agissant comme co-auteur/s ou complice/s. L'article 7 accorde donc, il faut le saluer, à l'Inspecteur Général, l'Inspecteur Général-adjoint et aux fonctionnaires du cadre policier, la qualité d'officier de police judiciaire de plein exercice. L'IGP est compétente pour les délits et les crimes commis dans ou en dehors de leur fonction. La situation est clarifiée par rapport à l'ancien texte légal et offre donc à l'IGP les moyens pour mener à bien des enquêtes qui leur seront confiées par les autorités judiciaires. Par ailleurs, l'IGP reste compétente pour les enquêtes judiciaires au cas où une ou des personnes privée/s est/sont visée/s par l'enquête pour avoir participé de manière active en tant que coauteur/s ou complice/s à la commission du délit ou du crime commis par un membre de la Police.

Il convient d'ajouter que la qualité d'officier de police judiciaire permet aussi la saisine d'office en cas de constatations d'infractions conformément aux dispositions du code d'instruction criminelle.

Désormais une enquête visant dans un premier temps un membre de la Police et révélant par la suite la participation d'une personne privée ne donnera plus lieu à un dessaisissement obligé des enquêteurs de l'IGP au profit d'un service d'enquête de la Police ou la collaboration avec un service d'enquête de la Police. Cet article ne devrait toutefois pas empêcher en cas de besoin la formation d'équipe d'enquête mixte ou le recours par l'IGP au *know-how* des membres de la Police Technique de la Police Judiciaire respectivement du service Nouvelles Technologies de la Police Judiciaire.

L'article 8 permet à l'IGP de procéder désormais à des instructions disciplinaires. Il faut saluer la volonté de confier à l'IGP, un service externe à la Police, le volet des instructions disciplinaires tout en précisant que le droit de déclenchement de la procédure doit rester dans les attributions du Directeur Général de la Police. L'instruction disciplinaire sera donc confiée à un service externe au corps de la Police mettant ainsi fin au sentiment de subjectivité ressenti par les policiers dans le traitement des affaires disciplinaires les concernant. En confiant ce volet à un service externe il est définitivement mis un terme au sentiment diffus aux yeux du citoyen d'une forme de corporatisme au sein de la Police consistant à protéger les policiers contre toute tentative de mise en cause. Il faut toutefois veiller à ce que le département en charge des instructions disciplinaires soit suffisamment étanche de sorte que ses membres ne pourront bénéficier dans l'exercice de leur mission du renfort d'aucun autre département et ne renforceront aucun autre département comme précisé dans le commentaire des articles du projet sous examen et qu'il n'y ait pas d'interférence entre l'instruction disciplinaire et une instruction pénale/enquête pénale pour les mêmes faits.

Cette nouvelle mission impliquera toutefois une augmentation conséquente du personnel de l'Inspection Générale de la Police au vu du volume de travail à venir alors que ce volet a été pris en charge sous le régime de la loi de 1999 par les contrôleurs internes de la Police.

Enfin on pourrait prévoir, après la clôture de l'instruction disciplinaire, la possibilité que l'Inspecteur Général puisse adresser au Directeur Général de la Police une recommandation sur la sanction à prononcer à l'encontre du membre de la Police ayant fait l'objet de l'enquête disciplinaire.

Dans l'article 13 il est disposé que dans le cadre de l'exécution de ses missions l'IGP reçoit sur demande adressée au Directeur Général de la Police une copie de toutes les pièces et informations qu'elle estime nécessaire. Les pièces et informations qui concernent une instruction préparatoire en cours, ne peuvent toutefois être mises à la disposition de l'IGP qu'avec l'accord du magistrat compétent. A l'heure actuelle il convient de préciser que l'obtention des documents tel que le dossier personnel du membre de Police visé par l'enquête ainsi que des vérifications dans le système informatique nécessitent une ordonnance d'un Juge d'Instruction dans le cadre d'une instruction préparatoire ou sur demande du Procureur d'Etat conformément à l'article 24-1 du Code d'instruction criminelle (mini-instruction). Il serait désormais admis que dans le cadre d'une enquête préliminaire sous l'autorité du Procureur d'Etat une simple demande à adresser à la Direction Générale par l'IGP permettra d'obtenir des informations sensibles et ce sans ordonnance d'un magistrat instructeur. Ce nouvel article est cri-

tiquable alors qu'il met en place deux régimes distincts pour la recherche d'informations sensibles comme notamment la remise d'un dossier personnel. Rien n'empêche le Procureur d'Etat de faire une demande ciblée sans l'ouverture d'une information préparatoire au Juge d'Instruction pour obtenir sur base d'une ordonnance ces informations dont il a besoin pour la suite de son enquête.

L'article 17 stipule que l'IGP est dirigé par un Inspecteur Général qui est assisté par un Inspecteur Général adjoint. La nouveauté de cet article consiste dans le fait que la fonction de l'Inspecteur Général est désormais réservée aux magistrats avec comme condition une expérience professionnelle d'au moins 15 ans au sein de la magistrature. La volonté est claire en réservant l'accès à cette haute fonction à un magistrat et ce dans un souci d'indépendance de l'IGP par rapport à la Police et ce également aux yeux du citoyen. Il faut saluer cette initiative.

Il est toutefois important que la nomination d'un magistrat à la fonction d'Inspecteur Général fasse l'objet également dans un souci de transparence et d'équité d'un appel de candidature au sein de la magistrature tout en précisant que le choix définitif quant à la désignation de l'Inspecteur Général soit le résultat d'une décision conjointe du Ministre de la Justice et du Ministre de Tutelle de l'IGP.

Il faudrait préciser également dans le texte légal que le magistrat doit disposer d'une expérience solide dans le domaine pénal en tant que magistrat du parquet soit comme juge d'instruction ou comme membre d'une juridiction en matière correctionnelle et/ou criminelle pour pouvoir accéder à cette fonction.

Il faudrait prévoir un mandat à durée déterminée avec possibilité de renouvellement. Un retour du magistrat au sein de l'Administration judiciaire doit toujours être possible à la fin de son mandat. Rien ne s'y oppose d'ailleurs alors que sa mission consiste à exercer un contrôle sur la Police protégeant le magistrat à son retour de toute potentialité de conflit d'intérêt.

L'article 20 stipule que les membres du cadre policier et du cadre civil de l'IGP ne peuvent pas procéder à un changement d'administration vers la Police. Cet article consacre le principe de non-retour dans le corps de la Police.

Se pose toutefois la question si on ne devrait pas prévoir que les enquêteurs ayant travaillé dans le domaine judiciaire avant leur prise de fonction au sein de l'IGP puissent retourner par après dans le domaine judiciaire pour travailler à nouveau dans les enquêtes?

Le principe de non-retour appliqué de manière stricte ne sera en tout cas pas bénéfique à un recrutement de membres de la police judiciaire dans l'IGP. En effet, le non-retour ne va pas encourager les jeunes enquêteurs tentés par cette expérience à rejoindre l'IGP. Quelles sont par ailleurs les raisons objectives qui empêcheraient un enquêteur ayant travaillé dans le domaine judiciaire de retourner par après dans le domaine judiciaire toujours en sa qualité d'enquêteur? Dans ce cas il faudrait prévoir une durée minimale à déterminer au sein de l'IGP avant de pouvoir retourner au sein de la Police Judiciaire.

L'article 21 stipule que les fonctionnaires du cadre policier de l'IGP sont recrutés parmi le personnel du cadre policier de la Police Grand-Ducale. Il est encore indiqué que les fonctionnaires visés doivent avoir accompli 10 ans de service depuis leur nomination définitive dans le cadre policier de la police, avoir des états de service irréprochables et pour les fonctionnaires relevant d'un groupe de traitement pour lequel un examen de promotion est prévu avoir réussi à cet examen. Il y a lieu de maintenir ces conditions en vue de la candidature à une fonction à l'IGP.

Force est toutefois de constater que le projet de loi ainsi que le projet de règlement sont muets sur une procédure de recrutement du cadre policier auprès de l'IGP. Sur base de quels critères ces fonctionnaires sont recrutés dans cette administration nouvellement créée? Qui finalement prend la décision de recruter un tel fonctionnaire au lieu d'un autre fonctionnaire remplissant les mêmes conditions d'admission? Ne faudrait-il pas prévoir la mise en place d'une procédure dans un souci de transparence et d'équité?

Pour le surplus le projet de loi sous examen n'appelle pas d'autres commentaires de la part du soussigné.

Le Juge d'Instruction-directeur,
Ernest NILLES

