

Rapport annuel 1996

Sommaire

Préface

Chapitre I : Activités communes avec le Comité permanent de contrôle des services de renseignements

Chapitre II : L'application de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements

1. L'ARTICLE 3 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991
Article 3
2. LES ARTICLES 7 ET 9 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991
 - 2.1. Article 9
 - 2.2. Article 7
3. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991
4. L'ARTICLE 15 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

Chapitre III : Les enquêtes de contrôle relatives au fonctionnement de certains corps de police communale

INTRODUCTION

1. CONCLUSIONS GENERALES RELATIVES A LA RELATION ENTRE LE BOURGMESTRE ET LE CHEF DE CORPS DANS CERTAINS CORPS DE LA POLICE COMMUNALE
2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX D'AUTORITÉ, DE DIRECTION ET DE CONTRÔLE
 - 2.1. Autorité et direction
 - 2.1.1. La loi sur la fonction de police
 - 2.1.2. La Nouvelle loi communale
 - 2.2. Contrôle
 - 2.3. Le "contrôle interne"
 - 2.4. La relation entre le Bourgmestre et le chef de corps de la police communale dans le cadre de la coopération avec la gendarmerie dans les zones interpolice
 - 2.5. La déontologie
 - 2.5.1. La loyauté
 - 2.5.2. Obéissance hiérarchique
 - 2.5.3. Continuité
 - 2.5.4. La discrétion
3. CONCLUSION

Chapitre IV : Le Service d'Enquêtes P

1. ELEMENTS CHIFFRES
 - 1.1. Les enquêtes judiciaires
 - 1.1.1. Les modes de saisine des enquêtes judiciaires
 - 1.1.2. Suivi des enquêtes judiciaires
 - 1.2. Les plaintes et dénonciations contre des fonctionnaires de police
 - 1.2.1. Les dossiers d'arrestations
 - 1.2.2. Examen des plaintes du chef d'arrestation administrative arbitraire et illégale
 - 1.2.3. Examen des plaintes du chef d'arrestation judiciaire arbitraire et illégale
 - 1.3. Conclusion
2. STATISTIQUES DU SERVICE D'ENQUÊTES DU 1ER AOÛT 1995 AU 31 JUILLET 1996 INCLUS
 - 2.1. Nombre de dossiers
 - 2.2. Nombre de dossiers judiciaires par Cour d'Appel
 - 2.3. Nombre de dossiers par rôle linguistique
 - 2.4. Services de police concernés
 - 2.5. Saisine
 - 2.6. Origine des personnes ayant déposé des plaintes et/ou dénonciations
 - 2.7. Nombre de procès-verbaux

2.8. Nombre de dossiers judiciaires par type d'infraction

Chapitre V : Saisine du Comité permanent P

1. GÉNÉRALITÉS
 - 1.1. A la demande de la Chambre des Représentants et du Sénat
 - 1.2. A la demande du ministre compétent ou de l'autorité compétente
 - 1.3. D'initiative
 - 1.4. Plaintes et/ou dénonciations
2. APERÇU DES PLAINTES ET/OU DÉNONCIATIONS REÇUES PAR LE COMITE PERMANENT P
 - 2.1. Destination
 - 2.2. Traitement des dossiers
3. APERÇU DES ENQUÊTES DE CONTRÔLE OUVERTES PAR LE COMITE PERMANENT P
4. CONCLUSION

Chapitre VI : Contacts, information et formation

1. CONTACTS
 - 1.1. Le Ministère de l'Intérieur
 - 1.2. La gendarmerie
2. PARTICIPATION À DES JOURNÉES D'ÉTUDE
3. FORMATION

Chapitre VII : Conclusions et recommandations générales

1. LA PROTECTION DES DROITS CONSTITUTIONNELS ET DES LIBERTÉS DES CITOYENS
 - 1.1. Arrestations
 - 1.2. Le recours à la force
 - 1.2.1. Formation
 - 1.2.2. Entraînement
 - 1.2.3. Directives
 - 1.3. L'utilisation de l'information
2. L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE POLICE
 - 2.1. Le cadre empirique-scientifique
 - 2.2. Le cadre standard
 - 2.3. Le cadre statutaire
 - 2.4. Relation et professionnalisme
3. LA COORDINATION DES SERVICES DE POLICE
 - 3.1. Les zones interpolice
 - 3.2. La police technique et scientifique
4. LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991 DU CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS
 - 4.1. La modification de la loi
 - 4.2. La relation du contrôle interne au contrôle externe et inversement

Postface

 **PRÉFACE**

Dire que l'année de travail 1995-1996 a été une année difficile pour le Comité permanent P est un doux euphémisme.

Certains problèmes internes et externes ont eu une influence négative sur le fonctionnement du Comité permanent P.

Dans une période où la guerre des polices fait rage et où le paysage policier connaît des changements historiques, un contrôle démocratique sur les faits et gestes des services de police devrait se dérouler « sans entraves ».

La vague constante d'affaires retentissantes qui font à chaque fois apparaître le rôle douteux de l'un ou l'autre service de police est inquiétante. Le fossé de plus en plus profond qui sépare les acteurs du système doit être l'amorce à une réflexion approfondie sur la manière dont le contrôle externe est accompli. Cette situation fait bien entendu le jeu de ceux qui ne sont pas partisans d'un contrôle démocratique.

Le Comité permanent P a toujours tenté d'avoir une approche positive de ses missions. Ceci n'est cependant possible que si toutes les instances concernées sont prêtes à collaborer en toute loyauté. Là où l'on a trouvé cette bonne volonté, on a obtenu des résultats. Ce rapport annuel en est la conséquence. Ces derniers mois, un certain nombre d'enquêtes importantes ont été commencées d'office et/ou par voie de saisine. Les résultats de celles-ci se trouveront dans le prochain rapport annuel ...

Comme déjà stipulé auparavant, certains diront encore aujourd'hui que ce rapport annuel passe à côté des véritables questions [1]. Cependant, le Comité permanent P ne peut que tenter, avec les moyens dont il dispose, de respecter le devoir d'information prescrit par la loi. Il convient à ce sujet de souligner que la responsabilité du bon fonctionnement du contrôle externe ne relève pas seulement du Comité permanent P, mais également d'une responsabilité collective du Gouvernement et du Parlement.

Pour le Comité permanent P [2] ,

Freddy TROCH,
Président.
Arille CORNET,
Membre effectif.

Carmelo ZAITI,
Greffier.

Georges PYL,
vice-président
Valère DE CLOET,
Membre effectif.

 **CHAPITRE I :**

**ACTIVITÉS COMMUNES AVEC LE COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE
DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS**

Les Comités permanents se sont réunis successivement les 18 décembre 1995, 1^{er} avril 1996 et 7 juin 1996.

Ils ont été amenés à prendre position dans différentes questions de principe portant notamment sur les modes de saisine des Comités permanents et l'ouverture d'enquêtes à la demande de partis politiques. L'interprétation de divers points ont donné lieu à un large échange de vues.

Les Comités ont également traité le problème de l'accès par des tiers aux dossiers des Comités ou aux dossiers émanant des services contrôlés.

Les Comités permanents ont dû, d'autre part, prendre des décisions concernant deux enquêtes communes.

Les discussions ont été notamment introduites sur l'opportunité de l'ouverture d'une enquête le 1er avril 1996 mais aussi après une décision d'ouverture d'enquête, sur la procédure de cette enquête.

L'enquête commune a nécessité diverses rencontres entre les membres des Comités et des responsables des services d'enquêtes respectifs des Comités permanents.

Sur le plan de l'infrastructure générale et de la logistique, le personnel des deux Comités permanents a parfaitement collaboré en vue d'une gestion efficace.

Le Comité permanent P a spécialement eu le souci de développer davantage le centre de documentation mis à la disposition également du Comité permanent R. La documentation générale s'est enrichie grâce notamment à une sélection d'ouvrages de référence.

Grâce à l'assistance et aux conseils de la Direction générale de la "Sélection et formation" dépendant du Ministère de la Fonction publique, une formation linguistique de qualité a été assurée pendant l'année en cours. La formation s'est avérée à ce point intéressante que le renouvellement de celle-ci est envisagé.

 **CHAPITRE II :**

**L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991 DU
CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS**

Les 28 mars 1996 et 4 avril 1996 des recommandations ont été adoptées respectivement par la Chambre et par le Sénat, suite au rapport rédigé au nom de la commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle [3] .

Ces recommandations ont donné lieu à une proposition de loi modifiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements [4] .

La proposition de loi déposée simultanément à la Chambre et au Sénat prévoit la modification des articles 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 37, 58, 62 et 64 de la loi organique du 18 juillet 1991.

La proposition de loi y insère cinq articles, i.c. 14bis, 30bis, 30ter, 61 bis et 66bis tandis que les articles 53 et 55 de la loi organique du 18 juillet 1991 sont supprimés.

Le Comité permanent P constate qu'un certain nombre de modifications qu'il avait déjà proposées n'ont pas été retenues et que deux problèmes soulevés au cours de l'évaluation n'ont pas été repris dans le projet de loi.

1. L'ARTICLE 3 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

L'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 énumère les services de police et désigne les fonctionnaires ayant une compétence de police, qui peuvent faire l'objet d'un contrôle.

ARTICLE 3

"Au sens de la présente loi, on entend par :

1. *"services de police", outre la police communale, la police judiciaire près les parquets et la gendarmerie, les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire;*

2. *"services de renseignements", l'administration de la Sûreté de l'Etat du ministère de la Justice et le Service général du renseignement et de la sécurité du ministère de la Défense nationale, ainsi que tout service public spécialement chargé, après l'entrée en vigueur de cette loi, de la collecte et du traitement de données concernant des personnes, groupes et événements et effectué dans un but de sécurité.*

Sont assimilées à des services de police pour l'application de la présente loi, les personnes qui ont la qualité à titre individuel pour rechercher et constater des infractions".

Les rapports annuels 1994 et 1995 soulevaient déjà le problème des fonctionnaires et des services relevant des Communautés et des Régions et dont les compétences sont définies par décret [5] .

L'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 16 juillet 1993, contient des dispositions conférant au législateur décrétole la compétence d'ériger en infraction la non-observation de sa législation et de fixer des peines en cette matière [6] .

Cela signifie concrètement que les décrets peuvent :

- conférer la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires assermentés du Gouvernement communautaire ou régional ou d'organismes ressortissant au contrôle ou à l'autorité du Gouvernement communautaire ou régional;
- régler la force probante des procès-verbaux;
- déterminer les cas pouvant donner lieu à une perquisition.

Au cours des travaux préparatoires précédant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police, ni le Ministre de l'Intérieur, ni le Ministre de la Justice ne se sont prononcés clairement sur la question de savoir si les fonctionnaires de police ou des services des Communautés et Régions, chargés de missions rentrant dans leur champ de compétences respectives, tombent également sous l'application de la loi.

Selon le Ministre de la Justice, une loi spéciale serait indispensable pour permettre au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes d'exercer un contrôle sur les services de police des Communautés et Régions. C'est dans ce sens que le ministre a précisé que le terme "ministre" utilisé à l'article 5 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police ne porte que sur les seuls membres du gouvernement fédéral [7] .

Le texte actuel de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police s'inspire de l'avis rendu par le Conseil d'Etat qui estimait "... qu'il était pratiquement impossible (sic) ..." d'énumérer les services de police [8] .

Si le législateur avait eu l'intention de soustraire les services de police des Communautés et Régions au contrôle du Comité permanent P, il aurait pu adopter des dispositions identiques à celles qui font échapper les autorités administratives et judiciaires à ce contrôle. De sérieux problèmes pourraient se poser lors du contrôle des services composés de corps mixtes, tels que la police aérienne et lors du contrôle du fonctionnement des actions coordonnées auxquelles coopèrent des services fédéraux et régionaux.

Le souci d'efficacité et d'efficience des services de police et la protection des droits fondamentaux du citoyen sont trop importants pour être traités à la légère.

2. LES ARTICLES 7 ET 9 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

L'article 7 de la loi organique du 18 juillet 1991 énumère les autorités compétentes, responsables des services de police.

L'article 9 de la loi organique du 18 juillet 1991 oblige le Comité permanent P de remettre au ministre compétent ou à l'autorité compétente, comme fixé à l'article 7, un rapport relatif à chaque enquête.

2.1. Article 9

"(...) Le Comité permanent P remet au ministre compétent ou à l'autorité compétente, selon le cas, ainsi qu'à la Chambre des Représentants et au Sénat, un rapport relatif à chaque enquête. Ce rapport est confidentiel jusqu'à sa communication à la Chambre des Représentants et au Sénat conformément à l'article 11.

Ce rapport comprend les conclusions qui portent sur les textes, les activités ou les méthodes qui seraient de nature à mettre en péril les objectifs visés à l'article 1er.

Le ministre compétent ou l'autorité compétente peut, à propos des rapports d'enquête, organiser un échange de vues avec le Comité permanent P.

Celui-ci peut proposer lui-même qu'un tel échange de vues soit organisé.

Les ministres compétents ou les autorités compétentes informent dans un délai raisonnable le Comité permanent P de la suite qu'ils réservent à ses conclusions".

Le problème se pose en regard de l'article 7, 4^o, b, à savoir les compétences relatives à l'organisation de la police communale.

2.2. Article 7

" 1. Pour l'application du présent chapitre, on entend par "les ministre compétents", selon le cas : (...)

(...) 4^o le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions :

a) l'exercice des missions de police administrative par les services de police;

b) l'organisation de la police communale. (...)"

L'organisation de la police communale est en principe une matière d'intérêt communal conformément au principe de l'autonomie communale.

La loi du 11 février 1986 sur la police communale [9] a considérablement élargi les compétences du pouvoir central, ce qui a renforcé sa gestion des forces de police communales et a accru sa tutelle sur les décisions des autorités communales à l'égard du personnel de police [10] .

La tendance s'accroît avec la loi du 15 juillet 1992 [11] et la loi du 5 août 1992 [12] par lesquelles tant les dispositions concernant le personnel de la police communale que les missions de la police communale, les normes relatives à l'uniforme, l'équipement et l'armement de la police communale, les organes de concertation et tout ce qui a trait à la coordination avec d'autres services de police, sont fixés par le pouvoir central.

Ce qui relève de la compétence des autorités locales et ce qui en est exclu, est par ailleurs fixé par ce que le législateur, l'instance décrétole et l'instance chargée des ordonnances entendent laisser à leur pouvoir de décision [13] .

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 fixe les principes de la tutelle administrative [14] et introduit également la distinction entre la tutelle administrative ordinaire et la tutelle administrative spécifique [15] qui a précisément pour objectif que le pouvoir central ait un plus grand

contrôle sur les autorités administratives en ce qui concerne une certaine partie de la politique centrale. En principe, la tutelle administrative ordinaire est une compétence qui ressortit aux gouvernements régionaux et communautaires tandis que l'autorité fédérale reste compétente pour exercer la tutelle administrative spécifique dans les matières fédérales [16] .

Il convient cependant de signaler que les gouvernements régionaux restent compétents pour exercer la tutelle administrative spécifique, tant qu'aucune autre autorité n'a été désignée, par la loi ou par décret, pour exercer la tutelle administrative [17] .

Concrètement, cela signifie que toutes les mesures prises par l'autorité fédérale et relatives à l'efficacité et à l'efficience de la police communale et qui ont une importance directe sur les activités et les méthodes de travail de ce service de police tombent sous le contrôle d'autres autorités [18] .

Cependant, ces "autres" autorités ne figurent pas dans la liste reprenant les autorités compétentes dans la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

C'est ainsi qu'apparaît une anomalie dans ce sens que le contrôle que le législateur fédéral a organisé pour la police communale perd une partie de son efficience parce que l'autorité compétente n'exerce pas la "tutelle" et parce que l'autorité de tutelle n'est pas "compétente".

Vu l'évolution actuelle en matière d'organisation de police, dans laquelle les services de police fédéraux et locaux se porteront garants ensemble pour le service policier de base dans les structures supralocales, il est souhaitable que le législateur fédéral se prononce pour que l'application des règles qu'il établit soit soumise au contrôle qu'il a instauré et soit mieux adapté à la tutelle qui découle de l'application de la loi communale [19] .

3. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

L'article 9 de la loi organique du 18 juillet 1991 décrit l'une des missions fondamentales du Comité permanent P.

Article 9

"Le Comité permanent P enquête sur les activités et les méthodes des services de police, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de police à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative.

Les services de police transmettent d'initiative au Comité permanent P les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services. Le Comité permanent P et le Service d'enquêtes des services de police ont le droit de se faire communiquer tous les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission". (...)

Dans le cadre de cette mission, le Comité permanent P enquête sur les activités, en l'occurrence sur la manière d'intervenir et de travailler des services de police, et sur les règlements et directives internes des services de police. L'enquête peut porter sur tout autre document interne réglant le fonctionnement des services de police et le comportement de ses membres. C'est pourquoi le second alinéa de cet article stipule que les services de police transmettent ces textes de leur propre initiative, et que le Comité permanent P et le Service d'enquêtes peuvent les demander. Chaque fois, il y a lieu de contrôler si les activités ou les autres documents ne compromettent pas les droits et les libertés individuelles ou l'efficacité et la coordination du fonctionnement des services de police [20].

Les directives et documents contenant des décisions de politique criminelle ou des décisions relevant de la politique en matière de police administrative, ne peuvent cependant pas faire l'objet d'une enquête par le Comité permanent P. Comme la prise de ces décisions relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, il s'agit de la suite logique et de la confirmation du contenu des deux premiers articles. Le contrôle créé a trait aux services de police chargés de l'exécution et non de la définition de la politique; le contrôle ne s'étend pas aux autorités sous l'autorité desquelles ils exécutent leur mission .

L'exception faite à l'article 9 "à propos des directives de politique criminelle et de politique en matière de police administrative", a pour but d'exclure les décisions politiques prises par les autorités judiciaires ou administratives compétentes pour charger les services de police de missions spécifiques, et plus généralement, pour déterminer les catégories de missions qu'ils doivent exécuter par priorité.

Il y a lieu d'expliquer cette situation par un exemple :

"(...) En matière de maintien de l'ordre, il incombe à l'autorité administrative compétente de décider si elle admet certaines manifestations ou fait agir les services de police à ce sujet. Par conséquent, la décision de faire disperser une manifestation est prise par le bourgmestre ou par le Ministre en tant qu'autorité administrative et il assume d'ailleurs la responsabilité politique. En l'occurrence, il ne peut y avoir qu'un contrôle politique des élus du peuple à l'égard du pouvoir exécutif et il n'est pas permis au Comité permanent de se prononcer sur une décision politique, d'une autorité administrative. Il est cependant possible de contrôler la manière dont les services de police exécutent ces décisions politiques." (...) [21]

Le Comité permanent P peut cependant vérifier si de telles décisions politiques ne sont pas soustraites aux autorités administratives, mais prises, indépendamment, par des fonctionnaires ou des agents de police. Le Comité permanent P peut cependant contrôler la manière dont les services de police exécutent ces missions et les méthodes qu'ils emploient à ce sujet. Il est possible de vérifier si les droits et libertés fondamentaux des citoyens ne sont pas compromis par les méthodes employées par les services de police, ou si elles ne vont pas à l'encontre de l'efficacité des services de police et de la coordination entre ceux-ci .

Les directives de politique criminelle relèvent de la compétence de l'autorité qui est responsable politiquement, et ne peuvent donc faire l'objet d'un contrôle du Comité. Cependant, les directives

relatives aux méthodes policières sont bien soumises au contrôle du Comité permanent P [22] .

L'une et l'autre ne peuvent être exécutées ou peuvent l'être difficilement sans être en possession des circulaires et directives qui sont transmises aux services de police par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Ainsi l'importante circulaire POL 26bis relative à l'armement de la police communale remplaçant la circulaire POL 26 du 9 octobre 1986 n'a jamais été publiée, mais a été transmise directement aux Gouverneurs de province, à Mesdames et Messieurs les Commissaires d'arrondissement, à Mesdames et Messieurs les Bourgmestres et Echevins et à Messieurs les Directeurs des Centres d'entraînement et d'instruction de la police communale.

Dans ces destinataires, deux catégories n'ont certainement pas de compétence en la matière, tandis que le Comité permanent P est certes compétent mais n'est pas un destinataire.

Dans cet ordre d'idées, il est donc étrange que dans le projet de loi cité, l'article 9 soit complété d'un alinéa entendant :

"Ce n'est qu'à la seule demande de la Chambre des Représentants, du Sénat ou du ministre compétent que le Comité permanent P peut émettre un avis sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou sur tout autre document, quelle qu'en soit sa nature, dans lequel sont formulées les lignes politiques des ministres compétents".

Il est en effet impossible d'émettre un avis sur des documents dont on n'est pas destinataire.

Il est dès lors indispensable que le Comité permanent P et son Service d'enquêtes soit directement mis en possession de toutes les circulaires et directives émanant des autorités compétentes qui ont trait aux activités et aux méthodes des services de police, reprises par celles-ci dans la liste des destinataires.

Malgré le fait que ceci ait déjà été exprimé dans le rapport annuel 1995 du Comité permanent P, la demande n'a pas été satisfaite, et en outre, la lettre écrite à ce sujet le 2 août 1995 aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice n'a jamais reçu de réponse.

4. L'ARTICLE 15 DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

"Le Comité permanent P exerce son autorité sur le Service d'enquêtes des services de police, lui confie des enquêtes et reçoit des rapports sur toutes les enquêtes qui sont effectuées.

Cependant, lorsqu'ils remplissent une mission de police judiciaire, le chef et les membres du Service d'enquêtes des services de police, sont soumis à la surveillance du procureur général près la Cour d'appel ou de l'auditeur général près la Cour militaire".

Déjà au cours du débat concernant le projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, il est apparu qu'une distinction nette entre les enquêtes judiciaires et les enquêtes non-judiciaires provoquerait des problèmes [23] .

L'intention a toujours été de vérifier si les activités et les méthodes constatées dans un service de police portaient préjudice aux droits et aux libertés ou si elles présentaient un manque d'efficacité ou de coordination, indépendamment de la nature de l'enquête [24] .

La structure de l'article 15 conduit à diverses interprétations où le premier alinéa s'appliquerait aux enquêtes non-judiciaires et le deuxième alinéa s'appliquerait aux dossiers judiciaires.

Lors de la discussion du projet de loi, le Ministre de l'Intérieur a néanmoins déclaré :

"Le Comité permanent P a pleine compétence. Il doit à tout moment pouvoir savoir de quoi s'occupe le Service d'enquêtes" [25] .

Il ne peut donc être envisagé que les activités du Service d'enquêtes soient divisées en deux catégories d'activités strictement séparées sous l'autorité de deux autorités distinctes.

Le Comité permanent P exerce son autorité sur le Service d'enquêtes, quelle que soit la nature de la mission. L'autorité des autorités judiciaires constitue un contrôle supplémentaire sur les actes que posent les membres du Service d'enquêtes en leur qualité d'officier de police judiciaire.

En fait, la relation du Service d'enquêtes à l'égard du Comité permanent P pourrait être comparée à la relation des services de police à l'égard de leurs autorités respectives.

Cela signifie que le Service d'enquêtes informe systématiquement le Comité permanent P des renseignements qu'il reçoit dans l'exercice des missions de police judiciaire lorsqu'ils sont importants pour l'application de l'article 1er de la loi organique du 18 juillet 1991.

On retrouve un exemple de ce qui précède dans le rapport annuel. Les informations relatives aux arrestations judiciaires et administratives mentionnées au chapitre IV sont presque exclusivement issues de dossiers judiciaires. Lorsque le Service d'enquêtes ne prend pas l'initiative de tirer les conclusions nécessaires des enquêtes judiciaires relatives à un phénomène bien précis et de les communiquer par un rapport au Comité permanent P, le Comité reste privé de ces informations importantes et il ne peut dès lors pas poursuivre ses objectifs fixés à l'article 1er de la loi.

Il est évident que le Comité permanent P ne peut avoir communication des dossiers judiciaires et qu'il ne peut s'immiscer dans le déroulement d'un dossier.

Le Comité permanent P peut également solliciter des informations spécifiques qui peuvent être fournies sous l'autorité des autorités judiciaires.

L'interprétation rigide entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 15 a conduit à une autonomie du Service d'enquêtes qui complique et retarde le fonctionnement du Comité permanent P. Une modification de la loi s'impose.

 **CHAPITRE III :**

**LES ENQUÊTES DE CONTRÔLE RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE
CERTAINS CORPS DE POLICE COMMUNALE**

INTRODUCTION

Au cours de l'année de fonctionnement 1995-1996, le Comité permanent P a exécuté un certain nombre d'enquêtes de contrôle relatives au fonctionnement de certains corps de police communale [26]. Ces enquêtes de contrôle ont été exécutées soit à la demande de l'autorité locale, soit à l'initiative du Comité permanent P [27].

D'autres enquêtes ont été exécutées à la demande de l'autorité fédérale, mais n'avaient alors trait qu'à une matière spécifique ou à un problème bien précis, souvent suite à l'un ou l'autre événement [28].

Les conclusions spécifiques des enquêtes n'ont en effet de valeur que sur le corps de police sur lequel s'est portée l'enquête. Elles n'ont donc été communiquées qu'au Parlement et aux autorités compétentes.

Toutefois, au terme d'une année de travail, il est possible de faire une analyse de l'ensemble des enquêtes qui ont été réalisées et d'en tirer certaines tendances et/ou constatations frappantes qui sont propres à l'ensemble ou à une partie des enquêtes.

Dans le rapport annuel 1995, il a ainsi été constaté que dans tous les corps de police qui ont fait l'objet d'une enquête, les principes du management moderne étaient souvent ignorés et que les organisations présentaient très souvent les caractéristiques inhérentes aux vieilles bureaucraties qui éprouvent de grandes difficultés à s'adapter aux changements actuels [29].

Cette constatation a donné lieu à une recommandation visant à revoir le concept professionnel juridique et technique traditionnel de la formation des officiers de police vers un programme commun pour les trois services de police en matière de management et de gestion du corps, basé sur les thèmes principaux du management d'autorité [30].

L'analyse des enquêtes de contrôle qui ont été menées au cours de l'année de travail 1995-1996 fait clairement apparaître un autre problème, à savoir celui des rapports d'autorité entre l'autorité et les services de police.

Les problèmes multiples que connaissent un grand nombre de communes et de corps de police communale montrent que cette relation fait toujours l'objet de divergences d'opinion entre les corps de police et les bourgmestres et montrent que les situations de conflits réelles, qui sont caractérisées par une véritable méconnaissance des droits et devoirs de chacun, ne font pas exception.

1. CONCLUSIONS GENERALES RELATIVES A LA RELATION ENTRE LE BOURGMESTRE ET LE CHEF DE CORPS DANS CERTAINS CORPS DE LA POLICE COMMUNALE

"(...) Je suis cependant d'avis que la situation d'insécurité juridique ainsi créée tout comme les décisions que vous aviez prises dans le temps, en tant qu'autorité de tutelle, en matière de sanctions disciplinaires, et le fait que vous avez cette fois-ci, quant au fond déjà décidé avant-même que je n'aie pu introduire de procédure disciplinaire, il est indispensable de proposer au conseil communal :

- *de supprimer le corps de police communal;*
- *de mettre le personnel de police à la disposition du gouverneur et le commissaire à la disposition du procureur, même si actuellement il est déjà à son entière disposition 24 heures sur 24;*
- *d'approuver une modification budgétaire dans ce sens, soit une épargne de 27.000.000,- fb.*
- *de mettre le commissariat à la disposition de la gendarmerie." [31]*

Le professionnalisme et la compétence professionnelle tant du bourgmestre que du chef de corps est le fil conducteur des enquêtes. Dans presque tous les cas de problèmes relationnels, il est apparu que le manque de connaissance-compétence et le manque de capacités étaient à l'origine des conflits. Les chefs de corps semblent être de bons fonctionnaires de police et les bourgmestres d'excellents hommes politiques, mais cela est sans doute insuffisant pour arriver à une bonne gestion du corps.

Quelques relations étaient dominées par des dissensions personnelles qui laissaient clairement apparaître qu'aucune des deux parties n'était consciente des droits et devoirs mutuels. Dès lors certains problèmes de fonctionnement policier au niveau de la politique à suivre et de l'organisation étaient insolubles.

Dans certains cas, la relation était dominée par de multiples divergences d'opinion sur des affaires n'ayant pas une grande importance, comme le règlement des congés, l'emploi du temps, les affectations au service, etc. Ceci a donné lieu à des situations où les intérêts personnels du bourgmestre et du chef de corps dominaient l'intérêt général de sécurité.

L'engagement de l'autorité administrative, en particulier le bourgmestre avec le corps de police est parfois minime, ce qui a de lourdes conséquences sur le corps de police au niveau des moyens, du matériel et de l'équipement.

Dans de très nombreux cas, il a été constaté que la compétence d'autorité de l'autorité était à peine exercée ou ne l'était pas du tout. Les conséquences sont lourdes au niveau de la discipline des corps de police.

Face à cela, il existe des cas flagrants d'ingérence directe dans la direction journalière du corps de police dans lesquels les bourgmestres se substituent pour ainsi dire au chef de corps et ne permettent dès lors pas que leur relation soit saine.

Le dualisme dans la relation d'autorité de la police communale avec les autorités administratives et judiciaires est parfois mal/abusivement interprété. Dans certains cas, une obéissance inconditionnelle à l'autorité est "utilisée" comme alibi à l'égard de l'autre autorité.

2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX D'AUTORITÉ, DE DIRECTION ET DE CONTRÔLE

2.1. Autorité et direction

"(...) J'ai l'honneur et le plaisir de vous informer que, par arrêté de Monsieur le gouverneur de province, Monsieur (...) est nommé au poste de commissaire adjoint de police de notre commune.

Suite à cette nomination, le règlement suivant est en vigueur :

- *Monsieur le Commissaire (...) est surtout chargé des missions judiciaires et des auditions;*
- *Monsieur le Commissaire adjoint (...) sera chargé du commandement du corps de police (...)" [32]*

2.1.1. La loi sur la fonction de police

Il n'a pas toujours été aisé de déterminer quelle autorité détenait la responsabilité finale dans le cadre de l'engagement des services de police et de la fixation des principes d'intervention. C'est ainsi que la critique relative au manque de clarté concernant les relations d'autorité entre autorités et services de police était parfois fondée. [33]

La loi sur la fonction de police met largement un terme à cette situation [34] .

Article 5, al. 1

"Pour l'exercice des missions de police administrative, les services de police sont soumis aux autorités administratives dont ils relèvent conformément à la loi".

Le législateur a établi très clairement que les services de police sont des organes d'exécution soumis à l'autorité et à la responsabilité des autorités. Cela signifie que ces fonctionnaires de police exercent leurs missions et agissent sous l'autorité des autorités et donc conformément aux ordres et aux directives qu'elles donnent.

L'autorité hiérarchique sur la police communale en matière de police administrative revient incontestablement au bourgmestre [35] .

Article 6, al. 1

"Les services de police exercent leurs missions conformément aux ordres, instructions et réquisitions des autorités compétentes, sans préjudice des compétences et des obligations qui découlent, pour certains fonctionnaires de police de leur qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ou de l'auditeur militaire".

Même dans les situations où les services de police agissent de leur propre initiative, ils restent soumis à cette autorité et leurs actions doivent se limiter aux lignes politiques établies par cette autorité.

A l'égard du chef de corps, le bourgmestre dispose d'une autorité hiérarchique directe relative à la police administrative, à l'organisation du corps et à la répartition des tâches de police administrative et judiciaire.

Les autorités qui n'exercent pas d'autorité hiérarchique directe, s'adressent au corps de police par le biais de réquisitions. Ainsi, le bourgmestre peut requérir la gendarmerie et le ministère public peut imposer certaines tâches au corps de police. Cela est également valable pour les réquisitions qui tendent à prêter main forte.

Lorsque le service de police requis ne se conforme pas aux souhaits de l'autorité requérante, celle-ci peut toujours s'adresser au bourgmestre et lui demander d'exercer son autorité hiérarchique et de donner l'ordre d'exécuter les missions [36] . Pour respecter les principes de bonne administration et d'unité de commandement, le bourgmestre n'adressera ses ordres qu'au chef de corps [37] .

Les ordres ou directives des autorités ayant une autorité hiérarchique ont priorité sur les réquisitions des autorités qui disposent d'un droit de réquisition. Concrètement, ceci signifie que des conflits peuvent apparaître entre les ordres que le bourgmestre donne à son chef de corps et les réquisitions que lui donne le procureur du Roi. Il appartient aux autorités et non au service de police de régler ce conflit [38] .

Article 7

"Dans les cas où les services de police peuvent agir d'initiative en vertu de la loi, ils restent soumis aux autorités compétentes, conformément à la loi".

Conformément à l'article 172 de la Nouvelle loi communale, la police communale est soumise à l'autorité hiérarchique du bourgmestre pour l'exercice des missions de police administrative. Ainsi le chef de corps doit continuellement rendre des comptes au bourgmestre sur le fonctionnement de son corps de police.

Les services de police ne peuvent pas déterminer de façon totalement autonome leur politique et leurs méthodes. Il va de soi que, très souvent, ils interviennent et prennent des mesures de leur propre initiative, mais toujours dans le cadre de la politique définie par les autorités supérieures [39] .

En matière de police administrative, c'est donc le bourgmestre qui prend une position hiérarchique à l'égard du chef de corps. Cette relation influence également l'exécution des tâches de police judiciaire dans leur relation avec l'administratif. Même si le chef de corps, en tant qu'officier de police administrative et judiciaire, a un droit d'initiative légal, il reste quand même soumis à l'autorité du bourgmestre.

2.1.2. La Nouvelle loi communale

Le 4 juin 1990, le Gouvernement a décidé que le Ministre de l'Intérieur organiserait des conférences tables rondes avec les bourgmestres et avec les chefs de corps de police communale afin de discuter des mesures et des propositions visant à renforcer la fonction de police locale.

Ces conférences tables rondes ont donné lieu au projet de loi modifiant la Nouvelle loi communale dont l'objet principal est l'amélioration du fonctionnement de la police communale. Parmi les mesures proposées, on trouve également une définition plus précise des positions respectives du bourgmestre et du chef de corps [40] .

Le projet de loi a donné naissance à la loi du 15 juillet 1992 modifiant la nouvelle loi communale, qui insère, remplace ou supprime un certain nombre de dispositions [41] [42] .

Article 171bis

"Chaque corps de police a à sa tête un chef de corps qui porte le grade soit de commissaire de police en chef ou de commissaire de police, soit de garde champêtre en chef ou de garde champêtre unique. Le chef de corps est chargé, sous l'autorité du bourgmestre, de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches du corps de police.

En vue de la bonne gestion du corps de police, le chef de corps informe le bourgmestre de tout ce qui concerne le corps de police communale et l'exécution de ses missions (...)".

Jusqu'à présent, il y a eu peu de publications significatives ou faisant autorité sur la portée de l'article 171bis. Entre-temps, le législateur s'est réjoui que l'autorité du bourgmestre en matière de gestion du corps de police communale ait été confirmée, même à l'égard du procureur du Roi [43] .

D'autre part, sa relation d'autorité avec le chef de corps est décrite dans un certain nombre de questions et réponses parlementaires qui font autorité.

"L'article (...) précise que le chef de corps exerce les missions (...) sous l'autorité du bourgmestre.

Il y a lieu, dans ce cas, de suivre des principes généraux qui prévalent en matière d'organisation et de délégation de pouvoir au sein d'un service public.

Dans la perspective d'une gestion efficace du corps de police, le bourgmestre arrête les options de principe et prend les décisions importantes qu'il transmet au chef de corps. Le respect de la chaîne hiérarchique est ici, comme ailleurs, un principe d'efficacité.

Il faut en conclure que les questions d'organisation du service ressortissent directement au chef de corps" [44] .

Ceci n'est ni plus ni moins la traduction de phénomènes relatifs à une bonne administration. Le bourgmestre fait des choix de principe, mais ne se mêle pas de l'exécution de ceux-ci dans la pratique. Ceci comprend par exemple le fait que le bourgmestre fixe les principes du règlement du service tandis que le chef de corps décide lui-même, dans le cadre de ces principes, qui exécute quelles tâches et à quel moment.

Il va de soi que tout cela doit se faire en concertation permanente, sans préjudice des compétences des comités de concertation dans cette matière [45] .

La direction, l'organisation et la répartition des tâches d'un corps de police ont entre autres pour objectif d'assurer que tant les missions de police administrative que les missions de police judiciaire puissent être exécutées au mieux. C'est au chef de corps qu'incombe cette responsabilité.

Le bourgmestre a en réalité une double responsabilité : une responsabilité en tant qu'autorité

fonctionnelle, en ce qui concerne les missions de police administrative et une responsabilité en tant qu'autorité organique pour la gestion du corps de police. Il va de soi que le chef de corps relève de l'autorité des autorités judiciaires pour l'exécution des missions judiciaires.

Le bourgmestre assume la responsabilité finale pour la direction, l'organisation et la répartition des tâches. Il est dès lors indispensable qu'il soit informé par le chef de corps de tout ce qui concerne le corps de police et de l'exécution de ses missions.

Dans la mesure du possible, le bourgmestre doit également être informé des directives et des souhaits du procureur du Roi. Il devra en effet tenir compte du caractère confidentiel de certaines données. En tant qu'autorité de police, les bourgmestres sont également tenus de respecter les principes déontologiques relatifs à la discrétion et à la protection de la vie privée.

Article 172 [46]

"Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci (...)

A cet effet, le chef de corps lui fait rapport de l'évolution de la criminalité au sein de la commune et l'informe dans les plus brefs délais des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques."

En sa qualité de chef de la police communale dans l'exercice des fonctions de police administrative de celle-ci et en sa qualité de responsable du maintien de l'ordre public sur le territoire de la commune, il convient de faire rapport au bourgmestre de l'évolution de la criminalité, en vue d'élaborer une politique de prévention adéquate.

Ce rapport que doit produire le chef de corps a le caractère d'un rapport "informel" rédigé sur la base des données constatées par la police. Il ne s'agit pas de statistiques, mais d'un document interne qui doit permettre au bourgmestre d'assumer sa responsabilité en tant qu'autorité fonctionnelle et organique [47].

Les rapports relatifs aux faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques ont le même caractère.

L'aperçu global de l'évolution de la criminalité comprend les statistiques intégrées qui sont des documents publics sur lesquels figurent les données des trois services de police générale.

Le chef de corps doit également porter à la connaissance du bourgmestre les informations qu'il a reçues dans l'exercice des missions de police judiciaire, lorsque celles-ci sont importantes pour la politique de sécurité communale. Il va de soi que, dans ce cadre, il ne peut violer le secret de l'enquête.

Il va également de soi que le bourgmestre ne peut prendre connaissance des détails du contenu des dossiers judiciaires et qu'il ne peut s'ingérer dans le cours d'une information ou d'une instruction judiciaire [48].

Article 172bis

"En cas d'absence ou d'empêchement du chef de corps, le bourgmestre désigne le chef de corps remplaçant, parmi les membres du corps de police les plus haut gradés".

Etant donné la liste croissante des responsabilités liées à la fonction de chef de corps, non seulement sur le plan de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches, mais également sur le plan du maintien de l'ordre et de la discipline, il est important que le remplacement du chef de corps soit réglé.

Parmi les fonctionnaires de police les plus haut gradés, le bourgmestre est libre de désigner celui qui lui semble le plus apte à remplir ces fonctions, en prenant en considération son (sa) place au sein de la structure du corps.

Le remplacement n'est pas un automatisme et exige un acte formel du bourgmestre dans chaque cas.

Il est évident que le remplacement du chef de corps doit se limiter aux situations dans lesquelles le chef de corps est "absent" et dans lesquelles il ne peut assumer ses responsabilités (maladie de longue durée, congé annuel, etc.)

En effet l'accessibilité d'un chef de corps est un problème d'organisation et peut, dans la plupart des cas, être parfaitement organisée sans pour autant prévoir un remplacement permanent [49].

Article 133bis [50]

"Sans pouvoir, d'une façon quelconque, porter atteinte aux attributions du bourgmestre, le conseil communal a le droit d'être informé par le bourgmestre de la manière dont celui-ci exerce les pouvoirs que lui confèrent les articles 133, deuxième alinéa, 171bis, premier et troisième alinéas, 172, premier alinéa et

175."

Sans devoir soumettre ses décisions à l'approbation du conseil communal, le législateur a imposé au bourgmestre un devoir d'information et de justification qui doit faciliter le contrôle démocratique du conseil communal [51] .

L'obligation qu'a le bourgmestre de fournir des informations et de rendre des comptes, concerne entre autres les articles qui sont traités ci-dessus, i.c. l'article 171bis et l'article 172.

Cela signifie que le conseil communal reçoit des informations sur les rapports parfois très importants qui sont entre autres rédigés en vertu des articles 171bis et 172.

Les dispositions réglementaires de la loi communale en matière de procédures au conseil communal régissent la manière dont le conseil communal est informé. Les problèmes de sécurité sont souvent dominés par des "sentiments d'insécurité" subjectifs. Il est donc très important d'informer les membres du conseil communal aussi objectivement que possible sur la base des informations que le chef de corps fournit au bourgmestre.

Tant le bourgmestre que les membres du conseil communal sont tenus de respecter le devoir de discrétion et la protection de la vie privée [52] .

2.2. Contrôle

"Quant à savoir si je suis tout le temps d'accord avec le chef de corps, c'est une autre question. En tout cas, et je crains que cela ne soit le cas dans beaucoup de corps, il est un fait qu'en de nombreux endroits, la hiérarchie n'est pas respectée. Des situations existent où il y a en permanence quelqu'un qui reçoit la confiance du bourgmestre, qui est le bras droit du bourgmestre, qui est l'« éminence grise » du bourgmestre alors que cette personne n'est pas le chef de corps. J'affirme que cette situation est catastrophique pour le bon fonctionnement d'un corps de police ». [53] .

Article 171bis

"(...) Le bourgmestre est chargé de la surveillance des membres du corps de police communale".

Le contrôle des membres du corps de police communale est une compétence disciplinaire qui est reprise dans la nouvelle loi communale [54] .

En exerçant cette surveillance, il peut réellement s'assurer de la direction et de l'organisation du corps de police et il pourra assumer pleinement sa responsabilité.

Le bourgmestre ne dispose que de compétences disciplinaires limitées à l'égard du personnel de police [55] . Cette compétence permet entre autres au bourgmestre de réprimer rapidement et discrètement les petits manquements.

La compétence disciplinaire du bourgmestre à l'égard du personnel de police (à l'exception des commissaires et des commissaires adjoint de police, des garde champêtres uniques et bien entendu du chef de corps) est exercée sur rapport du chef de corps. De ce fait, le chef de corps se voit attribuer une grande responsabilité et remplit pour ainsi dire le rôle de l'accusation [56] .

Au cours de la préparation parlementaire de la loi du 24 mai 1991, il a été montré qu'un chef de corps qui omet de faire une proposition de sanction disciplinaire pour des faits qui contiennent manifestement un délit disciplinaire, peut lui-même faire l'objet de poursuites disciplinaires pour manquement à l'obligation qui lui incombe [57] .

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 1986 sur la police communale [58] , la sanction disciplinaire portant sur des faits commis dans l'exercice des missions de police judiciaire, ne pouvait avoir lieu que sur proposition des autorités judiciaires. Aujourd'hui, le bourgmestre peut en prendre l'initiative.

Cependant, les autorités judiciaires disposent d'un droit de veto et ont en outre le même droit d'initiative [59] .

Dans le cas où il y a concurrence de compétences avec le Roi et le Gouverneur, ces deux derniers sont obligés d'informer auparavant le bourgmestre de leur intention d'imposer une sanction disciplinaire [60] .

Pour assurer le bon fonctionnement du service, le bourgmestre ne doit pas se limiter à imposer des sanctions disciplinaires. Il peut également faire usage de mesures d'ordre [61] .

L'intérêt du service peut exiger que certaines mesures soient prises rapidement sans que la responsabilité individuelle des personnes ne soit sciemment examinée et sans que la perturbation du bon déroulement des affaires ne soit imputée comme faute à quiconque [62] .

Le bourgmestre peut également convoquer des membres du personnel pour leur "faire la leçon". L'autorité disciplinaire a en effet le droit, sans arriver à des mesures disciplinaires propres, de condamner les attitudes des membres du personnel et de les sommer de mieux se comporter [63] .

2.3. Le "contrôle interne"

"Les relations avec le bourgmestre sont très mauvaises, et il y a peu d'espoir pour qu'elles s'améliorent.

La communication entre le bourgmestre et moi-même se fait donc par écrit.

Le bourgmestre exige les rapports journaliers.

Je ne les lui donne pas parce qu'ils contiennent des faits qui ne le regardent pas. Je suis prêt à lui donner un aperçu hebdomadaire avec un aperçu ou une évolution" [64] .

Le chef de corps est responsable du bon fonctionnement quotidien du corps de police. Il se porte garant pour qu'un certain nombre de points de contrôle stratégiques soient soumis à une surveillance interne normale. Le cas échéant, il prend des mesures pour améliorer le fonctionnement quotidien du corps et il est tenu d'en informer le bourgmestre, au moins périodiquement.

Pour permettre également cette surveillance sur le terrain, le chef de corps peut avoir recours à un service "contrôle interne" qui est établi de concert avec le bourgmestre.

Lorsque le chef de corps omet de faire le nécessaire pour cela, il est de la responsabilité du bourgmestre de prendre lui-même cette décision.

Contrairement au principe traité à l'article 171bis, il appartient au bourgmestre de désigner les membres du service "contrôle interne", certes sur avis du chef de corps.

Le chef de corps doit régulièrement faire rapport au bourgmestre du fonctionnement du service "contrôle interne" et doit porter à sa connaissance les plaintes émises de l'extérieur relatives au fonctionnement du corps ou aux actions de son personnel.

Enfin, le chef de corps est directement responsable de la surveillance des officiers dirigeants du corps, tandis que le bourgmestre est lui directement responsable de la surveillance du chef de corps [65] .

2.4. La relation entre le Bourgmestre et le chef de corps de la police communale dans le cadre de la coopération avec la gendarmerie dans les zones interpolice

"Celui qui entame des pourparlers en arrivant avec un agenda ouvert et non concurrentiel, trouvera de la part de la gendarmerie un partenaire à tous égards flexible, constructif et sans sentiment de supériorité. Celui qui arrive avec un autre agenda récoltera ce qu'il a semé [66] .

Dans le cadre de la nouvelle coopération avec la gendarmerie, il est possible que dans une certaine commune, la police communale et la gendarmerie fournissent ensemble le service policier de base [67] .

Le chef de corps de la police communale et les représentants locaux de la gendarmerie devront discuter ensemble des questions importantes relatives à la politique à suivre pour la répartition des tâches et les règles de coopération et devront ensuite les soumettre ensemble au bourgmestre. Le rôle du bourgmestre en tant qu'autorité administrative locale est de ce fait renforcé puisqu'il sera responsable de la politique de sécurité policière générale et qu'en tant que tel il devra également rendre des comptes à la population, c.q. le conseil communal.

Cependant, il sera nécessaire de soutenir légalement la position centrale du bourgmestre dans cette matière [68] .

La création d'une relation entre le commandant de gendarmerie locale et le bourgmestre qui serait identique à celle entre le bourgmestre et le chef de corps de la police communale est impossible parce que la gendarmerie est un service de police fédéral qui est soumis à l'autorité du Ministre de l'Intérieur pour l'exécution de ses missions. En outre, il n'est pas opportun de donner aux autorités locales une compétence de gestion et/ou disciplinaire sur la gendarmerie.

Il faudra toutefois trouver une solution pour réconcilier l'autonomie communale et la responsabilité fédérale. La politique de sécurité policière ne comprend en effet pas seulement des tâches et des missions à exécuter, mais également la manière dont et les moyens par lesquels elles doivent être exécutées, et ce non pas dans le sens d'une exécution opérationnelle concrète mais bien dans le sens d'un cadre politique

général.

Il est indispensable que le bourgmestre, le chef de corps et le commandant de la gendarmerie locale se communiquent en permanence les informations qui peuvent donner lieu à la prise de mesures. Cet échange d'informations de part et d'autre est également de mise pour les informations relatives au développement des problèmes de sécurité dans la commune, y compris les matières d'ordre judiciaire dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exercice des missions de police communale [69] .

Le chef de corps et le commandant de la gendarmerie locale devront justifier ensemble l'exécution de la politique à suivre.

Sans préjudice des accords et des engagements formels fixés dans ladite "Charte de Sécurité" la relation entre le bourgmestre, le chef de corps de la police communale et la gendarmerie doit surtout se fonder sur une coopération volontaire et sur une bonne compréhension. Une communication spontanée et permanente est ici d'un intérêt capital. Indépendamment de l'obligation de faire rapport, de suivre les directives et d'exécuter les réquisitions légales, il faut attendre des deux services de police qu'ils développent au maximum leur communication et la relation qu'ils ont avec l'autorité administrative. Quant au bourgmestre, il doit veiller à ce que ces contacts aient lieu régulièrement et il doit organiser des réunions à cette fin, s'il le juge utile.

Il est clair que cette relation est un aspect supplémentaire des contacts normaux, directs entre le chef de corps de la police communale et le bourgmestre, qui n'y porte pas préjudice.

En effet, le chef de corps de la police communale continue à avoir un rôle central dans le souci de sécurité locale. Le fait que le bourgmestre ait une plus grande influence pour ce qui est de la fixation des tâches et la contribution de la gendarmerie dans le service policier de base ne signifie pas encore qu'il a une autorité à part entière.

Le caractère fédéral de la gendarmerie restera toujours une restriction pour la mobilisation locale de sorte que le bourgmestre se retournera toujours vers le corps de police locale pour son entière disponibilité.

2.5. La déontologie

"...nous comprenons les problèmes budgétaires de la ville mais l'attitude totalitaire et les promesses mensongères du bourgmestre ne sont pas de mise dans une démocratie. Pour ce qui est de la répression, il se situe au même niveau que Botha en Afrique du sud, Pinochet au Chili ou Honecker en RDA..." [70] .

La relation entre le bourgmestre et le chef de corps n'est pas seulement régie par des dispositions réglementaires, mais subit également d'autres influences qui régulent le comportement des gens dans certains groupes professionnels.

La loi sur la fonction de police a créé le cadre au sein duquel se développent les relations entre les services de police et leurs autorités. Toutefois, un certain nombre de facteurs internes et externes ont une influence sur les relations à la condition que tout ceci reste dans les limites du terrain délimité par la loi.

D'abord, le corps de police travaille dans le contexte d'un certain système politique qui définira, par le biais de règles, une grande partie du comportement. Les valeurs, les objectifs et les moyens généralement acceptés constitueront une force importante de régulation du système politique.

Deuxièmement, il faut garder à l'esprit que dans toute organisation, personne ne travaille isolément. Pratiquement chaque fonctionnaire de police a des collègues qui s'occupent ou non des mêmes tâches. Les opinions et le comportement réel des collègues constituent un point d'orientation important pour son propre comportement et pour sa propre méthode de travail.

Troisièmement, il y a l'opinion publique. Ce que pensent les gens; ce que les journaux écrivent à ce sujet et ce que la télévision en dit : personne ne reste indifférent. C'est pourquoi la police accorde de plus en plus d'intérêt à soigner ses relations publiques.

Enfin, il y a les valeurs et les normes individuelles que chaque individu veut réaliser et faire valoir dans son comportement professionnel.

Des principes déontologiques pouvant fonctionner de manière standard en augmentant la résistance morale de chacun sont indispensables.

Un certain nombre de ces principes déontologiques ont une influence directe sur ladite relation [71] .

2.5.1. La loyauté

Sans préjudice du fait qu'en prêtant serment, le bourgmestre et le chef de corps sont tenus de ne

développer aucune activité qui serait en contradiction avec la constitution et les lois du Peuple belge, le devoir de loyauté a d'autres conséquences.

Ainsi cela signifie pour le bourgmestre que, en toute circonstance, il doit privilégier l'intérêt de la commune à l'intérêt individuel.

Tout comme pour le chef de corps de la police communale, la fonction du bourgmestre se caractérise par une certaine dualité. D'une part, il est le représentant de l'autorité centrale dans la commune; d'autre part, il est le chef de la commune, le premier citoyen.

Sa position n'est pas toujours confortable et le dualisme dont question entraîne parfois des situations pénibles [72] .

Le chef de corps est quant à lui tenu d'exécuter ce que l'administration, notamment le bourgmestre, lui demande, même si ses idées personnelles sont différentes. Il dispose toutefois d'une certaine marge d'appréciation qui doit lui permettre de confronter le principe de la légalité aux exigences d'équité et d'efficacité requises pour un service de police qui fonctionne bien.

Dans ses contacts avec le bourgmestre, le chef de corps doit veiller à ce que ses avis, ses conseils, ses options et ses rapports se basent sur une présentation des faits précise, complète et pratique.

2.5.2. Obéissance hiérarchique

Le chef de corps de la police communale est en relation hiérarchique avec le bourgmestre, en tant que chef de la police communale. Il est donc obligé d'exécuter les missions qui lui sont régulièrement et légalement confiées.

Cependant, ce devoir d'obéissance n'est pas absolu.

Une mission qui n'est manifestement pas légale ne peut pas être exécutée [73] .

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'appartenait pas à un fonctionnaire, en tant que subalterne, de juger de l'efficacité et de l'opportunité d'un ordre et que la responsabilité des conséquences de cet ordre continuait à incomber à celui qui avait donné l'ordre [74] . Par ailleurs, une bonne relation entre le bourgmestre et le chef de corps mérite une approche plus flexible et les missions qui vont clairement à l'encontre des principes généraux d'une bonne administration et qui sont plus préjudiciables que positives, peuvent être jugées de concert entre le chef de corps et le bourgmestre. Une obéissance aveugle n'est en effet plus de notre époque et n'est pas de mise dans une vision démocratique de la police.

Quant au chef de corps, il a le droit de demander que la hiérarchie soit respectée dans son corps et que les contacts du bourgmestre avec les membres du personnel de son corps aient lieu par son intermédiaire, et inversement [75] .

Comme nous l'avons déjà signalé, en cas de conflit entre le bourgmestre et le procureur du Roi, le chef de corps devra d'abord obéir à son bourgmestre. Le conflit doit être réglé par les autorités elles-mêmes, qui doivent à leur tour s'adresser à l'autorité supérieure, si elles n'arrivent pas ou ne peuvent arriver à un compromis.

2.5.3. Continuité

Depuis la ratification de la Charte sociale européenne, le principe de la continuité ne doit plus être associé aux interruptions de travail qui découlent des négociations collectives avec l'administration [76] .

Les fonctionnaires de police restent toutefois obligés de justifier leurs absences et de s'accommoder rigoureusement du règlement de service qui leur est imposé.

Eu égard à ses responsabilités de plus en plus importantes en matière de direction, d'organisation et de répartition des tâches, le chef de corps de la police communale ne peut plus être soumis à un horaire strict. Le chef de corps doit dans une large mesure pouvoir déterminer lui-même son emploi du temps pour le management à condition qu'il soit prêt à le justifier auprès du bourgmestre.

En outre, vu l'importance de ses responsabilités, il faut pouvoir le joindre et/ou le contacter à tout moment.

2.5.4. La discrétion

L'article 19 de la constitution et les articles 9 et 10 de la convention européenne des droits de l'homme garantissent la liberté d'opinion. La manie du secret dont les services publics font preuve depuis longtemps commence à faire de plus en plus de place à la franchise et à la publicité d'administration.

On retrouve également ce revirement dans l'évolution de l'obligation de réserve vers le droit à la liberté

d'expression.

Le droit à la liberté d'expression du fonctionnaire de police n'est toutefois pas absolu. En effet, il y a d'une part l'obligation pénale du secret professionnel; d'autre part l'obligation déontologique de garder le secret sur certaines données [77] .

Les fonctionnaires de police ne peuvent communiquer ou fournir à des tiers des documents ou des faits dont ils ont pris connaissance, à moins que ce ne soit dans le cadre de dispositions qui auraient été fixées par la commune en matière du droit de liberté d'expression.

L'obligation pénale du secret professionnel lie tant le bourgmestre que le chef de corps, et ce principalement pour les missions de police judiciaire.

Si le chef de corps a un accès illimité aux enquêtes pénales qui lui sont confiées ou qui sont confiées à son corps, la communication de celles-ci à des tiers et donc au bourgmestre, est soumise à des dispositions sévères.

Dans la mesure où le chef de corps, dans le cadre de son devoir d'information, transmet des données de nature judiciaire au bourgmestre, ce dernier est à son tour tenu au secret professionnel. Le devoir pénal du secret professionnel n'est en effet pas spécifique pour les fonctionnaires. Il est d'application pour toutes les personnes qui, de par l'exercice de leurs fonctions, se voient confier des secrets, il s'applique donc également aux bourgmestres et aux membres des conseils communaux.

Contrairement à l'obligation légale du secret professionnel, l'obligation déontologique du secret professionnel est spécifique aux fonctionnaires.

Le statut du personnel de police et le règlement éventuellement en vigueur pour la publicité d'administration régissent l'obligation déontologique de garder le secret professionnel. Ces deux documents indiqueront dans les grandes lignes les informations qui sont protégées et les conditions dans lesquelles elles peuvent être divulguées.

Dans le management moderne, le chef de corps se voit attribuer une large autonomie et donc une grande responsabilité pour ce genre d'affaires.

Le chef de corps qui bénéficie du principe selon lequel "*le droit à la liberté d'expression est la règle, l'obligation de réserve est l'exception*", devra tenir compte de l'obligation d'user de ce droit en toute loyauté et en toute intégrité. Il est donc obligé de fournir des informations complètes et correctes; de distinguer les faits des opinions et, dans le cas où il estime devoir émettre des critiques sur son administration, il doit le faire avec la réserve et la retenue qui s'imposent [78] .

Le chef de corps de la police communale est un fonctionnaire qui peut avoir une opinion et la faire connaître. Il peut également émettre des critiques sur l'autorité.

Cependant, il doit le faire de manière raisonnable et réservée sans porter préjudice à l'autorité de son administration et de son bourgmestre en particulier [79] .

3. CONCLUSION

“Si vous êtes prêt, en tout cas momentanément, à penser que la direction d’un corps de police est ou devrait être une sorte de management, je tiens à vous soumettre ce qui suit.

La direction d’un corps de police doit influencer sur les évolutions sociales, doit traduire les exigences politiques dans la politique policière à suivre, doit honorer les attentes de l’autorité compétente, doit recevoir l’approbation de la commission du service, doit diriger en souplesse, doit consacrer son attention aux personnes au sein de l’organisation, doit travailler comme une équipe efficace, doit être bien perçue, doit contenter le public, doit veiller à avoir un bon salaire et être bien équipé, doit veiller à avoir une atmosphère de travail agréable et surtout enregistrer de bons résultats.

La direction d’un corps de police doit être sur la même ligne que le bourgmestre, l’officier de justice, le conseil communal, le gouvernement, la commission du service et les médias.

Lorsque tout cela réussit malgré la hausse des coûts et la réduction du budget, la direction du corps est bonne. Si cela échoue, alors la chasse au management défaillant est ouverte [80] .

La relation entre le bourgmestre et le chef de corps est une forme de relation plus générale entre l’administration politique et le management administratif.

Dans cette relation, quelques facteurs quelque peu compliqués interviennent, mais en fait, la tension qui existe entre l’administrateur et le chef de corps est un phénomène normal.

Les tensions entre le bourgmestre et son chef de corps peuvent tout aussi bien mener à un conflit comme par exemple celui qui existe entre les échevins et le directeur d’un service X.

La relation entre le bourgmestre et son chef de corps est plus définie par des facteurs sociaux, politiques, administratifs et juridiques. Il est donc normal que cette relation ait subi de grands changements au cours de ces dernières années et qu’elle changera encore à l’avenir.

En tout cas, les enquêtes de contrôle de l’exercice précédent ont mis en lumière un certain nombre de points chauds qui proviennent des situations pratiques, qui en termes généraux, peuvent être proposées dans une structure bipolaire non limitative.

1. Le chef de corps prête trop peu d’attention aux relations politico-administratives ; le bourgmestre n’a pas suffisamment de compréhension pour la politique de sécurité policière.
2. Le chef de corps attache beaucoup d’importance à l’aspect professionnel juridique et technique ; le bourgmestre porte trop d’attention aux évolutions politiques actuelles et qui sont de nature occasionnelle.
3. Le chef de corps est un spécialiste et non un manager ; le bourgmestre est un homme politique et non un gestionnaire.
4. Le chef de corps se considère comme “un serviteur de deux hommes” ; le bourgmestre estime que le chef de corps peut très bien se débrouiller sans lui.
5. Le chef de corps considère son corps comme étant une entité autonome ayant une mission particulière ; le bourgmestre considère la police comme un service communal comme les autres.

Dans le cadre d’une perspective possible d’avenir, il faut s’attendre à ce qu’il soit, à l’avenir, question d’un intérêt administratif politique constant pour la politique à suivre en matière de police. Ce, non pas en des termes d’une réaction aux incidents, mais en des termes visant à penser ensemble au devenir de la police [81] .

Cet intérêt accru prend forme dans une société au sein de laquelle la police est de plus en plus demandée.

Dans cette société, il peut également être demandé plus à celui qui est chargé de l’autorité et du contrôle du corps.

En effet, il y a toujours de plus en plus de choses à gérer et à diriger conformément à la politique. Cette nécessité s’accroît au fur et à mesure que les possibilités économique-financières augmentent ou se réduisent et au fur et à mesure que le problème de la sécurité évolue vers une politique de sécurité intégrée.

On attend aussi de plus en plus du chef de corps. La tendance du management est irréversible et

l'efficacité, la définition de priorités, l'effectivité et l'orientation vers le client sont plus importantes que jamais [82] .

Le chef de corps doit plus devenir un manager-directeur. Il doit développer des instruments qui lui permettent de diriger son organisation et d'atteindre les objectifs fixés par les autorités.

L'approche de la problématique de sécurité dans les villes et les communes belges doit plus évoluer vers la distinction à faire entre l'autorité politique/administrative (le processus de gestion) et l'exécution de la politique à suivre (le processus du management).

Un corps de police qui veut fonctionner convenablement au service de la société et qui est dirigé par la politique, a besoin d'un tel management, c'est-à-dire d'une reconnaissance précise de la fonction de management du chef de corps. Par ailleurs, la politique doit avoir la chance d'assumer des responsabilités et donc d'être informée des événements.

Le chef de corps doit pouvoir prendre des décisions et le bourgmestre doit pouvoir être responsable. Le chef de corps doit dans ce cadre bien respecter son devoir d'information afin que le bourgmestre "puisse" être responsable.

De son côté, le bourgmestre doit accorder sa confiance au chef de corps et respecter la hiérarchie. Rien n'est plus néfaste pour un corps de police que l'ingérence de l'administration dans les affaires du chef de corps.

CHAPITRE IV :

LE SERVICE D'ENQUÊTES P

1. ELEMENTS CHIFFRES

Les chiffres qui suivent concernent exclusivement les faits traités par le Service ou les informations reçues officiellement : ils ne reflètent donc pas l'ensemble de la criminalité et/ou de la déviance policière et ne dresse pas davantage l'inventaire des dysfonctionnements des services de police.

En effet, le Service n'est pas saisi de tous les faits répréhensibles ou litigieux commis par les fonctionnaires de police. De plus, tous les corps de police ne respectent pas les prescriptions édictées par l'article 26 de la loi organique du 18 juillet 1991 de contrôle des services de police et de renseignements, et ce malgré l'envoi, en date du 16 juin 1995, à tous les chefs de corps de police générale, d'une lettre rappelant cette obligation légale. Cette affirmation est corroborée par la relation de certains faits par les médias, dont le Service n'est pas avisé par les services concernés.

Actuellement, les données d'activités ne peuvent donc permettre que la mise en évidence des tendances et processus à partir des seuls faits dont le Service a été saisi.

Du 1er août 1995 au 31 juillet 1996, le Service a ouvert 449 nouveaux dossiers (460 au cours de l'exercice précédent), dont 321 concernent des enquêtes judiciaires [83] (341 au cours de l'exercice précédent), 118 des enquêtes non judiciaires [84] (104 au cours de l'exercice précédent) et 10 enquêtes de contrôle [85] [86] (16 au cours de l'exercice précédent).

Ces dossiers se ventilent comme suit :

312 dossiers concernent la police communale (353 au cours de l'exercice précédent), soit :

- 219 dossiers judiciaires
- 87 dossiers non judiciaires
- 6 dossiers de contrôle

111 dossiers concernent la gendarmerie (101 au cours de l'exercice précédent), soit :

- 82 dossiers judiciaires

- 28 dossiers non judiciaires
- 1 dossier de contrôle a été ouvert.

27 dossiers concernent la police judiciaire près les parquets (23 au cours de l'exercice précédent), soit :

- 19 dossiers judiciaires
- 6 dossiers non judiciaires
- 2 dossiers de contrôle

9 dossiers concernent les polices spéciales (8 au cours de l'exercice précédent), soit :

- 5 dossiers judiciaires
- 3 dossiers non judiciaires
- 1 dossier de contrôle

L'origine des dossiers traités se ventile comme suit :

- 367 sur plainte de Belges, soit 75,1% (572, soit 87,8 % au cours de l'exercice précédent);
- 93 sur plainte de personnes étrangères ou d'origine étrangère, soit 19% (65 soit 10 % au cours de l'exercice précédent);
- 29 sur plainte anonyme, soit 5,9% (2,2 % au cours de l'exercice précédent).

L'examen de la nature des dossiers traités fait apparaître que les allégations d'infractions commises par les fonctionnaires de police et leur volume relatif a non seulement très peu varié par rapport à l'exercice précédent mais qu'elles présentent une ressemblance remarquable.

Le nombre de plaintes du chef d'atteintes aux biens a légèrement diminué tout comme les allégations de violences physiques. En revanche, le nombre de plaintes d'allégations d'infractions liées à la probité et à la déontologie professionnelle (faux commis dans l'exercice des fonctions, corruption, actes arbitraires, violation du secret professionnel) sont en légère augmentation.

La problématique des arrestations et des détentions arbitraires et illégales reste d'actualité. Elle fera l'objet d'un commentaire particulier.

Comme l'an passé, le Service a déterminé que certaines plaintes trouvaient leur origine dans la constatation légitime d'infractions faisant l'objet de procès-verbaux régulièrement dressés. Toutefois, l'attitude des fonctionnaires de police intervenants est mise en cause. Certains plaignants expriment le sentiment d'avoir été verbalisé de manière inadéquate sinon arbitraire. Plusieurs plaintes font état de grossièreté, d'insultes ou de recours exagéré ou injustifié à la contrainte voire à la force.

Certaines de ces plaintes paraissent abusives mais d'autres s'avèrent fondées. Les enquêtes ont permis de déterminer que la loi pénale avait été manifestement transgressée par certains fonctionnaires de police. Les actes de violence policière établie, la corruption, la violation du secret professionnel, les actes arbitraires attentatoires aux libertés méritent que les autorités administratives et judiciaires y portent une attention particulière. L'intentement de poursuites systématiques rapides devraient être de règle car elles font perdre toute légitimité et crédibilité à l'ensemble du système policier, sinon à l'administration de la justice pénale tout entière.

1.1. Les enquêtes judiciaires

1.1.1. Les modes de saisine des enquêtes judiciaires

Parmi les dossiers judiciaires, 124 ont été ouverts à la suite d'une plainte directe, 117 à la suite d'une apostille du Parquet adressée au Service, 56 par apostille d'un magistrat instructeur et 24 à la suite d'un avis reçu par le chef du Service sur la base de l'article 26.

Le Service s'est encore vu prescrire de nombreux devoirs par certains parquets, qui pouvaient être traités par les services de contrôle interne ou d'inspections. 60 apostilles ont ainsi été renvoyées sans être exécutées.

Les rapports avec l'inspection générale de la gendarmerie se sont bornés à des contacts pour les nécessités d'enquêtes ponctuelles. En revanche, certains services de contrôle interne de la police communale sont en contact régulier avec le Service. C'est aussi le cas avec l'inspection générale de la police judiciaire près les parquets depuis sa mise en place.

Au cours de cet exercice, le chef du Service a reçu 342 avis de crimes ou délits commis par des fonctionnaires de police sur la base de l'article 26 de la loi organique de contrôle des services de police et de renseignements (pour 235 au cours de l'exercice précédent).

1.1.2. Suivi des enquêtes judiciaires

Depuis la création du Service, les autorités judiciaires ont donné connaissance au Service des suites réservées aux affaires traitées, à savoir que, au 31 juillet 1996, 143 dossiers avaient fait l'objet d'un classement sans suite, que les Chambres du Conseil avaient prononcé 9 ordonnances de non-lieu et que 5 décisions avaient été rendues au fond. En outre, le Service a connaissance de l'intentement d'une poursuite disciplinaire à la suite d'une enquête judiciaire, conclue par la révocation d'un fonctionnaire de police.

1.2. Les plaintes et dénonciations contre des fonctionnaires de police

Une analyse des éléments chiffrés du Service d'Enquêtes P permet de faire trois constatations :

1. la nature des dossiers traités est presque identique à celle de l'exercice précédent;
2. le nombre de nouveaux dossiers également;
3. les délégations judiciaires concernent des mêmes types de délits et en plus dans les mêmes proportions [87] .

L'on peut par conséquent affirmer que l'attitude des fonctionnaires de police n'a pas connu de modifications fondamentales et que dès lors, les situations problématiques dénoncées et constatées en ce qui concerne les atteintes portées aux droits individuels et libertés des citoyens qui ont été présentées lors de l'exercice précédent, sont encore toujours d'actualité [88] .

Trois constatations en découlent :

- la loi sur la fonction de police est méconnue en général, tant par les fonctionnaires de police déjà en service avant l'entrée en vigueur de celle-ci, que par ceux entrés ultérieurement en service et qui, normalement, ont reçu une formation à une école de police.
- Le phénomène de la violence policière dans le sens le plus large du terme est sans cesse présent au sein des services de police. Il est inhérent à la fonction de police et a été strictement réglementé par la loi. L'usage illégal de la contrainte est banalisé, parce que la force est considérée comme le moyen par excellence de faire respecter la norme.
- Les arrestations sont parfois effectuées dans des circonstances qui, légalement, ne sont pas autorisées et l'administration des arrestations est trop souvent réglée de manière routinière et avec négligence [89] .

Le rapport annuel 1995 aborde amplement la force policière et opère une distinction entre la force instrumentale, induite et dérogatoire, et constate que la nature des plaintes traitées par le Service d'Enquêtes concernent principalement des formes de force induite [90] .

L'analyse des plaintes et dénonciations effectuées pendant l'exercice 1995-1996 soulève également le problème des arrestations. Les nombreux dossiers judiciaires contre des fonctionnaires de police relatifs à des arrestations illégales et arbitraires soulignent la nécessité d'une attention accrue pour ce problème à tous les niveaux du monde policier.

1.2.1. Les dossiers d'arrestations

Depuis sa création en mai 1994 jusqu'au 31 juillet 1996, le Service d'enquêtes du Comité permanent P a ouvert 54 dossiers judiciaires du chef d'arrestations illégales et arbitraires commises par un fonctionnaire public.

Le nombre relativement important de dossiers touchant à la violation d'une des libertés les plus fondamentales dans une société mérite un contrôle particulièrement fouillé. Une enquête de contrôle sur les conditions de détention policière s'avèrerait nécessaire.

Le rapport que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants avait déposé le 14 octobre 1994, après sa visite en Belgique constitue en effet un signal qui mérite une vigilance toute particulière.

Le Service a été saisi de ces affaires soit par le dépôt d'une plainte, soit par apostille des autorités judiciaires, soit encore par l'avis reçu d'un corps de police, prescrit par l'article 26 de la loi organique du contrôle sur les services de police et de renseignements.

11 faits de cette nature ont été signalés par les services de police sur la base de l'article 26 et 3 l'ont été à l'initiative soit du Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme, soit du Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie. (M.R.A.X.)

Les 54 dossiers concernant une arrestation qualifiée d'arbitraire et illégale se répartissent entre les divers services de police comme suit :

- 46 plaintes concernent un service de police communale (respectivement : 36 en Région bruxelloise [91] - un dossier concerne trois services de police différents, 10 en Région flamande et 3 en Région wallonne);
- 8 plaintes concernent la gendarmerie (respectivement : 4 en Région bruxelloise, 2 en Région flamande et 2 en Région wallonne). Parmi celles-ci, 2 ont été déposées par des gendarmes concernant une procédure interne à la gendarmerie dans laquelle ils sont impliqués personnellement;
- aucune plainte concernant les arrestations n'a été ouverte au Service d'enquêtes relative à la police judiciaire près les parquets.

Aucune conclusion pertinente ne peut être tirée à partir de ces chiffres compte tenu du fait que le Service n'a pas connaissance du nombre de dossiers constitués dans cette matière pour l'ensemble des services de police.

Parmi ces 54 dossiers ouverts par le Service, 45 ont fait l'objet d'une enquête approfondie à la demande des autorités judiciaires.

Les enquêtes effectuées l'an dernier avaient déjà permis de dégager certains constats, commentaires et recommandations, consignés dans le rapport d'activités 1995.

L'examen approfondi de l'ensemble de ces dossiers permet de confirmer les observations contenues dans le rapport annuel d'activités précédent [92] .

Lors de l'ouverture de chaque nouveau dossier, le procès-verbal initial de plainte est transmis au Parquet et, à cette occasion, le ministère public est invité à communiquer au chef du Service d'enquêtes la suite qu'il y réservera.

Au 31 juillet 1996, les autorités judiciaires ont ainsi fait savoir que 14 dossiers avaient été classés sans suite (5 concernent une allégation d'arrestation administrative arbitraire et illégale dont 3 plaintes dirigées vers la gendarmerie et 2 vers un service de police communale et 8 concernent une allégation d'arrestation judiciaire arbitraire et illégale, toutes plaintes dirigées vers un service de police communale). Une plainte avec constitution de partie civile a donné lieu à une ordonnance de non-lieu, rendue par une Chambre du Conseil, décision confirmée par un arrêt d'une Chambre des Mises en accusation auprès de laquelle le plaignant avait interjeté appel.

Le régime juridique des arrestations diffère selon que l'arrestation est administrative ou judiciaire. Ces régimes respectifs ont été développés dans le rapport annuel 1995.

A titre de rappel, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne le droit à la liberté et énumère les cas où la privation de liberté est autorisée :

1. *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :*

- a. *s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;*
- b. *s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance*

rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;

c. s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;

d. s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée, ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e. s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f. s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c. du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation.

Cet article a fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme. Aux termes de l'article 10, ' 2, a, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

"(...) les jeunes prévenus sont séparés des adultes" [93] .

L'article 12 de la Constitution garantit le droit à la liberté individuelle et fixe le cadre général dans lequel l'arrestation est autorisée : *"La liberté individuelle est garantie. (...). Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures".*

Enfin, aux termes de l'article 147 du code pénal :

"Tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire de l'autorité ou de la force publique, qui aura illégalement et arbitrairement arrêté ou fait arrêter, détenu ou fait détener une ou plusieurs personnes, sera puni de (...)"

31 des plaintes visent une allégation d'arrestation administrative arbitraire et illégale (28 impliquent la police communale et 3 la gendarmerie) et 14 plaintes concernent une allégation d'arrestation judiciaire arbitraire et illégale (10 concernent la police communale et 4 la gendarmerie).

1.2.2. Examen des plaintes du chef d'arrestation administrative arbitraire et illégale

Le régime des arrestations administratives est réglé principalement par la loi sur la fonction de police du 8 août 1992 et par certaines lois pénales particulières dont la plus usitée est incontestablement l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relative à la répression de l'ivresse publique.

Les arrestations administratives sont régies par les articles 1er, alinéa 3, 31, 32 et 33 de la loi sur la fonction de police.

"Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi." (article 1er, alinéa 3 de la loi sur la fonction de police)

L'article 31 de la loi sur la fonction de police stipule que :

"Dans l'exercice de leurs missions de police administrative et sans préjudice des compétences expressément prévues dans les lois de police spéciale, les fonctionnaires de police administrative peuvent en cas d'absolue nécessité procéder à l'arrestation administrative :

1° d'une personne qui fait obstacle à l'accomplissement de leur mission d'assurer la liberté de la

circulation;

2° *d'une personne qui perturbe effectivement la tranquillité publique;*

3° *d'une personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, et afin de l'empêcher de commettre une telle infraction;*

4° *d'une personne qui commet une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, afin de faire cesser cette infraction."*

Dans les cas prévus à l'article 22, alinéa 2, les fonctionnaires de police peuvent procéder à l'arrestation administrative des personnes qui perturbent la tranquillité publique et les éloigner des lieux de l'attroupement.

"La privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures.

Toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative peut demander qu'une personne de sa confiance en soit avertie."

L'article 32 prévoit que :

"En cas de concours d'une arrestation judiciaire au sens de l'article 15, 1° et 2°, et d'une arrestation administrative, la privation de liberté ne peut durer plus de vingt-quatre heures."

et l'article 33, que :

"L'agent de police administrative, qui procède à une arrestation administrative, en informe dans les plus brefs délais l'officier de police administrative dont il relève.

L'officier de police administrative, qui effectue ou maintient une arrestation administrative, fait enregistrer cette arrestation et en réfère dans les plus brefs délais au bourgmestre ou, le cas échéant, à l'autorité de police administrative spécialement compétente. Dans tous les cas, l'heure et la durée de l'arrestation administrative sont inscrites dans un registre spécialement tenu à jour à cet effet. Ce registre est signé par la personne arrêtée lors de son entrée et de sa sortie. Il est dressé rapport du refus ou de l'impossibilité de signer, avec mention de leurs motifs."

Parmi ces 31 plaintes ayant fait l'objet d'une enquête, 16 ont été initiées sur plainte d'un Belge et 15 sur plainte d'une personne de nationalité étrangère ou d'origine étrangère.

Dans 10 cas, le plaignant dénonce des violences physiques illégitimes, allant de la gifle aux coups et blessures. Certains plaignants produisent d'ailleurs des certificats médicaux attestant de fractures osseuses.

Dans un certain nombre de cas, les fonctionnaires de police mis en cause justifient l'arrestation qu'ils ont effectuée par le fait que la personne s'était permise de leur adresser une observation, outrée qu'elle était par une intervention ou une attitude à laquelle elle avait assisté à titre de témoin.

D'autres cas d'arrestation résultent de l'aboutissement d'une escalade verbale : le fonctionnaire de police invoque l'impolitesse, l'arrogance, la nervosité, le manque de courtoisie de la personne interpellée, processus qui débouche rapidement sur un outrage voire une rébellion. Les contextes dans lesquels de telles escalades ont lieu sont, à titre d'exemple, des cas de dépannages de véhicules paraissant manifestement abusifs, d'observations d'un citoyen à un fonctionnaire de police qui gare le véhicule de service en double file et cause ainsi un embarras de circulation, de fonctionnaires de police qui s'adressent grossièrement à une personne ou à qui un citoyen demande de se faire connaître nommément.

Certains plaignants admettent avoir perdu leur calme, estimant leur attente trop longue, d'autres parce qu'ils sont parfois renvoyés successivement d'un service à l'autre, d'autres encore parce qu'ils sont la cible de propos déplacés sinon d'injures racistes ou xénophobes : ces plaignants admettent parfois avoir proféré certaines injures lorsque les réponses données ne leur paraissaient pas satisfaisantes ou adéquates.

Le rapport d'activité 1995 mentionnait déjà que certaines dispositions de la loi sur la fonction de police étaient manifestement méconnues ou inobservées. Les nouvelles plaintes enregistrées et traitées mettent à nouveau en exergue que les principales dispositions violées concernent encore la mauvaise tenue du registre des arrestations administratives, l'absence d'intervention immédiate d'un officier de police administrative et, s'il est avisé, une absence totale de contrôle réel immédiat sinon a posteriori sur l'arrestation, le refus d'accéder à la demande d'une personne écrouée (l'une d'entre elles déclare souffrir d'une affection cardiaque) d'être visitée par un médecin et le refus de prévenir la famille ou une personne de confiance.

Dans plusieurs dossiers, les plaignants font explicitement état de mauvaises conditions de détention

pouvant être assimilées à des traitements inhumains ou dégradants, telles qu'absence de couchage (le matelas prévu est sorti de la cellule par brimade au moment de l'incarcération), absence de couverture (alors que la cellule de détention n'est pas ou insuffisamment chauffée), absence totale d'éclairage quelconque (certains sont plongés dans le noir absolu pendant leur écrou), absence de sanitaires décentes (seau hygiénique ou WC sans chasse), absence d'alimentation et de boissons (alors que la détention peut commencer ou se prolonger pendant les heures normales de repas).

De nouvelles allégations de violences physiques particulièrement indignes ont été dénoncées : des plaignants ont à nouveau fait état de coups de pied, de poing et de matraque alors qu'ils étaient menottés dans le dos.

De même, la technique du menottage des poignets, placés dans le dos, pratiquée lors du transfèrement à bord d'un véhicule de police paraît se généraliser. Cette technique présente un danger dans la mesure où il fait encourir des risques de lésions importantes en cas d'accident de roulage. Elle mériterait par conséquent d'être étudiée (aménagement des véhicules de police, ...).

Dans deux cas, des personnes souffrant d'un handicap mental évident ont été écrouées. Pour l'une, le motif invoqué de l'arrestation était qu'elle se trouvait en état d'ivresse dès lors que cette personne tenait des propos incohérents (l'enquête a démontré qu'elle avait des problèmes d'élocution et de mémoire ainsi que des troubles de l'équilibre importants résultant d'un traumatisme crânien, conséquences d'un accident de roulage particulièrement important) ...

Une personne détenant une carte de handicapé dans son portefeuille avait même fait état de son handicap au fonctionnaire de police intervenant, lequel ne voulait manifestement rien entendre.

1.2.3. Examen des plaintes du chef d'arrestation judiciaire arbitraire et illégale

Le régime des arrestations judiciaires, opérées par les fonctionnaires de police, est principalement fixé par les articles 1er et 2 de la loi du 20 avril 1990 relative à la détention préventive et par certaines dispositions du code d'instruction criminelle.

L'article 1er de la loi relative à la détention préventive prévoit que : "*L'arrestation en cas de flagrant crime ou de flagrant délit est soumise aux règles suivantes :*

1° *la privation de liberté ne peut en aucun cas dépasser vingt-quatre heures;*

2° *les agents de la force publique mettent immédiatement à la disposition de l'officier de police judiciaire toute personne soupçonnée dont ils ont empêché la fuite. Le délai de vingt-quatre heures prévu au 1° prend cours à partir du moment où cette personne ne dispose plus, à la suite de l'intervention de l'agent de la force publique, de la liberté d'aller et de venir;*

3° *tout particulier qui retient une personne prise en flagrant crime ou en flagrant délit dénonce immédiatement les faits à un agent de la force publique. Le délai de vingt-quatre heures prévu au 1° prend cours à partir du moment de cette dénonciation;*

4° *dès que l'officier de police judiciaire a procédé à une arrestation, il en informe immédiatement [94] le procureur du Roi par les moyens de communication les plus rapides. Il exécute les ordres donnés par ce magistrat en ce qui concerne tant la privation de liberté que les devoirs à exécuter;*

5° *si l'infraction fait l'objet d'une instruction, l'information prévue au 4° est communiquée au juge d'instruction;*

6° *il est dressé procès-verbal de l'arrestation. Ce procès-verbal mentionne :*

a) *l'heure précise de la privation de liberté effective, avec indication détaillée des circonstances dans lesquelles la privation de liberté s'est effectuée;*

b) *les communications faites conformément aux 4° et 5°, avec l'indication de l'heure précise et des décisions prises par le magistrat."*

et l'article 2, que :

"*Hors le cas de flagrant crime ou de flagrant délit, une personne à l'égard de laquelle il existe des indices sérieux de culpabilité relatifs à un crime ou à un délit ne peut être mise à la disposition de la justice, et pour une durée qui ne peut dépasser vingt-quatre heures, que dans le respect des règles suivantes :*

1° *la décision de privation de liberté ne peut être prise que par le procureur du Roi;*

2° *si cette personne tente de fuir ou tente de se soustraire à la surveillance d'un agent de la force publique, des mesures conservatoires peuvent être prises en attendant que le procureur du Roi, informé immédiatement, par les moyens de communication les plus rapides, prenne une décision;*

3° *la décision d'arrestation est immédiatement notifiée à l'intéressé. Cette notification consiste en une communication verbale de la décision dans la langue de la procédure;*

4° *il est dressé un procès-verbal qui mentionne :*

a) *la décision et les mesures prises par le procureur du Roi, et la manière dont elles ont été communiquées;*

b) *l'heure précise de la privation de liberté effective, avec l'indication détaillée des circonstances dans lesquelles la privation de liberté s'est effectuée;*

c) *l'heure précise de la notification à l'intéressé de la décision d'arrestation.*

5° *la personne arrêtée ou retenue est mise en liberté dès que la mesure a cessé d'être nécessaire. La privation de liberté ne peut en aucun cas dépasser vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision ou, si des mesures conservatoires contraignantes ont été prises, à compter du moment où la personne ne dispose plus de la liberté d'aller et de venir;*

6° *lorsque le juge d'instruction est saisi, il exerce les compétences attribuées au procureur du Roi par le présent article."*

Les arrestations judiciaires posent généralement très peu de problèmes lorsqu'elles interviennent dans le cas de flagrant crime ou flagrant délit.

En revanche, les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou signalées à rechercher par les autorités judiciaires peuvent quelquefois s'estimer lésées par l'action policière. Ainsi, la désignation ou la reconnaissance formelle par des témoins de personnes ayant commis une infraction pénale justifie légalement l'action policière. Lorsqu'il s'avère au cours de l'enquête policière que ces personnes ne sont pas en cause, il est essentiel que les fonctionnaires de police prennent le temps d'expliquer aux personnes concernées les raisons de leur action pour éviter les malentendus profonds.

Les dossiers traités mettent en évidence que les fonctionnaires de police contre lesquels les plaintes sont dirigées n'ont généralement pas commis de faute de procédure mais il faut admettre que certains fonctionnaires mis en cause éviteraient bien des difficultés s'ils étaient plus attentifs aux désagréments que des personnes injustement mises en cause doivent subir.

Enfin, un mineur d'âge injustement soupçonné de vol avait été maintenu, en début de soirée, pendant 3 heures trente, sans que ses parents n'aient été avertis de son arrestation, contrairement aux instructions prescrites. Les fonctionnaires de police en cause ont invoqué la charge de travail importante à ce moment-là, alléguant que le Service a effectivement pu constater mais qui ne justifie pas ce manquement.

1.3. Conclusion

Le régime juridique des arrestations judiciaires, fixé dans la loi relative à la détention préventive, prévoit des garanties importantes et un contrôle très strict.

Ainsi, en cas de flagrant crime ou délit, la compétence d'arrestation est exclusivement réservée à un officier de police judiciaire, sous réserve d'un contrôle immédiat de l'autorité judiciaire [95] .

Hors le cas de flagrant crime ou délit, l'arrestation judiciaire ne peut intervenir que sur ordre d'un magistrat.

En tout état de cause, la durée de l'arrestation judiciaire est strictement limitée au délai de 24 heures, délai commençant à courir dès l'instant où la personne arrêtée ne dispose plus en fait de la liberté d'aller et de venir.

Les circonstances de l'arrestation et le moment où celle-ci intervient doivent être minutieusement consignées dans le procès-verbal d'arrestation.

Le législateur a donc organisé un contrôle judiciaire réel et efficace, immédiat et a posteriori.

Le régime juridique des arrestations administratives, fixé dans la loi sur la fonction de police, mériterait d'être précisé et calqué sur le régime des arrestations judiciaires.

En effet, l'article 33, alinéa 1er de la loi sur la fonction de police stipule que : "*l'agent de police administrative, qui procède à une arrestation administrative, en informe dans les plus brefs délais l'officier de police administrative dont il relève*".

Les enquêtes démontrent que dans la pratique, cet avis n'est pas toujours donné. De plus, des personnes

sont fréquemment écrouées par les agents de police administrative qui ont effectué eux-mêmes l'arrestation. Chaque fois que des circonstances particulières accompagnent une arrestation (telles que, par exemple, l'usage immodéré de la contrainte, la nature des propos échangés, l'insoumission de la personne appréhendée, les réactions inadéquates, etc.), le risque d'escalade et de dérapage sinon de bavure s'accroît de manière très significative.

Pour prévenir ces difficultés, l'intervention d'un officier de police administrative, non impliqué directement dans l'arrestation proprement dite, doit s'imposer aussitôt que la personne appréhendée est emmenée dans les locaux de police. Il ne devrait pas être toléré que l'officier de police administrative puisse se contenter de recevoir un appel téléphonique et maintenir cette arrestation à distance, sans s'être assuré de la régularité de la privation de liberté effectuée par l'agent de police administrative. Son intervention personnelle et directe est en outre susceptible de prévenir les incidents survenant particulièrement au moment de l'écrou.

L'officier de police administrative doit réellement être le garant des droits de la personne appréhendée et exercer un contrôle sur-le-champ, avant l'écrou ou concomitamment à celui-ci. Il doit, en particulier, s'assurer que toutes les conditions légales de l'arrestation sont réunies et que les circonstances particulières de chaque arrestation ne nécessitent pas de prises de décision ou de mesures particulières.

Indépendamment de ce contrôle de légalité, de régularité et, le cas échéant, d'opportunité de l'arrestation administrative, l'intervention de l'officier de police administrative permettrait également de prévenir les nombreux manquements observés et déjà évoqués lors de la détention policière.

Il apparaît en effet que l'avis donné au bourgmestre se limite le plus souvent à accomplir une formalité légale dont l'effet est inopérant notamment parce qu'il est différé. De plus, cette autorité n'exerce généralement pas de contrôle personnel, confiant cette mission, le plus souvent d'ailleurs de manière implicite, au chef de corps.

La Commission européenne des droits de l'homme a rappelé que, pour qu'une privation de liberté soit autorisée au sens de l'article 5 de la C.E.D.H., il faut qu'à tout moment elle entre dans une des catégories prévues par cette disposition et que sa brièveté n'exclut aucunement l'application de la convention [96].

L'article 5 de la C.E.D.H. prévoit trois catégories permettant la privation de liberté administrative.

Deux catégories très spécifiques, à savoir l'article 5.1.e) relatif aux maladies contagieuses, aux aliénés, aux intoxiqués et aux vagabonds et l'article 5.1.f) relatif aux personnes qui veulent entrer dans le territoire ou qui doivent le quitter.

Une troisième catégorie est plus générale et prévoit l'arrestation régulière visant à assurer le respect d'une obligation légalement prescrite (article 5.1.b)).

L'article 5 autorise donc la privation de liberté en vue de garantir l'exécution des obligations légales. La Cour européenne a jugé qu'il devait s'agir d'une obligation spécifique et concrète qu'une personne s'abstient d'exécuter, et non d'un devoir général d'obéissance à la loi [97].

Ainsi, la Commission européenne a estimé qu'une arrestation administrative dans le cadre d'un contrôle d'identité peut être une mesure justifiée pour garantir l'exécution d'une obligation légale [98].

Cependant, l'on peut se demander dans quelle mesure les arrestations administratives dans le cadre du maintien de l'ordre sont conformes à la norme Européenne.

A ce jour, ni la Cour européenne, ni la Commission ne se sont prononcées sur le point de savoir si la perturbation de l'ordre public, pris au sens général, justifiait une privation de liberté.

Compte tenu des principes de la Convention, et plus précisément de la nature spécifique et concrète des obligations prévues, on peut en douter.

Pourtant l'on est d'accord dans de larges milieux sur le fait que l'arrestation administrative, telle que prescrite par la loi sur la fonction de police, n'est pas incompatible avec l'esprit de la Constitution et qu'elle ne l'est donc pas non plus avec la Convention européenne [99].

Dans son avis relatif à la loi sur la police communale, le Conseil d'Etat a estimé que la privation de liberté des perturbateurs doit être située dans le cadre de l'exercice de la liberté de réunion et d'association; libertés qui sont garanties par l'article 11 de la C.E.D.H. [100].

Cette disposition prévoit expressément la possibilité de restreindre ces libertés, pour autant qu'elles soient nécessaires dans une démocratie, notamment à la sécurité publique et au maintien de l'ordre.

La Commission européenne a ainsi estimé que la privation de liberté des personnes qui manifestaient sans autorisation sur la voie publique était justifiée parce que leur comportement était de nature à provoquer du désordre [101].

S'il n'existe pour le moment aucune raison de douter de la légitimité de la manière dont le législateur a

réglé l'arrestation administrative dans la loi sur la fonction de police, ce doute existe bel et bien quant à la sécurité juridique de ceux qui en feront l'objet.

Il est surprenant que dans un pays à tradition démocratique, à l'horizon de l'an 2000, certaines hiérarchies policières admettent, tolèrent ou nient que certains officiers de police n'assument pas complètement et entièrement les responsabilités personnelles qui leur incombent dans un domaine aussi fondamental que l'atteinte au droit démocratique le plus essentiel : la liberté d'aller et de venir. L'observance stricte de la loi et un contrôle rigoureux, systématique et vigilant s'imposent avec évidence.

Chaque fois qu'un incident se produit au cours d'une arrestation ou d'une détention, aussi minime soit-il, la hiérarchie ou l'encadrement devrait systématiquement rappeler et commenter la règle. En cas de manquements constatés et certainement en cas de récidive, des mesures énergiques et systématiques devraient être prises en concertation avec l'autorité judiciaire et disciplinaire.

Le Service a constaté à plusieurs reprises que l'autorité disciplinaire attend souvent passivement qu'une décision judiciaire intervienne, que l'autorité judiciaire poursuit très peu les fonctionnaires de police et que l'autorité disciplinaire répugne à prononcer quelque sanction que ce soit lorsque l'autorité judiciaire classe l'affaire sans suite, de sorte qu'un sentiment d'impunité réel se développe, laissant la porte ouverte à un manque de rigueur de l'application de la loi, dans l'exécution d'une mission qui, il n'est vraiment pas vain de le rappeler et de le souligner, porte atteinte à une des libertés les plus fondamentales du citoyen.

Les autorités ne devraient pas tolérer que les registres ne soient pas tenus correctement (ce qui implique à tout le moins qu'ils soient au moins régulièrement contrôlés), que les fouilles soient mal effectuées ou sans la correction indispensable, que la surveillance attentive des détenus ne soit pas assurée en permanence (des cas de suicide au cours de la détention policière sont connus du Service, sans qu'il n'ait cependant été officiellement saisi d'aucun de ces cas), que les familles ou personnes de confiance ne soient pas avisées, que les personnes écrouées ne soient pas alimentées décentement aux heures normales de repas, qu'elles soient placées dans l'impossibilité de se reposer, qu'elles ne disposent pas d'installations sanitaires minimales ou encore qu'on leur refuse l'accès à un médecin lorsqu'elles le sollicitent.

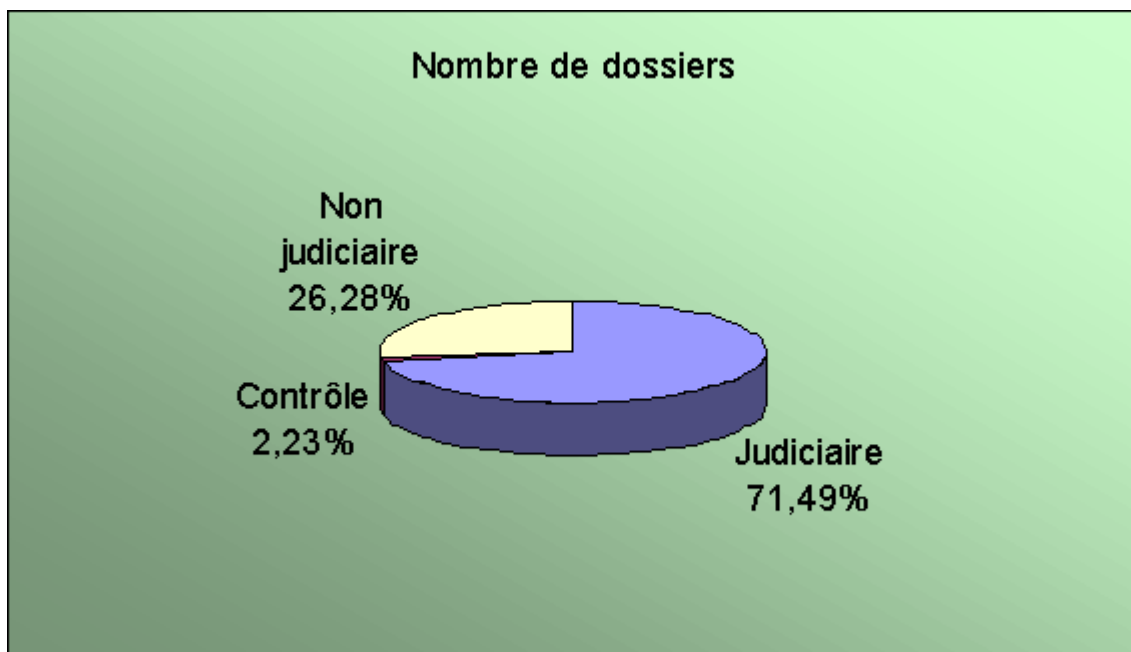
Quelques plaignants vont jusqu'à déclarer que les fonctionnaires de police les ont conduits à l'hôpital avant leur écrou mais qu'ils n'y ont jamais été visités par un médecin et qu'ils n'y ont pas reçu les soins que leur état nécessitait.

Comme déjà signalé précédemment dans le rapport d'activités, quelques problèmes apparaissent de manière particulièrement récurrente dans la plupart des enquêtes menées par le Service. L'examen des dossiers relatifs aux allégations d'arrestation arbitraire et illégale fait à nouveau apparaître ces mêmes problèmes :

1. la loi sur la fonction de police est méconnue ou n'est pas appliquée avec la rigueur nécessaire, en particulier les dispositions concernant les conditions d'exercice des missions;
2. la hiérarchie et/ou l'encadrement des services de police sont parfois déficients : ils ne remplissent pas les fonctions et les rôles qui leur incombent;
3. les techniques de communication sont insuffisamment maîtrisées : la communication entre fonctionnaires de police, citoyens et parfois même les autorités ainsi que les relations qu'elle engendre est souvent bloquée : les attitudes individuelles ou collectives apparaissent souvent comme particulièrement inadéquates.

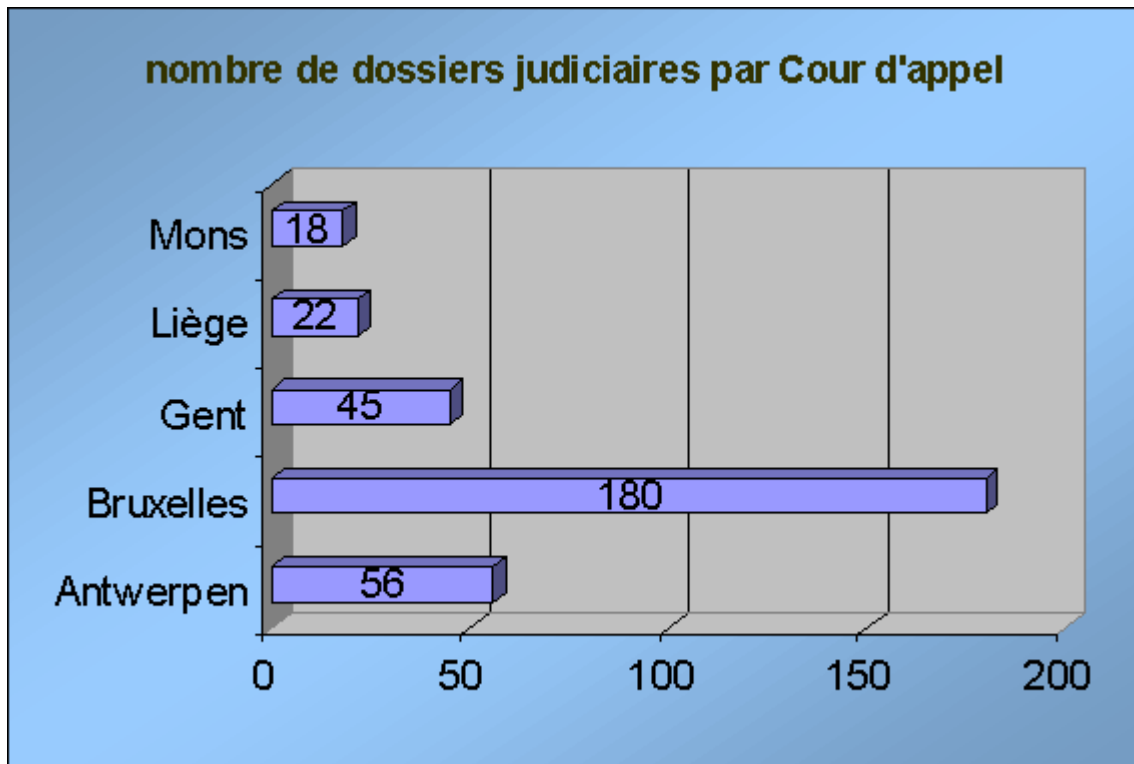
2. STATISTIQUES DU SERVICE D'ENQUÊTES DU 1ER AOÛT 1995 AU 31 JUILLET 1996 INCLUS**2.1. Nombre de dossiers**

NOMBRE DE DOSSIERS			
Judiciaire	Contrôle	Non judiciaire	TOTAL
321	10	118	449
71,49%	2,23%	26,28%	100%



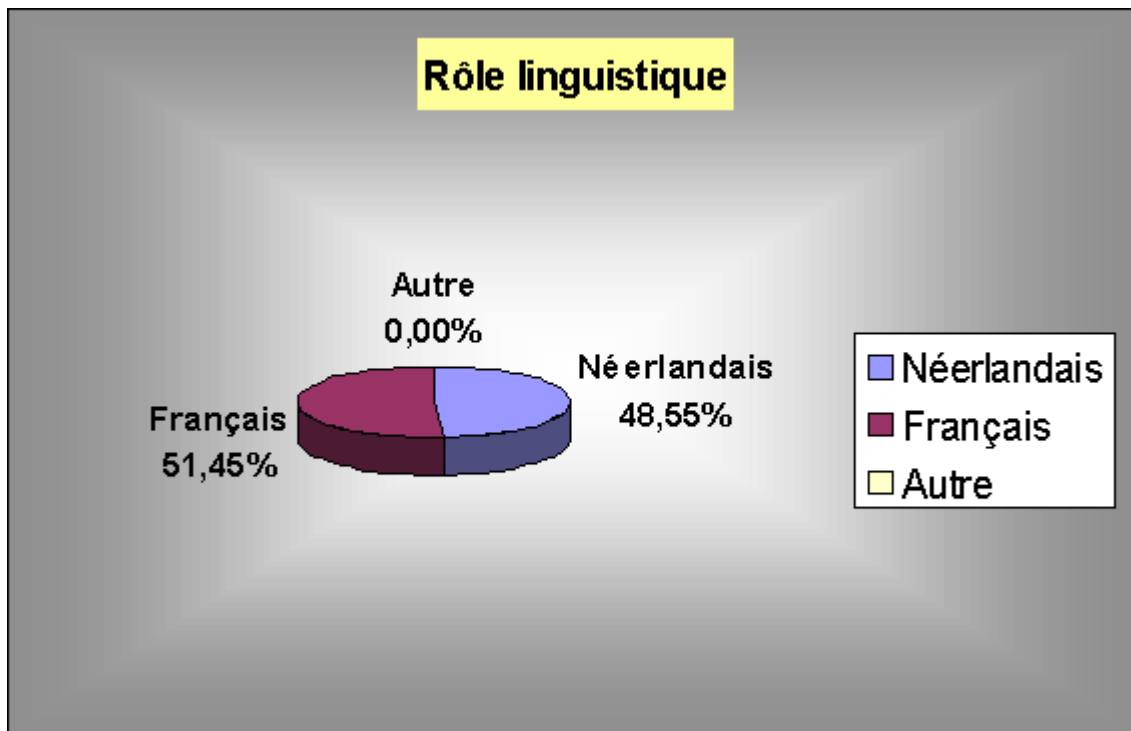
2.2. Nombre de dossiers judiciaires par Cour d'Appel

NOMBRE DE DOSSIERS JUDICIAIRES PAR COUR D'APPEL				
Antwerpen	Bruxelles	Gent	Liège	Mons
56	180	45	22	18



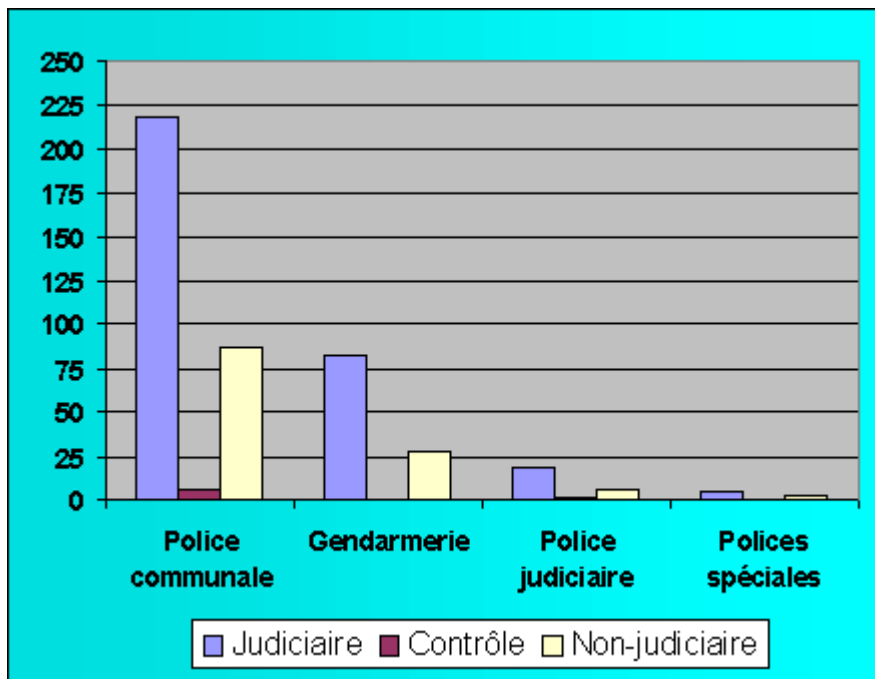
2.3. Nombre de dossiers par rôle linguistique

NOMBRE DE DOSSIERS PAR RÔLE LINGUISTIQUE		
Néerlandais	Français	Autre
218	231	0
48,55%	51,45%	0%



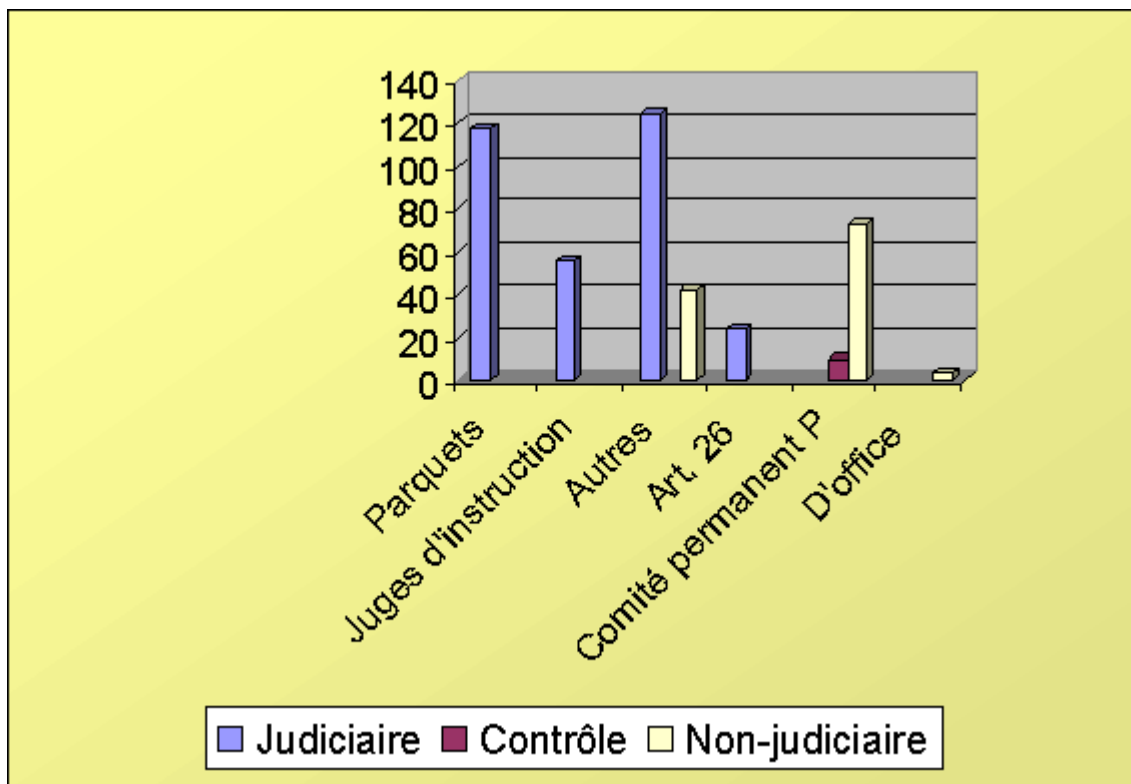
2.4. Services de police concernés

Police communale			SERVICES DE POLICE CONCERNÉS [102]						polices spéciales		
			Gendarmerie			Police judiciaire parquets					
J	C	NJ	J	C	NJ	J	C	NJ	J	C	NJ
219	6	87	82	1	28	19	2	6	5	1	3



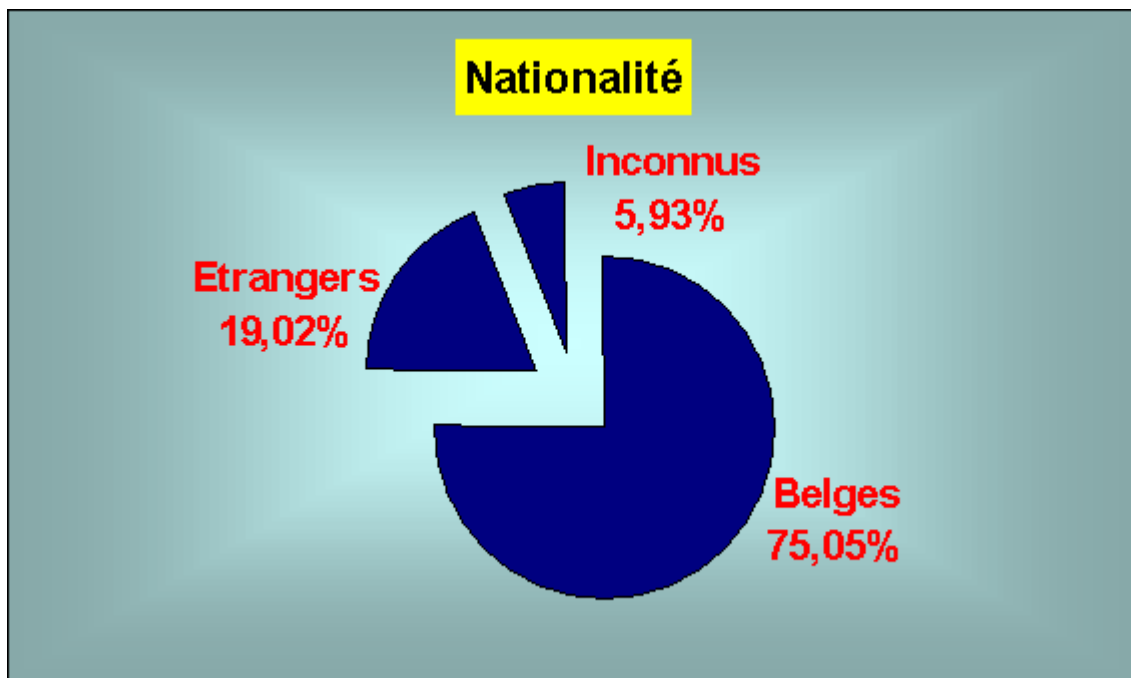
2.5. Saisine

	SAISINE DES DOSSIERS					
	Parquets	Juges d'instruction	Autres	Art.26	C.P.P	D'office
Judiciaire	117	56	124	24	-	0
Contrôle	-	-	-	-	10	-
Non Judiciaire	-	-	42	-	73	3
TOTAL	117	56	166	24	83	3



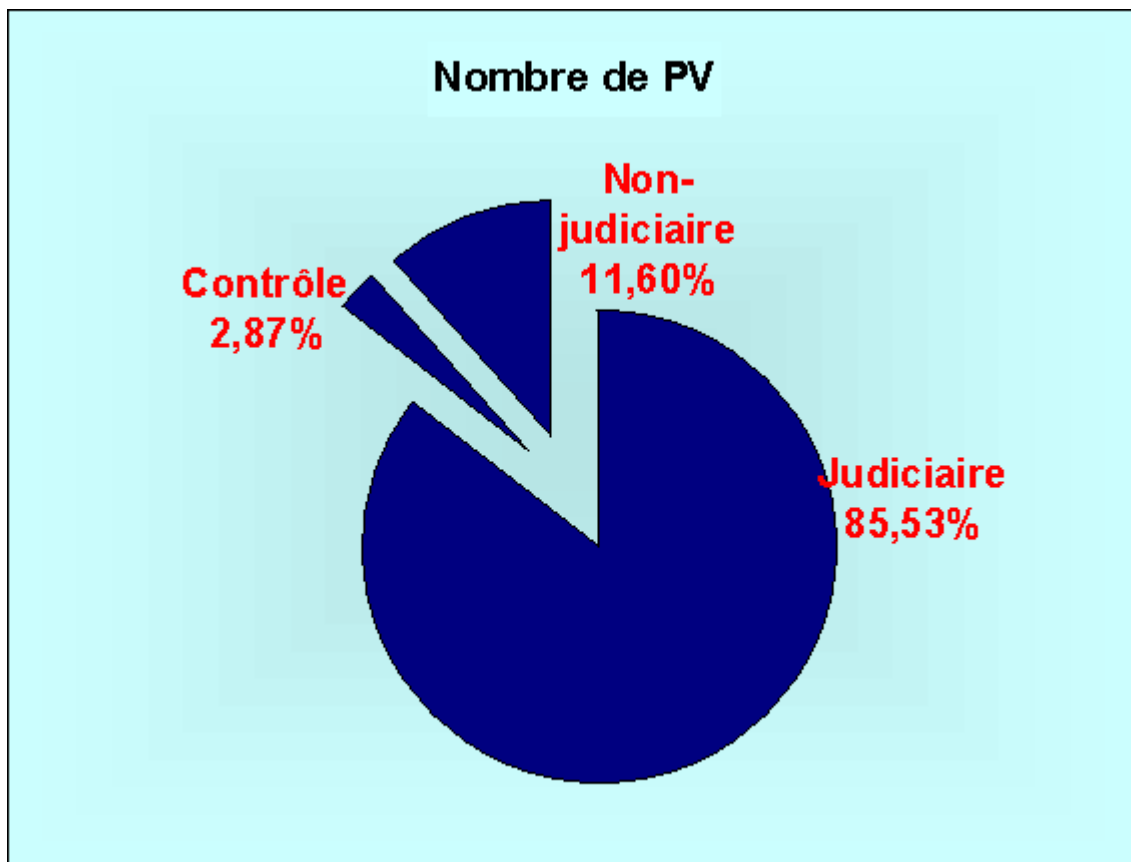
2.6. Origine des personnes ayant déposé des plaintes et/ou dénonciations

NOMBRE DE PLAIGNANTS OU DENONCIATEURS PAR NATIONALITÉ [103]			
Belges	Etrangers	Inconnus	TOTAL
367	93	29	489
75,05%	19,02%	5,93%	100%



2.7. Nombre de procès-verbaux

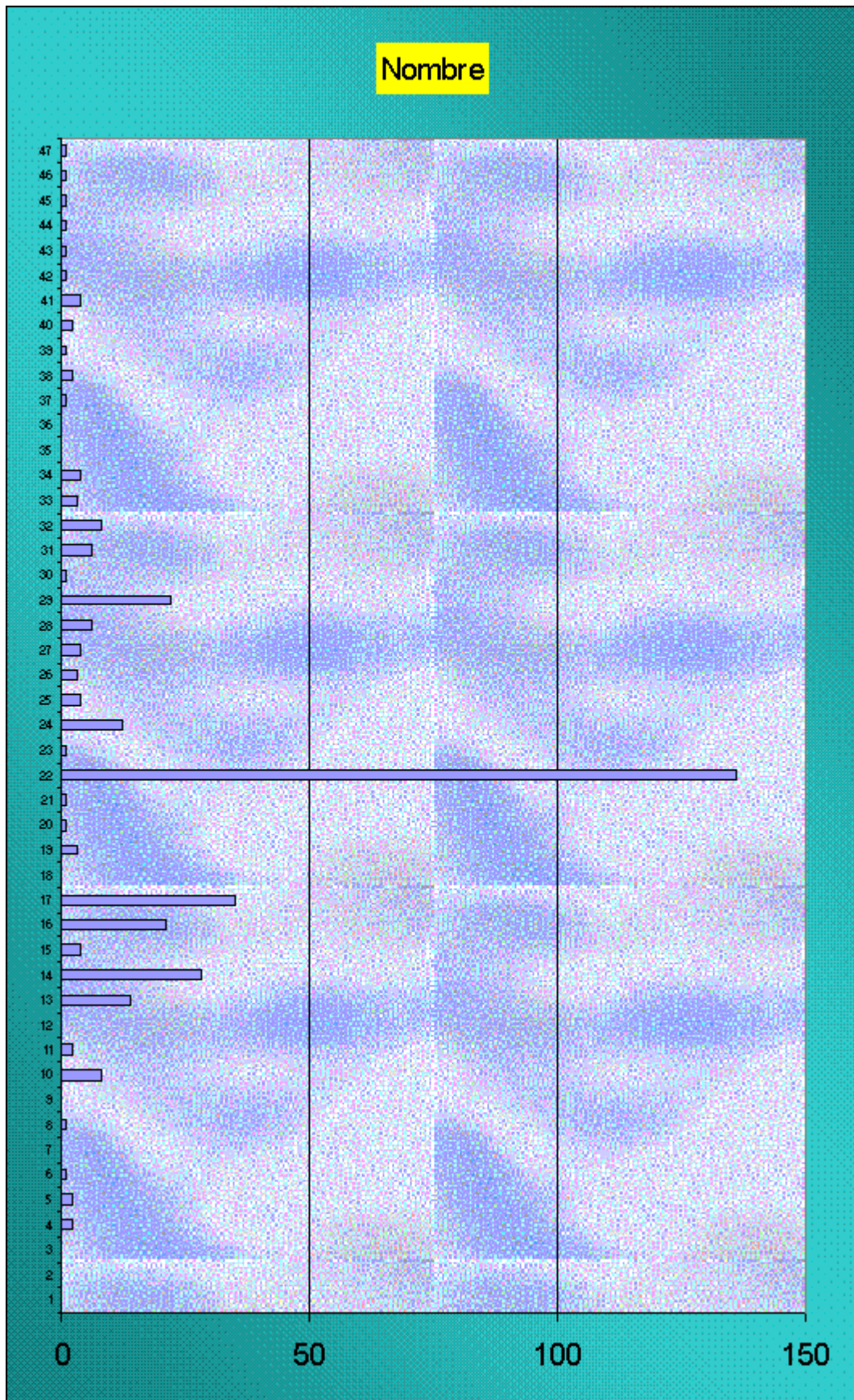
NOMBRE DE PROCES-VERBAUX			
Judiciaire	Contrôle	Non judiciaire	TOTAL
2086	70	283	2439
85,53%	2,87%	11,60%	100%



2.8. Nombre de dossiers judiciaires par type d'infraction

NOMBRE DE DOSSIERS JUDICIAIRES PAR TYPE D'INFRACTION [104]		
Nr	Type d'infraction	TOTAL
1	Vol à l'aide de violences ou de menaces	0
2	Vol à l'aide d'escalade, d'effraction ou de fausses clés	0
3	Vol qualifié	0
4	Vol simple	2
5	Détournement	2
6	Abus de confiance	1
7	Détournement d'objets saisis	0
8	Escroquerie	1
9	Bris de scellés	0
10	Faux en écriture civiles ou commerciales	8
11	Faux témoignage	2
12	Subornation de témoins	0
13	Corruption	14
14	Faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions	28
15	Recel	4
16	Détention et arrestation arbitraire	21
17	Actes arbitraires commis par l'autorité (par ex. : refus d'acter une plainte, perquisition sans consentement)	35
18	Armes (port, détention, etc.)	0
19	Affaires de mœurs	3
20	Outrages	1
21	Abandon du toit conjugal	1
22	Coups et blessures volontaires	136
23	Abstention coupable de porter secours	1
24	Menaces	12
25	Dégradations	4
26	Injures	3
27	Calomnies	4
28	Diffamation	6
29	Violation du secret professionnel	22
30	Dénonciation calomnieuse	1
31	Violation du domicile	6
32	Racisme	8
33	Xenophobie	3
34	Stupéfiants	4
35	Travail frauduleux	0
36	Accidents de roulage avec prévention connexes d'ivresse ou d'intoxication alcoolique	0
37	Association de malfaiteurs	1
38	Fausse déclaration	2
39	Cel frauduleux	1
40	Homicide involontaire	2
41	Extorsion	4
42	Prise d'intérêt par un fonctionnaire	1
43	Faux commis par un particulier dans les écritures publiques	1
44	Concussion	1
45	Atteintes à la vie privée	1
46	Divulgation méchante	1
47	Loi sur la milice	1

§ Nombre de dossiers judiciaires pare type d'infraction



 **CHAPITRE V :**

SAISINE DU COMITÉ PERMANENT P

[105]

1. GÉNÉRALITÉS

1.1. A la demande de la Chambre des Représentants et du Sénat

§ **1** demande reçue.

1.2. A la demande du ministre compétent ou de l'autorité compétente

Le Comité permanent P a reçu les demandes d'enquêtes de contrôle suivantes :

§ Ministre de la Fonction publique : **1**

§ Ministre de l'Intérieur : **2**

§ Bourgmestre : **2**

1.3. D'initiative

Le Comité permanent P a commencé d'initiative **4** enquêtes de contrôle, dont 1 en collaboration avec le Comité permanent R.

1.4. Plaintes et/ou dénonciations

Comme le montre l'aperçu ci-dessous, le Comité permanent P a reçu **221 plaintes/dénonciations** du 1er août 1995 au 31 juillet 1996 inclus.

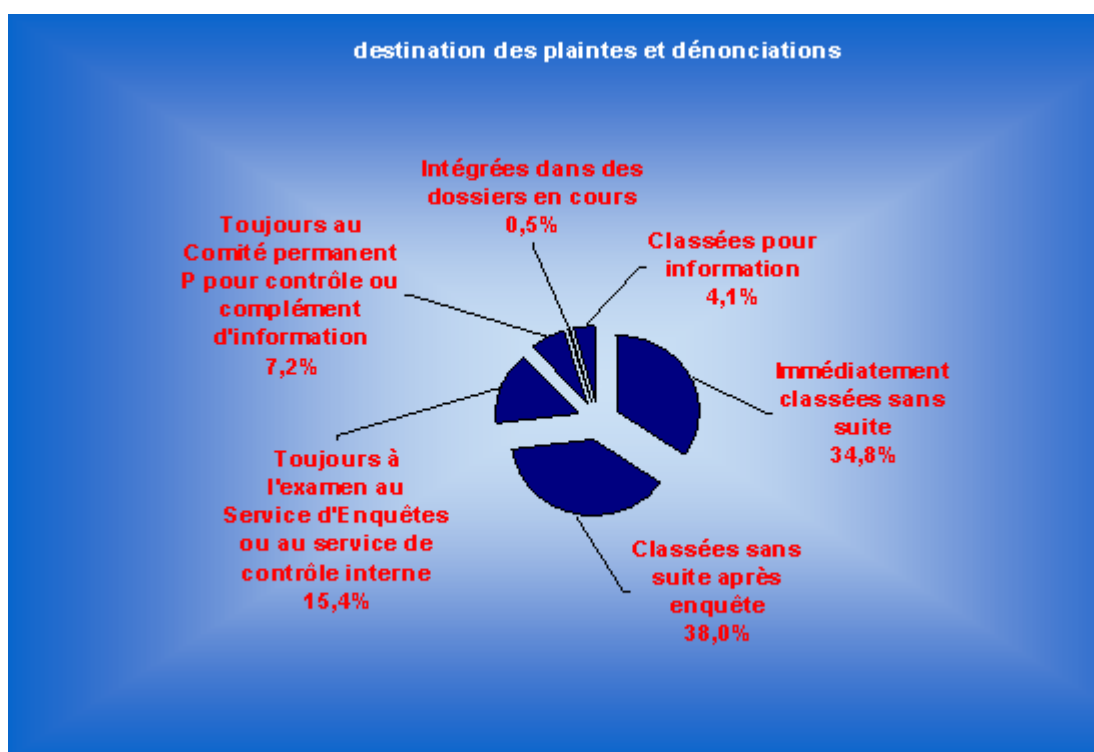
2. APERÇU DES PLAINTES ET/OU DÉNONCIATIONS REÇUES PAR LE COMITE PERMANENT P

Le Comité permanent P a reçu **221** plaintes/dénonciations du 1er août 1995 au 31 juillet 1996 inclus [106] .

2.1. Destination

PLAINTES ET DÉNONCIATIONS

Classées immédiatement sans suite par le Comité permanent P	77 [107]
Classées sans suite après enquête	84 [108]
Encore examinées par le Service d'enquêtes P ou le Service de contrôle interne	34
Encore au Comité permanent P pour contrôle ou en attente d'informations complémentaires	16
A été intégrée dans des dossiers déjà en cours	1
N'étaient pas des plaintes ou dénonciations et on été classées pour information après rapport à l'autorité compétente	9
TOTAL	221



2.2. Traitement des dossiers

Le classement sans suite des plaintes ou dénonciations ne signifie pas qu'on n'y donne pas de suite. Un dossier est constitué et étudié par un membre pour chaque plainte ou dénonciation. Sur la base du rapport du membre, le dossier est discuté au cours d'une réunion plénière du Comité permanent P [109] .

Après examen de sa compétence, le Comité permanent P décide si la plainte/dénonciation est suffisamment fondée ou si elle contient suffisamment d'éléments pour qu'une enquête soit ouverte [110] .

Ainsi, au cours de l'année de travail précédente, le Comité permanent P a ouvert 118 enquêtes dont 84 ont été clôturées.

Il est ainsi apparu après enquête que 26 dossiers relevaient de la compétence de l'autorité judiciaire ou disciplinaire. Ces dossiers ont dès lors été transmis aux autorités compétentes pour faire l'objet d'un suivi

adéquat.

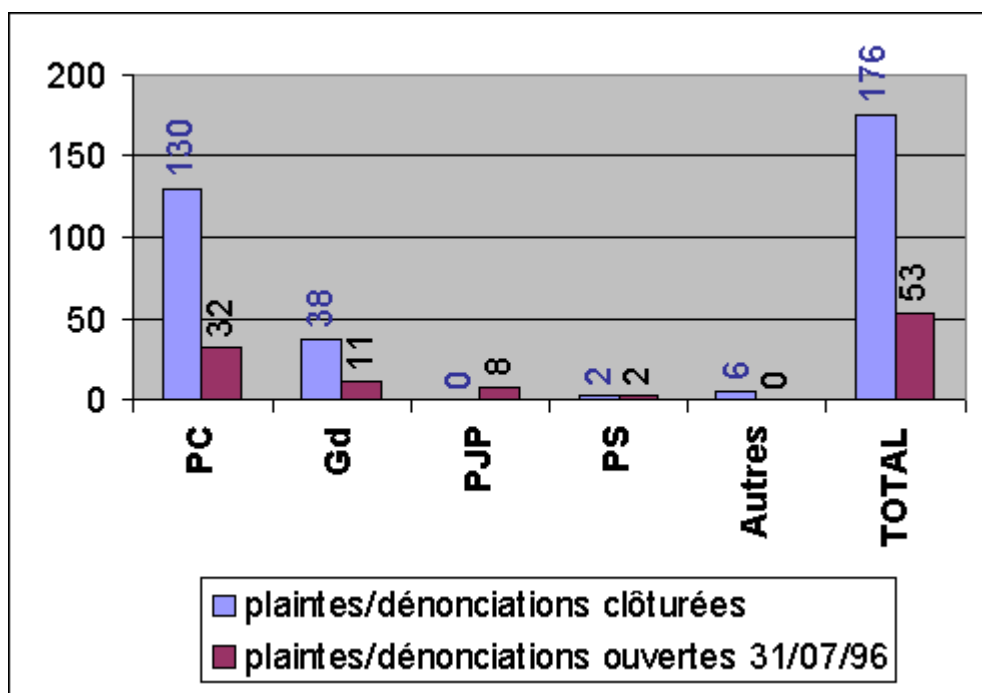
De nombreux dossiers classés sans suite après enquête ont donné lieu à un rapport adressé à l'autorité compétente afin de lui donner un avis utile sur une problématique constatée au cours de l'enquête.

Suite à l'enquête, divers dossiers ont été solutionnés de manière satisfaisante pour le plaignant, de sorte que la plainte ne semblait plus fondée.

Toutes les parties intéressées ont également été informées de la décision du Comité permanent P et, si cela s'avérait possible et nécessaire, ont reçu un complément d'informations.

PLAINTES ET DENONCIATIONS - SERVICES DE POLICE CONCERNES						
	PC	Gd	PJP	PS [111]	Autres	TOTAL [112]
Plaintes/dénonciations clôturées	130	38	0	2	6	176
Plaintes/dénonciations toujours ouvertes au 31/07/1996	32	11	8	2	0	53
TOTAL	162	49	8	4	6	229

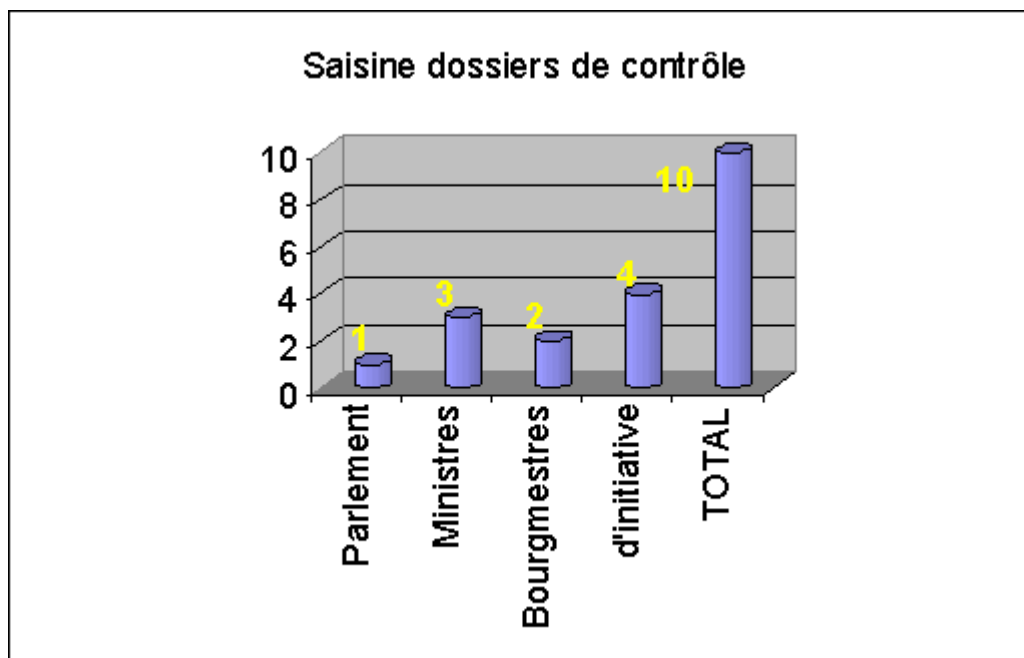
Sur les 43 dossiers encore ouverts au 31 juillet 1995, 37 ont été clôturés au cours de cette année de fonctionnement [113] .



3. APERÇU DES ENQUÊTES DE CONTRÔLE OUVERTES PAR LE COMITE PERMANENT P

Du 1^{er} août 1995 au 31 juillet 1996 inclus, le Comité permanent P a ouvert 10 enquêtes de contrôle.

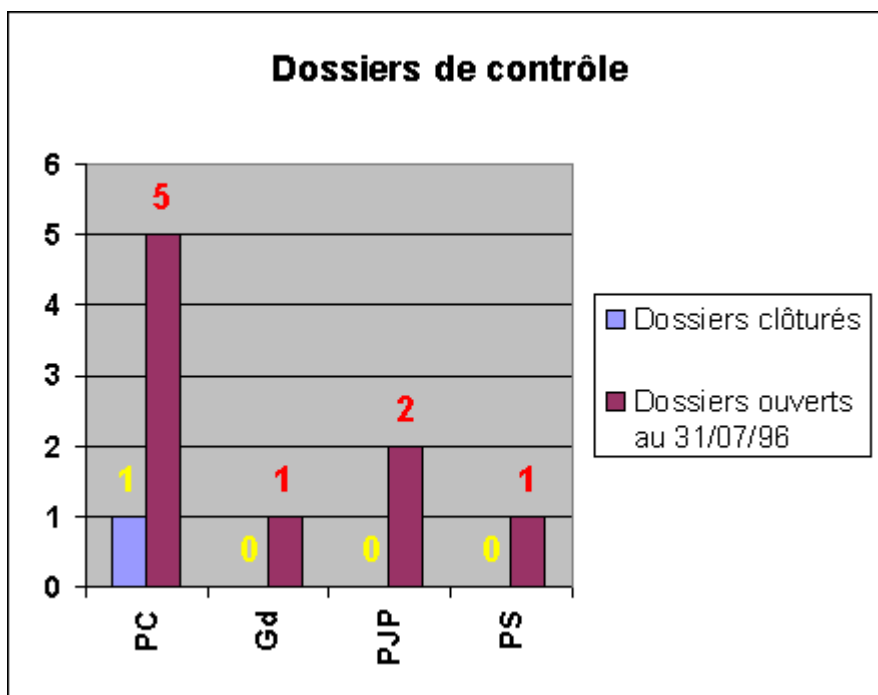
SAISINE DOSSIERS DE CONTRÔLE				
Parlement	Ministres	Bourgmestres	D'initiative	TOTAL
1	3	2	4	10



DOSSIERS DE CONTRÔLE - SERVICES DE POLICE CONCERNES

	PC	Gd	PJP	PS	TOTAL
Dossiers clôturés	1	0	0	0	1
Dossiers ouverts au 31/07/96	5	1	2 [114]	1 [115]	9
TOTAL	6	1	2	1	10

Sur les 11 dossiers d'enquête de contrôle encore ouverts au 31 juillet 1995, 5 ont été clôturés au cours de cette année de fonctionnement [116] .



4. CONCLUSION

Si l'on peut se réjouir de constater qu'après trois années, le parlement a **enfin** chargé le Comité permanent P d'une première enquête, les statistiques de l'année précédente de fonctionnement nous amènent aux mêmes conclusions que celles qui apparaissent dans le rapport annuel 1995 [117]. Force est de constater qu'à nouveau plus des 2/3 du travail fourni par le Service d'enquêtes P est du travail judiciaire. Le Service d'enquêtes P est donc principalement à la disposition des autorités judiciaires mais trop peu à la disposition du Comité permanent P. Il en découle que la clôture des enquêtes de contrôle à proprement parler subit un retard certain. Ceci va totalement à l'encontre de l'objectif fixé par la loi organique du 18 juillet 1991.

Le Comité permanent P stipulait déjà dans son rapport annuel 1995 qu'il souhaitait à l'avenir mettre davantage l'accent sur ses deuxième et troisième missions prévues à l'article 1er de la loi organique du 18 juillet 1991, i.c. l'efficacité et la coordination des services de police.

Ce problème est également clairement apparu lors de la procédure d'évaluation et au cours de la réunion qui s'est tenue le 28 juin 1996 avec la commission d'accompagnement.

Outre une modification de la loi, une extension du Service d'enquêtes s'impose.

D'un point de vue budgétaire, cette situation a également des conséquences.

Pour 1995, le Comité permanent P disposait d'une dotation de 117.000.000 fb. et a clôturé l'année budgétaire 1995 avec un solde positif de " 23.000.000 francs, de sorte que les frais de fonctionnement réels du Comité permanent P s'élevaient à " 94.000.000 fb.

Ce montant comprend toutes les dépenses et donc également les dépenses pour le Service d'enquêtes P, soit un montant de " 52.000.000 fb, dont " 30.000.000 fb. pour les salaires.

Malgré le fait que le travail des enquêteurs est pour plus des 2/3 du travail judiciaire, le Parlement paye la totalité du montant.

Il convient aussi de faire remarquer que le Comité permanent P reverse les salaires de ses enquêteurs, soit le montant précité de " 30.000.000 fb., au service duquel ils sont détachés.

Le Comité permanent P pense qu'il est également utile d'y réfléchir, étant donné que, ce faisant, le Parlement subventionne le pouvoir exécutif.

[TOP](#) **CHAPITRE VI :**

CONTACTS, INFORMATION ET FORMATION

1. CONTACTS

Les contacts avec les autorités policières, les administrations locales et les services de police ont été poursuivis.

Il en va de même pour les contacts avec les deux ministres compétents pour la gestion et la coordination des services de police ainsi qu'avec les autorités judiciaires.

1.1. Le Ministère de l'Intérieur

Cette année encore nous ne pouvons nous réjouir de la collaboration entre le Ministre de l'Intérieur et le Comité permanent P. En effet, nos demandes des années antérieures n'ont toujours pas été rencontrées [118] mais, de plus, dans le cadre d'une enquête demandée par la Ministre de l'Intérieur, aucune collaboration ne nous a été accordée et aucune suite n'a été donnée à nos demandes de renseignements. Nous ne pouvons que regretter et déplorer cette attitude car en l'occurrence des informations étaient détenues par le Ministre de l'Intérieur et il nous a été nécessaire de les demander via d'autres voies.

1.2. La gendarmerie

"Qui à la gendarmerie a une vue d'ensemble des plaintes qui sont adressées à ce corps de police?"

Cette question, que le Comité posait déjà dans son rapport 1995 [119], n'a pas encore reçu de réponse mais retient cependant l'attention de la gendarmerie. Le problème relatif à la gestion et à la vue globale de toutes les plaintes adressées à la gendarmerie subsiste donc. Il semble cependant qu'une solution pourrait y être apportée au cours des prochains mois.

Un service des plaintes internes a quant à lui été mis en place en juillet dernier au sein de la direction supérieure du personnel et il a pour but de centraliser l'ensemble des plaintes contre la gendarmerie et émanant de ses membres.

Le Comité permanent P tient également à relever la qualité du dernier rapport établi par l'inspection générale de la gendarmerie [120] concernant les plaintes et félicitations. Celui-ci contraste incontestablement avec les publications des années antérieures et montre le souci de transparence qui semble prévaloir aujourd'hui à l'inspection générale dans le cadre du traitement de ses dossiers et le Comité permanent P ne peut qu'encourager une telle initiative.

2. PARTICIPATION À DES JOURNÉES D'ÉTUDE

Au cours de l'année de travail précédente, le Comité permanent P et/ou son Service d'enquêtes étaient représentés à diverses journées d'étude ou aux colloques.

Ainsi, une attention toute particulière a été portée aux conclusions de la "Nederlandse Enquêtecommissie Opsporingsmethoden", dite Commission van Traa.

Dans ce cadre, le Comité a assisté à divers congrès.

Voici quelques unes de ces activités :

- Conférence à Huy le 24 août 1995 - "Police Communale - Police Judiciaire, quelles complémentarités".
- Journée d'étude organisée le 20 octobre 1995 à Louvain-la-Neuve par Gestion 2000. Management et prospective "Gestion de l'évolution qualitative du personnel administratif".
- Séminaire "Racisme et Xénophobie" organisé à Tolède (Espagne) du 5 au 8 novembre 1995 sur, par la Direction générale de la Police espagnole, dans le cadre de la présidence espagnole du groupe de travail coopération policière du Conseil de l'Europe.
- "Media en Rechten van de Mens" : Journée d'étude du 16 février 1996 organisée par l'Interuniversitair Centrum Mensenrechten.
- Colloque "Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Verslag van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden", organisé le 3 avril 1996 par l'Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Colloque international "Travail d'intérêt général et méditation pénale", organisé par l'Ecole des sciences criminologiques de l'Université Libre de Bruxelles du 03 au 05 avril 1996.
- 13th European Policing Executive Conference à Rotterdam du 12 au 14 mai 1996. Thème : "Community-policing".
- Exposé de Monsieur Robert Steele, Président de l'"Open Source Solutions Group" (U.S.A.) - "globale strategie inzake het gebruik van de informatie in het kader van de nationale veiligheid en concurrentie", organisé le 22 mai 1996 par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements.

- Conférence "Policing for a multi-ethnic society : principles, practice, partnerships" organisée à Rotterdam du 30 mai au 1er juin 1996 par le Rotterdamse anti-discriminatie raad en de Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond.

3. FORMATION

A l'exception du chef du Service, les membres du Service sont détachés des services de police classiques. A ce titre, ils ne disposent pas de connaissances fines des techniques d'audit et de contrôle (statistique, élaboration de questionnaires, exploitation des résultats, etc). C'est pourquoi, chaque fois que des besoins apparaissent, le Service consulte des experts externes.

Le Service a ainsi entretenu des contacts ponctuels avec le professeur Bouckaert de la Katholieke Universiteit Leuven (Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur) dans le cadre de la méthodologie de certaines enquêtes de contrôle. En outre, une formation interne importante a été dispensée par deux hauts fonctionnaires de l'Inspection Générale de la Police Nationale à l'ensemble des membres du Service et du Comité permanent P.

Le contenu de cette formation a été arrêté après une étude des besoins, compte tenu des expertises nécessaires pour accomplir les missions légales incombant au Service. Cette formation avait pour finalité de permettre aux membres du Service d'approfondir les principes généraux des audits et du contrôle et de se familiariser avec certaines techniques appliquées aux différentes formes d'audit des services de police.

Des membres du Service d'Enquêtes ont en outre suivi une formation spécifique : un membre a réussi le postgraduat en "gestion et administration des affaires", organisé par la Faculté de Sciences appliquées de l'Université de Leuven. Un autre membre est engagé dans une formation à l'intervention systémique en entreprise et en institution, au laboratoire d'ergologie de l'institut des hautes études de Belgique où il a réussi la deuxième année d'études. Un membre a aussi suivi la formation "Logiques de communication et d'action en situations de violence", au Centre de Dynamique de Groupe et d'Analyse Institutionnelle à Liège.

 **CHAPITRE VII :**

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Conformément à l'article 11 de la loi organique du 18 juillet 1991, le rapport annuel peut comprendre des conclusions et des recommandations générales [121] .

Ces conclusions et recommandations générales sont le résultat du contrôle exercé par le Comité permanent P sur les activités et la méthode de travail des services de police et des enquêtes de contrôle et judiciaires effectuées par le Service d'enquêtes.

Outre la répartition classique basée sur les missions légales du Comité permanent P, à savoir :

- la protection des droits et des libertés constitutionnels des citoyens;
- l'efficacité des services de police;
- la coordination des services de police,

le Comité permanent P a formulé un certain nombre de conclusions et de recommandations relatives à l'application de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

1. LA PROTECTION DES DROITS CONSTITUTIONNELS ET DES LIBERTÉS DES CITOYENS

Les grands principes de déontologie policière qui se dégagent de l'ensemble des normes internationales et internes ainsi que le bon sens le plus élémentaire ne semblent pas suffire à certains fonctionnaires de police. Si l'idée d'une codification de la déontologie policière d'une part et des infractions disciplinaires d'autre part était à l'ordre du jour, il conviendrait d'y insérer explicitement une règle inspirée de l'article 10 du Code de déontologie de la police nationale française.

Cette disposition stipulant que :

"Toute personne appréhendée est placée sous la responsabilité et la protection de la police"

a fait l'objet du commentaire suivant:

"La première garantie de responsabilité se veut manifestement morale : la police a la charge morale de toute personne et devra donc répondre de n'importe quelle atteinte. Quand et comment; ces questions ne sont pas envisagées présentement, dans la mesure où nous sommes au stade de l'affirmation d'un principe. La deuxième garantie de protection se veut résolument plus pragmatique. Littéralement, protéger, c'est mettre à l'abri de dangers ou d'incidents, qu'ils soient le fait d'un tiers ou du fonctionnaire de police. En outre, ledit texte précise en quoi consiste cette mission de protection : il s'agit de garantir l'intéressé contre la violence, les traitements inhumains ou dégradants." [122]

L'existence de cette norme explicite et l'affirmation de principe qu'elle contient permettraient à la fois d'être commentée dans le cadre des formations initiales et continuées, sans qu'elle puisse être contestée de quelque manière que ce soit, et pourrait contribuer à accélérer sinon à faciliter le changement de culture dont les services de police ont un si grand besoin et pourrait tout aussi incontestablement servir de fondement à l'intentement d'une action disciplinaire voire judiciaire en cas de violation caractérisée.

Le respect strict des règles prescrites éliminerait nombre de litiges qui éloignent le citoyen honnête de l'administration de la justice, contribuent à accroître le sentiment d'insécurité et est aussi congruent que pertinent avec le développement du modèle de police de proximité préconisé par les autorités.

Dans le même ordre d'idée, il conviendrait de renoncer à recourir à des arguties juridiques parfois utilisées pour permettre à l'action pénale de poursuivre son cours alors que l'action policière est entachée d'un vice de procédure plus ou moins flagrant. Dans ce cas, le fonctionnaire de police non respectueux des règles essentielles devrait évidemment être tenu pour personnellement responsable de ses actes et en supporter toutes les conséquences, disciplinaires, pénales et civiles.

1.1. Arrestations

Bien que la bonne administration de la justice et la prévention de la criminalité exigent que les fonctionnaires de police disposent de pouvoirs d'arrestation appropriés, le fait de priver quelqu'un de sa liberté est considéré, dans les pays démocratiques, comme une mesure extrêmement grave, même lorsqu'elle est nécessaire. La liberté de l'individu est en effet au centre de tous les avantages qu'offre une société civilisée.

Les services de police disposent de deux formes importantes de privation de liberté, l'arrestation administrative et l'arrestation judiciaire.

Les deux formes sont basées sur une législation relativement récente ayant le mérite d'avoir plus ou moins réglé l'arrestation policière [123] .

Il est certain cependant que l'arrestation judiciaire a été réglée beaucoup plus rigoureusement et que le contrôle sur le déroulement de celle-ci est également plus efficace.

L'on ne peut en dire autant de l'arrestation administrative.

En 1993 déjà, le Comité Européen pour la prévention de la torture et le traitement inhumain et la répression affirmait que la qualité de l'intervention des services de police vis-à-vis de personnes privées de leur liberté, était sujette à critique [124] .

Nonobstant le caractère récent du cadre juridique, il est clair que les circonstances dans lesquelles se déroule l'arrestation policière ne répondent plus à un certain nombre d'exigences posées par les instances (européennes) internationales.

Les constatations dans ce rapport annuel n'en sont qu'une confirmation.

Une analyse approfondie et systématique des circonstances dans lesquelles les arrestations policières se réalisent, se déroulent ensuite et sont effectuées, et de la manière dont sont traitées les personnes privées de leur liberté s'impose de toute urgence.

Sur base d'une telle analyse approfondie des pratiques et habitudes existantes, en tenant compte également des problèmes des fonctionnaires de police, l'on pourra passer à une réglementation adéquate, consistante et globale, où seront insérées les possibilités de contrôle direct et de sanction éventuelle.

1.2. Le recours à la force

Dans l'exercice des fonctions que leur assignent les lois et les pratiques de leur pays, les fonctionnaires de police sont parfois tenus d'exercer la force à des degrés divers. La force utilisée peut aller du simple contact de la main pour signifier à quelqu'un l'arrestation jusqu'au coup de feu mortel dans les cas extrêmes.

Le caractère fondamental des droits de l'individu à la vie et à la liberté de sa personne étant un principe consacré par le droit international, cet aspect du rôle de la police revêt une importance capitale.

La loi sur la fonction de police, le Code pénal et le Code d'instruction criminelle contiennent les normes précisément décrites permettant aux services de police de faire usage de la force: légitime défense, évaluation des risques, réponse graduelle, principe de légalité, de nécessité et de proportionnalité, dernier recours.

Toutefois, la loi n'est jamais assez claire, pour ébaucher les conditions concrètes où le fonctionnaire de police peut utiliser la force.

Dans la pratique de l'intervention policière, le fonctionnaire de police décide seul dans une large mesure si le but concret justifie la force. C'est lui en fait qui marque la limite entre l'usage légal et l'usage illégal de la force. Le contrôle judiciaire de l'intervention policière a toujours lieu après l'usage de la force, au moyen des critères prescrits par le législateur. Il est donc de la plus haute importance que le fonctionnaire de police individuel connaisse ses propres possibilités et limites et maîtrise parfaitement les critères fixés par le législateur.

En revanche, moralement et concrètement, l'on peut attendre de la part de chaque fonctionnaire de police qu'il comprenne que le fait d'avoir certaines compétences implique aussi des responsabilités, qu'il a l'obligation morale d'agir de façon réfléchie en toutes circonstances et qu'il peut au besoin motiver ses considérations par la suite.

Le contrôle le plus efficace sur l'usage de la force est le contrôle préventif via la formation, l'entraînement et des informations précises.

1.2.1. Formation

La formation doit souligner de manière différente l'importance de l'usage de la force. La formation actuelle consacre suffisamment d'attention aux principes théoriques de la force, mais prépare trop peu à maîtriser des situations conflictuelles.

Il ressort de la pratique que de (trop) nombreux fonctionnaires de police se mettent dans une situation où ils n'ont plus d'autre choix que d'utiliser la force.

La formation des fonctionnaires de police peut donc donner de bons résultats dans l'appréciation de situations conflictuelles potentielles et l'anticipation de telles situations.

1.2.2. Entraînement

Connaissance, compétence et habileté sont indissociablement liées à l'étude, l'exercice et l'entraînement.

Le fonctionnaire de police n'observant pas ces conditions y perd indéniablement en capacité. A mesure que le potentiel de force légitime diminue, le risque de force illégale augmente.

Les corps de police doivent veiller à maintenir la capacité de leurs fonctionnaires à utiliser la force et leur offrir la possibilité, ou les obliger, de se maintenir sans cesse à niveau au point de vue technique, pratique et physique.

1.2.3. Directives

Les circulaires classiques donnent des informations de principe pour l'usage de la force sur base de l'explication de la loi.

Ces circulaires doivent être complétées de directives complémentaires mises au point au niveau de la fonction par les responsables politiques des corps de police.

Il est en effet logique que même en supposant que chaque fonctionnaire de police d'un corps connaisse et veuille appliquer les principes généraux, il se présente dans la réalité des circonstances où, pour des situations identiques, de grandes différences de résultat sont possibles, selon le fonctionnaire de police confronté à la force.

Dans la pratique, le fonctionnaire de police est souvent face à l'inconnu. Un indice d'une bonne politique est donc de le protéger de façon préventive contre un certain nombre de situations:

- **directives générales basées sur l'explication de la loi;**
- **directives complémentaires élaborées au niveau de la fonction;**
- **contrôle de la capacité du fonctionnaire de police à utiliser la force;**
- **renover la formation vers une maîtrise intégrée de la violence.**

Même dans leurs formes les plus avancées, la formation, l'entraînement et les instructions ne pourront jamais empêcher qu'il y ait encore des cas de recours fautifs ou abusifs à la contrainte.

Lorsqu'il ressort de cas spécifiques que toutes les circonstances étaient présentes pour que le recours à la contrainte soit utilisé de manière correcte et acceptable, et que le dérapage est dû aux fonctionnaires de police en personne, soit en tant qu'exécutants, soit en tant que responsables de l'exécution, il appartient aux autorités judiciaires et disciplinaires de prendre leur responsabilité et de rejeter cette attitude déviante en appliquant des sanctions.

1.3. L'utilisation de l'information

Le Comité permanent P a eu à connaître, dans le cadre d'une enquête de contrôle, de la façon dont une même information a été traitée par différents services de police.

Son interprétation variant sans raison apparente en fonction du moment et des services.

L'information de départ est importante, unique mais en l'occurrence non contrôlable.

Différents services d'enquêtes exploiteront les données reprises sur un document retrouvé lors d'une enquête judiciaire mais ne seront jamais à même, dans le cas qui nous a occupé, de leur donner une signification précise.

L'information reprise sur ce document et qui nous occupe sera traitée, au fil du temps, par différents services de police. Bien que partant toujours de la même information, des interprétations différentes, parfois contradictoires, seront bien souvent faites et ce sous forme de "*rapports confidentiels ou secrets*".

Si de telles interprétations divergentes peuvent être faites et sont possibles au départ d'un document, d'une information, que dire de la valeur de ce document et des interprétations qui en sont tirées ?

En effet, aucune preuve n'a jamais pu être mise en évidence et les arguments avancés ne sont que des spéculations qui n'ont en aucun cas pu être vérifiées.

Ces interprétations et cette exploitation abusive sont inadmissibles. Si de telles interprétations divergentes peuvent cependant être faites dans le cadre d'une enquête, il faut, au niveau de la coordination et du contrôle du dossier d'enquête pouvoir être à même de se faire une opinion quant à la valeur des informations transmises.

Cela est rarement possible car peu de services de police ont l'obligation de préciser clairement l'origine de l'information. Il est évident que de telles interprétations, parfois non fondées, sont particulièrement préjudiciables dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Sans vouloir faire de généralités au départ de l'analyse d'un dossier, même si ce dossier est important, le Comité permanent P suggère cependant que des initiatives soient prises par les autorités compétentes afin que de telles erreurs ne puissent plus être commises et propose que les services de police aient toujours l'obligation de dévoiler systématiquement l'origine de leurs informations. Cela est d'ailleurs déjà en d'application dans certains services.

Cette divulgation de l'origine de l'information se faisant toujours en respectant strictement les règles de confidentialité et peut aisément se réaliser sous la forme d'une codification spécifique.

Un système de codification de l'information devrait être mis au point. Cela permettrait incontestablement au responsable du dossier d'évaluer, de manière objective, la valeur des informations transmises et d'apprécier l'interprétation qui en est faite. Cette manière de travailler limitera dans certains dossiers, parfois très importants, la prise de décisions, pouvant s'avérer très souvent préjudiciables, sans le moindre motif réel.

Il est impératif que l'information soit transparente afin de rencontrer son but d'efficacité et de ne pas nuire de façon inconsidérée à la réputation d'une personne envers qui ce genre d'enquête est souvent faite, à son insu.

2. L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE POLICE

Dans le rapport annuel 1995, le Comité permanent P a entre autres attiré l'attention sur l'organisation des corps de la police communale et a montré l'intérêt qu'avait le management en tant qu'instrument de la politique de gestion [125] .

Force était de constater que les principes du management moderne étaient souvent ignorés dans de nombreux corps et qu'une grande partie des officiers de police, formés à partir d'un concept professionnel purement juridique et technique, ne faisaient pas le poids face à leur tâche de "dirigeant du corps" [126] .

Les constatations tirées des enquêtes de contrôle sur le fonctionnement de certains corps de la police communale, décrites au chapitre III de ce présent rapport, le confirment, mais partagent la responsabilité entre l'autorité de police et le chef de police.

En effet, on ne peut dissocier la direction du corps de la gestion du corps et d'un point de vue légal, le bourgmestre occupe une position centrale dans tout le processus. C'est une autre affaire de savoir s'il occupe cette position dans la pratique. Même les bourgmestres qui comptent parmi les plus intéressés par la police ne lui consacrent généralement pas plus d'un seul point à l'agenda par semaine, soit par le biais de la concertation qu'ils ont avec le chef de corps.

Si le bourgmestre fait office de chien de garde, cela peut suffire; s'il est le responsable dynamique pour la sécurité de la commune, c'est tout à fait insuffisant.

2.1. Le cadre empirique-scientifique

Bien que les constatations qui ont été faites à partir des enquêtes de contrôle soient irréfutables et qu'elles montrent en fait ce que beaucoup éprouvent au quotidien, il existe encore de nombreux corps où la relation entre le bourgmestre et le chef de corps est bonne, voire excellente.

En outre, le grand nombre de relations - équivalent au nombre de corps - rend obligatoire la réalisation d'une enquête approfondie tant sur les aspects négatifs que sur les aspects positifs.

Une enquête devrait être faite sur les antécédents et sur les causes des problèmes qui sont apparus ces dernières années.

Une telle enquête permettra d'avoir une meilleure compréhension de la problématique et des mesures à prendre ou à affiner pour que la relation soit bonne.

2.2. Le cadre standard

L'initiative visant à renforcer le rôle du bourgmestre en tant que figure centrale de la politique de la sécurité communale a déjà été prise [127] .

Lorsque la loi sera en vigueur, il sera toutefois indispensable de promulguer certaines circulaires circonstanciées afin de commenter et d'illustrer les principes légaux.

- **Une circulaire concernant la relation entre le bourgmestre et le chef de corps de la police communale.**
- **Une circulaire concernant la relation entre le bourgmestre et la gendarmerie.**

Ces deux circulaires devraient pouvoir être proposées au cours d'une ou de plusieurs journées d'étude.

2.3. Le cadre statutaire

La relation entre le bourgmestre et le chef de corps de la police communale est dans de nombreux cas un "mariage forcé".

Le bourgmestre peut rarement choisir son chef de corps; quant au chef de corps il n'a absolument rien à dire. Lorsque ces deux personnes, quelles que soient les raisons, ne peuvent vraiment pas travailler ensemble, une situation de crise apparaît et peut parfois donner lieu à un problème de sécurité pour la

commune. Actuellement, ce problème ne peut être résolu qu'en démettant l'une des deux parties de ses fonctions, tout en sachant d'avance de quelle partie il s'agira.

Il convient donc de chercher une solution dans le statut du chef de corps.

L'instauration d'un statut adapté pour le chef de corps de la police communale est utile. Le point de départ peut être que le statut soit rédigé dans l'intérêt de l'organisation et des fonctionnaires de police et qu'il veille à ce qu'une fonction supérieure ne soit pas exercée pendant une (trop) longue période par une même personne.

Il peut en résulter une mobilité régionale voire même interrégionale qui offrirait non seulement une bonne issue pour lesdites situations de conflit mais également, dans un cadre plus large, des possibilités d'ouverture pour une véritable politique de carrière.

Cette recommandation, qui est peut-être très innovatrice, s'inscrit dans l'optique d'un renouvellement de la professionnalisation de la police communale.

2.4. Relation et professionnalisme

Il est clair que la relation entre le bourgmestre et le chef de corps sera meilleure, dans la mesure où les deux parties seront des personnes bien informées, bien formées, qui pourront toutes deux se vanter d'un degré convenable de professionnalisme.

Auparavant déjà, le Comité permanent P a montré la nécessité d'une formation spécifique des chefs de corps [128] .

En renforçant le rôle du bourgmestre en tant que figure centrale dans la politique de sécurité communale, on s'aperçoit de plus en plus que le bourgmestre n'est pas formé pour ce genre de responsabilité.

Il est donc indispensable de prévoir, outre la spécialisation de la formation du chef de corps, une formation pour le bourgmestre.

Eu égard au rôle de plus en plus important des gouverneurs de province dans le développement de la politique de sécurité communale, il est souhaitable que la réalisation de cette formation leur soit confiée.

3. LA COORDINATION DES SERVICES DE POLICE

3.1. Les zones interpolice

Les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir après la publication du "Rapport de la Commission sur les tueries du Brabant wallon" ont préféré développer une foule d'initiatives nouvelles au lieu d'engager un débat en profondeur sur la problématique de la sécurité en général et sur le service policier qui l'accompagne. S'agit-il là d'un symbole ou doit-on parler d'un phénomène typiquement belge ?

La Commission était pourtant très claire dans ses conclusions relatives à la politique menée jusqu'alors [129] .

Il appartiendra donc provisoirement aux autorités locales de définir la politique à suivre en la matière. Et cela prendra encore un certain temps car une réglementation uniforme au niveau fédéral est tout à fait impossible tant qu'il n'y aura pas de consensus entre les grands partis politiques.

En attendant le grand débat au parlement fédéral et étant donné que les trois services de police générale existent encore, il n'y a bien entendu pas d'autre possibilité de donner une quelconque structure au fonctionnement des services de police si ce n'est d'instaurer des zones interpolice, tout au moins pour la police communale et la gendarmerie, étant donné que la police judiciaire semble pour le moment être un peu à la traîne puisque personne ne sait exactement ce que l'on veut faire de ce service.

On constate donc qu'une intervention profonde se fait en réalité dans la structure et dans la méthode de travail des services de police, mais qu'on ne l'associe pas à une finalité.

Un principe important des zones interpolice est qu'elles ne sont pas reprises dans une loi. En d'autres termes, elles ne sont pas obligatoires.

Il en découle que la seule base légale du système est l'acceptation de la délimitation territoriale par chaque conseil communal des communes qui font partie de la zone concernée.

Cette délimitation une fois acceptée, une deuxième étape portant plus sur le contenu de la charte de sécurité doit être franchie. Mais cet aspect doit aussi être élaboré de façon contractuelle, ce qui rend une concertation profonde et préalable indispensable [130] .

Ceci est loin d'être facile. C'est en tout cas ce qui peut ressortir d'un aperçu des zones interpolice par province qui montre, que dans certaines provinces, les oppositions sont si importantes que l'on peut se demander si les zones interpolice ont réellement une chance d'aboutir [131] .

Reste en outre la question de ces territoires où la densité de la population est non seulement faible mais où la densité policière est telle que seule la création de "zones monstrueuses" peut conduire à l'obtention de l'effectif idéal de personnel, ce qui pose des problèmes à d'autres niveaux.

Un autre principe important des zones interpolice est qu'elles n'influent pas sur les divers statuts des services de police.

A l'exception de l'autorité du bourgmestre sur la gendarmerie, [132] elles ne changent rien aux différences financières, disciplinaires et autres qui existent entre les services de police auxquels on fait toutefois appel pour effectuer le même travail, sur le même terrain, et de préférence en même temps.

Les optimistes ont vu dans les zones interpolice la solution de régler la "guerre des polices".

Il est exact que l'instauration des zones interpolice cadre dans un ensemble de mesures prises par l'autorité fédérale afin d'assurer au maximum la sécurité de la population.

Il est un fait que les zones interpolice peuvent conduire à une amélioration du service à la population, par exemple sur le plan de l'accessibilité, du temps d'intervention, d'une bonne norme moyenne de qualité et du développement de spécialités de base [133] .

Pourvu que la répartition des tâches se fasse de manière équilibrée et correcte, les zones interpolice contribueront à un alignement des partenaires.

Eu égard à la contribution de la police fédérale, les autorités locales seront obligées de se laisser diriger, dans la façon parfois empreinte de particularisme qu'elles ont de gérer, ce qui les forcera à se plier à plus de professionnalisme ainsi qu'à la dépolitisation.

Il est cependant indiscutable que les zones interpolice sont en majeure partie axées sur la police communale et la gendarmerie ainsi que sur la garantie de fournir le service policier de base.

La controverse actuelle entre la gendarmerie et la police judiciaire qui réclame chacune une part du même gâteau, constitue le noyau de la guerre des polices et dépasse largement le problème des zones interpolice.

Malgré le fait que le contrôle de la coordination et de l'efficacité des services de police puisse également avoir un caractère proactif, le Comité permanent P fixe son attention sur les points suivants.

- Il n'est pas illusoire de croire que certaines administrations communales, si elles veulent faire partie d'une zone, feront tout pour que la faiblesse de leur propre corps de police soit compensée par la police fédérale.

Il est donc souhaitable que la norme minimale de sécurité soit respectée.

- Comme déjà exposé dans le rapport annuel 1994 [134], il est impossible d'un point de vue économique de faire de la police communale un partenaire à part entière dans toutes les communes du Royaume.

Dans ces régions, on attend de l'autorité fédérale qu'elle fasse un plus grand effort en augmentant proportionnellement l'engagement de la gendarmerie.

- Dans le rapport annuel 1995 et dans celui-ci également, le Comité permanent P a concentré son attention sur l'amélioration qualitative des corps de police, tant au niveau du management qu'au niveau de l'exécution des tâches.

L'instauration des zones interpolice ne peut pas être considérée indépendamment de l'amélioration qualitative à tous les niveaux d'autorité, de direction et de contrôle.

- Malgré toutes les bonnes intentions, un fonctionnaire de police est également un travailleur qui n'est certes pas dépourvu d'idéalisme, mais qui travaille tout de même pour "gagner sa vie".

Si, les conditions de travail ne sont pas, pour autant que faire se peut, égales dans les zones interpolice, des conflits relatifs au travail apparaîtront tôt ou tard et présenteront l'anomalie supplémentaire qu'un service de police pourra bel et bien réagir tandis que l'autre ne le pourra pas et sera donc contraint à "porter le chapeau".

3.2. La police technique et scientifique

La note de consensus établie par le Ministère de la Justice [135] soulève de très nombreuses réactions et critiques.

Sans vouloir prendre position au sujet de cette note, le Comité permanent P souhaite cependant aborder un des points repris sous la rubrique "spécialisation en matière de phénomènes" à savoir : la spécialisation en matière de police technique et scientifique. Il s'agit ici en fait plus d'un moyen permettant de rechercher ou d'identifier un élément entrant dans le cadre de la lutte contre certains phénomènes que d'un phénomène. Cette matière est attribuée à la police judiciaire, service de police où se retrouvent déjà actuellement les laboratoires de police technique et scientifique. Ceux-ci ont, au fil des ans, acquis une grande expérience dans ce domaine.

Il n'est plus à démontrer que la police technique et scientifique est d'un intérêt capital dans le cadre des recherches effectuées lors d'enquêtes judiciaires. La police scientifique a fait déjà l'objet d'une attention particulière tant de la commission d'enquête parlementaire sur le grand banditisme que du gouvernement (plan de Pentecôte). Le résultat en fut la création d'un institut national de criminalistique et de criminologie, dont une des missions est la centralisation des informations et des spécialisations en matière de police scientifique.

De divers contacts que le Comité permanent P a eus, il apparaît que cet institut ne répond pas encore

pleinement aux demandes et attentes des policiers et des magistrats. De plus, en fonction d'opportunités ou de nécessités, des équipes dites de police technique sont apparues dans certains corps de police dans le but de récolter des preuves indiciales sur les lieux, concurrençant parfois de la sorte les laboratoires dépendant de la police judiciaire. Si certaines équipes semblent obtenir des résultats, il ne reste pas moins vrai qu'il n'existe aucun contrôle rigoureux sur leurs activités et sur leur efficacité sur les lieux et l'on peut parfois raisonnablement se poser la question de leur rendement.

Or un manque de formation uniforme, de coordination et de contrôle, d'uniformisation des techniques et des méthodes de recherches est de nature à porter un préjudice important à ce type de recherches.

Profitant de la note de consensus, le Comité permanent P rappelle les suggestions émises à ce sujet dans ses rapports 1994 et 1995 où il soulignait déjà l'importance d'une collaboration et d'une coordination en cette matière.

Dans un souci d'efficacité, il serait utile, du moins durant une période transitoire, que les personnes ayant acquis une expérience dans les équipes de police technique des différents corps de police, autres que la police judiciaire, obtiennent un "brevet de qualification", délivré éventuellement par les laboratoires reconnus et sous le contrôle de l'I.N.C.C.. Cela aurait l'avantage de valoriser les personnes compétentes et de leur permettre de continuer à exercer leurs activités de police technique dans leurs corps de police respectifs mais sous le couvert et le contrôle d'une structure nationale de police technique et scientifique.

Il serait en effet dommage de perdre une bonne expérience acquise sous le prétexte d'une spécialisation, au sein d'un seul corps de police, des activités en matière de police technique et scientifique. Une collaboration très étroite entre les personnes brevetées appartenant à d'autres corps de police et les membres des laboratoires de police technique et scientifique ne peut être qu'efficace et la note de consensus a le mérite de le permettre. Cette forme de collaboration présente aussi l'avantage de répartir l'effort en personnel entre les différents corps de police.

Cela permet également de rencontrer les préoccupations des signataires de la note de consensus étant donné que les spécialisations proposées ne peuvent pas se faire, à court terme, en augmentant les effectifs des corps de police.

Il est évident que si à long terme le regroupement de l'ensemble du travail de recherche et d'exploitation en matière de police technique et scientifique devait se faire uniquement au sein d'un seul corps de police à savoir la police judiciaire, il ne pourra s'effectuer qu'en envisageant une augmentation importante du personnel actuellement en service dans les laboratoires de police technique et scientifique.

Le Comité permanent P préconise une police scientifique ayant une structure nationale au sein de la police judiciaire, disposant d'un budget propre et sous l'autorité scientifique de l'I.N.C.C.. Cette structure nationale de police technique et scientifique pourrait rapidement être mise en place au sein de la police judiciaire et englober, dans un premier temps, certains membres d'autres corps de police. Elle permettra enfin de centraliser les potentialités et d'uniformiser l'ensemble des techniques et moyens dans un but évident de coordination et d'efficacité de la police scientifique et technique en Belgique.

4. LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991 DU CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS

4.1. La modification de la loi

La proposition de loi modifiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, déposée à la Chambre et au Sénat respectivement les 17 et 19 juillet 1996, modifie substantiellement la loi.

Ce serait faire preuve de peu d'attention que de ne pas coupler à ces modifications celles proposées maintenant mais aussi précédemment par le Comité permanent P.

- **L'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 devrait être adapté en ce sens que les fonctionnaires et les services relevant des Communautés et des Régions et ceux à qui est conférée la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire par le législateur décrétoal, tombent sous l'application de la loi organique du 18 juillet 1991.**

- **L'article 7 de la loi organique du 18 juillet 1991 devrait être adapté en ce sens que les ministres des gouvernements communautaires et régionaux qui ont autorité sur les fonctionnaires revêtus de la qualité de police judiciaire soient repris dans la liste des autorités compétentes.**

Les accords de la Saint-Michel ont envisagé la régionalisation de la loi communale. Cependant, lors de la récente réforme de l'état, celle-ci n'a pas été réalisée. Pourtant, certaines modifications ont été apportées à la loi communale qui vont dans ce sens. L'une d'entre elles est la suppression de la compétence de l'autorité fédérale pour fixer des dispositions générales relatives à la formation et au statut du personnel communal.

Cette compétence de réglementation n'a pas été transmise aux régions. Lorsque la régionalisation de la loi communale aura été réalisée, les régions pourront s'attribuer cette compétence de réglementation en modifiant la loi communale.

Les accords de la Saint-Michel stipulaient qu'une régionalisation éventuelle de la loi communale devait s'accompagner du maintien de l'unité de la politique à suivre et du caractère communal des services de police. Ainsi, l'autorité fédérale reste compétente à tous égards pour la gestion du personnel de la police communale. Comme cela a toujours été le cas, les conseils communaux devront tenir compte des dispositions générales fixées par le Roi, lors de la fixation de la formation, de la rémunération, du statut administratif, des échelles de salaire, des allocations ou des indemnités, ainsi que lors de la fixation des conditions d'engagement, de nomination et de promotion des membres de la police communale.

- **Eu égard à l'évolution que subit l'organisation policière, dans laquelle les services de police fédéraux et locaux se porteront garants du service policier de base dans les structures supralocales, il est souhaitable que le législateur fédéral se prononce sur le fait que l'application des règles qu'il fixe soit soumise à un contrôle spécial qui corresponde au contrôle qu'il a instauré et qu'elle soit mieux adaptée au contrôle qui découle de l'application de la loi communale.**

Il va de soi qu'un organe de contrôle qui est chargé du contrôle des règlements et des directives, ainsi que de tout autre document qui régit la méthode utilisée par les membres des services de police, reçoive également ces documents.

En ce qui concerne les documents internes des services de police, la loi prévoit un envoi automatique de ceux-ci. En ce qui concerne les documents externes, c-à-d. les documents émanant des autorités, la loi ne prévoit pas cet envoi.

- **L'article 9 de la loi organique du 18 juillet 1991 peut être complété d'une disposition stipulant que les autorités fédérales qui ont autorité sur les services de police adressent directement au Comité permanent P tous les documents qui règlent la méthode utilisée par les membres des services de police, à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite et en matière de politique relative à la police administrative.**

En interprétant strictement la distinction qui est faite entre l'article 15, premier alinéa et l'article 15, deuxième alinéa de la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P reste privé d'informations précieuses et il ne peut exercer complètement son autorité exercée sur le Service d'enquêtes.

- **L'article 15 de la loi organique du 18 juillet 1991 devrait être complété par une disposition stipulant que le Service d'enquêtes P communique systématiquement au Comité permanent P les informations dont le Service prend connaissance dans l'exercice des missions de police judiciaire, lorsque ces informations sont importantes pour l'application de l'article 1er de la loi organique du 18 juillet 1991.**

4.2. La relation du contrôle interne au contrôle externe et inversement

Suite à l'évaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle, le débat concernant la relation du contrôle interne au contrôle externe a été relancé.

Certes, ce débat est d'importance car une définition des concepts conditionne la nature des missions qui sont dévolues au Comité permanent P

Sur la base des travaux préparatoires de la loi organique du 18 juillet 1991 il est clair que le législateur estime que le contrôle externe des services de police se situe dans le prolongement du contrôle que le législateur exerce sur le pouvoir exécutif, tout en restant dans les limites définies par ce même législateur pour le contrôle externe.

Néanmoins, la littérature actuelle n'offre pas de point d'appui pour définir suffisamment ces concepts.

Le contrôle interne est le contrôle exercé sur le fonctionnement journalier d'un corps de police, pour parvenir à un contrôle efficient et à une meilleure organisation.

Le contrôle interne comprend :

- un contrôle sur le terrain et dans les services administratifs;
- un contrôle sur la répartition des tâches de chaque fonctionnaire;
- un contrôle sur les services spécialisés qui travaillent de manière indépendante.

Le contrôle interne revient d'abord au chef de corps et à ses officiers. Toutefois, étant donné qu'une grande partie des tâches se déroulent sur le terrain et/ou dans des services décentralisés, il est parfois indispensable de créer un instrument complémentaire, à savoir le Service de Contrôle Interne.

Le contrôle externe se situe bien sûr dans le prolongement du contrôle qu'exerce le législateur sur le pouvoir exécutif, mais tout en restant dans les limites définies par ce même législateur pour le contrôle externe. C'est le contrôle externe qui examine la manière dont les décisions politiques sont exécutées et qui détermine la manière d'examiner les actes et les méthodes de ces services en vue de constater d'éventuels dysfonctionnements [136] [137] .

Le contrôle du pouvoir exécutif se limite aux services de police mêmes et ne porte pas sur les structures hiérarchiques sous l'autorité et le contrôle desquelles ils exercent leurs missions.

Par principe, le contrôle externe ne peut se substituer au contrôle interne.

Cependant, deux considérations s'imposent.

- **Lorsque suffisamment d'indices montrent qu'un corps de police fonctionne à un point tel que les missions de base ne sont plus remplies convenablement, le contrôle externe peut et doit intervenir et pour ainsi dire reprendre le rôle du contrôle interne, ladite "fonction audit".**

- **Lorsque, suite à une enquête de contrôle sur le fonctionnement d'un corps de police, les dysfonctionnements constatés relatifs au management du corps ne peuvent être dissociés de la gestion du corps, le contrôle externe peut et doit mettre l'accent sur la responsabilité de l'autorité et doit communiquer ce fait au Parlement et/ou aux autres autorités compétentes.**

Les missions de l'inspection générale de la gendarmerie sont connues depuis longtemps.

Avec l'instauration d'une inspection générale de la police judiciaire près les parquets et avec le développement des services "Contrôle interne" auprès de la police communale, le contrôle des services de police prend progressivement une perspective structurée.

Au niveau disciplinaire, la tâche du Comité permanent P doit se limiter à la recherche et à la constatation de violations graves des droits du citoyen et doit se prolonger en communiquant ces violations aux autorités disciplinaires compétentes.

Au niveau pénal, le Service d'enquêtes agit sous le contrôle des autorités judiciaires et il remplit une tâche particulière en tant que "police des polices".

Le contrôle journalier des corps de police doit être exercé au maximum par les services de contrôle interne à un point tel que certaines plaintes et dénonciations qui ont été directement adressées au Comité permanent P et à son Service d'Enquêtes peuvent être immédiatement transmises au service de contrôle interne. D'un autre côté, il doit être possible qu'un corps de police demande d'office la collaboration du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes en raison de la gravité d'une enquête ou de l'exigence que requiert l'objectivité de constatations. Un système où les deux parties se font mutuellement rapport (interne et externe) doit permettre d'évaluer le résultat de cette interaction.

Il est indispensable que le législateur installe un système de coopération optimale entre le contrôle interne et le contrôle externe pour arriver à un ensemble efficace, cohérent et complémentaire.

 **POSTFACE**

Les événements tragiques de ces derniers mois ont à nouveau montré que l'appareil judiciaire belge, en ce compris l'appareil policier, ne fonctionne pas efficacement et qu'il ne présente pas suffisamment de cohérence pour lutter contre les formes de criminalité les plus graves.

Le gouvernement souhaite vivement développer une politique de sécurité entre autres sur la base d'une spécialisation plus poussée des services de police, d'une collaboration plus intense entre eux et d'une meilleure répartition des tâches, spécialement judiciaires, entre la gendarmerie, la police judiciaire et la police communale [138].

Selon la loi sur la fonction de police, ce sont les autorités policières qui se portent garantes de la politique de sécurité et les services de police qui en sont les organes d'exécution sous l'autorité et la responsabilité de ces autorités.

L'apparition récente des problèmes relatifs à la répartition des tâches en matière de police judiciaire et où l'on a l'impression que le crime organisé est plus une sorte de produit coté en bourse qu'une véritable menace pour l'intérêt général, ne fait que confirmer que le législateur avait vu juste en instituant la loi sur la fonction de police.

L'organisation du paysage policier va bien au-delà de la compétence des services de police propres et doit d'abord être assumée par l'autorité, et ceci certainement en ce qui concerne les missions judiciaires.

En reportant cette responsabilité sur les services de police, l'autorité cherche en fait la "concurrence" et la surenchère politique, longuement commentées dans la presse, ce qui donne en effet l'impression d'une véritable guerre des polices.

Ces mêmes événements tragiques montrent néanmoins clairement que lorsque l'autorité prend les rênes, qu'elle mène efficacement les activités et qu'elle assume ses responsabilités, on ne parle plus de guerre des polices mais d'une collaboration louée par tous et d'une répartition des tâches efficace qui peut être qualifiée d'exemplaire.

"Toute organisation puise son dynamisme de l'engagement, de la formation, de l'établissement de rapports, en d'autres termes du contrôle interne et externe. Chacune de ces composantes doit être renforcée au sein de l'organisation judiciaire" [139].

C'est en tenant ces propos que le gouvernement annonçait le 30 juin 1996 un certain nombre de mesures qui doivent améliorer l'appareil judiciaire.

Pas plus de trois jours après, certaines autorités policières refusaient un contrôle externe renforcé sur le fonctionnement judiciaire, sans doute à la grande satisfaction de certains chefs de police qui estiment qu'ils tireront bien eux-mêmes les leçons nécessaires.

Cela a déjà été dit à plusieurs reprises, mais le répéter n'est pas superflu.

La vague continue de problèmes qui surgissent dans le cadre du fonctionnement des services de police souligne la nécessité d'un contrôle externe. En effet, d'un point de vue politique, la police est un sujet très sensible, délicat et ingrat qui englobe toutes les facettes de la société, qui est embrouillé par des divergences idéologiques et philosophiques, qui englobe une multitude d'intérêts et de positions de pouvoir, et qui fait l'objet, selon les événements, de réactions émotionnelles au sein de la population, émotions qui sont amenées et intensifiées par les médias.

Le contrôle externe n'est pas une ingérence dans la politique, mais il exerce une influence sur la politique et sur le comportement des organes d'exécution.

Les problèmes constatés au sein des services de police ne sont jamais dus uniquement à la police elle-même. Si les autorités compétentes ne trouvent pas un remède efficace aux manquements de la politique et de la législation, la solution d'un problème en cachera toujours un autre ...

Jusqu'à présent le gouvernement n'a fait que choisir des modifications de programmes qui doivent maîtriser les problèmes. Il convient cependant de se demander si ces réformes fragmentaires n'intensifient pas les contradictions au lieu de les supprimer. Si l'on doit répondre dans l'affirmative à cette question, il est temps de passer à des réformes plus fondamentales et plus drastiques.

[1] Politeia, 1994, n° 9.

[2] Selon l'article 79 du Règlement d'ordre intérieur du Comité permanent P, tel qu'il a été publié dans le Moniteur belge du 7 octobre 1994, un membre ou plus peuvent exprimer des avis minoritaires sur tout ou partie du rapport.

Le rapport annuel général est établi à la majorité des voix mais ne règle pas le problème de savoir si un membre qui souhaite exprimer un avis minoritaire peut ou non approuver le rapport général.

Lors de la réunion plénière du 27 août 1996, un membre du Comité permanent P a formellement annoncé qu'il présentera un avis minoritaire sur la base d'un texte qui a auparavant été discuté avec les autres membres du Comité permanent P.

Toutefois, le texte présenté ne comprenait pas d'avis minoritaire sur tout ou partie du rapport mais une vision personnelle du membre sur le fonctionnement du Comité permanent P, sur le fonctionnement des autorités administratives et judiciaires et des réflexions sur l'avenir.

Vu que le membre voulait reprendre dans son intégralité et sans modification le texte qu'il a soumis comme avis minoritaire; vu que le texte soumis ne comprend pas d'avis minoritaire sur tout ou partie du rapport, mais comprend seulement une vision personnelle d'un seul membre; le Comité permanent P a décidé, lors de sa réunion plénière du 10 septembre 1996, à la majorité des voix, de ne pas accepter et de ne pas reprendre dans le rapport annuel le texte soumis par le membre.

- [3] Doc. Chambre 437/1 et 4 - 95/96, Doc. Sénat 1-258/1 et 2.
- [4] Doc. Sénat 1-390/1, Doc. Chambre, 673/1 - 95/96.
- [5] Comité permanent de contrôle des services de police. Rapport annuel 1994, 131-132 et rapport annuel 1995, 13-17.
- [6] Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B. du 15 août 1980, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, M.B. du 20 juillet 1993.
- [7] Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Sénat, 1258-2 (1990-1991).
- [8] Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Avis du Conseil d'Etat du 30 août 1990, Chambre 1305/1-90/91.
- [9] M.B. du 6 décembre 1986.
- [10] Projet de loi sur la police communale, Chambre, 1009 (1984-1985). Avis du Conseil d'Etat, 14.
- [11] Loi du 15 juillet 1992 modifiant la nouvelle loi communale, M.B. du 22 décembre 1992.
- [12] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. du 22 décembre 1992.
- [13] A. Mast - J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer rechtswetenschappen, 1994, 367.
- [14] "La tutelle administrative est l'ensemble des moyens dont dispose l'autorité de tutelle pour obliger les autorités décentralisées (les provinces, les communes, les agglomérations et les fédérations de communes) ainsi que les services (les organismes d'utilité publique) à respecter la loi (contrôle de légalité) et à respecter l'intérêt général (contrôle d'opportunité), sans pouvoir en principe s'immiscer à leur place ou pouvoir modifier leurs décisions". J. Dujardin - J. Vande Lanotte, *Inleiding tot het publiek recht*, Deel 1, Die Keure, 1994, 5.
- [15] La tutelle administrative ordinaire porte sur les matières locales au sein de ce qu'on appelle leur "autonomie", c'est la compétence reconnue par la constitution pour régler des affaires d'intérêt communal et respectivement provincial, tandis que la tutelle administrative spécifique porte sur ce qu'on appelle "les tâches de coopération à la politique", c'est-à-dire l'obligation décrite de façon précise de collaborer à l'exécution des règles fixées par l'autorité supérieure. A. Mast - J. Dujardin, o.c., 90.
- [16] A. Mast - J. Dujardin, o.c., 384.
- [17] A. Mast - J. Dujardin, o.c., 386.
- [18] Pour une bonne compréhension des différentes autorités qui exercent actuellement cette tutelle sur le territoire du Royaume, consultez A. Mast - J. Dujardin, o.c., 379 e.s.

- [19] Dans l'avis du Conseil d'Etat, section législation, neuvième chambre du 9 mai 1984 transmis au Vice-Premier Ministre et au Ministre de l'Intérieur le choix d'une tutelle spécifique du législateur fédéral a été proposée au gouvernement. Projet de loi sur la police communale, Chambre, 1009 (1984-1985), Avis du Conseil d'Etat, 18.
- [20] Projet de loi du contrôle des services de police et de renseignements - Exposé des Motifs - Chambre des Représentants de Belgique, 1305/1-90/91, 17-18.
- [21] Ibidem.
- [22] Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements - Exposé des Motifs - Chambre des Représentants de Belgique, 1305/1-90/91, 19.
- [23] Doc. Chambre - 1305/8 - 90/91.
- [24] Doc. Chambre - 1305/1 - 90/91.
- [25] Doc. Chambre - 1305/8 - 90/91, 89.
- [26] Au total, 14 enquêtes de contrôle ont été exécutées ou clôturées.
- [27] Deux enquêtes ont été exécutées à la demande de l'autorité locale, neuf enquêtes ont été commencées d'office.
- [28] Trois enquêtes reposent sur une demande émanant du gouvernement.
- [29] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 174.
- [30] Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, Jaarverslag 1995, 174.
- [31] Extrait d'une lettre émanant d'un bourgmestre adressée à un gouverneur de province, suite à un conflit latent avec le chef de corps, reprise dans l'enquête de contrôle relative au fonctionnement du corps de police.
- [32] Extrait d'une note de service rédigée par un bourgmestre, à l'attention du personnel de police de sa commune, constatée au cours d'une enquête de contrôle.
- [33] Bourdoux, De Raedt, Duchatelet & Seuryck, La loi sur la fonction de police- Manuel pour les fonctionnaires de police dirigeants, éditions Politieia ASBL, Bruxelles 1993, 27.
- [34] Ibidem.
- [35] Projet de loi sur la fonction de police; - E.d.M. - Chambre, nr. 1637/1-90/91, 14.
- [36] Projet de loi sur la fonction de police, o.c., 18.
- [37] Ibidem, 19.
- [38] Circulaire relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. du 20 mars 1993.
- [39] Bourdoux, De Raedt, Duchatelet & Seuryck, o.c., 55.
- [40] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale - Doc. Chambre, 454/4-91/92 - Doc. Sénat, 313-2 (S.E. 1991-1992)
- [41] Loi du 15 juillet 1992 modifiant la nouvelle loi communale, M.B. du 22 décembre 1992.
- [42] Le 17 juillet 1996, le Conseil des ministres a approuvé un avant-projet de loi portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie. Le projet doit être regardé à la lumière de l'aspiration à l'élaboration d'une politique de sécurité bien intégrée, en particulier au plan local, et comme étant un projet qui souligne le rôle important du bourgmestre ainsi que

la nécessité d'une coordination renforcée des services de police. Dans ce contexte, une meilleure précision légale de la relation entre le bourgmestre, la police communale et la gendarmerie locale est particulièrement indiquée

Ce projet repose sur les principes suivants :

§ l'entérinement expressément légal du rôle du bourgmestre en tant que figure-clé de la politique communale de sécurité;

§ l'obligation plus large qu'a le chef de corps de la police communale de faire rapport au bourgmestre et l'instauration d'une obligation similaire pour l'autorité locale de gendarmerie. Un échange mutuel d'informations entre les deux services de police sera également prévu;

§ la possibilité qu'a le bourgmestre de donner des directives à la gendarmerie au sujet de la politique de sécurité communale et l'obligation pour la gendarmerie de s'y tenir de manière stricte,

§ un droit de réquisition plus large du bourgmestre à l'égard de la gendarmerie;

§ l'obtention par la force des directives et des réquisitions.

[43] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale - Doc. Chambre, 454/4 -91/92, 10.

[44] Questions & Réponses - Sénat, 31 mars 1987, nr. 25, 1643.

[45] Questions & Réponses - Chambre, 15 janvier 1990, nr. 100, 7919.

[46] Dans le projet de loi, décrit à la note en bas de page 17, des modifications ont été apportées à l'article 172 de la nouvelle loi communale :

1° le deuxième alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

"Pour lui permettre d'assurer ses responsabilités de police administrative, le chef de corps l'informe dans les plus brefs délais des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques".

2° l'article est complété par les alinéas suivants :

"Il lui fait rapport de l'évolution passée et prévisible des problèmes de sécurité dans la commune, de l'exécution passée et prévisible des obligations contractées en matière de répartition des tâches entre les services de police, de coordination de leurs interventions et de l'exécution de la politique communale de sécurité. Il l'informe en outre des initiatives que la police communale compte prendre et qui concernent la politique communale de sécurité.

De plus, le bourgmestre veille à ce que les problèmes de sécurité au sein de la commune fassent l'objet d'échanges d'informations entre le commandant de brigade ou le commandant de district de gendarmerie et le chef de corps de la police communale, et organise régulièrement à cet effet des réunions de contact".

[47] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Chambre, 454/4 - 91/92, 12.

[48] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Sénat, 1396-1 (1990-1991), 3.

[49] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Chambre, 454/4 - 91/92, 14-15.

[50] Dans le projet de loi, décrit à la note en bas de page 17, les modifications suivantes sont apportées à l'article 133bis de la nouvelle loi communale :

1° dans le texte actuel, qui devient l'alinéa 1er, les mots "133, alinéa 2" et "172, alinéa 1er" sont remplacés respectivement par les mots "133, alinéas 2 et 3" et "172, alinéas 1er et 4";

2° l'article est complété par l'alinéa suivant :

"Le bourgmestre soumet pour approbation au conseil communal les conventions qu'il a conclues en matière de coopération interpolices, relatives à la politique de sécurité communale et aux missions de police administrative, pour autant que celles-ci aient des répercussions sur le budget communal, le personnel, les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale".

[51] Si le projet de loi décrit ci-dessus devient loi, le bourgmestre devra soumettre les décisions en matière de coopération interpolices. Cfr. note en bas de page 25.

[52] Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Sénat, 313-2 (S.E. 1991-1992), 13-17.

[53] Un bourgmestre évoquant la relation avec le chef de corps, au cours d'une journée d'étude en 1995.

[54] Nouvelle loi communale, Titre XIV, insérée à la loi du 24 mai 1991, M.B. du 6 juin 1991 et à la circulaire POL 43 du 24 mars 1992 commentant le régime disciplinaire des agents de la police communale, M.B. du 3 avril 1992.

[55] Nouvelle loi communale, chapitre IV, articles 287-298, M.B. du 6 juin 1991.

[56] I. Opdebeek, Tuchtrect in de lokale besturen, die Keure, 1992, 122.

[57] Ibidem, 121.

[58] Loi du 11 février 1986 sur la police communale, M.B. du 6 décembre 1986.

[59] I. Opdebeek, o.c., 123.

[60] Ibidem, 125.

[61] Pour une discussion détaillée de ce sujet, consultez I. Opdebeek, o.c., 25-38.

[62] Les exemples de cette mesure sont : la mutation dans l'intérêt du service, la suspension préventive, une modification de l'affectation au service, la mise à terme d'une fonction supérieure.

[63] Conseil d'Etat, Geurts, nr. 17.831, 19 octobre 1976.

[64] Extrait d'une déclaration d'un chef de corps à l'occasion d'une enquête de contrôle.

[65] Circulaire POL 48 concernant l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de police communale, M.B. du 07 juillet 1994 - Erratum, M.B. du 16 décembre 1994.

[66] Remarque finale d'un officier de gendarmerie au cours d'une contribution sur les zones interpolice.

[67] Circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 - Directives en matière de division du territoire par province en zones interpolice (ZIP), M.B. du 29 décembre 1995.

Circulaire ZIP 2 du 1er mars 1996 - Délimitation du territoire en zones interpolice. Situation par province, M.B. du 22 mars 1996.

Circulaire ZIP 3 du 7 mai 1996 - Nouvelle répartition du territoire en zones interpolice - Situation par province. Manuel de Charte de Sécurité, M.B. du 7 juin 1996.

Circulaire ZIP 4 (sans date) - Commentaire relative au développement des zones interpolice, M.B. du 21 juin 1996.

[68] Voir note en bas de page 17. En attendant la réalisation et l'entrée en vigueur de cette loi, le Ministre de l'Intérieur a rédigé une information pour le commandant de la gendarmerie qui doit, dans la

mesure du possible, donner lieu à une imposition rapide de certaines dispositions du projet de loi. Ainsi, les dispositions du projet seront et pourront être appliquées à partir du 22 juillet 1996, en matière d'obligation de faire rapport et en matière d'échange d'informations ainsi que les dispositions en matière de directives.

[69] Les zones interpolice - Recommandations adoptées en réunion plénière , Doc. Sénat, 1-306/2 - Séance 1995-1996.

[70] Extrait d'un interview d'un officier de police à l'égard de son bourgmestre.

[71] Jusqu'à présent, il n'existe pas de code de déontologie pour les fonctionnaires de police et il y a autant de statuts qu'il y a de communes. La majeure partie de ces statuts est de nature très générale pour l'ensemble du personnel de la commune et ne contient pas de dispositions spécifiques pour les fonctionnaires de police, c.q. le chef de corps.

Dans les préparations parlementaires, et à l'occasion de la discussion relative aux devoirs professionnels, référence a été faite à maintes reprises aux dispositions en vigueur du statut du personnel de l'Etat. L'A.R. du 22 novembre 1992 fixe les principes généraux du statut du fonctionnaire de l'Etat, statut qui en tant que tel n'est pas d'application pour le personnel communal mais dont le résumé peut en quelque sorte être considéré comme "le droit commun " en la matière.

[72] Consultez e.a. à ce sujet. A. Duyck, De burgemeester : macht en onmacht, in De Gemeente, 1996, nr.1.

[73] A. Hondegheem, De deontologie van de ambtenaar, Leuven, 1985.

[74] Conseil d'Etat, D'Haese, nr. 16.953, 26 mars 1975.

Conseil d'Etat, Declercq, nr. 24.786, 30 octobre 1984.

Conseil d'Etat, Vroomen, nr. 28.248, 26 juin 1987.

[75] Questions & Réponses - Chambre - 15 juin 1990, nr. 122, 9980-9981.

[76] Bien que n'étant toujours pas réglé légalement, le droit de grève pour les fonctionnaires est généralement reconnu. Suite à la ratification de la Charte sociale européenne par la loi du 11 juillet 1990, M.B. du 28 décembre 1990, les interruptions de travail sous la forme d'une grève du travail collective ne peuvent plus être sanctionnés disciplinairement.

Cela n'empêche pas que l'autorité disciplinaire a toujours le droit de sanctionner les abus de ce droit de grève.

[77] I. Opdebeek, o.c., 76.

[78] I. Opdebeek, o.c., 79.

[79] Ibidem.

[80] Drs. N.H.E. van Helten, Korpschef van gemeentepolitie te Leeuwarden (NL).

[81] Dans ce cas, un certain nombre de visions politiques relatives à la politique à suivre en matière de police sont intéressantes dans "Politieke visies op een politie in verandering", Fédération royale des commissaires et commissaires adjoints de Belgique, ASBL, Antwerpen 1993.

[82] A ce sujet, cfr. le rapport annuel 1995, 145-149.

[83] Les enquêtes judiciaires sont effectuées lorsqu'une infraction pénale est imputée à un fonctionnaire de police. Dans ce cas, les missions du Service sont identiques à celles d'un service de police classique. Ces enquêtes peuvent être confiées au Service par le procureur du Roi, l'auditeur militaire ou le juge d'instruction. Le Service peut aussi se saisir d'initiative et il reçoit aussi directement les plaintes et dénonciations tant des particuliers que des fonctionnaires de police.

[84] Les enquêtes non judiciaires sont des enquêtes résultant d'une plainte ou d'une dénonciation directe d'un particulier, de nature non judiciaire adressée au Comité permanent P ou à son Service d'enquêtes.

[85] Les enquêtes de contrôle visent à vérifier que les droits et libertés individuels garantis par la Constitution et les lois sont respectés par les services de police d'une part et que l'efficacité et la coordination des services de police sont assurées d'autre part. La saisine du Service aux fins d'effectuer une enquête de contrôle est réglée par l'article 7 de la loi organique. Le Service intervient d'office ou à l'initiative du Comité permanent P.

[86] Un rapport d'enquête de contrôle est enregistré sous une seule référence mais représente un volume de travail beaucoup plus considérable (plusieurs mois de recherches, de conception, de traitement, d'analyse, de rédaction et de communication des résultats du contrôle au cours d'entretiens) que la plupart des rapports d'enquêtes judiciaires.

[87] Comité Permanent de Contrôle des Services de Police, Rapport annuel 1995, 169-170.

[88] Comité Permanent de Contrôle des Services de Police, Rapport annuel 1995, 91-140.

[89] Dans un cas particulier, un manifestant, soupçonné de coups et blessures ayant entraînés des lésions permanentes, a été libéré car le rapport administratif et le procès-verbal de son arrestation contenaient des données contradictoires.

[90] Comité Permanent de Contrôle des Services de Police, Rapport annuel 1995, 116-124.

[91] Ce nombre élevé pourrait s'expliquer par la tendance qu'aurait le Parquet de Bruxelles de confier ce type de dossier préférentiellement au Service d'enquêtes P.

[92] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 97 à 116.

[93] *"Il faut citer le principe selon lequel toutes sortes de privation de liberté de mineurs doivent rester des mesures prises en dernier recours et, le cas échéant, être d'une durée aussi brève que possible, vu que leurs effets sont, en règle générale, plutôt négatifs, ce qu'ont révélé des études empiriques. (...) Le principe de séparer les détenus mineurs des détenus adultes a également déjà été formulé à Caracas et se retrouve dans les Règles de Beijing (...). L'isolement des mineurs n'est admissible que pour assurer leur propre sécurité."*

F. DÜNKEL, "Réflexions au sujet de l'élaboration de règles minima par les Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté", Revue international de criminologie et de police technique, 1988, vol. XLI n° 3, p 309 et 315. Voir aussi l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 novembre 1989, ratifiée par la loi du 25 novembre 1991 (Moniteur belge du 17 janvier 1992).

[94] Le Service a constaté que certains fonctionnaires de police ont tendance à retarder, sans motif légitime, le moment de l'avis au magistrat, méconnaissant ainsi les dispositions de l'article 1er de la loi relative à la détention préventive. *"L'avis au procureur du Roi : sur le champ ? ...La marge de manoeuvre de l'officier de police judiciaire est limitée certes, mais nous pensons qu'il peut procéder à des devoirs qui nécessiteraient le cas échéant plusieurs heures de travail, en maintenant sur place le suspect. Ce n'est seulement que quand il disposera d'informations suffisantes en vue d'asseoir la conviction du procureur du Roi qu'il doit veiller à l'en aviser immédiatement pour, qu'à son tour il puisse correctement évaluer la situation. Les directives de certains parquets, notamment du parquet de Bruxelles, vont dans ce sens."* G. BOURDOUX, La loi sur la détention préventive. Un rôle de figurants pour les services de police ?, Vigiles, Revue de droit de police, Ed. Politéia, n° 1, 1995, 18.

[95] Article 1er de la loi relative à la détention préventive.

[96] Gil. L. BOURDOUX et C. DE VALKENEER, La loi sur la fonction de police, Larcier, Bruxelles, 1993, 248.

[97] Gil. L. BOURDOUX et C. DE VALKENEER, La loi sur la fonction de police, Larcier, Bruxelles, 1993,

249.

[98] Ibidem.

[99] L. DUPONT, Ordehandhaving en bescherming van het recht op persoonlijke vrijheid, in "Maintien de l'ordre et droits de l'homme", Bruylant, Bruxelles, 1987.

[100] Doc. Chambre, 1984-1985, n°1009, 23.

[101] Gil. L. BOURDOUX et C. DE VALKENEER, La loi sur la fonction de police, Larcier, Bruxelles, 1993, 250.

[102] Certains dossiers concernent plus d'un service de police.

[103] Certains dossiers contiennent des plaintes émanant de plusieurs plaignants.

[104] Certains dossiers comprennent plus d'un type d'infraction. Les infractions principales et subséquentes sont mentionnées.

[105] On entend par saisine du Comité permanent P les manières dont celui-ci peut être saisi d'une affaire. L'inventaire a été clôturé au 31 juillet 1996.

[106] Concernent les plaintes reçues directement par le Comité permanent P ou transmises par le Service d'enquêtes.

[107] 49 pour incompétence et 28 pour manque d'éléments concrets ou non fondées.

[108] 26 pour incompétence, 55 pour manque d'éléments concrets ou non fondement, 2 pour absence de coopération du plaignant et 1 à la demande du plaignant.

[109] Au cours de l'année de travail précédente, le Comité permanent P a tenu 52 réunions plénières.

[110] Chaque décision concernant le classement sans suite d'une plainte ou dénonciation est prise à la majorité de 4 voix au moins par le Comité permanent P.

[111] Polices spéciales : 1 contre la police des chemins de fer, 2 contre la police aéroportuaire, 1 contre la S.T.I.B., 4 contre un particulier et 2 inconnues.

[112] La différence qui existe entre le nombre de plaintes ou dénonciations (221) et le nombre de services de police (229) réside dans le fait que certaines plaintes/dénonciations concernent plus d'un service de police.

[113] Comité permanent de contrôle des services polices, rapport 1995, 31.

[114] 1 enquête de contrôle en collaboration avec le Comité permanent R

[115] Comité Supérieur de Contrôle.

[116] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 33.

[117] Comité permanent de contrôle des services de police, rapport annuel 1995, p. 34.

[118] Comité permanent de contrôle des services de police, rapports annuels 1994 et 1995.

[119] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 23-24.

[120] Aperçu et analyse des plaintes, remerciements et félicitations adressés à l'Inspection générale de la gendarmerie en 1995.

[121] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, M.B.

du 26 juillet 1991.

[122] S. PORRA et C. PAOLI, Code annoté de déontologie policière, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1991, pp. 100 et 101. Est-il besoin de rappeler que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par la Belgique, interdit expressément de soumettre quiconque à la torture et aux peines ou traitements inhumains et dégradants.

[123] La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, M.B. du 14 août 1990.

La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. du 22 décembre 1992.

[124] Conseil de l'Europe, Rapport au gouvernement belge relatif à la visite du Comité Européen de prévention de la torture et le traitement inhumain et la répression à la Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg, 1994.

[125] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 145-149.

[126] Ibidem, 174.

[127] Cfr. Chapitre III.

[128] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 174.

[129] Doc. Chambre- 59/8 - 1988, p. 346-354.

[130] Doc. Sénat - 1 - 306/1 - 1995/1996.

[131] De interpolitiezones. De eerste kaap is genomen, maar is er goede hoop ?, De Gemeente, 1996-3.

[132] Cfr chapitre III.

[133] Le signal est-il au rouge (-bleu) ?, Politeia, 1996, nr. 5.

[134] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1994, 120.

[135] Spécialisation accrue, meilleure répartition des tâches et coopération entre services de police, Ministère de la Justice, juillet 1996.

[136] *ALa mission de l=organe de contrôle est donc principalement de vérifier si les responsables politiques doivent parfaire, d=une façon ou d=une autre, le fonctionnement des services de police et de renseignements qui relèvent de leur compétence, ou si des modifications à la législation applicable aux services en question doivent être apportées@.* Doc. Chambre, 1305/1 - 1990/91.

[137] *ALe contrôle que le Gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n=a pas pour but principal de constater, dans les services de police et de renseignements, des faits individuels à sanctionner : ce rôle demeure de l=entière compétence des autorités judiciaires ou disciplinaires. Le but de ce contrôle est de constater les imperfections et dysfonctionnements occasionnels du système ainsi que de formuler des propositions afin d=y remédier@.* Doc. Sénat, 1258/2 - 1990/91.

[138] Doc. Chambre, 23/1-1995, 28 juin 1995.

[139] Compte-rendu du Conseil des Ministres du 30 août 1996, Faits, n°. 35 du 2 septembre 1996.