

Rapport annuel 1997

Sommaire

Avant-propos

Chapitre 1 : Les plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P

Chapitre 2 : Les enquêtes judiciaires et les informations traitées par le Service d'enquêtes P

Chapitre 3 : Les enquêtes de contrôle

Chapitre 4 : Les missions spéciales

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations générales

 **AVANT-PROPOS**

L'objectif du rapport annuel 1997 est de dresser un bilan du fonctionnement du Comité permanent P au cours de ces trois dernières années ([\[1\]](#)).

Outre un aperçu de l'exercice écoulé, les chapitres relatifs aux "Plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P" et "Les enquêtes judiciaires et informations traitées par le Service d'enquêtes P" font une comparaison avec les deux exercices précédents.

Le chapitre relatif aux "Enquêtes de contrôle" donne un aperçu des enquêtes de contrôle que le Comité permanent P a effectuées depuis son entrée en fonction effective au mois de mai 1994. Le résultat des enquêtes de contrôle clôturées est rendu sous forme de synthèse. Là où cela s'avère nécessaire, les suites réservées par les autorités compétentes aux conclusions et recommandations du Comité permanent P sont mentionnées.

En ce qui concerne les enquêtes de contrôle toujours en cours, le Comité permanent P se limite à décrire l'enquête et lorsque cela est possible, il décrit l'état d'avancement du dossier.

A côté des enquêtes de contrôle classiques, le Comité permanent P a reçu d'autres missions. Celles-ci sont rendues dans le chapitre "Les missions spéciales" et leur résultat apparaît également sous forme de synthèse.

Le chapitre "Conclusions et recommandations générales" constitue le résultat du travail d'enquête réalisé par le Comité permanent P et son Service d'enquêtes au cours de l'exercice écoulé. Vu la réaction limitée manifestée par les autorités compétentes à l'égard des recommandations prescrites dans les rapports annuels précédents, ce chapitre rappelle certaines recommandations qui sont toujours d'actualité.

La Chambre des Représentants a officiellement approuvé à l'unanimité le rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire "Dutroux-Nihoul et consorts".

Un service policier intégré dans une structure à deux niveaux a besoin d'un contrôle interne et externe.

Dans le chapitre "Conclusions et recommandations générales", le Comité permanent P, étant donné son expérience, a mis en évidence certains éléments permettant l'élaboration d'une structure de contrôle.

Il va de soi que la réalisation précise du contrôle externe dépendra de la structure policière intégrée qui sera finalement élaborée.

Il est dès lors essentiel pour le fonctionnaire de police que celle-ci fasse le plus rapidement possible l'objet de précisions et qu'un terme soit ainsi mis à la lutte croissante de pouvoir et de prestige.

Les acteurs du paysage policier ont un besoin urgent de clarté et de sérénité.

La société a elle aussi un besoin urgent d'une structure policière fonctionnant de manière optimale.

Pour le Comité permanent P,

Freddy TROCH,

Président.

Georges PYL,

Vice-Président.

Walter DE SMEDT,

Membre effectif.

Geneviève MOLLE ([\[2\]](#)),

Membre effectif.

Carmelo ZAITI,

Greffier.

Valère DE CLOET,

Membre effectif.

[1] Pour l'exercice de ses missions pour lesquelles il a été créé par la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont dû attendre l'approbation du Règlement d'ordre intérieur par la Chambre des Représentants et le Sénat. Celui-ci a été approuvé le 6 mai 1994.

[2] Suite à la démission de Monsieur Arile CORNET, sa suppléante, Mme Geneviève MOLLE, a prêté serment le 13 mars 1997 et est, depuis cette année, membre effectif du Comité permanent P.



Chapitre I :

Les plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P

Considérations générales

Le Comité permanent P n'a pas été créé pour résoudre les problèmes des plaignants individuellement.

Il n'empêche que chaque individu directement concerné par l'intervention d'un service de police peut déposer une plainte ou faire une dénonciation.

En outre, tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées directement concerné par des directives, des décisions ou des modalités d'application de celles-ci, ainsi que par des méthodes ou des actions, peut déposer une plainte ou faire une dénonciation au Service d'enquêtes P sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

Le Comité permanent P peut décider de ne pas réserver de suite aux plaintes ou dénonciations, lorsque celles-ci sont manifestement non fondées.

C'est le Service d'enquêtes P, sous l'autorité du Comité permanent P, qui est le garant principal de l'examen des plaintes et dénonciations. Le Comité permanent P peut également, dans certains cas, demander au service de Contrôle interne ou aux services d'Inspection d'ouvrir une enquête et de lui en communiquer le résultat.

Il n'appartient toutefois pas au Comité permanent P d'apprécier les éventuelles fautes individuelles des fonctionnaires de police, mais bien de vérifier s'il existe un problème structurel.

Lorsqu'il apparaît qu'une plainte ou dénonciation concerne des faits qui constituent un délit ou une faute disciplinaire, ou si cela apparaît à la clôture de l'enquête, l'affaire est alors communiquée à l'autorité judiciaire ou disciplinaire compétente.

1. L'EXERCICE 1996 - 1997

([1])

Les deux services de police fédéraux, en l'occurrence la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets, disposent chacun de leur propre service d'Inspection. En ce qui concerne la police communale, des services de Contrôle interne ont été créés conformément à une circulaire ministérielle, principalement dans les corps de police qui comptent plus de 100 membres ([2]).

Toute personne qui a été concernée par une intervention policière peut s'adresser à l'un de ces services pour faire connaître ses griefs. A l'exception des crimes et délits, les services d'Inspection et les services de Contrôle interne ne sont pas obligés de faire connaître et/ou de communiquer au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes ces plaintes et dénonciations.

Les plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P ne représentent donc qu'une partie de la totalité des plaintes et dénonciations déposées individuellement par les citoyens et ne reflètent donc pas avec exactitude la situation réelle sur le terrain.

1.1. Nombre et traitement des plaintes et dénonciations du 1er août 1996 au 30 juin 1997 inclus

Nombre de plaintes et dénonciations	249		
<i>déjà clôturées</i>	174		
.. classement sans suite immédiat		43	
.. classement sans suite après enquête		87	
- par le Service d'Enquêtes P			62
- par le service de "contrôle interne"			25
.. communiquées aux service(s) compétent(s)		44	
- autorité judiciaire			33
- autorité administrative			4
- hiérarchie			7
<i>encore à l'examen</i>	75		

Le nombre de plaintes et dénonciations reçues a augmenté de 18% par rapport à l'exercice précédent.

A la clôture de l'exercice (30.06.1997), le nombre de dossiers classés sans suite représentait 52% du nombre total des dossiers.

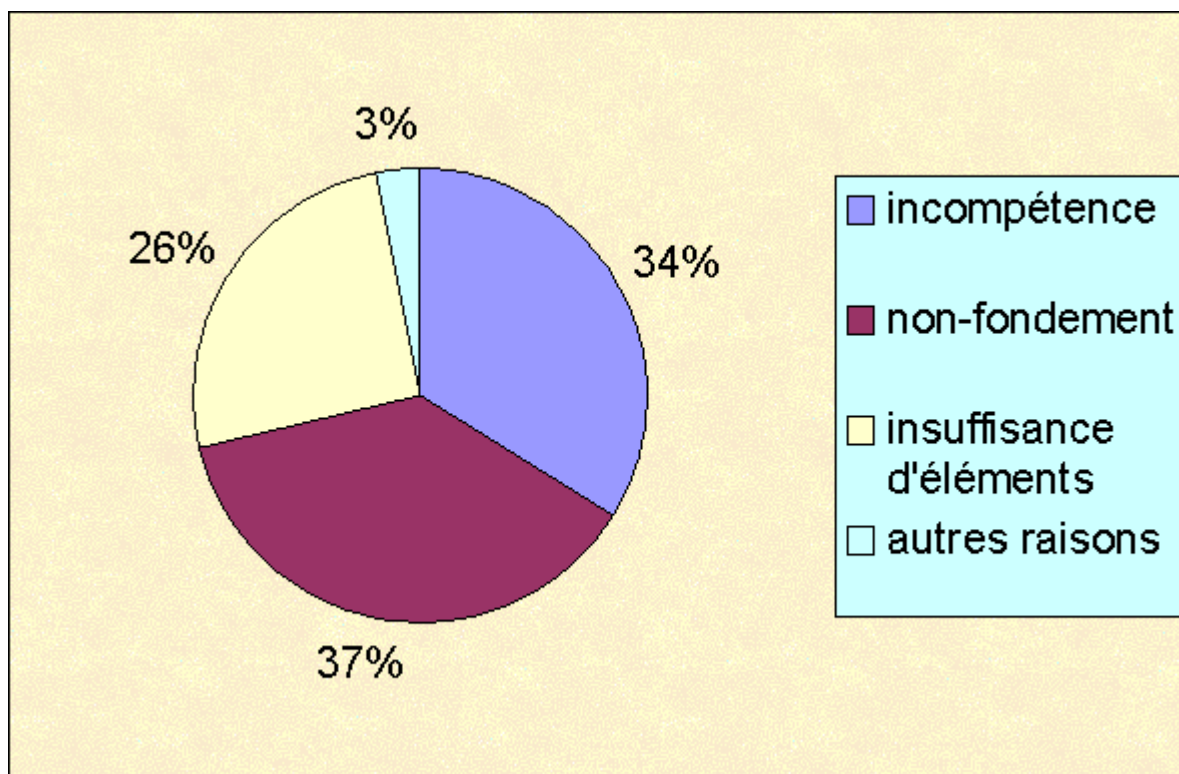
Le classement sans suite a eu lieu de la manière suivante :

q sans enquête : 17%

q après enquête : 35%

Le Service d'enquêtes P a pris environ trois quarts de ces enquêtes à sa charge, tandis que le service de Contrôle interne des services de police a exécuté, à la demande du Comité permanent P, les autres enquêtes.

1.2. Les motifs principaux du classement sans suite



L'incompétence du Comité permanent P se manifeste généralement lorsque la plainte présente déjà un caractère judiciaire; lorsque le service ou le fonctionnaire visé ne concerne pas un service ou un fonctionnaire de police ou lorsqu'il s'agit de compétences qui sont la prérogative des autorités de police.

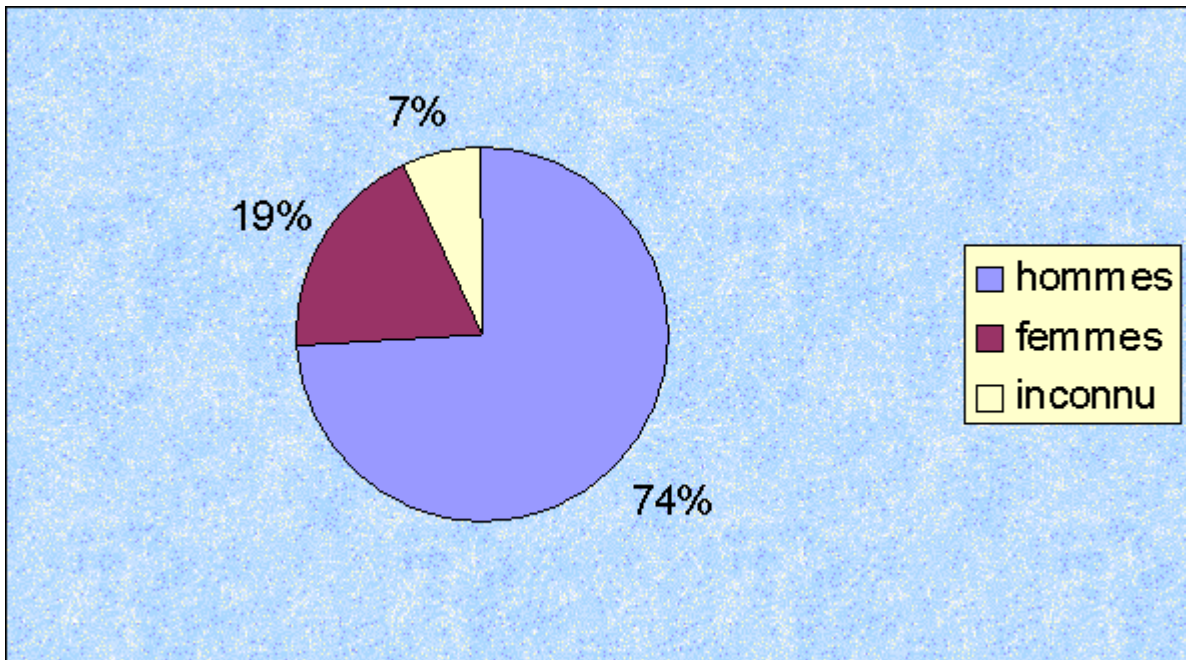
Les plaintes et dénonciations sont estimées non fondées lorsqu'il n'y a aucune raison de mettre en cause le service ou le fonctionnaire de police.

Un classement sans suite pour insuffisance d'éléments indique qu'il existe des indices de faute ou une suspicion de faute mais que ceux-ci ne sont pas suffisants pour pouvoir être considérés comme un dysfonctionnement.

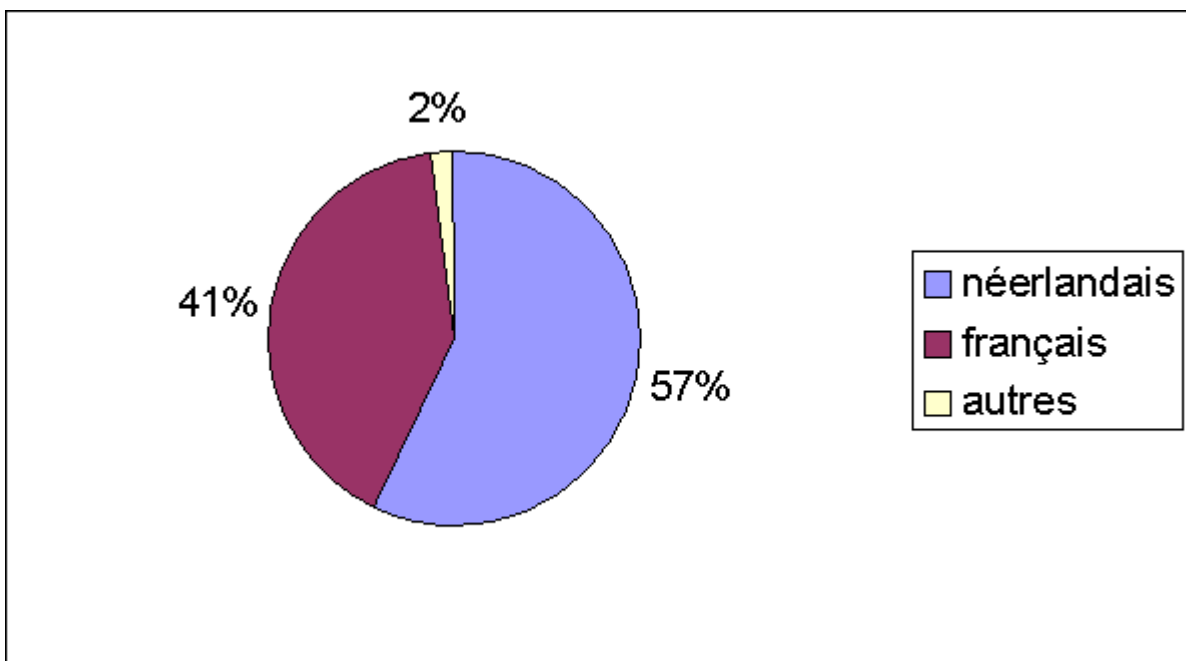
Une plainte ou dénonciation est communiquée aux services compétents, en l'occurrence l'autorité judiciaire lorsque des éléments à caractère pénal sont constatés; l'autorité administrative lorsque des éléments disciplinaires sont constatés; la hiérarchie lorsque le Comité permanent P estime que certaines informations doivent lui être communiquées.

1.3. Les plaignants/dénonciateurs

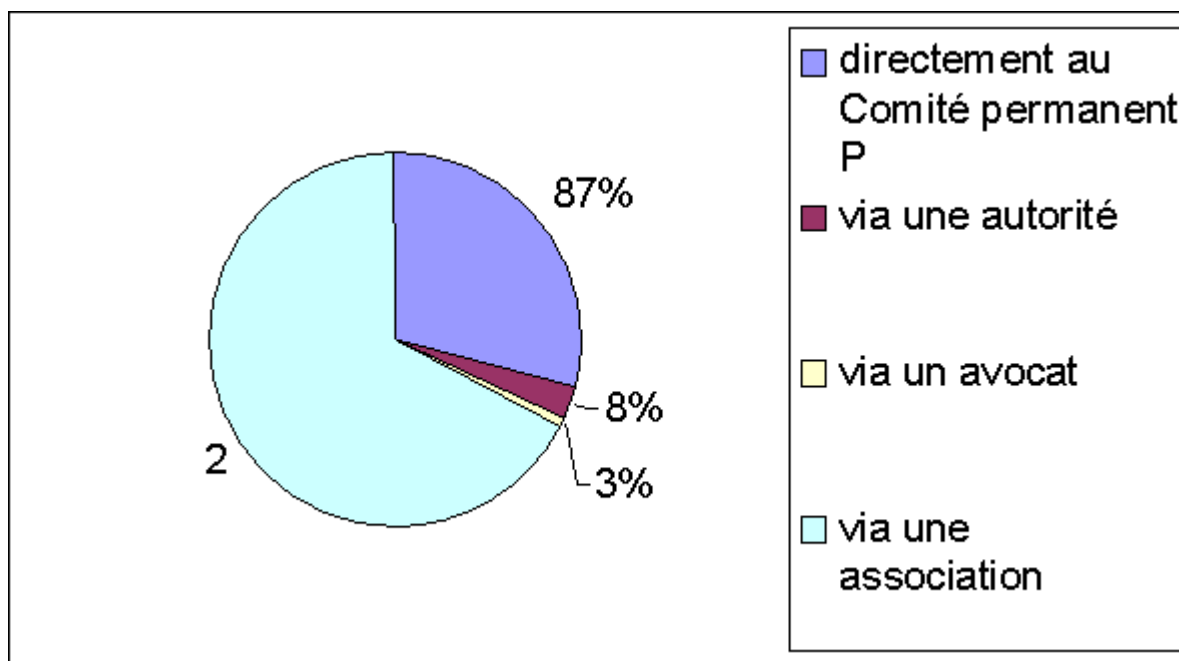
1.3.1. Sexe



1.3.2. Rôle linguistique

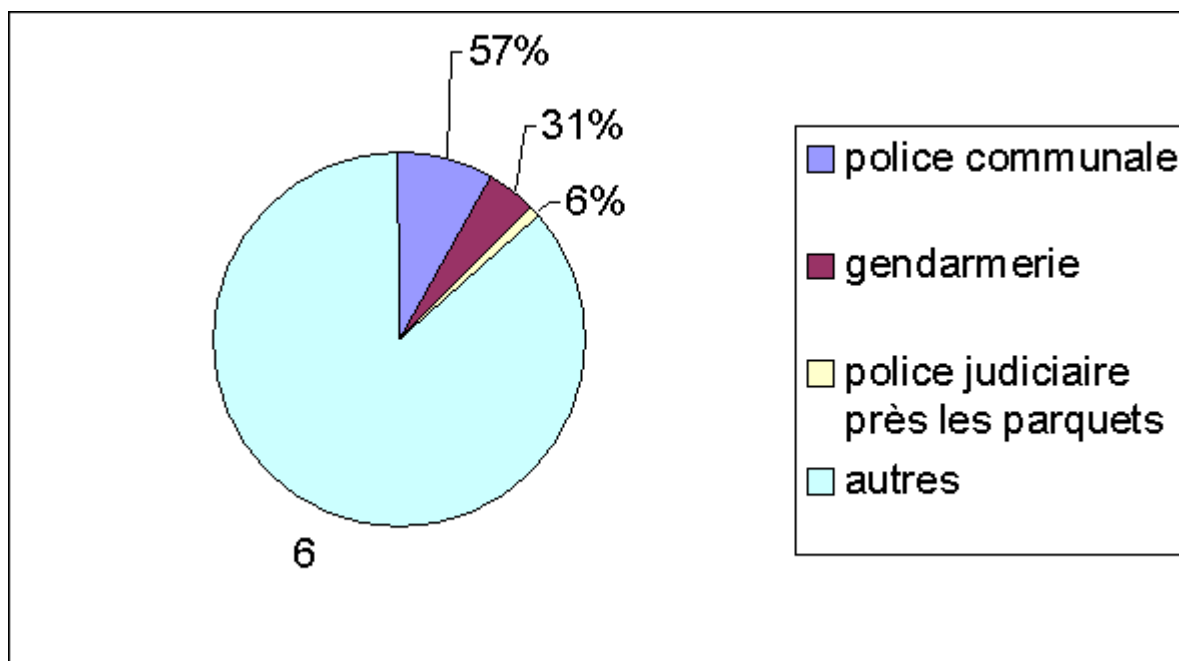


1.3.3. Mode de dépôt des plaintes et dénonciations



Comme c'est le cas pour les enquêtes judiciaires, ce sont essentiellement les hommes qui déposent plainte ou font une dénonciation de certains faits. La répartition du rôle linguistique reflète parfaitement la proportion linguistique du Royaume et est tout à fait normale. La plupart des personnes s'adressent directement au Comité permanent P; l'(les) autre(s) mode(s) de dépôt des plaintes et dénonciations a (ont) principalement pour but d'exercer plus de pression; soit parce que l'on veut faire appel à plusieurs instances en même temps, soit parce que l'on n'a pas eu d'écoute auprès des autres instances.

1.3.4. Les services de police concernés

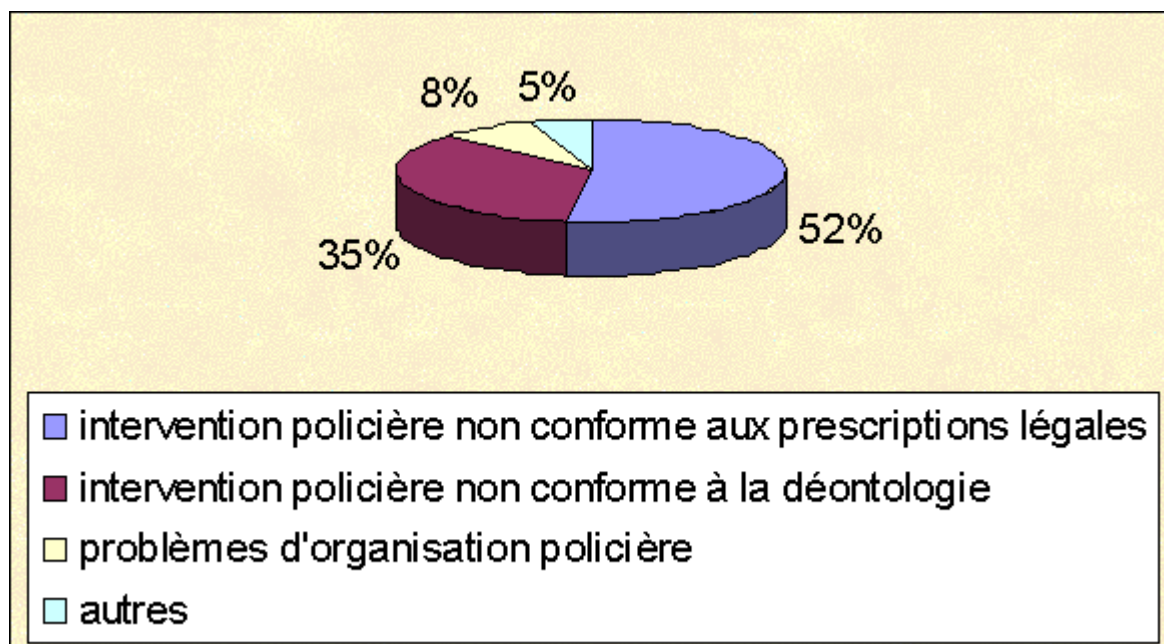


La proportion des services de police visés coïncide de façon singulière avec celle des enquêtes judiciaires, exception faite de la police judiciaire près les parquets. Plusieurs raisons expliquent pourquoi la plupart des plaintes sont dirigées contre la police communale. La police communale représente 52% des effectifs policiers (des trois services de police générale); elle est encore le plus en contact avec la population et, dans de nombreux cas, elle ne dispose pas d'un service de Contrôle interne.

La gendarmerie représente 44% des effectifs mais traite elle-même une partie des plaintes et dénonciations, soit au sein des unités, soit via l'Inspection générale ([3]).

La police judiciaire près les parquets représente 4% des effectifs; elle est peu en contact avec la population et est donc dans ce cas quelque peu sur-représentée.

1.3.5. L'objet des plaintes et dénonciations ([4])



La plupart des plaintes et dénonciations concernent donc une intervention policière jugée contraire aux prescriptions. De nombreux problèmes ont trait aux interventions brutales, aux interventions arbitraires, aux abus de pouvoir et aux refus d'acter des plaintes/dénonciations.

Au niveau de la déontologie, les plaignants ont surtout à l'esprit la neutralité de l'intervention policière, l'attitude du fonctionnaire de police et l'exemplarité de la fonction.

Les plaignants ont également à l'esprit l'organisation policière; c'est principalement l'efficacité de l'intervention policière qui est mise en question.

2. LES EXERCICES PRÉCÉDENTS (1994-1995 ET 1995-1996)

([5])

Une analyse des exercices précédents ne met pas directement en évidence des informations singulières.

Toutefois, on observe une augmentation du nombre de plaintes et dénonciations :

- q 181 en 1994-1995 ([6])
- q 212 en 1995-1996 (une augmentation de 17%) ([7])
- q 249 en 1996-1997 (une augmentation de 17,5%) ([8])

Les raisons de cette augmentation peuvent être multiples. Il est indiscutable que le citoyen s'affranchit de plus en plus et que l'institution est de mieux en mieux connue.

On observe également un glissement dans la représentativité des services de police concernés. Si le rapport police communale - gendarmerie oscillait autour de 70 - 20 au cours des exercices précédents, ce rapport est passé aujourd'hui à 60 - 30.

Il est difficile de déterminer la raison exacte de cette évolution, mais il ne fait aucun doute que le rôle plus important joué par les services de Contrôle interne n'y est pas étranger. Les services de police devraient en effet être à même de clôturer eux-mêmes et objectivement, la plupart des plaintes relatives à des interventions policières individuelles, en restant toutefois sous le contrôle du contrôle externe.

Cette tendance apparaît également dans la clôture des plaintes et dénonciations. Au cours du premier exercice 1994 - 1995, la contribution du service de Contrôle interne dans les enquêtes était à peine de 6%. Au cours de l'exercice suivant, il grimpait jusqu'à 22% pour atteindre 29% au cours de l'exercice écoulé.

Près d'un tiers des plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent P est déjà réglé par les services de Contrôle interne. De cette manière, on se dirige lentement vers une collaboration fluide entre le contrôle externe et le contrôle interne.

En ce qui concerne l'objet des plaintes et dénonciations, on observe une légère diminution des infractions aux prescriptions légales (de 56% à 52%). Par contre, on observe une augmentation du taux relatif à la déontologie (de 27% à 35%).

3. Conclusions

Eu égard au fait que chaque citoyen peut individuellement s'adresser au Comité permanent P pour déposer une plainte ou faire une dénonciation concernant l'intervention d'un ou de plusieurs des quelques 40.000 fonctionnaires de police, le nombre de plaintes et dénonciations qui arrivent au Comité permanent P est relativement peu élevé.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, les services de police traitent eux-mêmes une grande partie des plaintes et dénonciations. Toutefois, à l'exception de la gendarmerie, les autres services de police ne disposent pas de chiffres précis à ce sujet.

Il existe donc un certain "chiffre noir" que l'obligation du devoir d'information pourrait sans doute rendre visible.

Il apparaît en fin de compte qu'un peu plus de trois quarts des plaintes et des dénonciations ne mène à aucune autre suite que le classement du dossier. Ce résultat ne diverge pas de la tendance observée entre autres à la gendarmerie et dans des organisations similaires à l'étranger.

De multiples raisons expliquent ce chiffre relativement élevé.

Une plainte sur quatre ne relève pas de la compétence du Comité permanent P. Ceci ne s'explique pas uniquement par le fait que la plainte n'est pas dirigée contre un service et/ou un fonctionnaire de police, mais souvent parce que les citoyens font appel à plusieurs autorités en même temps pour l'examen d'une plainte.

Si l'une de ces autorités est une autorité judiciaire, saisie de la plainte, le Comité permanent P ne peut que constater son incompétence [9] .

Une plainte sur quatre est presque immédiatement classée sans suite parce que totalement non fondée. Le Comité permanent P semble attirer bon nombre de personnes qui ont presque tout tenté pour exprimer l'une ou l'autre insatisfaction. Il s'agit donc souvent de problèmes très vagues et très généraux qui n'ont en fait absolument rien à voir avec les objectifs prescrits par la loi. Comme tout service public à l'écoute, le Comité permanent P a également un certain nombre de "clients" qui présentent à des moments opportuns des dossiers dont le contenu est absolument vide.

Une plainte sur quatre est encore classée sans suite après qu'une enquête ait été menée, soit par le Service d'enquêtes P, soit par un service de Contrôle interne, soit par un service d'Inspection. Le fait qu'une enquête ait été menée indique déjà qu'il y avait effectivement un problème mais, dans de nombreux cas, il apparaît que le problème est une réaction à une intervention policière justifiée. Etant donné que la plupart des interventions policières ne sont pas standardisées, il arrive souvent que, par la suite, le citoyen interpelle le fonctionnaire de police sur les décisions qu'il a prises. Ceci se fait parfois par le biais d'une plainte déposée au Comité permanent P.

Dans certains cas, des indices de comportement fautif sont bien présents mais l'enquête ne permet pas de rassembler des éléments suffisants ou probants pour lui donner une suite formelle, ou il apparaît que la responsabilité est partagée entre le citoyen et le fonctionnaire de police.

Enfin, il reste un quart des plaintes auxquelles une suite formelle est réservée. Dans la plupart de ces cas, les faits revêtent un caractère pénal et sont alors communiqués au parquet. Si le problème revêt un caractère disciplinaire, l'autorité administrative en est informée. Le reste est transmis à la hiérarchie pour information avec poursuite ou non de l'affaire.

La nature des dossiers communiqués diverge peu de celle des infractions qui apparaissent dans les dossiers judiciaires et dans les rapports communiqués conformément à l'article 26.

Dans les différents services de police et principalement dans les milieux urbains, la majeure partie du travail incombe aux fonctionnaires de police affectés à la permanence, ce que l'on appelle "le service de garde".

Les conditions de travail dans ces services sont souvent difficiles, parce que les investissements y sont précisément moins importants, à quelques exceptions près.

L'encadrement de ces personnes laisse parfois à désirer et, dans de nombreux cas, l'accompagnement professionnel nécessaire à une meilleure exécution de leur tâche fait défaut. De plus, ce sont surtout les jeunes fonctionnaires de police, et donc les moins expérimentés, qui reçoivent le travail le plus astreignant et le plus complexe.

Un grand nombre de plaintes et dénonciations pourrait être évité si une attention plus soutenue était réservée à cette problématique.

[1] Contrairement aux exercices précédents, l'exercice 1996-1997 ne couvre que 11 mois (du 1er août 1996 au 30 juin 1997 inclus). Les exercices précédents couvraient 12 mois (du 1er août au 31 juillet inclus).

[2] Circulaire POL 48 concernant l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de police communale, Moniteur belge du 7 juillet 1994. Arrêté royal du 4 novembre 1987 relatif à l'Inspection générale de la gendarmerie, modifié par l'arrêté royal du 23 juin 1994, Moniteur belge du 15 juillet 1994. Arrêté royal du 30 mars 1995 créant une Inspection générale de la police judiciaire près les parquets, Moniteur belge du 28 avril 1995.

[3] En 1996, la gendarmerie a traité 297 plaintes à charge de gendarmes : 156 par l'Inspection générale; 139 par le corps même et 2 par le parquet. Les 231 dossiers examinés ont permis de constater 75 dysfonctionnements (32,5%) et 156 classements sans suite parce que non fondés (67,5%).

[4] La qualification des plaintes et dénonciations se fait avant leur traitement. Il n'a donc pas été tenu compte du bien-fondé de la plainte ou d'une éventuelle requalification.

[5] Contrairement à l'exercice 1996-1997 dont on vient de parler, les exercices précédents couvraient douze mois.

[6] Le rapport annuel 1995 relève un total de 197 plaintes et dénonciations traitées. Huit plaintes sont cependant devenues des enquêtes de contrôle, huit plaintes se sont avérées ne pas être des plaintes et quatre plaintes ont été jointes à d'autres dossiers. Ceci ramène donc à 181 le nombre réel de plaintes et dénonciations pour 1994-1995.

[7] Le rapport annuel 1996 relève un total de 221 plaintes et dénonciations traitées. Neuf plaintes se sont avérées ne pas être des plaintes, une plainte a été jointe à un autre dossier. Ceci ramène donc à 212 le nombre réel de plaintes et dénonciations pour 1995-1996.

[8] Pour l'exercice écoulé (onze mois), seules les plaintes et dénonciations réelles ont été retenues, sous réserve des plaintes et dénonciations qui font encore l'objet d'une enquête.

[9] A l'avenir, le Comité permanent P souhaite examiner dans quelle mesure les informations contenues dans de tels dossiers ne peuvent être autrement et mieux utilisées.

 **Chapitre II :**
**Les enquêtes judiciaires et les informations traitées par le Service
d'enquêtes P**

1. Les jugements et arrêts concernant les crimes et délits commis par les membres des services de police

Sur la base de l'article 14 de la loi, les procureurs généraux et l'auditeur général sont supposés transmettre d'office au président du Comité permanent P une copie des jugements et arrêts concernant les crimes ou délits commis par les membres des services de police.

L'objectif principal de cette communication est de garantir que le Comité permanent P soit informé et reste informé des problèmes qui se posent au sein des services de police afin qu'il puisse en tenir compte dans l'exercice de sa mission.

Compte tenu du caractère judiciaire de ces informations, le Comité permanent P les met à la disposition du Service d'enquêtes P.

L'intérêt que présentent ces informations est important. Il s'agit en effet de faits jugés par une juridiction de fond et dont le caractère délictueux est absolument incontestable.

De plus, ces informations devraient permettre de vérifier dans quelle mesure il existe un lien logique entre les informations et instructions judiciaires d'une part et les poursuites et condamnations d'autre part.

Ce n'est hélas, tout comme pour l'application de l'article 26, pas le cas.

En effet, il semble que seuls deux parquets généraux ont donné suite à l'obligation prescrite par l'article 14 de la loi; en l'occurrence Antwerpen et Gent.

Les autres, en l'occurrence Bruxelles, Mons et Liège, ne le font pas ou s'abstiennent de confirmer qu'il n'y a pas d'information...

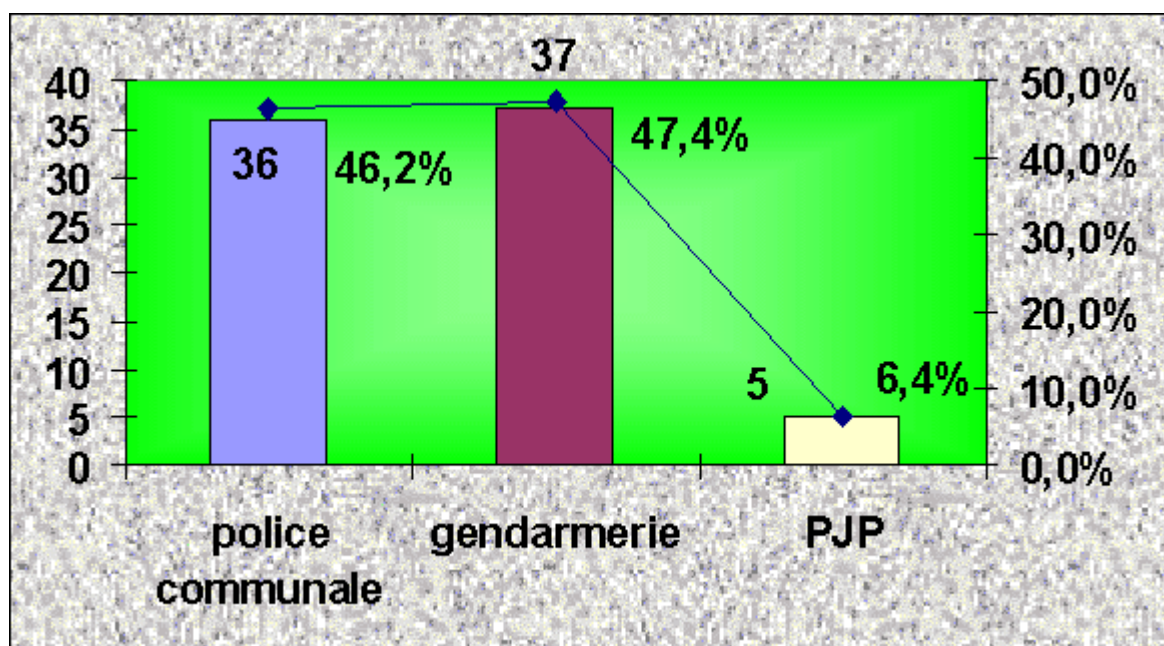
Dans ces circonstances, l'analyse des données est donc limitée et n'est pas représentative pour l'ensemble des services de police.

Dès lors, il est inutile de discuter des données par exercice annuel étant donné qu'elles seraient insignifiantes d'un point de vue quantitatif. Les données sont donc regroupées sur les trois exercices écoulés par analogie avec les analyses précédentes ([\[1\]](#)).

Nombre de jugements et d'arrêts

Depuis 1994, les autorités judiciaires de Antwerpen et Gent ont communiqué au total 78 jugements et arrêts ([2]).

1.1.1. Services de police concernés



Contrairement aux résultats relatifs aux enquêtes judiciaires et à l'application de l'article 26, on constate ici un équilibre entre les deux grands services de police générale et la part occupée par le troisième service de police est ramenée à une proportion normale.

Ceci confirme la présomption selon laquelle les proportions constatées auparavant ne reflètent pas la réalité.

Le rapport entre le nombre de jugements et arrêts et l'effectif policier qui ressort à ces deux Cours d'appel témoigne de ce que le nombre de fonctionnaires de police condamnés est très peu élevé.

Pour la police communale, cela représente 0,4% des effectifs; pour la gendarmerie 0,8% des effectifs et pour la police judiciaire près les parquets 0,9% des effectifs.

1.1.2. Les motifs de condamnation

Les septante-huit jugements et arrêts concernent un grand nombre de faits qui sont ou non liés entre eux.

L'image diffère plutôt radicalement des données commentées plus haut.

Les infractions de roulage sont ici les plus fréquentes et représentent trois quarts des condamnations :

conduite en état d'ivresse;

infractions au code de la route;

délit de fuite;

coups et blessures involontaires et homicide involontaire

Sur la base des dossiers judiciaires et des rapports transmis conformément à l'article 26, les infractions qui apparaissent le plus souvent, en l'occurrence les coups et blessures volontaires, les menaces et les actes arbitraires, ne représentent cependant que 8% des condamnations.

Sur la liste des condamnations, figurent encore : le détournement, la détention de stupéfiants, le faux en écritures, l'abus de confiance, l'attentat à la pudeur, l'escroquerie et la corruption.

La lecture de ces données doit cependant se faire en tenant compte du fait que seules deux juridictions ont communiqué ces données et qu'elles ne portent donc que sur 42% des effectifs policiers.

2. Conclusions

Sans porter préjudice au respect du principe de la présomption d'innocence des fonctionnaires de police mis en cause dans des dossiers judiciaires, il convient de constater que les infractions qui ont été mises à leur charge au cours de l'exercice écoulé, sont identiques, dans les grandes lignes, à celles qui ont été constatées au cours des exercices précédents.

Par manque de données suffisantes sur l'ensemble du comportement délinquant policier, celles-ci ne peuvent être analysées plus en détails.

Par contre, l'analyse des jugements et arrêts donne, en tous cas en ce qui concerne les deux juridictions, une image de la nature du comportement délinquant policier sanctionné où la consommation d'alcool occupe une place importante.

2.1. Les enquêtes judiciaires

2.1.1. Enquêtes confiées par les autorités judiciaires

Un certain nombre de missions ne peuvent être traitées que par un service de contrôle externe parce qu'elles concernent des fonctionnaires de police appartenant à des corps de police différents ou parce qu'elles trouvent leur origine dans les conflits internes au sein d'un corps de police.

D'autres missions s'inspirent du souci qu'ont les magistrats de mener une enquête en toute objectivité et en toute neutralité, soit en raison de la gravité des faits, soit en raison de la personne, du grade ou de la fonction des fonctionnaires de police concernés.

D'autres missions concernent encore des faits inhérents à un corps de police dans son ensemble.

Mais conjointement aux missions décrites ci-dessus, il en existe d'autres qui n'ont que peu d'intérêt pour un service de contrôle externe mais qui occupent tout autant son potentiel humain limité.

Nombreux dossiers, traités initialement mais insuffisamment par divers services de police.

Nombreux dossiers qui - vu leur contenu - peuvent aisément être traités par les services de Contrôle interne (faits individuels de fonctionnaires de police à l'encontre de citoyens).

Dossiers dont la nature est davantage déontologique que pénale.

Dossiers qui relèvent davantage de la compétence de la hiérarchie, ou l'autorité administrative, mais que l'on oriente vers le pouvoir judiciaire parce que l'on ne veut probablement pas assumer ses responsabilités.

Viennent ensuite les enquêtes de grande envergure qui demandent un investissement énorme en ressources humaines et matérielles, mais qui ne répondent pas toujours aux objectifs de l'article 1er de la loi.

A l'occasion de l'évaluation des Comités permanents de contrôle, la Commission s'est prononcée comme suit :

"Ces données font apparaître que le Comité permanent P, et plus spécialement le service d'enquêtes, travaille en grande partie pour les autorités judiciaires. En 1994, 57 % des enquêtes effectuées l'ont été sur l'ordre des autorités judiciaires; en 1995, ce pourcentage a même été de 74 %.

Confronté à cette constatation, le président du Comité P s'est référé à la conclusion du rapport annuel, qui s'énonce comme suit :

"Il convient de constater que le citoyen et les autorités judiciaires font souvent appel au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes.

C'est pourquoi, au cours de l'année d'activités précédente, le premier objectif décrit à l'article 1er de la loi organique du 18 juillet 1991, en l'occurrence la protection des droits et libertés garantis aux citoyens par la Constitution, a principalement été pris en compte.

On peut évidemment se réjouir de constater qu'entre autres les autorités judiciaires ont accordé leur confiance au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes.

Les nombreux recours des autorités judiciaires au Service d'enquêtes P ont eu pour conséquence que ce service, vu le nombre trop restreint de ses enquêteurs, a travaillé essentiellement pour les autorités judiciaires et a donc moins pu se consacrer aux enquêtes de contrôle proprement dites ou aux autres missions du Comité permanent P." ([3])

Elle poursuit,

"L'article 16, troisième alinéa, de la loi permet au procureur du Roi de recourir au Service d'enquêtes et de le charger de rechercher les infractions mises à charge de membres des services de police.

Le recours à cette disposition est excessif. Le parquet s'adresse presque automatiquement au Service d'enquêtes pour chaque enquête relative aux services de police. Bien entendu, ni le Parlement ni le Comité P n'ont un droit de regard sur ces enquêtes judiciaires (secrètes). Pour le législateur, l'utilité de ces enquêtes est donc très limitée en comparaison de leur incidence budgétaire." ([4])

2.1.2. Les enquêtes d'office

Comme tout officier de police judiciaire, les membres du Service d'enquêtes P sont tenus d'acter chaque plainte ou dénonciation et d'en dresser procès-verbal à destination des autorités judiciaires.

De nombreux citoyens s'adressent directement au Service d'enquêtes P pour déposer plainte contre des fonctionnaires de police. Quelle qu'en soit la raison, fondée ou non, il n'appartient pas aux membres du Service d'enquêtes P d'apprécier l'opportunité de cette démarche et encore moins la suite à y réserver.

Certaines de ces plaintes et dénonciations méritent une attention particulière, car elles mettent en évidence des dysfonctionnements, des abus, des comportements répréhensibles et des infractions flagrantes.

Il arrive cependant que certaines plaintes et dénonciations s'inspirent d'intentions moins honorables. Elles donnent parfois l'impression de vouloir contrecarrer la procédure et de vouloir jeter le discrédit sur des

fonctionnaires de police qui ont tout simplement fait leur travail.

Ces faits méritent également d'être examinés, parce qu'il est d'une importance capitale, tant pour le citoyen que pour les fonctionnaires de police, qu'il soit constaté que la plainte ou la dénonciation est non fondée et que la confiance, éventuellement ébranlée, soit rétablie.

2.1.3. Un aperçu de la nature des infractions

Sans porter préjudice au principe de la présomption d'innocence et au droit qu'a l'autorité de prendre les décisions qu'elle estime devoir prendre, les dossiers traités permettent de tirer quelques conclusions.

Le contenu des dossiers traités démontre à tous égards le manque flagrant de professionnalisme; un respect très relatif des droits et des libertés du citoyen; un manque de respect des directives et des procédures ainsi qu'une attitude nonchalante et impertinente à l'égard des principes de la loi sur la fonction de police.

Les manquements fondamentaux qui peuvent être imputés aux fonctionnaires de police concernés sont les suivants :

le recours excessif à la violence, souvent causé par une intervention mal préparée ou qui commence par une attitude provocante et impertinente;

l'exécution très arbitraire des perquisitions;

les principes du secret professionnel comptent peu, voire pas du tout, pour certains fonctionnaires de police;

les faux en écritures lors de la rédaction de documents officiels;

la prise de décision arbitraire lors d'une privation de liberté;

le manque de neutralité de certains fonctionnaires de police dans leurs rapports avec des organisations privées dans l'espoir d'en tirer profit.

En ce qui concerne le racisme et la xénophobie, les chiffres ne sont pas suffisamment significatifs pour émettre un avis objectif. Néanmoins, on peut supposer que de nombreux dossiers relatifs aux coups et blessures ont un caractère raciste.

2.2. L'application de l'article 26

L'application de l'article 26 de la loi devrait permettre au Service d'enquêtes P d'avoir une bonne vision de l'ampleur et de la nature du comportement délinquant au sein des services de police.

Sur cette base, des enquêtes dirigées devraient pouvoir être exécutées et des analyses des causes de ce comportement être réalisées.

Ces informations doivent à leur tour pouvoir permettre de trouver des remèdes visant à résoudre ces dysfonctionnements structurels.

De nombreux corps de police, unités de gendarmerie et brigades de police judiciaire près les parquets n'appliquent toutefois pas la loi ou interprètent le texte à tel point qu'il est rendu inopérant.

La répartition entre les services de police concernés, établie sur base des rapports transmis n'est pas normale et ne reflète pas correctement la réalité. Il n'est pas acceptable qu'un service de police, qui se conforme aux prescriptions légales, en subisse des désagréments.

A l'avenir, il sera remédié à ce problème.

Avec la même réserve que celle émise pour les dossiers judiciaires et compte tenu de ce qui précède, on peut affirmer que les communications faites sur la base de l'article 26 de la loi confirment les manquements constatés.

2.3. Les jugements et arrêts

L'application de l'article 14 de la loi devrait permettre d'avoir une vision correcte de la délinquance sanctionnée des fonctionnaires de police.

Sur la base de ces informations, il devrait également être possible de faire une analyse de la délinquance réelle et de ses causes.

Mais tout comme pour les services de police en ce qui concerne l'article 26, ici aussi les autorités judiciaires négligent leurs obligations. Seules deux Cours d'appel transmettent au Comité permanent P les jugements et arrêts.

Pourtant ces informations restreintes sont très pertinentes, non seulement en ce qui concerne la relation entre les services de police, mais également et surtout en ce qui concerne les infractions qui sont sanctionnées.

Il apparaît en effet que la grande quantité de dossiers judiciaires ouverts à charge de fonctionnaires de police du chef de coups et blessures, actes arbitraires, menaces, et cetera n'aboutissent jamais au tribunal.

Pour pouvoir examiner cette question, il faudrait pouvoir se pencher sur la politique de classement sans suite du Ministère Public. Mais cette question ne rentre pas du tout dans la compétence du Comité permanent P.

Les trois quarts des infractions sanctionnées concernent le roulage : il semble que la plus grande partie de ces faits soient commis en dehors de l'exercice de la fonction. Dès lors, la conclusion que l'on peut tirer est de nature déontologique, à savoir que les fonctionnaires de police concernés ne se soucient pas beaucoup de la dignité de la fonction et de l'exigence d'exemplarité de celle-ci.

Il convient également de se demander dans quelle mesure ces condamnations sont suivies d'une procédure disciplinaire

[1] On se réfère à l'année au cours de laquelle la décision a été prise.

[2] Les jugements et arrêts communiqués constituent des décisions définitives qui ne sont plus susceptibles d'être réformées.

[3] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, Chambre et Sénat, o.c., 6-7.

[4] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, Chambre et Sénat, o.c., 28.

 **Chapitre III:**
Les enquêtes de contrôle

Ière partie : Considérations générales

Le Comité permanent P examine la méthode de travail des services de police afin de vérifier dans quelle mesure les droits et libertés individuels des citoyens ne sont pas mis en danger et/ou l'efficacité et la coordination du fonctionnement des services de police présentent des dysfonctionnements.

Le Comité permanent P peut procéder d'initiative à cette vérification, mais il peut également être saisi d'une demande émanant de la Chambre ou du Sénat, des ministres du gouvernement fédéral et de toute autre autorité compétente précisée à l'article 7 de la loi organique.

Chaque fois que le Comité permanent P a fait exécuter une enquête, soit d'initiative, soit sur demande, il transmet un rapport de cette enquête au ministre compétent, à l'autorité compétente et au Parlement.

Ces rapports doivent permettre aux autorités de prendre les mesures nécessaires et de développer des initiatives politiques visant à remédier à d'éventuels manquements.

Depuis mai 1994, date de son entrée effective en fonction, le Comité permanent P a commencé trente-trois (33) enquêtes de contrôle.

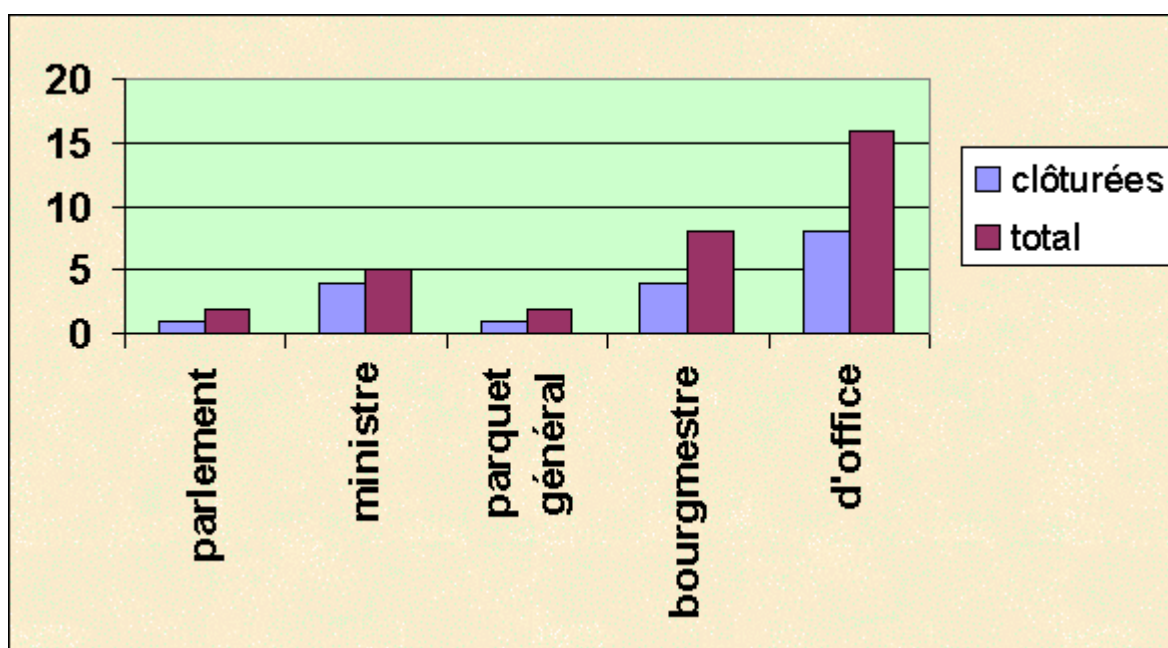
Près de la moitié d'entre elles ont été ouvertes d'initiative; soit après la transmission d'informations par le Service d'enquêtes P; soit après le recueil d'informations contenues dans des plaintes et dénonciations et parfois suite à des articles parus dans la presse.

A huit (8) reprises, des bourgmestres ont demandé l'ouverture d'une enquête de contrôle relative à leur corps de police.

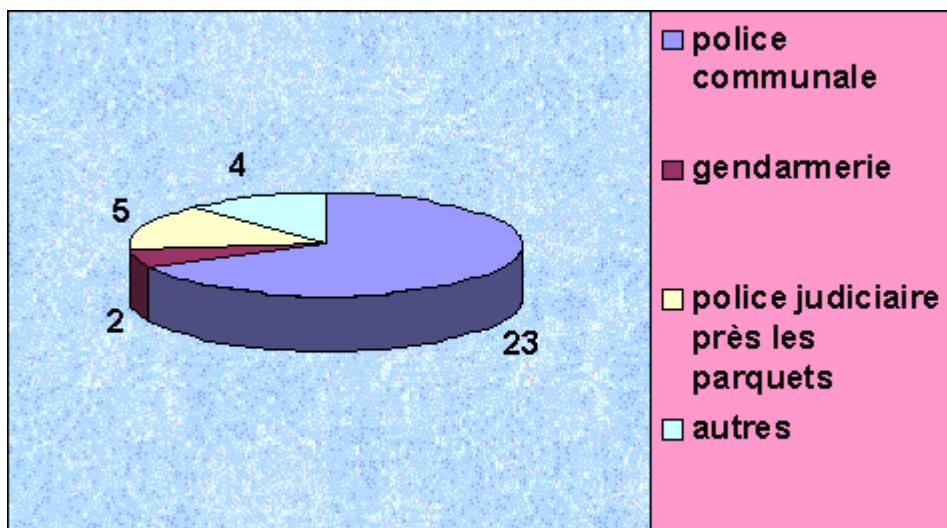
Deux enquêtes de contrôle ont été ouvertes à la demande du Ministre de l'Intérieur, deux à la demande du Ministre de la Justice et une enquête de contrôle à la demande du Ministre de la Fonction publique.

Le parquet général de Mons a fait procéder à la radioscopie de deux brigades de police judiciaire près les parquets.

Enfin, le Parlement a chargé le Comité permanent P à deux reprises d'enquêter sur des dossiers délicats qui concernaient plus d'un service de police.

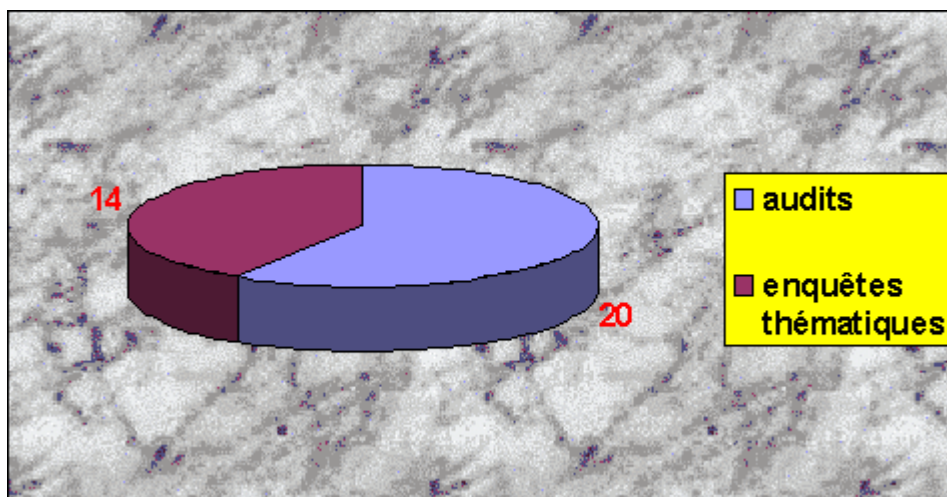


La plupart des enquêtes de contrôle concernent la police communale. Il va de soi que la demande des bourgmestres et le fait que peu de corps de police sont en mesure de contrôler leur propre fonctionnement jouent ici un rôle [1].



Plus de la moitié des enquêtes de contrôle sont des Audits@; radioscopies de l'organisation et du fonctionnement d'un corps de police dont l'objectif principal est de formuler des recommandations qui doivent renforcer l'efficacité du corps [2].

Les autres enquêtes sont des enquêtes thématiques au sein de corps de police. Leur objectif est la vérification d'une demande ou d'un problème bien précis, ou le contrôle de l'exécution d'une politique bien définie.



Dix-sept enquêtes de contrôle ont été définitivement clôturées et le rapport a été transmis aux autorités compétentes et au Parlement.

Huit enquêtes sont encore en cours étant donné que les recommandations contiennent des changements structurels qui ne peuvent être réalisés dans l'immédiat.

Certaines enquêtes de contrôle ont été suspendues ou retardées en cours d'exécution. Les ressources humaines restreintes dont dispose le Service d'enquêtes P contraignent le Comité permanent P à privilégier certaines enquêtes au détriment d'autres [3].

Toutes les enquêtes de contrôle clôturées sont reproduites ci-après sous forme de synthèse.

Etant donné que les enquêtes en cours n'ont pas encore fait l'objet d'une discussion au sein du Comité permanent P, celui-ci se limite à décrire l'enquête et, lorsque cela est possible, à décrire son état d'avancement.

IIème partie : Les enquêtes de contrôle clôturées

Enquête de contrôle n° 1472/94 relative au fonctionnement du corps de police de Wemmel

1. Motif de l'enquête

Le 18 mai 1994, le Comité permanent P reçoit un dossier concernant la situation du corps de police. Le dossier fait état de deux problèmes fondamentaux :

- q la situation réelle du corps de police rendant impossible un fonctionnement normal;
- q un conflit entre l'autorité et la direction du corps de police.

2. Décision

Le 9 mai 1995, étant donné que les autorités fédérale et provinciale n'arrivent pas à trouver de solution, le Comité permanent P décide d'ouvrir d'initiative une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Mener une enquête sur le fonctionnement du corps de police en tant qu'unité du service policier de base;
- q Etudier la relation entre l'autorité et la direction.

4. Rapport final

Approuvé le 19 mars 1996 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

4.1.1. Concernant le fonctionnement policier

Les problèmes de fonctionnement du corps de police de Wemmel apparaissent à tous les niveaux.

4.1.1.1. Au niveau de la politique à suivre

Dans le corps de police, il n'est pas question de politique ou de préparation de la politique à suivre.

Il n'existe pas de vision sur le fonctionnement policier indiquant comment le corps devrait fonctionner.

Il n'y a pas de priorités et il n'y a pas non plus d'informations disponibles pouvant éventuellement servir à définir ces priorités.

Il n'y a pas de culture de concertation : tout se passe par écrit de façon autoritaire et distante.

4.1.1.2. Au niveau organisationnel

La sous-occupation réelle rend pratiquement impossible toute forme d'organisation. Dans une vision maximaliste, on essaye de garder à la disposition de la population un ou deux fonctionnaires de police pour une période déterminée. Mais même cela est un problème, essentiellement à cause d'un règlement de service trop ambitieux.

L'absence d'un cadre moyen et la collaboration passive du chef de corps ont pour conséquence que le cadre de base est replié sur lui-même et que le fonctionnement axé sur la population n'est pas encouragé.

Le fonctionnement par quartier n'existe que sur papier et est simplement axé sur l'exécution des tâches confiées par les autorités de police.

4.1.1.3. Au niveau des tâches

L'absence de description des tâches accentue encore le manque d'organisation. Les fonctionnaires de police exécutent ce qui leur incombe sans objectif précis, sans action ou projet méthodique.

Il n'y a pas de priorités ou d'objectifs, et l'activité policière est purement réactive.

Cependant il convient de souligner que les fonctionnaires de police du cadre de base font ce qu'ils peuvent raisonnablement faire, mais que le manque cruel de direction et d'organisation, de concertation interne et de responsabilisation ne leur permet pas de faire mieux.

4.1.2. Concernant les relations entre le chef de corps et le bourgmestre

La relation actuelle est contre-productive et empêche toute évolution positive.

Les nombreuses divergences de vue sur des affaires relativement banales, telles que le règlement des congés, l'emploi du temps, les indications de service, conduisent à une situation dans laquelle les intérêts personnels du bourgmestre et du chef de corps l'emportent sur les besoins que requière la sécurité de la commune.

Il n'y pas de communication normale, pas de confiance, pas de compréhension des droits et devoirs mutuels.

4.2. Principales recommandations

4.2.1. Concernant le fonctionnement policier

Comme pour les conclusions relatives au fonctionnement policier, les recommandations peuvent être formulées à trois niveaux.

4.2.1.1. Au niveau de la politique à suivre

Il convient d'abord de s'occuper des besoins nécessaires à la sécurité et au service policier offert à la population. Sur la base de ces informations, on peut dresser un inventaire des tâches et des prestations axées sur la fonction policière de base.

Ensuite, on formule des objectifs qui doivent viser :

- q l'amélioration de la relation population/police et le renforcement du sentiment de sécurité;
- q l'amélioration des relations entre la police et l'administration politique;
- q l'optimisation des relations avec les autres services (de police) qui peuvent contribuer à ce qui précède.

Troisièmement, on dresse un plan de management qui transforme les points précédents en priorités pour le corps et dont le fil conducteur est le service policier de base.

4.2.1.2. Au niveau organisationnel

Avec l'approbation du conseil communal et à condition que l'on s'occupe en même temps du problème concernant le personnel, la direction du corps doit prévoir un plan organisationnel pour fournir, avec les moyens dont elle dispose et eu égard à la situation très spécifique qu'occupe la commune dans le paysage policier, un travail policier complet et de qualité, pour autant que cela soit possible.

Ce plan organisationnel doit tenir compte du rôle éventuel que la gendarmerie locale sera autorisée ou capable de jouer dans ce contexte.

4.2.1.3. Au niveau des tâches

Eu égard aux moyens restreints des effectifs, la polyvalence et l'assignation des tâches générales sont primordiales.

Le corps complet doit être inscrit dans le plan organisationnel dans lequel chacun assume, à son niveau, ses responsabilités et ses tâches partielles, qui sont définies par la direction du corps.

5. Suivi

Au 14 mai 1997, la situation se présente comme suit :

L'autorité fédérale a dû intervenir pour inciter les autorités administratives à faire quelque chose dans le cadre des constatations de l'enquête.

Par l'intermédiaire du gouverneur de province, tout le monde s'est accordé sur une proposition visant à résoudre les problèmes majeurs :

- q la normalisation des relations entre l'autorité et la direction du corps de police;
- q la rédaction d'un plan de sécurité comprenant d'une part un inventaire des problèmes de sécurité et d'autre part des accords de travail sur l'analyse et la répartition des tâches sur le terrain;
- q l'élaboration d'un plan de sécurité réaliste visant à remplir le cadre organique à court terme.

Lorsque ces trois points seront réalisés, la possibilité de créer une brigade de gendarmerie dans la commune sera envisagée.

Entre-temps, le corps de police reste sous-occupé et il est très difficile de mettre à exécution un plan de politique à suivre efficace.

Toutefois, un plan de sécurité aurait été présenté à la presse. Il met essentiellement l'accent sur l'utilisation de caméras vidéo. On peut cependant se demander si un tel plan permettra un rapprochement entre la police et le citoyen.

Enquête de contrôle n° 1833/94 relative à l'affectation des agents auxiliaires du corps de police de Saint-Josse-ten-Noode

1. Motif de l'enquête

Le 18 juillet 1994, le Comité permanent P reçoit un rapport du Service d'enquêtes P dont il appert qu'un problème structurel existe au sein du corps, lié à l'affectation des agents auxiliaires sur le terrain.

2. Décision

Le 6 septembre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Mener une enquête sur les activités du corps de police et plus précisément sur la participation d'agents auxiliaires à des services d'intervention et de "quartier", la description de leurs missions et leur mode d'affectation.

4. Rapport final

Approuvé le 20 juin 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Certains agents auxiliaires sont affectés aux services d'intervention où ils exécutent des missions dépassant leurs compétences.

L'équipement des agents auxiliaires (tenue, armes et autre matériel) n'est pas conforme aux prescriptions.

Plus de la moitié des agents auxiliaires n'est pas en ordre avec les dispositions statutaires.

Le contingent d'agents auxiliaires du corps dépasse la norme de 85%.

4.2. Principales recommandations

Régler la situation statutaire des agents auxiliaires qui ne sont pas en règle; dans l'attente de cette régularisation, leur confier un travail adapté.

Limiter aux missions légales l'affectation des membres du personnel en règle.

Adapter l'équipement des agents auxiliaires aux prescriptions.

Soumettre à l'autorité de tutelle l'effectif du contingent d'agents auxiliaires.

5. Suivi

Au 25 avril 1997, la situation se présente comme suit :

L'adaptation aux exigences statutaires est en voie d'exécution.

Les missions confiées aux agents auxiliaires se limitent aux tâches prévues par règlement.

L'équipement est adapté.

Un nouveau cadre organique répondant mieux à la norme prescrite a été soumis à l'autorité de tutelle.

Enquête de contrôle n° 1834/94 relative à la coordination entre divers corps de police dans le cadre de la politique en matière de prostitution à Bruxelles, Schaerbeek et Saint-Josse-Ten-Noode

1. Motif de l'enquête

Au cours de l'été 1994, la presse dévoile des problèmes de coordination entre les corps de police de Bruxelles, Schaerbeek et Saint-Josse-Ten-Noode dans le cadre de l'exécution de la politique de lutte contre la prostitution.

2. Décision

Le 6 septembre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir d'initiative une enquête de contrôle.

3. Mission

- ¶ Rassembler toutes les informations relatives au contrôle de la prostitution sur la voie publique dans la région concernée.
- ¶ Etudier le rôle des corps de police concernés et des autres corps de police générale.

4. Rapport final

Approuvé le 17 octobre 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Le problème de coordination mène à une lutte territoriale entre les prostituées. Ni les autorités judiciaires, ni les autorités administratives ne parviennent à trouver une solution.

L'Office des étrangers du Ministère de l'Intérieur renforce la problématique en ne répondant pas aux actions des services de police.

4.2. Principales recommandations

Etablir un accord de coopération avec les corps de police concernés.

Arriver, via la concertation pentagonale, à une approche coordonnée de la politique, de son exécution et de son suivi.

Planifier les actions répressives en concertation avec l'Office des étrangers.

5. Suivi

Au 1er juin 1997, la situation se présente comme suit :

La concertation pentagonale traite la problématique mais ne donne pas de solution satisfaisante.

Il n'existe aucun accord entre les services de police sur la finalité de la lutte contre la prostitution.

Les autorités judiciaires ne poursuivent pas.

Aujourd'hui, les corps de police concernés mènent des actions coordonnées par les autorités administratives en vue du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la santé publiques.

Enquête de contrôle n° 2081/94 relative au fonctionnement du corps de police de Machelen

1. Motif de l'enquête

Le 14 septembre 1994, le Comité permanent P traite une plainte relative au service déficient fourni par le corps de police.

L'examen de la plainte établit non seulement la carence du corps de police mais contient également des indications relatives à de graves dysfonctionnements.

2. Décision

Le 25 octobre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir d'initiative une enquête de contrôle.

3. Mission

q Examiner le fonctionnement du corps de police en tant qu'unité autonome disposant d'une permanence de 24 heures sur 24.

q Etudier les possibilités de collaboration avec d'autres corps, entendez d'autres services.

4. Rapport final

Approuvé le 20 avril 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Sur la base de l'organisation existante, le corps de police n'est pas en mesure de fournir un service policier de base et il ne parvient pas, et ce dans pratiquement tous les domaines, à répondre aux besoins de la population.

Certaines composantes essentielles du service policier de base ne sont pas abordées : la surveillance préventive, le contact avec la population, la discussion et la solution de problèmes locaux, la lutte contre la criminalité locale.

4.2. Principales recommandations

Prendre les mesures immédiates pour faire face à la sous-occupation.

Chercher des partenaires pour un accord de coopération.

5. Suivi

Au 15 avril 1997, la situation se présente comme suit :

5.1. Au niveau des ressources humaines et matérielles

Un élargissement du cadre de 3 unités au-dessus de la norme minimale et une occupation du cadre de 92%.

L'informatisation du fonctionnement, entre autres par le biais de l'installation du réseau Projet Informatique Police et de la connexion à POLIS.

Le remplacement complet du mobilier et le remplacement partiel de l'équipement et du parc automobile.

5.2. Au niveau de la coopération

Le corps de police fait partie d'une zone interpolice avec deux autres corps.

La coopération permet de remplir toutes les composantes du service policier de base sur le territoire de la zone.

Enquête de contrôle n° 3041/94 relative à la violation éventuelle des articles 16, 2ème alinéa, et 40, 2ème alinéa, de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements

[4]

1. Motif de l'enquête

Le 26 septembre 1994, le Comité permanent P apprend que la hiérarchie d'un fonctionnaire de police de la 23ème brigade de la police judiciaire près les parquets a suspendu celui-ci parce qu'il avait eu recours à des dispositions légales.

2. Décision

Le 28 septembre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Examiner les faits.
- q Vérifier de quelle manière le service de police concerné agit lorsqu'un membre du service applique les articles 16 et 40 de la loi organique du 18 juillet 1991.

4. Rapport final

Approuvé le 10 janvier 1995 par le Comité permanent P [5] .

4.1. Conclusions

Les faits sont établis. Un fonctionnaire de police de la 23ème brigade de la police judiciaire près les parquets, qui a fait une dénonciation auprès du Comité permanent R sur d'éventuels dysfonctionnements au sein du Service général de renseignements, a été dénoncé auprès de sa hiérarchie, ce qui a entraîné sa suspension.

L'enquête a démontré que les droits du dénonciateur ont entre autres été violés par les méthodes de la Brigade nationale de la police judiciaire près les parquets.

Dès le début de sa dénonciation auprès du Service d'enquêtes du Comité permanent R, le dénonciateur n'a pas eu l'occasion de recourir à l'anonymat.

La dénonciation n'a pas non plus fait l'objet, dès le début, d'un procès-verbal.

Au contraire, l'identité du dénonciateur et les motifs de la dénonciation ont été immédiatement communiqués à une personne étrangère au Comité permanent R; cela a entraîné une mesure préjudiciable au dénonciateur et, à l'avenir, d'autres mesures préjudiciables pourraient encore suivre.

L'enquête a également permis de démontrer le fonctionnement inefficace des services de police concernés par rapport à l'application de la loi du 18 juillet 1991.

Plutôt que de coopérer avec le Comité permanent P, le responsable de la Brigade nationale a essayé d'empêcher ou de compliquer l'enquête.

L'attitude des dirigeants des deux services de police fait penser à une mauvaise habitude assez fréquente, qui consiste à régler "hors procédure" de tels problèmes lorsqu'ils se présentent.

Il est inadmissible que les manquements constatés soient la conséquence d'une connaissance mauvaise ou déficiente des prescriptions dont question. Tant la publicité donnée à cette réglementation que la fonction occupée par les fonctionnaires de police concernés s'opposent à une telle considération.

Il appartient aux autorités responsables dont relèvent les services concernés de prendre les mesures qu'elles estiment appropriées pour garantir que ces services adoptent des méthodes de travail meilleures

et correctes.

Le Comité permanent P a prié ces autorités de l'informer des mesures prises.

Les infractions individuelles ont fait l'objet d'un rapport destiné aux autorités judiciaires.

5. Suivi

Il n'apparaît pas clairement quelle suite les autorités ont réservée à ce rapport.

Enquête de contrôle n° 3320/94 relative au fonctionnement du corps de police de Verviers

1. Motif de l'enquête

Le 26 octobre 1994, le Comité permanent P reçoit une demande du Ministre de l'Intérieur visant à l'ouverture d'une enquête concernant la présence d'activistes d'extrême droite au sein du corps de police de Verviers.

2. Décision

Le 8 novembre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Prendre connaissance d'un reportage télévisé du 25 septembre 1994 qui est à l'origine de la demande.
- q Examiner si, au sein du corps de police, des membres de ce corps s'adonnent à des activités politiques d'extrême droite.
- q Prendre connaissance de l'enquête judiciaire.

4. Rapport final

Approuvé le 19 janvier 1996 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Dans le corps de police, on retrouve en effet certains fonctionnaires de police qui expriment des sympathies d'extrême droite. Sur les cent sept (107) membres du corps, six (6) sont des sympathisants de mouvements d'extrême droite.

Aucune preuve ne permet d'établir la présence d'un activisme d'extrême droite au sein de la police de Verviers.

Eu égard aux éléments du dossier, on peut dire que la situation dépeinte par la R.T.B.F. manque pour le moins d'objectivité.

Le statut disciplinaire en vigueur pour la police communale ne traite pas le problème des activités politiques de manière spécifique, ce qui laisse la porte ouverte à l'interprétation.

4.2. Recommandations

Afin d'avoir une approche globale et uniforme de la problématique en rapport avec l'expression des opinions politiques des membres des services de police, il serait particulièrement utile d'envisager la rédaction d'un statut disciplinaire applicable à tous les services de police et dans lequel seraient entre autres réglementées les activités politiques des membres des services de police. Cela aurait l'avantage de placer les membres des différents corps de police devant les mêmes droits et devoirs.

En attendant la rédaction de ce statut, une adaptation de l'article 216 de la nouvelle loi communale pourrait être envisagée, en y reprenant le texte de l'article 24/9 de la loi du 27 décembre 1973 modifiée par la loi du 24 juillet 1991 relative au statut du personnel du cadre actif et opérationnel de la gendarmerie.

5. Suivi

Suite au reportage télévisé "La Vesdre brune" les mesures suivantes ont été prises :

- q un fonctionnaire de police a fait l'objet d'un blâme et un autre a été rétrogradé.
- q Toutes traces visibles de sympathies d'extrême droite ont été retirées et les locaux sont en voie de réhabilitation.

Enquête de contrôle n° 3472-3683/94 relative au fonctionnement du corps de police de Saint-Gilles

1. Motif de l'enquête

Fin 1994, le Comité permanent P reçoit plus ou moins 5 dénonciations anonymes relatives à des dysfonctionnements au sein du corps de police.

Les informations sont suffisamment concrètes pour être examinées.

2. Décision

Le 16 janvier 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Sur la base du contenu des dénonciations anonymes, l'enquête est axée sur :

- α la manière dont le corps est dirigé;
- α l'organisation de l'instruction au tir;
- α l'organisation et l'affectation des agents auxiliaires sur le terrain.

4. Rapport final

Approuvé le 20 juin 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Depuis la mise à la retraite du chef de corps (le 1er décembre 1994), le chef de corps suppléant dirige le corps de façon relativement rigoureuse. Apparemment, cela ne plaît pas à tout le monde, ce qui entraîne un certain nombre de plaintes et dénonciations anonymes.

Toutefois, l'enquête démontre qu'il n'y a pas lieu de remettre en question la direction du corps de police et que la politique rigoureuse ne peut en rien être considérée comme un dysfonctionnement.

Les plaintes relatives à l'instruction au tir ne sont pas fondées; l'enquête prouve d'ailleurs le contraire.

L'organisation et l'affectation d'agents auxiliaires n'a pas été étudiée séparément mais a été reprise dans l'enquête globale relative aux agents auxiliaires [6] .

Enquête de contrôle n° 3697/94 relative au fonctionnement du corps de police de Vilvoorde

1. Motif de l'enquête

Le 25 novembre 1994, le bourgmestre demande l'ouverture d'une enquête sur le fonctionnement du corps de police.

2. Décision

Le 6 décembre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Faire la radioscopie du fonctionnement opérationnel du corps de police.
- q Examiner les relations entre l'autorité et la direction.

4. Rapport final

Approuvé le 23 janvier 1996 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

4.1.1. Concernant le cadre organique

Dans les circonstances actuelles, le manque mathématique de 24% par rapport au cadre organique ne constitue pas nécessairement un problème.

Eu égard à la norme minimale de sécurité, au taux de criminalité de la commune et à la présence d'une brigade de gendarmerie et d'une section de Brigade de surveillance et de recherches, le service policier de base peut être fourni avec les effectifs actuels.

Le personnel dirigeant (officiers de police) et la compétence judiciaire et administrative, tant en première qu'en seconde ligne, font cruellement défaut.

4.1.2. Concernant le fonctionnement de la police

Les conclusions relatives au fonctionnement de la police peuvent être tirées à trois niveaux :

- q au niveau de la politique à suivre;
- q au niveau organisationnel;
- q au niveau des tâches.

Des problèmes de structure, de culture et de communication se présentent à tous les niveaux.

4.1.2.1. Au niveau de la politique à suivre

Au sein du corps de police, il n'est question ni de travail visant à préparer la politique à suivre accompagnée d'orientation et d'organisation, ni d'une description des tâches. Aucune analyse des phénomènes n'a été faite, aucune information de base pour la commune n'a été recueillie et aucune mesure des effets n'a été réalisée.

La culture du corps, axée sur le "crime-fighting" et sur la méthode réactive ne peut pas changer s'il n'existe pas de stratégie précise relative à une approche pro-active.

La communication est tout à fait insuffisante; elle n'est pas organisée et est purement occasionnelle.

4.1.2.2. Au niveau organisationnel

La conception classique de l'organisation du corps ne permet pas un fonctionnement axé sur la population. La déconcentration fait défaut vu l'absence de description de la fonction et des allocations qui y sont liées. Le fonctionnement de quartier n'existe qu'en théorie et est purement axé sur l'exécution de tâches imposées.

A ce niveau, la communication est également insuffisante, entre autres parce que les tâches du cadre moyen ne sont pas clairement définies. Les données et les informations relatives à la politique opérationnelle ne sont pas transmises ou ne sont tout simplement pas utilisées.

4.1.2.3. Au niveau des tâches

Etant donné qu'il n'existe pas de description précise des tâches, il est impossible d'atteindre une déspecialisation. La plupart des fonctionnaires de police travaillent dans le vide. Le niveau de formation est peu élevé et la formation complémentaire est insuffisante.

Par ailleurs, l'absence d'un système informatique convivial ne permet pas d'augmenter l'autonomie du cadre de base.

4.1.3. Concernant les relations entre le chef de corps et le bourgmestre

Les relations entre le chef de corps et le gestionnaire du corps sont tout simplement mauvaises.

Outre les dissensions personnelles, il apparaît clairement que ni l'un ni l'autre n'est réellement conscient de ses droits et devoirs.

L'ouverture d'esprit et la confiance indispensables entre ces deux acteurs brillent par leur absence.

Cette situation ne permet pas de résoudre un certain nombre de problèmes relatifs au fonctionnement de la police au niveau de la politique à suivre et de l'organisation.

4.2. Principales recommandations

4.2.1. Concernant le fonctionnement de la police

Comme les conclusions, les recommandations peuvent être formulées à trois niveaux.

4.2.1.1. Au niveau de la politique à suivre

Il convient d'inventorier les tâches et les prestations axées sur la fonction policière de base, tant interne (le corps définit lui-même sa charge de travail) qu'externe (en interrogeant la population).

Il convient de développer un "missions statement" répondant à un certain nombre d'objectifs importants :

- q l'amélioration des relations entre la population et la police et l'amélioration du suivi des besoins de la population;
- q l'amélioration des relations entre la police et l'autorité communale et la sensibilisation des responsables politiques à la problématique de sécurité au bénéfice d'une approche pro-active des problèmes;
- q l'amélioration des relations entre la police et les autres services importants pour la sécurité de la population (ex.: la cellule de prévention, le service social, et cetera)

4.2.1.2. Au niveau organisationnel

Le corps de police pourra mieux fonctionner si la structure organisationnelle :

- q décentralise;
- q réalise un travail axé sur la qualité;
- q optimise le service policier;
- q communique.

L'orientation vers un fonctionnement pro-actif basé sur le service policier de base est possible si l'on instaure progressivement et graduellement un premier fonctionnement de quartier.

4.2.1.3. Au niveau des tâches

La spécialisation du corps en différents services ne favorise pas les contacts et la fonction policière se présente à la population de façon fragmentée.

La polyvalence et la répartition générale des tâches méritent d'être prioritaires. La présence visible tout comme l'accessibilité doivent être renforcées.

Comme pour le niveau organisationnel, il convient de travailler progressivement et graduellement :

- q à la formation et au recyclage du personnel;
- q à la création de canaux de communication, par le biais de briefings, de discussions de groupe, et cetera;

q à la création d'un système informatique convivial favorisant l'autonomie du personnel

4.2.2. *Concernant les relations entre le chef de corps et le bourgmestre*

Les relations entre le chef de corps et le bourgmestre sont dominées d'une part par les dispositions légales en la matière et par les principes de déontologie d'autre part.

Outre les dissensions personnelles entre ces deux personnes, il est clair que ni l'une ni l'autre n'est pleinement consciente de ses droits et devoirs mutuels et des dispositions et principes susmentionnés.

Il convient donc de rappeler et d'appliquer ces dispositions et ces principes.

Il faudrait ensuite conclure une sorte d' "accord" qui, dès la normalisation des relations, deviendrait peu à peu naturel et donc superflu.

5. Suivi

Au 12 mai 1997, la situation se présente comme suit :

q L'application des recommandations est reprise dans un plan global de réforme du corps de police.

q Toutefois, les autorités locales préfèrent d'abord délimiter la zone interpolice pour ensuite tenir compte des résultats de l'enquête.

q La ville a mis un nouveau commissariat de police à la disposition du corps.

En juin 1997, le corps de police a connu une période d'agitation sociale due à des problèmes financiers. Ces troubles ne sont pas de nature à accélérer l'application de ces recommandations.

Enquête de contrôle n° 3048/95 relative au fonctionnement du corps de police de Watermael-Boisfort

1. Motif de l'enquête

Le 13 février 1995, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre le priant d'intervenir dans de sérieux problèmes de fonctionnement que connaît le corps de police.

2. Décision

Le 21 février 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Mener une enquête sur l'organisation du corps de police; les conditions de travail, la communication interne et externe et l'influence des syndicats sur le fonctionnement quotidien du corps.

4. Rapport final

Approuvé le 4 juillet 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Conclusions

4.1.1. Analyse des points forts et des points faibles

La situation concrète au sein du corps de police de Watermael-Boisfort présente un certain nombre de points faibles et de points forts.

4.1.1.1. Les points forts

Les points forts du corps se retrouvent surtout dans des éléments statiques et statutaires; tels que la commune dans laquelle on travaille, les effectifs qui sont à un niveau relativement bien rempli et la rémunération financière du personnel qui touche toutes les indemnités.

4.1.1.2. Les points faibles

Les points faibles sont très divers et varient dans leur contenu. Les plus importants sont ici brièvement énumérés.

Avant tout, il y avait l'attitude des autorités administratives qui faisaient peu preuve d'engagement; au fil des années, ceci a eu de graves conséquences sur l'infrastructure, la discipline et l'équipement.

On peut espérer une autre attitude de la part de la nouvelle administration, en place depuis le début de l'année 1995.

Deuxièmement, mais non moins important, le manque de management au sein du corps.

Les relations entre les services hiérarchiques sont franchement mauvaises; il n'y a aucune confiance, aucune ouverture d'esprit et aucun respect.

Il n'y a pas de gestion du personnel, ni au niveau de l'analyse de fonction, ni au niveau de l'évaluation et de l'appréciation, ni au niveau de la délégation et de la responsabilité.

Troisièmement, on note que le(s) syndicat(s), qui ne joue(nt) plus son (leur) rôle de défense des intérêts du personnel, mais qui agit (agissent) simplement contre la direction du corps pour le compte de certains officiers, occupe(nt) une place trop importante. Le rôle du (des) syndicat(s) est d'ailleurs mis en question à tous les niveaux du corps.

Quatrièmement, il n'existe aucune vision sur l'avenir du corps et aucune politique à suivre. Le corps manque d'une information de base sur la criminalité dans la commune; il n'y a ni analyse des phénomènes, ni évaluation des conséquences.

Cinquièmement, mais tout aussi important, la plupart des fonctionnaires de police connaissent un

problème général dans leur attitude : ils méconnaissent les principes élémentaires de déontologie. Ce problème commence au sommet et s'infiltré à la base.

4.1.2. Les causes du malaise

En se basant sur les données obtenues par l'analyse des points forts et des points faibles du corps et sur l'enquête et les interviews du personnel policier, il n'est pas difficile d'aligner les causes principales du malaise.

- q Le corps de police manque manifestement de communication externe et interne.
- q L'organisation générale est mauvaise et s'accompagne d'un manque de management dans tous les domaines.
- q La discipline fait défaut tant au niveau de l'application que du contrôle.

4.2. Recommandations

Sans préjudice de la réaction des autorités administratives, et compte tenu des directives qui seront émises par les autorités régionales quant aux zones de police et aux accords de coopération avec les autres corps et/ou services, le Comité permanent P propose en tous cas d'aller au devant de certaines nécessités fondamentales.

La réalisation concrète de chacune de ces nécessités fondamentales devra alors se dérouler en concertation et collaboration avec les autorités administratives et le corps de police.

4.2.1. Réorganiser

Sur la base de l'enquête, une réorganisation globale du corps de police s'impose. Cette réorganisation doit se faire dans l'esprit d'une organisation policière moderne, en étant proche du citoyen et en tenant compte des nécessités de la population locale.

Le modèle de "Community-policing" semble être ici la meilleure solution.

La condition sine qua non à une réorganisation en profondeur est une étude de la problématique locale de sécurité menée de manière scientifique réfléchie.

Les lignes de force de la réorganisation des structures sont :

- q la réduction du nombre de personnes attachées à la direction;
- q la création de sections autonomes décentralisées;
- q la répartition en quartiers;
- q le service de permanence.

4.2.2. Responsabiliser

La hiérarchie verticale doit être en grande partie rompue et doit se répartir sur la nouvelle structure en confiant aux officiers et aux gradués du corps la responsabilité qui leur incombe.

Il convient d'adopter le principe de la délégation en donnant une responsabilité à chacun mais en maintenant la responsabilité finale graduelle.

Tous les niveaux du corps doivent être intégrés dans un ensemble de compétences, dans lequel doit s'appliquer le principe de l'égalité entre les compétences et les responsabilités.

Tous les fonctionnaires de police doivent faire l'objet d'une évaluation annuelle qui sera prise en considération pour l'avenir de leur carrière.

4.2.3. Une nouvelle dynamique

Le rôle des membres de la direction sera de créer une nouvelle dynamique basée sur la coopération, l'utilisation maximale des compétences et la participation à la gestion du corps. Des réunions organisées régulièrement entre le personnel et les officiers, tant au sein du service qu'entre les services, doivent créer une ouverture d'esprit qui rétablira en même temps la confiance.

Un système de mobilité doit permettre au personnel de fonctionner dans les différents services.

4.2.4. Motiver

Tous les membres du personnel doivent se voir offrir la possibilité de s'exprimer sur la réorganisation et de participer à son développement.

La formation permanente doit être instaurée par le biais d'un système de facilités, mais uniquement dans l'intérêt du service.

Le corps de police doit s'identifier à la communauté dans laquelle il travaille et où les tâches sont subordonnées aux objectifs, et non l'inverse.

Si le personnel réalise qu'il travaille pour atteindre un objectif, la motivation sera automatiquement renforcée.

5. Suivi

Au 1er juin 1997, la situation se présente comme suit :

5.1. Au niveau de l'organisation

Réorganisation du corps en un modèle de travail par "quartiers" et intervention avec répartition équitable des moyens.

Création de certains services autonomes (section jeunesse, section judiciaire, Contrôle interne, formation permanente et continuée, section roulage)

5.2. Au niveau des ressources humaines et matérielles

Elargissement du cadre de 10% avec une structure adaptée.

Programme de formation développé et égal pour le personnel.

Achat d'un réseau informatique performant.

Décision du conseil communal de construire un nouveau commissariat de police avec un gain d'espace de 33%.

5.3. Au niveau de la coopération

Accord de coopération avec la brigade de gendarmerie et un corps de police voisin, ce qui permet d'aborder les problèmes au niveau supra local.

5.4. Au niveau de la mentalité

La responsabilisation semble porter ses fruits; les situations qui ont donné lieu à l'enquête font partie du passé. Les actions syndicales aussi.

La communication interne et externe s'est nettement améliorée et, aux dires du bourgmestre, la population le fait remarquer.

Enquête de contrôle n° 3152/95 relative à l'organisation et au fonctionnement du corps de police de Mons

1. Motif de l'enquête

A la suite du suicide d'un membre du cadre moyen de la police de Mons, le Comité permanent P a été saisi en date du 16 février 1995 d'une demande d'enquête émanant de l'épouse du disparu qui attribuait la mort de son mari notamment à un problème d'ambiance déplorable qui régnerait au sein de ce corps de police.

Le chef de corps s'est également adressé au Comité permanent P et a demandé qu'une enquête objective soit réalisée.

Au même moment, le parquet a commencé une enquête judiciaire qui s'est terminée par un "non-lieu" devant la chambre du conseil.

L'autorisation de consulter le dossier judiciaire a donné suffisamment d'informations pour commencer une enquête circonstanciée.

2. Décision

Le 9 mai 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle générale.

3. Mission

Procéder à une radioscopie approfondie du corps de police et plus précisément de son organisation, sa structure, ses ressources humaines et matérielles, ses missions et ses activités.

4. Rapport final

Approuvé le 19 mars 1996 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

L'organisation du corps est basée sur le modèle de la bureaucratie classique, sans aucune forme de délégation et de décentralisation des responsabilités.

La structure déficiente, due à un manque total de coordination et de communication, renforce le dysfonctionnement.

Les ressources humaines et matérielles sont suffisantes mais ne sont pas rentables.

Les missions du corps de police ne font pas l'objet d'une planification ni d'une description et elles n'ont pas d'objectif. Un certain nombre de missions qui ne sont plus autorisées légalement sont encore confiées et exécutées.

Le personnel est la proie d'un malaise profond et d'un mécontentement dont le point d'orgue était l'incident précité.

Les causes de ce malaise peuvent pratiquement se résumer ainsi :

- q un manque flagrant de communication;
- q le manque de responsabilités à tous les échelons de la hiérarchie;
- q l'attitude trop autoritaire du sommet de la hiérarchie;
- q les conditions de travail.

4.2. Recommandations

Il résulte de l'enquête qu'il s'impose de réorganiser le corps de police dans son ensemble, de remotiver, de redynamiser et de responsabiliser à nouveau le personnel.

4.2.1. Réorganiser

4.2.1.1. *Au niveau de la politique à suivre*

Il est indispensable d'adapter la réorganisation en inventoriant les missions légales, les attentes propres de la population administrée, les besoins de l'autorité et de la faire correspondre à la philosophie policière moderne prônant une police communale proche du citoyen.

Il convient d'améliorer les relations entre la police et la population avec un intérêt particulier pour la recherche des moyens afin de renforcer le sentiment de sécurité.

Ce plan et ses objectifs doivent être préparés au sein du corps de police et par le corps. Il doit être soumis au bourgmestre qui le présentera au Conseil communal.

4.2.1.2. *Au niveau organisationnel*

La réorganisation proposée devrait permettre de diminuer au maximum le nombre d'échelons de commandement tout en instaurant deux chaînes hiérarchiques fonctionnelles, soit une direction des opérations et une direction administrative, chacune étant sous l'autorité fonctionnelle d'un commissaire de police, avec au sommet de la hiérarchie, le chef de corps qui superviserait l'ensemble des services de police.

Les différents secrétariats devraient être regroupés dans un but de rationalisation du travail administratif.

Le modèle de gestion devrait tendre vers une décentralisation du pouvoir de décision notamment en réduisant les échelons de commandement.

Des études statistiques doivent être réalisées afin d'affecter les personnels là où ils sont réellement indispensables et où ils peuvent être efficaces.

Les services dont la structure et l'opportunité sont contestées devraient faire l'objet d'une évaluation objective.

Le nombre de sections et de services doit être revu à la baisse afin d'éviter un éparpillement des forces.

4.2.1.3. *Au niveau des tâches*

Contrairement à ce qui se passe actuellement, les activités déployées doivent faire l'objet d'une évaluation opérationnelle ou d'une stratégie systématique, effectuée aux différents échelons de la hiérarchie. Ceci permettra une réorientation éventuelle des services du personnel et des moyens dans l'espace et le temps.

Les missions de la brigade de prévention doivent être redéfinies. La spécialisation de certains membres tels que les cavaliers et les maîtres-chiens doit être mise à profit.

Les effectifs de la police d'intervention doivent être déterminés en fonction de données statistiques objectives relatives aux activités et missions confiées et, sur la base de ces mêmes données objectives, il convient de déterminer des seuils d'occupation minimum en fonction du jour et des pauses à effectuer. Enfin, il faut veiller à ce qu'un officier de police judiciaire soit présent à chaque pause.

Les effectifs de la brigade judiciaire devraient être étoffés. Une description claire et précise des missions doit être faite et des objectifs prioritaires doivent être définis notamment pour combattre la criminalité locale. La direction de ce service doit être confiée à un officier.

La brigade de circulation doit être chargée de missions visant à assurer la fluidité de la circulation et à assurer la sécurité notamment aux abords des écoles.

Une rationalisation de l'accueil s'impose. Les fonctionnaires affectés à cette tâche doivent être sélectionnés et choisis en fonction de leurs compétences particulières. Ils devraient pouvoir occuper un local adapté. L'importance de l'accueil est une mission qui est d'ailleurs soulignée dans la loi sur la fonction de police.

L'éparpillement à outrance des effectifs de la division territoriale demande une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des permanences tenues par les agents de quartier dans ces sections. La nécessité du maintien de celles-ci dans leur conception actuelle n'apparaît pas à l'évidence.

Les tâches de l'agent de quartier doivent être repensées tant sur le plan des activités administratives - tâches incompatibles - que sur le plan des activités judiciaires. Ils devraient être chargés de la poursuite des enquêtes judiciaires sur leurs circonscriptions et dans le but de rendre service à la population, de procéder aux constatations simples d'infractions. Ils doivent assurer une présence effective sur le terrain et exécuter des missions de surveillance générale ou orientée.

Dans le but d'accroître l'efficience et l'efficacité des policiers sur le terrain, la fonction d'îlotier devrait faire l'objet d'une réflexion. Elle requiert le recrutement d'agents présentant certaines aptitudes dont le rôle et les missions seraient clairement définis et l'espace déterminé (quartiers à risque, quartiers commerçants..)

Le Contrôle interne devrait être revu en s'inspirant de la circulaire ministérielle POL 48. Il doit être plus axé sur le fonctionnement quotidien du corps et sur son organisation et doit constituer un instrument dans la gestion du corps.

4.2.2. *Responsabiliser*

Sur la base d'un type de structure fonctionnelle, les chefs aux différents niveaux devraient être responsabilisés.

Le commissaire en chef devrait superviser l'ensemble du corps, mais déléguer à ses proches collaborateurs la direction des services opérationnels, administratifs et logistiques.

Les fonctions exercées par les chefs à différents niveaux de la hiérarchie doivent faire l'objet d'une description. Chacun doit savoir ce qu'il a à faire, disposer d'un droit d'initiative, s'impliquer dans la gestion du personnel sous ses ordres, rendre compte de son action et dénoncer les manquements constatés.

4.2.3. *Remotiver*

La direction doit s'efforcer d'intégrer tous les membres du personnel dans une dynamique de groupe. Ils doivent se sentir impliqués dans la gestion (dans une mesure importante ou moindre, selon le rang); ils doivent faire l'objet d'une évaluation selon une procédure claire et précise et le climat doit être celui de la transparence.

Il faut impérativement que les locaux mis à disposition des policiers soient plus fonctionnels et mieux adaptés.

L'installation future dans des bâtiments d'Electrabel est déjà sujette à critiques.

Il appartiendra à la direction de rendre ces locaux plus fonctionnels.

La formation continuée doit être revue et doit mieux répondre aux besoins réels de tout le personnel. Des priorités pour suivre une formation basées sur des critères objectifs et non contestables doivent être établies en vue de ne léser personne.

4.2.4. *Redynamiser*

La franche et entière collaboration est indispensable. Celle-ci ne peut exister que si chacun a conscience de l'utilité de ses fonctions propres pour l'ensemble de ses collègues.

Le chef dirige mais il doit faire participer activement ses collaborateurs à l'ensemble des décisions directoriales afin d'éviter le cloisonnement, l'ignorance de la politique suivie, le désintéressement aux problèmes majeurs par des rencontres formelles et informelles. Des mécanismes de coordination et de communication internes devraient être élaborés.

Le chef de corps et certains officiers et membres du cadre moyen devraient veiller à améliorer l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes.

Tout le personnel devrait faire l'objet d'une appréciation périodique suivant des règles établies et

acceptées au sein du corps. Cette appréciation doit servir à l'amélioration individuelle, à la motivation des avis préalables aux nouvelles affectations, à l'octroi de promotions, à l'inscription à des formations.

Une attention particulière doit être portée aux relations publiques afin que la police reste le relais entre le citoyen et le pouvoir en place. Le corps y gagnerait en prestige et en légitimité, sources de dynamisme.

La police doit s'impliquer dans des actions ponctuelles telles que la tenue de stands aux foires, la présence aux réunions de quartier, le contact avec les associations diverses.

La communication avec les services de l'administration communale, les autorités judiciaires, les autres services de police doit être améliorée.

4.2.5. Les promotions

Le cadre supérieur manque cruellement de titulaires du niveau 1. Des efforts doivent être consentis pour permettre à certains officiers de suivre cette formation.

Afin d'éviter de nouveaux reproches adressés par le personnel tant à la direction qu'au pouvoir politique, il serait bon de ne pas envisager de nouvelles nominations tant que les mécanismes d'appréciation du personnel n'auront pas été élaborés et mis en œuvre.

5. Suivi

Au 18 juin 1997, la situation se présente comme suit :

Jusqu'à présent, les grandes lignes des conclusions et recommandations du rapport du mois de mars 1996 n'ont pas été suivies. 90% des recommandations du Comité permanent P ne sont pas suivies.

Contrairement à ce que prétend l'autorité administrative, le rapport d'enquête n'a jamais été communiqué aux membres du corps de police.

Les réformes mises en œuvre se limitent à la direction du corps: les autres éléments de l'organisation ont à peine été modifiés, voire pas du tout.

C'est ainsi que la circulaire ministérielle relative aux tâches administratives des services de police n'est pas respectée. Si une nouvelle dynamique semble être souhaitée et acceptée par le corps de police, rien n'est mis en œuvre pour y parvenir.

Certains problèmes dénoncés dans le rapport d'enquête se sont entre-temps aggravés : aujourd'hui, le corps de police vit dans un climat de méfiance totale.

La situation du corps de police de Mons suscite bien des inquiétudes !

Enquête de contrôle n° 4623/95 relative à l'organisation et au fonctionnement de la brigade de la police judiciaire près le parquet de Charleroi

1. Motif de l'enquête

Le 24 avril 1995, le Comité permanent P reçoit une demande du procureur général près la Cour d'Appel de Mons visant à l'ouverture d'une enquête sur les dysfonctionnements au sein de la brigade de la police judiciaire près le parquet de Charleroi.

Le Commissaire général aux délégations judiciaires soutient cette demande.

2. Décision

Le 9 mai 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Procéder à une enquête de contrôle générale dont les objectifs sont la réalisation d'une analyse structurelle et de gestion de la brigade.

4. Rapport final

Approuvé le 19 décembre 1996 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

q Un véritable plan de priorités déterminé par les autorités judiciaires en concertation avec la brigade fait défaut et celle-ci est, par conséquent, dans l'impossibilité d'induire une politique d'enquête.

Dès lors la brigade est chargée de devoirs peu compatibles avec sa vocation première de service de police spécialisé et la répartition des tâches judiciaires avec les autres services de police n'est pas clairement appliquée.

q L'organisation générale du corps laisse à désirer :

- la survivance de cette vision obsolète du management où seul le chef dirige et s'occupe de la gestion;
- la répartition de la plus grande partie du personnel en cinq sections indépendantes les unes des autres et l'absence de réunions de concertation et de coordination conduisent à un manque de collaboration, voire à une certaine rivalité ou concurrence sans émulation entre les membres des différentes sections;
- le fait, que les chefs à différents échelons, n'aient qu'une compétence propre très limitée conduit à une déresponsabilisation.

q L'incertitude qui entoure les perspectives d'avenir de l'ensemble de la police judiciaire près les parquets ainsi que le manque de transparence qui caractérise la préparation de modifications au plan de carrière des officiers et des inspecteurs créent un malaise, source de démotivation générale.

q Un manque flagrant de communication entre la direction et le personnel. Les officiers n'ont guère à émettre d'avis quant à la gestion du corps et subissent les décisions prises unilatéralement par la direction et le parquet.

q Le maintien d'un service de permanence où sont affectés des fonctionnaires qui bénéficient d'indemnités substantielles pour prestations nocturnes et dominicales sans subir les risques du travail de terrain.

q La discipline est trop peu instaurée et laissée à la seule appréciation des chefs de section. Ceci entraîne indubitablement des abus qui ne sont pas sanctionnés. Les bons éléments se démotivent et perdent foi en leurs chefs.

4.2. Principales recommandations

L'autorité judiciaire doit faire connaître ses attentes et formuler une politique à suivre.

La police judiciaire près les parquets doit avoir une connaissance parfaite de la criminalité.

A partir de ces deux éléments, l'autorité peut, en concertation avec la police judiciaire près les parquets, déterminer une politique en tenant compte de :

- q la spécificité de la brigade;
- q le savoir-faire du personnel;
- q la concordance des ressources humaines et matérielles.

Les effectifs existants doivent être réorganisés et doivent concorder aux besoins de la région dans laquelle des sections fonctionnant correctement sont développées.

Le management doit être développé dans le sens de la participation, la délégation et la communication.

Les chefs doivent prendre conscience de leur responsabilité et de leur disponibilité : le rétablissement de la discipline dans l'intérêt du service constituera plus un stimulant qu'un frein.

La communication entre la hiérarchie et la base doit être rétablie : à ce moment, le rôle des syndicats sera automatiquement normalisé.

5. Suivi

Le 18 juin 1997, le Comité permanent P a décidé de charger le Service d'enquêtes P de procéder à une évaluation du corps.

Enquête de contrôle n° 1561/96 relative à l'organisation et au fonctionnement du Comité supérieur de contrôle

1. Motif de l'enquête

Le 29 janvier 1996, le Comité permanent P reçoit un dossier du Ministre de la Fonction publique lui demandant, après examen, de lui transmettre des propositions visant à trouver une solution structurelle pour le service [7] .

2. Décision

Le 6 février 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle sur l'organisation et le fonctionnement du Comité supérieur de contrôle.

3. Mission

- q Procéder à une enquête relative aux causes profondes du dysfonctionnement du service de police.
- q Formuler des propositions visant à trouver une solution structurelle.

4. Rapport final

Approuvé le 10 décembre 1996 par le Comité permanent P [8] .

4.1. Principales conclusions

La base légale du service de police est imprécise, lacunaire et ambiguë.

Dès lors, au fil des années, la fonction de ce service prend une autre tournure : elle dépasse largement son rôle initial et fait peu à peu apparaître une sorte de monopole sur les problèmes qui se présentent dans le secteur public.

Etant donné que cette évolution ne s'accompagnait pas d'une adaptation systématique du cadre réglementaire et structurel du service, des dysfonctionnements graves sont rapidement survenus.

Le service de police a pratiquement été entièrement récupéré par les autorités judiciaires pour l'exécution des missions purement répressives alors que l'organisation de la structure de gestion était purement administrative.

Les directions opérationnelle et fonctionnelle du service se chevauchent et donnent lieu à une lutte de pouvoir sans pareil.

Vu l'absence d'une distinction nette entre ces deux directions, aucune stratégie ne peut être développée et le service exécute uniquement des missions que lui confient les autorités judiciaires.

La lutte de pouvoir permanente au sommet du service de police et l'incertitude croissante quant à l'avenir du service donnent lieu à un profond malaise et à un mécontentement du personnel qui va même jusqu'à organiser des manifestations publiques.

4.2. Principales recommandations [9]

En Belgique, il n'existe aucune politique de fraude globale et cohérente dans le secteur public. Avant même de charger un service de cette politique, il est indispensable de définir la fraude dans le secteur public et de fixer les objectifs de la lutte anti-fraude.

Une approche purement répressive d'un service public témoigne de l'échec de la politique de prévention. Il est indispensable de rétablir le rapport entre la prévention et la répression.

Dans ce contexte, il convient de définir légalement le contrôle administratif et de fixer légalement la réglementation en matière de compétence (*materiae, loci & personae*).

En ce qui concerne le volet judiciaire, les principes de la loi sur la fonction de police doivent être appliqués

dans le cadre de l'autorité, la direction et le contrôle des services de police et de leurs relations avec d'autres services.

En outre, les dispositions concernant le recours aux moyens de contrainte, le recueil et le traitement des données de nature privée doivent s'appliquer aux membres du service.

Les deux composantes, contrôle judiciaire et administratif, doivent s'aligner compte tenu des ressources humaines et matérielles disponibles.

Le Conseil des Ministres du 6 décembre 1996 a décidé de transférer le Comité supérieur de contrôle vers la police judiciaire près les parquets.

Le Comité permanent P n'est pas partisan de cette solution. La police judiciaire près les parquets fait en effet également l'objet d'une grande incertitude et de dysfonctionnements structurels.

L'intégration du Comité supérieur de contrôle contribuera certainement à la "disparition" de la particularité de ce service et le savoir faire spécialisé des membres du personnel se réduira à un rôle de figuration intelligente.

5. Suivi

Dans la perspective de l'intégration du Service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle dans la police judiciaire près les parquets, le Conseil des Ministres du 14 mars 1997 a approuvé la création d'un Service central de lutte contre la corruption au sein du Commissariat général de la police judiciaire près les parquets, ainsi que ses missions.

Le 23 juin 1997 le Conseil des Ministres a approuvé un avant projet de loi qui doit réglementer l'intégration. Il y est stipulé que le Roi réglemente, par arrêté royal, l'exécution, ce qui revient au transfert de 95 membres du personnel ayant certains grades à la police judiciaire près les parquets.

Enquête de contrôle n° 1897/96 relative à l'intervention du corps de police de Brasschaat dans le cadre de constatations d'usage et de trafic de stupéfiants par des jeunes

1. Motif de l'enquête

Le 2 février 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre de Brasschaat visant à l'ouverture d'une enquête sur l'intervention policière de son corps qui faisait sans cesse l'objet de critiques formulées par la presse et le public.

2. Décision

Le 27 février 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- α Demander au procureur général compétent l'autorisation de consulter le dossier répressif.
- α Vérifier la légitimité et l'opportunité de l'intervention policière.

4. Rapport final

Approuvé le 5 juin 1997 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

L'intervention du corps de police dans ce dossier n'est en rien illégitime.

L'intervention était justifiée et ne donne pas lieu à une critique véritable.

Le porte-parole du groupe d'intérêt concerné a par la suite confirmé ces conclusions.

Enquête de contrôle n° 2717/96 relative à l'attitude du corps de police de Saint-Josse-Ten-Noode vis-à-vis de certains phénomènes de prostitution

1. Motif de l'enquête

Le 15 mars 1996, le Ministre de l'Intérieur demande l'ouverture d'une enquête, suite aux affirmations qu'un sénateur a formulées dans le cadre d'une question parlementaire.

2. Décision

Le 2 avril 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Procéder à une enquête afin de vérifier dans quelle mesure le corps de police de Saint-Josse-Ten-Noode s'est rendu coupable d'avoir incité à la débauche et d'avoir favorisé la traite illégale des femmes.

4. Rapport final

Approuvé le 9 juillet 1996 par le Comité permanent P.

Principales conclusions

Les informations relatives à l'incitation à la débauche et/ou à la traite illégale de femmes n'ont pas été confirmées.

L'enquête visant à savoir si le corps de police en question s'est rendu coupable de ces pratiques s'est avérée négative.

Enquête de contrôle commune n° 3122/96 relative à la destruction éventuelle de documents provenant de la police judiciaire près les parquets par le Service général de renseignements et de la sécurité (S.G.R.)

1. Motif de l'enquête

Le 27 mars 1996, le quotidien "De Morgen" publie un article révélant que des "espions" de l'armée ont mis la main sur les archives de la police judiciaire bruxelloise ayant trait au terrorisme.

Quelques jours plus tard, d'autres quotidiens se font l'écho de cette nouvelle qui fait l'objet de questions parlementaires.

2. Décision

Le 1er avril 1996, les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements décident d'ouvrir une enquête de contrôle commune.

3. Mission

- q Vérifier la véracité des articles de presse.
- q Evaluer l'importance des documents disparus.
- q Etablir la raison du transfert des documents de la police judiciaire vers les services de renseignements de l'armée.

4. Rapport final

Approuvé lors de la réunion plénière commune du 24 juin 1997.

4.1. Conclusions

4.1.1. En ce qui concerne la police judiciaire près les parquets

Le Groupe de Répression du Terrorisme n'a jamais été officiellement dissout. Les membres de ce groupe ont été intégrés à la Section crime.

Après le départ du responsable du service Groupe de Répression du Terrorisme, la tenue et la conservation de la documentation ont laissé à désirer.

Le local et les armoires contenant la documentation restaient ouverts, de sorte que tout le monde pouvait avoir librement accès à n'importe quel dossier.

Certains membres ont récupéré une partie de la documentation qui a été conservée à d'autres endroits.

Etant donné qu'il n'existait aucun registre de prêt, il n'a pas été et il n'est toujours pas possible d'en retrouver la trace.

Cette enquête de contrôle a montré que cette méthode de travail entraîne une forte concentration de l'expérience et des connaissances parmi certains membres de la PJ de Bruxelles, ce qui peut exercer une influence néfaste sur la cohésion et le bon fonctionnement de l'ensemble de ce service de police. Ce problème fera éventuellement l'objet d'une enquête de contrôle par le Comité permanent P.

Les responsables de la brigade de Bruxelles ont soutenu qu'il s'agissait d'une documentation peu importante et inutile. L'enquête de contrôle a cependant révélé qu'ils manifestaient peu d'intérêt pour le contenu et la valeur de cette documentation et qu'ils en avaient une faible connaissance.

Bien que le Commissaire en chef faisant fonction ait assumé toute la responsabilité, il était manifeste que la décision avait été prise, en réalité, par le Chef du service.

Bien que les pièces transférées pour destruction comprenaient de nombreuses copies de procès-verbaux, les autorités judiciaires n'ont pas été informées au préalable de ce transfert ni sollicitées pour approbation.

Personne n'a tenté d'entrer en contact avec le responsable du Groupe Interforces anti-terroriste, alors que ce service est spécifiquement chargé de la tenue et de l'étude de la documentation relative au terrorisme.

Aucun contact n'a davantage été pris avec d'autres instances, telle que la Sûreté de l'Etat, alors que la documentation comprenait des rapports émanant de ce service et portaient la mention "Danger-Source". Une enquête distincte sera ouverte par le Comité permanent R, entre autres sur la manière dont ces documents sont traités.

En matière de destruction d'archives, la police judiciaire près les parquets devait tenir compte de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ainsi que de l'arrêté royal d'exécution du 12 décembre 1957.

L'article 1^{er} de la loi stipule :

"Les documents datant de plus de cent ans conservés par les tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat, les administrations de l'Etat et les provinces sont déposés - sauf dispense régulièrement accordée - aux Archives de l'Etat."

Et l'article 5 :

"Les autorités visées à l'article 1^{er}, alinéas 1 et 2, ne pourront procéder à la destruction de documents sans avoir obtenu l'autorisation de l'Archiviste général du Royaume ou de ses délégués."

Ce qui, en l'espèce, n'a pas été fait.

Les seuls contacts établis entre le Commissariat général et les Archives du Royaume, au sujet des faits du 30 novembre 1995, n'ont livré aucun résultat tangible.

Hormis la loi sur les archives du 24 juin 1955, la police judiciaire près les parquets ne dispose d'aucune procédure ou directive pour l'archivage ou pour la destruction de pièces.

Au fil du temps, quelques instructions ont bien été données pour la gestion de la documentation, mais celles-ci ne concernaient que le Commissariat général.

En détruisant ces dossiers, une source potentielle d'informations a ainsi échappé aux informations menées par le parquet et aux instructions judiciaires.

L'enquête de contrôle a révélé qu'au moment du déménagement de la documentation de la police judiciaire près le parquet de Bruxelles au Service général de renseignement, différentes instructions judiciaires étaient encore pendantes, à savoir :

- q l'infiltration éventuelle des Cellules Communistes Combattantes (CCC) à laquelle la Chambre du conseil n'a mis fin que le 21 décembre 1995 en prononçant un non-lieu;
- q l'assassinat de Bull (enquête toujours en cours);
- q l'enquête sur les Cellules Communistes Combattantes, à charge d'inconnus, n'est pas encore clôturée;

De plus, certaines déclarations indiquent que plusieurs informations judiciaires utilisant cette documentation sont encore en cours. Un membre de la police judiciaire près les parquets se réfère à la mission qui lui a été confiée en 1997 par un des magistrats nationaux à propos d'un attentat terroriste qui remonte à dix ans. Il a confirmé qu'il pouvait satisfaire à cette demande.

A la suite de ces faits, aucune enquête interne n'a été menée au sein de la Police judiciaire près les parquets.

4.2. Recommandations [10]

Des directives et des procédures sur la manière dont les informations doivent être conservées, traitées et mises à disposition doivent être établies.

Il faut également prévoir une procédure de destruction.

La méthode utilisée par le Groupe Interforces Anti-terroriste (G.I.A.) peut servir d'exemple.

Selon une note interne du 5 juin 1997, le Commissariat général mène actuellement une concertation permanente avec les Archives du Royaume afin d'établir des instructions pour la gestion de la

documentation.

Le personnel des Archives du Royaume s'est informé auprès des brigades sur la nature des documents qu'elles conservent.

Ces instructions doivent permettre de décider si un document :

- q doit être conservé dans le service;
- q doit être conservé par les Archives du Royaume;
- q ou s'il faut le détruire.

Ensuite, les instructions nécessaires doivent être élaborées réglant l'application des directives susmentionnées, par les différentes brigades de la police judiciaire près les parquets.

Le Comité de direction de la police judiciaire près les parquets doit prendre une décision à ce sujet.

L'avis des parquets généraux est indispensable, car il s'agit de documents sur lesquels ils ont un droit de regard.

Le résultat final de ces travaux est d'obtenir une instruction pour la gestion des archives des services de police.

Enfin, il faudra veiller attentivement au respect des procédures et des prescriptions légales.

Il faudra également veiller à ce que le caractère judiciaire de certaines pièces ne disparaisse pas, même s'il s'agit de copies.

Enquête de contrôle n° 6468/96 relative au fonctionnement du corps de police de Rhode-Saint-Genèse

1. Motif de l'enquête

Le 24 septembre 1996, le bourgmestre de Rhode-Saint-Genèse demande l'ouverture d'une enquête relative au fonctionnement du corps de police local.

2. Décision

Le 28 octobre 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Evaluer le fonctionnement du corps de police en tant qu'unité pour le service policier de base.
- q Vérifier les possibilités de collaboration avec une brigade de gendarmerie et deux autres corps de police.

4. Rapport final

Approuvé le 13 mai 1997 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

4.1.1. Au niveau de la politique à suivre

Le fonctionnement du corps de police n'est pas basé sur une vision politique élaborée et cohérente.

La communication entre le niveau politique et le niveau d'exécution est inexistante et n'a lieu qu'occasionnellement. Le contrôle du fonctionnement du corps n'est pas efficace et n'est dès lors pas effectif.

L'accord de coopération entre le corps de police et la brigade de gendarmerie comprend un incitant à la politique de sécurité qui n'est cependant pas concrétisé et qui ne comprend que des principes théoriques.

4.1.2. Au niveau organisationnel

La structure tripartite du corps (direction du corps + administration-police de quartier-police d'intervention) présente divers dysfonctionnements.

L'encadrement des différents services est insuffisant à cause d'un manque de cadres moyens.

Il n'existe pas de description de fonction de sorte que le fonctionnement est uniquement axé sur l'exécution des missions !

Une rivalité malsaine est apparue entre les deux services principaux (police de quartier-police d'intervention) basée sur une différence de rémunération qui découle des prestations effectuées la nuit et le week-end.

L'accord de coopération avec la brigade de gendarmerie est affecté par ces dysfonctionnements et perd dès lors de son efficacité.

4.1.3. Au niveau des tâches

L'organisation déficiente du corps est accentuée au niveau des tâches par l'absence de description des tâches.

En conséquence, le travail sur le terrain est purement réactif; il n'existe pas de projet et les actions planifiées sont rares.

Dans l'accord de coopération, il est question d'un seul fonctionnement prioritaire, étant entendu que les

principes de la circulaire OOP 13 ne sont d'application que lorsque les deux services de police sont présents sur le terrain.

4.2. Principales recommandations

4.2.1. Au niveau de la politique

Le fonctionnement policier doit s'accorder sur l'essentiel du travail policier; offrir un bon service à la population et aux autorités.

Un plan relatif à la politique à suivre pour le service policier de base doit englober l'ensemble des services que la communauté locale offre pour résoudre les problèmes de tranquillité, de sécurité et de santé publiques. Le plan est rédigé en collaboration avec la communauté locale (population + autorité).

Les besoins de sécurité et les attentes de la population doivent servir de point de départ.

Eu égard aux accords de coopération avec la gendarmerie, il va de soi que le plan de la politique à suivre est préparé de concert avec les deux services de police.

4.2.2. Au niveau organisationnel

Le plan organisationnel sera bien entendu rédigé en fonction de l'accord de coopération avec la gendarmerie à condition que les deux services de police se portent garants de tous les aspects du service policier de base.

Des descriptions de fonction qui peuvent encore faire des distinctions dans les niveaux d'organisation sont rédigées pour les différents niveaux du cadre organique.

La répartition du personnel sur les niveaux d'organisation se fait sur la base de la connaissance, de la compétence, de l'aptitude confrontées à la description de fonction, étant entendu que la rotation de fonction et une formation permanente doivent être régulièrement possibles.

L'organisation de certains services doit tenir compte des inégalités et des différences de rémunération et de rétribution.

L'administration du corps doit être effectuée au maximum par des membres du personnel non policier.

4.2.3. Au niveau des tâches

Le corps de police doit tendre vers une approche proactive visant à résoudre les problèmes.

Au lieu de réagir aux symptômes, il faut choisir d'aborder de façon ponctuelle les problèmes tout en conservant une attention sur les causes.

Il va de soi qu'une méthode de travail proactive nécessite un choix ponctuel des tâches par rapport aux besoins spécifiques de la commune. Il convient de faire ce choix en collaboration et de concert avec l'autorité, la population et les instances sociales locales.

Il convient de ne pas négliger les problèmes qui requièrent un service policier spécialisé, mais il convient aussi de les transmettre le plus vite possible au service de police qui entre en ligne de compte dans ce cadre. Certaines tâches nécessiteront une formation complémentaire.

IIIème partie : Les enquêtes de contrôle en cours

Enquête de contrôle n° 1678/94 relative à l'organisation du corps de police de Antwerpen

1. Motif de l'enquête

Certaines enquêtes judiciaires à charge de membres du corps de police de Antwerpen et de nombreuses plaintes et dénonciations relatives aux interventions d'agents et d'officiers de ce corps ont conduit le Service d'enquêtes et le Comité permanent P à constater que le fonctionnement de ce corps suscite un certain mécontentement.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 25 octobre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Effectuer une analyse sur :

- q l'organisation;
- q le fonctionnement global;
- q la communication;
- q le souci de la qualité

du corps de police de la ville de Antwerpen.

4. Etat d'avancement du dossier

A la suite d'une décision de l'administration de la ville d'Antwerpen prise dans le cadre de l'accord du conseil communal, un audit externe a été réalisé en vue d'améliorer le management, d'accroître l'effectivité et d'améliorer l'organisation du corps de police.

Cet audit, réalisé par la firme Berenschot, a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'amélioration.

Ce plan comprend trois grands volets :

- q l'environnement;
- q l'organisation interne;
- q le personnel.

Ceux-ci volets contiennent au total 19 projets :

1. Plan de professionnalisation des relations publiques
2. Amélioration de l'accueil dans les bureaux
3. Approche de projet intégrée
4. Commandement et team-management
5. Responsabilisation
6. Répartition des tâches (officiers/tâches opérationnelles)
7. Décentralisation sélective
8. Flexibilité de la grille de service
9. Zones et bureaux (composition des bureaux/zones par district)
10. Répartition fonctionnelle des capacités
11. Adaptation du système des comptes-rendus
12. Automatisation
13. Infrastructure
14. Communication interne
15. Système d'évaluation du personnel
16. Formation
17. Politique sociale à l'égard des anciens
18. Promotion de la discipline du comportement
19. Uniformisation des tenues

L'administration y a ajouté un vingtième projet : le recrutement de femmes et de belges d'origine étrangère.

Entre-temps, le Service d'enquêtes du Comité permanent P avait dressé un premier bilan de ses activités dans un rapport intermédiaire, présenté le 8 mars 1995.

Les principales conclusions de ce rapport intermédiaires sont :

4.1. Concernant le fonctionnement

Le fonctionnement doit prendre appui sur les normes en vigueur en ce qui concerne le service policier de base, le fonctionnement judiciaire, la prévention, l'accueil et le travail de quartier, en prenant en compte le principe de la continuité des enquêtes tout en ne recherchant pas une spécialisation poussée. Le fait de faire coïncider le fonctionnement de la police d'intervention avec les quartier sous l'autorité du commandement de la zone, pilotée à partir du centre de télécommunication permet de garantir une intervention rapide en un minimum de temps de déplacement.

Le fonctionnement devra s'insérer dans une grille de travail horaire modifiée. Un redécoupage de certaines zones pourra être envisagé.

4.2. Concernant les horaires de travail

Les horaires actuels de travail qui répartissent le personnel en 5 roulements selon un système de travail de deux prestations de 12 heures sont devenus intenable. Une étude approfondie s'impose en vue d'envisager un changement de ce système qui devra tenir compte à la fois de l'impact social et des besoins inhérents au fonctionnement d'un service policier de base. Il conviendrait de soustraire les activités non rentables de ce nouveau système.

4.3. Concernant la direction

Il est souhaitable de mettre sur pied une structure d'état-major capable de participer à la définition de la philosophie de la politique à suivre, de traduire les objectifs et les descriptions de fonction, de venir en appui et d'exécuter les objectifs fixés. Cette structure d'état-major doit se constituer de personnes qui, grâce à leurs aptitudes professionnelles, leurs capacités de communication et leurs aptitudes sociales, dégagent un leadership naturel.

Un service du personnel efficace sera attaché à cet état-major. Il sera chargé d'exécuter une politique et ne se limitera pas à l'administration. Il sera chargé entre autres de déterminer le nombre de fonctionnaires à affecter par service, d'ouvrir et d'annoncer les postes vacants et de définir le profil du personnel à affecter à ces postes.

La gestion d'un effectif de " 1800 personnes nécessite de définir une bonne ligne hiérarchique ainsi qu'un bon réseau de communication. Le besoin de ces deux instruments est grand, tant au point de vue interne qu'externe, et tant de manière formelle qu'informelle. Ce n'est que lorsque l'on fera preuve de suffisamment d'habileté sociale au sommet, que l'on pourra espérer qu'une attitude correcte s'infilte à la base.

En concertation avec l'administration de la ville de Antwerpen, il a été décidé de réorienter l'enquête de contrôle dans le sens de la poursuite et de l'accompagnement du plan d'amélioration.

Après deux ans, la situation se présente comme suit :

Pendant deux ans, les managers de programme et leurs collaborateurs du "Stuurgroep Korpsverbeteringen" ont tenté de concrétiser et de développer le plan d'amélioration. Ces activités ont rencontré les oppositions prévisibles, dont l'origine est à rechercher non seulement dans la résistance naturelle au changement mais aussi dans la remise en question de certains "acquis sociaux". Plusieurs projets ont connu une évolution favorable tels que les projets d'automatisation, d'accueil, d'infrastructure et d'autres projets encore qui n'ont pas un impact direct sur la vie sociale des fonctionnaires de police.

Les différents projets ont cependant été contrariés par une grève de longue durée, qui a affecté principalement la brigade mobile, et dont l'objectif visait à obtenir des allocations pour le travail presté le samedi. Cette revendication aurait été prise en compte puisqu'un accord aurait été conclu, tant au niveau ministériel qu'au niveau de la Ville, pour le payement de cette allocation.

En janvier 1997, un texte intitulé "Het lokaal geïntegreerde veiligheidsbeleid politie ANTWERPEN" a été

déposé. Ce texte basé sur la philosophie de la "community policing" a le mérite de permettre d'amorcer une nouvelle gestion à partir d'une nouvelle structure où les tâches ont été clairement définies. L'intention de travailler comme un corps de police moderne, dont l'objectif est de livrer un service policier de base efficient et de qualité, est présente.

Dans le même temps, un "Personeelsbehoefteplan" a été développé. Il prévoit une réorganisation partielle de la police de Antwerpen qui prend en compte la philosophie du service policier de base, les principes fixés dans le contrat de sécurité et de société ainsi que des lignes de force et la répartition des tâches formulées dans la Charte de sécurité.

La restructuration planifiée serait mise en œuvre le 1er octobre 1997 et se fixe les objectifs suivants :

- q les lignes de force du plan d'amélioration seront réalisées;
- q les différentes zones de police deviennent des entités autonomes, dotées de très grandes compétences et responsabilités;
- q les services d'état-major seront prévus et veilleront à harmoniser l'ensemble en un tout cohérent, non seulement en termes de philosophie mais aussi et surtout en termes d'uniformité au niveau du travail de base.

Ce document présuppose une décentralisation des brigades mobiles, de la brigade judiciaire et de la police de roulage vers les différentes zones. La grille horaire de travail est adaptée et passe à un service organisé de 6 roulements au lieu de 5. Le système des 2x12 heures est abandonné pour certains services et converti en un système flexible de 5x8 heures. Ces changements entraîneront inévitablement des conséquences sur la vie sociale des fonctionnaires de police.

La réalisation de ce projet ambitieux constituera indiscutablement un défi majeur pour le commandement du corps.

Le Comité permanent P souhaite dès lors attirer l'attention sur quelques aspects qui risquent d'en compromettre la réalisation.

- q A la suite des récentes nominations intervenues dans le cadre des officiers, deux des trois managers de programme ont été déchargés de leur mission.
- q La direction du corps de police est toujours assurée par un commissaire en chef suppléant qui, sans préjudice de ses qualités, ne peut avoir la même autorité que celle d'un commissaire de police nommé.
- q Il est constaté qu'un effort considérable doit être entrepris pour modifier le comportement de base des fonctionnaires de police qui sont au contact direct et quotidien de la population. Une mission essentielle incombe à la "Formation" et à tous ceux qui sont concernés par quelque activité de formation que ce soit. La formation du futur policier exige des formateurs qualifiés et motivés, empreints de la philosophie de la "community policing" et des règles déontologiques.

Les policiers devront être assistés de "mentors", tant pendant le temps de formation proprement dit que lorsqu'ils effectueront leurs premiers pas après leur entrée en service en leur qualité de fonctionnaire de police. Ces mentors devront faire preuve tout à la fois de connaissances professionnelles étendues, d'habiletés sociales et d'aptitudes de communication. Ils devront eux-mêmes d'abord bénéficier d'une formation à l'encadrement et à l'évaluation de leurs collaborateurs.

Seule une bonne formation de base, entretenue par une formation continuée, peut mener à long terme le corps de police vers une attitude policière adaptée.

Enquête de contrôle n°1692/94 relative au fonctionnement de la police des chemins de fer

1. Motif de l'enquête

Dans le courant de 1994, le Comité permanent P reçoit différentes plaintes et dénonciations dans lesquelles des fonctionnaires de police de la police des chemins de fer dénoncent certains dysfonctionnements au sein de ce service.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 25 octobre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Effectuer une étude de l'organisation du fonctionnement de la police des chemins de fer et réaliser une radioscopie de ce service.

4. Etat d'avancement du dossier

A la suite d'une décision du Comité permanent P, l'enquête a été considérée comme n'étant pas prioritaire et a été momentanément suspendue.

En effet, le problème relatif au statut de la police des chemins de fer, en tant que service de police spéciale implanté dans une entreprise publique autonome se pose.

En outre, fin 1996, le gouvernement a exprimé l'intention de réunir en une seule police fédérale les 5 polices fédérales ayant une certaine ampleur : la gendarmerie, la police judiciaire près les parquets, la police maritime, la police des chemins de fer et la police aéroportuaire.

Enfin, le parlement a approuvé à l'unanimité la résolution de remodeler l'ensemble des services de police dans une structure policière intégrée.

Tous ces facteurs remettent en question l'opportunité de poursuivre cette enquête de contrôle.

Enquête de contrôle n° 3422/94 relative à l'organisation et au fonctionnement du commissariat général de la police judiciaire près les parquets, du Service général d'appui policier et des brigades de la police judiciaire

1. Motif de l'enquête

A l'occasion de la création du Service général d'appui policier, une radioscopie [11] du commissariat général de la police judiciaire près les parquets a été réalisée.

Le Comité permanent P a pris connaissance de cette radioscopie et a constaté qu'elle avait laissé certaines questions sans réponse.

Une enquête de contrôle a dès lors été envisagée.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 25 octobre 1994, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Dans une première phase, l'enquête de contrôle s'est axée sur le fonctionnement des brigades de la police judiciaire près les parquets.

Plus précisément, l'enquête doit porter sur :

- q les missions et leur exécution;
- q le développement de l'organisation;
- q les structures fonctionnelles;
- q le management.

L'enquête de contrôle doit être menée en concertation et avec la collaboration des brigades de la police judiciaire près les parquets.

4. Etat d'avancement du dossier

Après quelques contacts préliminaires avec le Ministre de la Justice et les procureurs généraux, un outil destiné à permettre le questionnement d'un maximum de membres du personnel des brigades a été conçu.

Ce travail a été planifié sur une période de 52 jours ouvrables.

Début septembre 1995, au moment où la radioscopie devait commencer, le Parlement décide, conformément à la déclaration gouvernementale du 28 juin 1995, de soumettre le Comité permanent P à une évaluation.

A la suite de propos "malheureux" formulés dans la presse par les présidents des Commissions d'accompagnement, la crédibilité du Comité permanent P a été mise en question.

Le 10 octobre 1995, sur proposition du président, le Comité permanent P décide, à la majorité des voix, de reporter la radioscopie de la police judiciaire près les parquets et de suspendre l'enquête de contrôle.

Enquête de contrôle n° 3601/94 relative à l'organisation et au fonctionnement du corps de police de Herentals

1. Motif de l'enquête

Début 1995, la presse révèle l'existence de problèmes au sein du corps de police de Herentals. Le Comité permanent P reçoit de nombreuses lettres de fonctionnaires de police du corps, et finalement, une lettre détaillée du chef de corps. L'ensemble des informations ainsi obtenues contient suffisamment d'indices de dysfonctionnements.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 23 mars 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Examiner quels dysfonctionnements sont à l'origine du malaise actuel au sein du corps de police de Herentals.
- q Formuler des propositions visant à remédier à ces dysfonctionnements.

4. Etat d'avancement du dossier

Le 20 août 1997, le Service d'enquêtes du Comité permanent P a soumis un rapport d'enquête au Comité permanent P dont le point le plus important est une analyse des points forts et des points faibles du corps de police de Herentals.

4.1. Points forts

- q l'occupation du cadre;
- q le rajeunissement du cadre ayant bénéficié de nouvelles formations;
- q le désir de changement auprès de la majeure partie du personnel;
- q le taux de criminalité relativement bas;
- q les moyens.

4.2. Points faibles

- q le manque de clarté dans la philosophie, la politique à suivre et les objectifs;
- q le manque de management du personnel;
- q le commandement et le leadership à tous les niveaux;
- q le manque de responsabilisation;
- q l'affectation opérationnelle des cadres et du personnel;
- q la culture d'entreprise et communication;
- q le manque de flexibilité et de créativité, conservatisme poussé.

4.3. Opportunités

- q les facteurs d'environnement positifs;
- q les accords de coopération;
- q la volonté d'amélioration;
- q la gestion de la criminalité et service fourni.

4.4. Menaces

- q les influences et ingérences externes;
- q les réactions dans la presse et de la population;
- q l'aggravation du conflit entre le bourgmestre et le commissaire de police.

Ce rapport constituera la base du rapport final du Comité permanent P qui sera transmis au Parlement et aux autorités compétentes, après concertation avec les autorités locales et le corps de police et après délibération au sein du Comité permanent P.

Enquête de contrôle n° 2472/95 relative à la méthode de travail du corps de police de Gent en rapport avec les constatations telles qu'elles ont été enregistrées lors de l'enquête parlementaire en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains

1. Motif de l'enquête

Dans l'enquête parlementaire en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains [12], un certain nombre de constats ont été faits dans le cadre du dossier sur la police de Gent.

Le rapport fait au nom de cette commission d'enquête [13] contient un certain nombre de recommandations relatives aux organisations policières.

Un an plus tard, il semble opportun de vérifier dans quelle mesure ces recommandations ont été suivies à Gent.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 23 janvier 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

L'enquête de contrôle devra se concentrer sur trois questions :

- q quelles mesures ont été proposées ?
- q quel suivi a été donné à ces mesures ?
- q quelle est la situation actuelle ?

4. Etat d'avancement du dossier

La commission d'enquête parlementaire n'a formulé aucune recommandation spécifique à l'égard de la police de Gent.

Les recommandations générales relatives à l'organisation policière s'appliquent toutefois aussi au corps de police. La commission a formulé des recommandations portant sur :

- q -le Contrôle interne;
- q -le droit disciplinaire et son contrôle administratif;
- q -la rotation du personnel et la formation;
- q -la présence de femmes au sein du corps de police;
- q -les taxes communales.

Une première réaction aux recommandations fut de prendre les mesures suivantes au sein du corps de police de Gent :

- q création d'une cellule "lutte contre la traite des êtres humains, la prostitution et l'exploitation de celle-ci";
- q renforcement du contrôle de l'embauche du personnel féminin dans les débits de boissons et lieux de divertissements;
- q suppression de la taxe communale sur le personnel de bar;
- q création d'un service de Contrôle interne.

A l'initiative de l'administration de la ville, le corps de police a fait l'objet d'une radioscopie interne, appuyée par un comité scientifique de pilotage.

Le résultat de la radioscopie est clair : un changement radical du corps s'impose.

En concertation et en collaboration avec le corps de police, la réorganisation du corps a été confiée à une équipe de spécialistes externes.

A l'heure actuelle, la réorganisation n'est pas terminée mais les premiers résultats sont très positifs.

Enquête de contrôle n° 5730-9525/95 relative au fonctionnement du corps de police d'Anderlecht

1. Motif de l'enquête

Le 11 janvier 1996, le Comité permanent P reçoit un rapport du Service d'enquêtes P duquel il ressort qu'un ensemble de missions judiciaires et non judiciaires présentent des indices de dysfonctionnements au sein du corps de police.

2. Décision

Le 23 janvier 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Vérifier dans quelle mesure les activités du corps de police sont conformes à la loi sur la fonction de police.

Evaluer la méthode de travail et les directives de la hiérarchie du corps et les confronter à la politique en vigueur.

Procéder à la radioscopie de l'organisation du corps.

4. Etat d'avancement du dossier

A la suite d'une décision du Comité permanent P, l'enquête de contrôle a été considérée comme n'étant pas prioritaire, ce qui signifie qu'il ne sera momentanément procédé qu'au recueil d'informations.

Un fichier d'informations a ainsi été créé, comprenant les données morphologiques du corps de police et de la commune, de la criminalité enregistrée au cours des deux dernières années, de toutes les procédures judiciaires et disciplinaires à charge de fonctionnaires de police du corps.

Des données relatives aux relations avec le corps de police ont été rassemblées auprès de diverses instances, entre autres : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Délégué général aux droits de l'enfant, le Secrétariat permanent de la politique de prévention et la Commission de la protection de la vie privée.

Au cours de l'automne 1997, ces informations seront exploitées et l'opportunité de poursuivre ou de clôturer l'enquête de contrôle sera examinée.

Enquête de contrôle n° 8660/95 relative au fonctionnement du corps de police de Ninove

1. Motif de l'enquête

Le 19 octobre 1995, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre en vue d'entamer une enquête sur le fonctionnement de son corps de police. A la suite d'un profond malaise interne et externe, il semble qu'il soit devenu impossible de diriger le corps.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 14 décembre 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

En un premier temps, la mission consiste à faire une analyse des relations humaines au sein du corps de police et de vérifier dans quelle mesure les autorités judiciaires ont été saisies de certains problèmes.

4. Etat d'avancement du dossier

Jusqu'à présent, l'enquête de contrôle est restée relativement limitée. Les problèmes fondamentaux à l'origine du dysfonctionnement font l'objet d'une enquête judiciaire au parquet de Dendermonde. Cette enquête composée de plus ou moins 8 dossiers n'est pas encore clôturée.

En concertation avec le Service d'enquêtes P, il a été décidé :

- α de demander au parquet de Dendermonde quelles décisions il envisage de prendre;
- α de faire concorder la suite de l'enquête avec ces décisions.

Enquête de contrôle n° 2128/96 relative à l'organisation et au fonctionnement de la brigade de la police judiciaire près le parquet de Mons

1. Motif de l'enquête

Au printemps 1996, suite à la mort tragique d'un inspecteur de la police judiciaire de la brigade de Mons, le Comité permanent P envisage l'ouverture d'une enquête de contrôle.

Le 7 mai 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du procureur général près la Cour d'Appel de Mons en vue d'ouvrir une enquête de contrôle en collaboration avec l'inspecteur général de la police judiciaire près les parquets.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 7 mai 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Mener une enquête de contrôle globale sur l'organisation et le fonctionnement de la brigade.

Transmettre à l'inspecteur général de la police judiciaire près les parquets les faits et/ou situations qui peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires.

4. Etat d'avancement du dossier

Au début de l'année 1997, l'enquête a été provisoirement suspendue car les autorités compétentes s'apprêtaient à prendre des mesures susceptibles d'avoir des répercussions positives sur l'organisation et la vie du corps.

Toutefois, malgré les incertitudes quant à l'avenir de la police judiciaire près les parquets dans son ensemble et aux possibilités de carrière qui seront offertes à ses membres, les propositions ci avant énoncées peuvent être concrétisées localement et peuvent se résumer en :

- q la désignation de chefs compétents à tous les niveaux de la hiérarchie;
 - q l'adoption d'une gestion rigoureuse des ressources humaines et matérielles;
 - q un souci permanent des chefs de diriger et d'encadrer leur personnel;
 - q une restructuration complète de la brigade en fonction des objectifs déterminés de concert par les directions juridique et opérationnelle et des choix opérés sur les types de missions que la brigade devrait exécuter en priorité.
- Une diminution sensible des effectifs de la section recherche peut d'ores et déjà être envisagée au profit d'autres sections. Une évaluation de la nécessité d'affecter du personnel judiciaire à des emplois administratifs;
- q l'affectation des personnels en fonction de leurs compétences et, si possible, en tenant compte des aspirations de chacun;
 - q une modification de certaines habitudes permettant d'optimiser les moyens disponibles. La révision des effectifs engagés pour assurer les gardes et les permanences notamment;
 - q une amélioration sensible de la communication tant interne qu'externe ainsi que l'adoption d'un management participatif;
 - q une répartition des tâches plus juste et équitable;
 - q une formation continuée des personnels, formation individualisée en fonction des affectations et des besoins clairement exprimés;
 - q un renforcement du contrôle du personnel avec l'instauration d'un système d'évaluation périodique et systématique dans le but de réprimer mais aussi, et surtout, de prévenir les comportements déviants;
 - q une évaluation permanente des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés;
 - q la mise en œuvre de moyens modernes afin de lutter efficacement contre les phénomènes criminels;
 - q une remise en cause perpétuelle afin de rester proche des citoyens et, plus particulièrement, des victimes.

En juin 1997, il a fallu constater que les autorités administratives et disciplinaires concernées n'avaient pas trouvé de consensus et qu'aucune décision réelle n'est actuellement possible étant donné que l'organe

disciplinaire n'est pas constitué.

Le résultat est que la brigade de la police judiciaire près le parquet de Mons connaît toujours un dysfonctionnement général, malgré la bonne volonté et les efforts constants et manifestes fournis par de nombreux membres du personnel de la brigade.

A court terme, un certain nombre de mesures devront être prises afin de reprendre en main la brigade. Toutefois, cela ne sera possible que si les autorités judiciaires acceptent d'y collaborer et si elles assument une fois pour toutes leurs responsabilités. C'est dans cette perspective que semble se diriger le nouveau procureur général, ainsi qu'il l'a mentionné lors de sa mercuriale du 1er septembre 1997. Ces mesures se situent principalement au niveau de la gestion, de l'organisation et de la direction de la brigade. Tant que ces mesures urgentes ne seront pas prises, il est superflu de poursuivre l'enquête sous quelle forme que ce soit.

Enquête de contrôle n° 4086/96 relative à la manière dont les services de police recueillent des renseignements

1. Motif de l'enquête

Le 9 mai 1996, le Comité permanent P reçoit une lettre de la Commission parlementaire chargée du suivi des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements en vue de l'exécution d'une enquête, sollicitée par Monsieur le Député Deleuze.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 21 mai 1996, le Comité permanent P décide d'accéder à la demande de Monsieur Deleuze étant entendu que l'enquête de contrôle sera organisée sur la base d'un cas spécifique, en l'occurrence le recueil et le traitement des informations par la gendarmerie dans le cadre du dossier "REBEL" [14].

3. Mission

Examiner comment la gendarmerie a rassemblé les informations dans le cadre du dossier "REBEL".

Examiner comment la gendarmerie a traité et exploité les informations reçues.

Vérifier dans quelle mesure ces deux éléments sont conformes à la réglementation et plus précisément à la loi sur la fonction de police.

4. Etat d'avancement du dossier

L'enquête est en cours d'exécution mais a été retardée par les dossiers urgents qui ont été traités par le Comité permanent P depuis le mois de septembre 1996.

Dans le cadre de l'enquête desdits dossiers urgents, la problématique importante du recueil et du traitement des informations est encore apparue.

Dès lors, le Comité permanent P envisage d'élargir cette enquête de contrôle et de ne pas se limiter à l'étude d'un seul cas.

Enquête de contrôle n° 4490/96 relative au fonctionnement des services de police actifs sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean dans leurs relations avec la population et en particulier avec la jeunesse et les conséquences qui en découlent sur l'ambiance au sein de la communauté

1. Motif de l'enquête

Dans le courant de la seconde quinzaine du mois de mai 1996, la presse néerlandophone publie un article dont le titre est "*Geef Molenbeekse migranten hun zelfrespect terug*".

Dans cet article détaillé, des éducateurs parlent de la commune oubliée et de la haine de la police.

Plus tard, d'autres quotidiens publient de nouveaux articles dont les titres sont "*Koude oorlog tussen Molenbeekse jongeren en politie*" - "*Naar nieuwe rassenrellen in Brussel ?*" et cetera.

Il ressort de contacts préliminaires avec des représentants des maisons de jeunes, du chef de corps de la police communale et d'un délégué de la gendarmerie, que les tensions et incidents récents résultent entre autres des mauvaises relations qui existent entre les services d'ordre et les jeunes de Molenbeek.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 11 juin 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Ouvrir une enquête sur les causes de cette mésentente entre les services de police d'une part et les jeunes d'autre part.
- q Estimer dans quelle mesure les raisons sociales et structurelles influencent les relations entre les services de police et la population.
- q Rechercher des facteurs externes qui influencent ou essaient d'influencer ces relations.
- q L'évaluation de ces trois missions doit permettre de formuler des recommandations et des avis qui pourront améliorer le fonctionnement du service de police dans ses relations avec la population.

4. Etat d'avancement du dossier

L'enquête de contrôle relative aux relations entre les services de police et la population dans la commune de Molenbeek est une mission de longue durée.

Pour pouvoir remplir cette mission, il était indispensable d'élargir autant que possible l'enquête et de rassembler des informations provenant des sources les plus diverses.

Dans cette optique, une structure d'information, constituée de sept parties, a été mise sur pied. Dans chacune d'entre elles, les informations sont regroupées et évaluées.

4.1. Les services de police

Les données d'enquête relatives aux services de police générale actifs à Molenbeek; les services publics ayant une compétence policière, telle que la Société des transports Intercommunaux de Bruxelles et les données concernant la coordination opérationnelle de ces services.

4.2. Les services publics (non policiers)

Les contacts avec les services communaux comme l'aide aux victimes, les assistants de concertation et l'enseignement communal.

Les contacts avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, l'Exécutif des musulmans et la commission communautaire flamande.

4.3. Les services non publics impliqués dans cette problématique

Des contacts ont déjà été noués avec un grand nombre d'organisations et d'associations qui fournissent de

précieuses informations.

De vzw Buurthuis, Jeugdcentrum Centrum West, Les Mamas Zaïroises, Le Foyer vzw Vereniging van Marokkaanse Jongeren, ASBL Centre Culturel de la jeunesse Marocaine, Vlaams Centrum voor Integratie van Migranten, La Ligue des droits de l'Homme, de Vaartkapoen, Vlaams Straathoekwerk Overleg, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie; Bureau d'Information et de Prévention.

4.4. Les informations (non judiciaires)

Cette partie réunit toutes les informations qui ont ou peuvent avoir une influence sur la mission mais qui ne sont pas directement liées aux services de police, telles que : la politique communale de recrutement, la formation régionale du personnel de police, les contrats de sécurité, la concertation pentagonale, et cetera.

4.5. Les informations (judiciaires)

Les informations à caractère judiciaire; les statistiques de criminalité; l'application de l'article 26 de la loi organique du 18 juillet 1991 et le nombre d'enquêtes judiciaires à charge de fonctionnaires de police.

4.6. Les observations

Par des sondages, le terrain fait l'objet d'observations et des visites surprises sont effectuées dans les bureaux de police, les quartiers à risque, et cetera.

4.7. Divers

Informations qui ne peuvent être répertoriées dans l'une de ces 6 parties : provenant principalement de la presse et ayant un caractère politique.

Sur la base des informations rassemblées au 1er juillet 1997, il apparaît clairement que la police n'est pas la seule responsable des problèmes entre la police et la population de Molenbeek.

La structure sociale y est très complexe et y est en outre communautarisée. La structure politique est morcelée et n'est pas toujours intéressée par la problématique. Lorsqu'elle s'y intéresse, elle n'est pas toujours compétente.

Les problèmes sont fortement influencés par la situation socio-économique de certains quartiers : l'organisation formelle et informelle du contrôle social et le taux élevé de criminalité de la commune.

Enquête de contrôle n° 6454/96 relative au fonctionnement du corps de police d'Etterbeek

1. Motif de l'enquête

Le 26 septembre 1996, le Comité permanent P reçoit un rapport du Service d'enquêtes P dans lequel de sérieux dysfonctionnements au sein du corps de police sont mis en évidence.

Le rapport mentionne également que le bourgmestre se montre insistant pour qu'une enquête de contrôle soit ouverte.

2. Décision

Le 28 octobre 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Procéder à une radioscopie globale en tenant particulièrement compte de :

- q la manière dont le corps est dirigé;
- q le fonctionnement du service de Contrôle interne;
- q le fonctionnement des brigades judiciaires.

4. Etat d'avancement du dossier

Le 17 juin 1997, le Service d'enquêtes du Comité permanent P a présenté un rapport d'enquête au Comité permanent P.

Le rapport indique où se situent les grands dysfonctionnements et plus précisément en ce qui concerne :

- q les conditions de travail;
- q l'organisation du corps;
- q la coordination au sein du corps;
- q les tâches et missions;
- q la formation permanente;
- q la communication interne et externe;
- q le Contrôle interne;
- q la culture du corps.

Ce rapport constituera la base du rapport final du Comité permanent P qui sera transmis au Parlement et aux autorités compétentes, après concertation avec l'autorité locale et le corps de police et après délibération au sein du Comité permanent P.

Enquête de contrôle n° 6842/96 relative à l'organisation et au fonctionnement du corps de police de Rochefort

1. Motif de l'enquête

Le 7 octobre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre en vue de la radioscopie de l'organisation et du fonctionnement de son corps de police.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 28 octobre 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

- q Diagnostiquer les principaux dysfonctionnements qui entravent le fonctionnement du corps de police.
- q Formuler des propositions en vue de remédier aux dysfonctionnements constatés.

4. Etat d'avancement du dossier

Vu la charge de travail du Service d'enquêtes P, il a été convenu avec le bourgmestre que l'enquête ne serait pas traitée en priorité.

Le 5 juin 1997, le Service d'enquêtes P a présenté un rapport d'enquête au Comité permanent P.

Les dysfonctionnements constatés se situent à deux niveaux

4.1. Au niveau de l'autorité locale en ce qui concerne

- q la politique à mener;
- q les effectifs du corps;
- q l'infrastructure;
- q les moyens;
- q le climat social.

4.2. Au niveau du corps de police même en ce qui concerne

- q le chef de corps et sa manière d'exercer le commandement;
- q la culture du corps.

Ce rapport constituera la base du rapport final du Comité permanent P, qui comprendra des recommandations concrètes destinées à améliorer le fonctionnement du corps de police et qui sera, après concertation avec l'autorité locale et le corps de police et après délibération au sein du Comité permanent P, transmis au Parlement et aux autorités compétentes.

Enquête de contrôle n° 7116/96 relative au fonctionnement du corps de police de Grâce-Hollogne

1. Motif de l'enquête

Le 24 octobre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre en vue de soumettre le fonctionnement de son corps de police à une radioscopie.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 9 janvier 1997, le Comité permanent P décide d'effectuer une enquête de contrôle.

3. Mission

Etant donné que le chef de corps du corps de police est indisponible et que les récents événements criminels ont porté préjudice au corps de police, il convient :

- q d'évaluer le fonctionnement du corps de police;
- q de constater les principaux dysfonctionnements;
- q de formuler des propositions en vue de l'amélioration du fonctionnement du corps de police.

4. Etat d'avancement du dossier

Vu la charge de travail du Service d'enquêtes P, il a été convenu avec le bourgmestre que l'enquête ne serait pas traitée en priorité.

- q Toutes les informations utiles relatives au corps de police et à son fonctionnement ont été inventoriées.
- q Un questionnaire a été soumis au personnel du corps de police ainsi qu'à toutes les autres personnes susceptibles de contribuer à l'enquête.
- q L'analyse de ces données est en cours en vue de déposer un rapport d'enquête pour la fin de l'année 1997.

Enquête de contrôle n° 9392/96 relative à certains aspects du fonctionnement de l'Office Central de lutte contre la Délinquance Economique et Financière Organisée (O.C.D.E.F.O.)

1. Motif de l'enquête

Le 20 décembre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du Ministre de la Justice en vue d'entamer une enquête sur certains faits au sein de l'O.C.D.E.F.O. et en vue d'en rédiger un rapport.

2. Décision

Avant de prendre une décision formelle quant à la nature de l'enquête, le Comité permanent P demande un rapport préliminaire sur le statut et l'organisation de l'O.C.D.E.F.O..

Il apparaît des premières auditions effectuées que l'efficacité de ce service de police est gravement mise en péril par des dissensions internes profondes, de même que par d'éventuels problèmes structurels.

Le 4 août 1997, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête de contrôle.

3. Mission

Etablir :

- q quels sont précisément les dysfonctionnements dont souffre cet organisme;
- q quelles sont leurs causes exactes;
- q quelles sont leurs conséquences sur son efficacité;
- q quelle est l'incidence de la structure même de l'organisme et de sa composition mixte sur les difficultés qu'il rencontre;
- q quels remèdes seraient susceptibles de lui assurer un rendement optimum.

4. Etat d'avancement du dossier

L'enquête est actuellement en cours.

Enquête de contrôle n° 9395/96 relative au fonctionnement du corps de police d'Ingelmunster

1. Motif de l'enquête

Le 18 décembre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre en vue d'entamer une enquête sur l'attitude de certains fonctionnaires de police qui mettent en danger le bon fonctionnement du corps de police.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 23 janvier 1997, le Comité permanent P décide d'effectuer une enquête de contrôle.

3. Mission

Etant donné que le fonctionnement du corps de police en tant qu'unité ne fait pas l'objet d'une discussion, la mission consiste à faire une analyse qualitative dont le principal objectif est de procéder à la radioscopie des interactions professionnelles en vue de trouver les causes du malaise.

4. Etat d'avancement du dossier

L'enquête a été exécutée et a été soumise à l'appréciation de l'autorité administrative.

En effet, l'analyse qualitative réalisée a mis à jour les points faibles à l'origine des problèmes interpersonnels.

Néanmoins, le corps de police a suffisamment d'éléments positifs pour à nouveau optimiser son fonctionnement.

En concertation avec le bourgmestre, le Comité permanent P analysera les concepts nécessaires à cette optimisation.

Enquête de contrôle n° 2685/97 relative au fonctionnement du corps de police de Beersel

1. Motif de l'enquête

Le 11 mars 1997, le Comité permanent P reçoit une demande du bourgmestre en vue d'effectuer une enquête sur le fonctionnement du corps de police.

2. Décision

Le 27 mai 1997, le Comité permanent P décide d'accéder à la demande du bourgmestre et d'ouvrir une enquête de contrôle en prescrivant une mission adaptée.

3. Mission

Etant donné que les problèmes soulevés par l'autorité n'ont pas spécifiquement trait au fonctionnement global du corps mais plutôt à des problèmes spécifiques qui peuvent influencer et/ou influencent le fonctionnement du corps, la mission consiste à faire une analyse de ces problèmes spécifiques et de vérifier dans quelle mesure ils influencent le fonctionnement du corps.

4. Etat d'avancement du dossier

L'enquête est actuellement en cours.

[1] Une enquête de contrôle concerne deux services de police distincts.

[2] Ibidem.

[3] La radioscopie d'un corps de police prend plusieurs mois et demande un grand investissement en temps. Eu égard à l'effectif restreint du Service d'enquêtes P, tout au plus deux enquêteurs peuvent travailler sur une enquête. Près de la moitié du service travaille exclusivement pour les autorités judiciaires.

[4] Les articles 16, 2ème alinéa et 40, 2ème alinéa, de la loi organique du 18 juillet 1991 stipulent que tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées qui est directement concerné par des directives, des décisions ou des modalités d'application de celles-ci, peut porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander l'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

[5] Un membre du Comité permanent P n'a pas approuvé le rapport pour les motifs suivants :

- l'inefficacité du service de police en question, en l'occurrence la 23ème brigade de la police judiciaire près les parquets, n'est pas démontrée.

Des suggestions ne sont pas davantage faites pour améliorer ou remédier à la situation future.

- il est peu probable que le législateur ait eu l'intention de faire en sorte que les organes de contrôle externe puissent "mener des enquêtes" les uns vis-à-vis des autres.

[6] Comité permanent P; les enquêtes auprès des corps de police urbaine de la police communale relative au fonctionnement des agents auxiliaires de police, Rapport annuel 1995.

[7] Le dossier du Ministre contenait également certaines notes rédigées par un fonctionnaire dirigeant du service de police et qui dénonçaient un certain nombre de dysfonctionnements spécifiques. Peu de temps après, ce fonctionnaire a soumis ces notes ainsi que d'autres à une commission parlementaire, après les avoir d'abord soumises à la presse. Le 22

novembre 1996, la commission parlementaire a chargé le Comité permanent P d'examiner le volet administratif de ce dossier. Les résultats de cette enquête constituent un dossier séparé portant le numéro 8549/96, (voir plus loin).

- [8] Un membre du Comité permanent P n'était pas présent à cette réunion et n'a pas approuvé le rapport final.
- [9] L'élaboration des recommandations de cette enquête a été contrecarrée par une décision soudaine du gouvernement qui, en Conseil des Ministres du 6 décembre 1996, a décidé d'intégrer ledit service dans un service de police existant (la police judiciaire près les parquets).
- [10] Les recommandations adressées au SGR ne relèvent pas de la compétence du Comité permanent P.
- [11] A la demande des Ministres de la Justice et de l'Intérieur, une radioscopie a été effectuée par une équipe mixte composée de membres de la police judiciaire et de la gendarmerie en collaboration avec la "managementschool" Vlerick.
- [12] Chambre des Représentants de Belgique, 673/8-91/92, pages 352-357.
- [13] Ibidem, 673/7-91/92, pages 84-87.
- [14] Récolte, par le Bureau Central de Recherches de la gendarmerie, d'informations concernant la communauté turque.

 **Chapitre IV**
Les missions spéciales

Enquête n° 3869/95 auprès des corps de police urbaine de la police communale relative au fonctionnement des agents auxiliaires de police [1]

1. Motif de l'enquête

Dans le courant de l'année 1994, le Comité permanent P reçoit un certain nombre de dénonciations donnant lieu à l'ouverture d'enquêtes de contrôle au sein des corps de police urbaine de la police communale. L'objet de ces enquêtes de contrôle est, entre autres : une enquête relative à l'organisation, l'équipement et l'engagement des contingents d'agents auxiliaires [2] .

Les résultats de ces enquêtes ne manquent pas d'enseignements :

- α le cadre organique des agents auxiliaires dans les corps examinés dépasse largement la norme autorisée;
- α la situation statutaire est extrêmement imprécise et va parfois à l'encontre de la loi;
- α les tenues et l'équipement des agents auxiliaires sont contraires aux dispositions réglementaires;
- α les agents auxiliaires sont engagés pour des tâches et des missions qui ne relèvent pas de leur compétence;
- α dans certains cas, les agents auxiliaires sont engagés en tant que "agents de police" à part entière en ce compris l'exécution de missions de police judiciaire.

On constate également que dans certains cas, les corps de police sont contraints de déroger aux prescriptions réglementaires et qu'ils ne sont pas heureux de cette évolution.

2. Décision

Lors de sa réunion du 23 mars 1995, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête dans tous les corps de police urbaine qui ont à cette période des agents auxiliaires en service.

3. Mission

Se faire une idée générale de l'organisation des agents auxiliaires en Belgique.

Constater les anomalies et les problèmes.

Évaluer les résultats et formuler des avis de gestion qui répondent aux exigences d'une politique de gestion moderne et efficace à l'égard de l'agent auxiliaire.

4. Rapport final

Approuvé le 18 septembre 1995 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Les normes permettant de créer un cadre organique des agents auxiliaires sont trop souples et autorisent trop de divergences.

La situation statutaire des agents auxiliaires est chaotique et n'offre pas de garantie pour le bon fonctionnement du système.

L'équipement des agents auxiliaires est insuffisant et ne garantit pas une protection minimale pour l'exécution des tâches sur le terrain.

L'ensemble des tâches de l'agent auxiliaire, fixé par circulaire, est décrit de manière trop vague et donne lieu à diverses interprétations et divergences.

4.2. Principales recommandations

Limiter les normes autorisant un cadre organique d'agents auxiliaires aux corps de police ou groupe de corps où les rapports quantitatifs sont optimaux.

Régler formellement le statut de l'agent auxiliaire sur une base réglementaire solide.

Adapter l'équipement de l'agent auxiliaire en prévoyant entre autres une carte de service et un moyen de défense.

Aligner l'ensemble des tâches aux besoins de la communauté avec pour seul objectif l'augmentation de la qualité du corps.

5. Suivi

Le 1er juillet 1997, la situation des agents auxiliaires a connu peu de changement.

Par le biais d'une circulaire POL37 bis du 10 juin 1997 complétant la circulaire POL 37, les normes autorisant un cadre organique d'agents auxiliaires ont plutôt été assouplies que renforcées.

En ce qui concerne l'équipement, des arrêtés sont en préparation pour mieux protéger l'agent auxiliaire, entre autres lors des missions de circulation et lors du contrôle de sécurité.

D'un point de vue statutaire, rien n'a changé. Les agents auxiliaires restent dans la plupart des corps de police des "petites mains" qui ne sont pas utilisées à bon escient et dont l'utilisation est pour le moins basée sur un plan de gestion aligné sur les problèmes locaux.

Enquête n° 1392/96 concernant les éventuelles activités dans des groupements d'extrême droite du Commissaire en Chef de la police communale de Schaerbeek

1. Motif de l'enquête

Le 23 janvier 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du Ministre de l'Intérieur aux fins de vérifier dans quelle mesure le commissaire en chef de Schaerbeek aurait été membre ou actif dans des groupements d'extrême droite, et si éventuellement il l'est toujours.

2. Décision

Le 24 janvier 1996, le Comité permanent P décide d'accepter et d'exécuter cette mission.

3. Mission

- q Examiner si l'intéressé a été membre d'un mouvement d'extrême droite et/ou s'il a été actif dans un tel mouvement.
- q Examiner si l'intéressé, dans le cadre de sa fonction actuelle, est encore membre et/ou actif dans un mouvement d'extrême droite.
- q Formuler des recommandations en ce qui concerne la procédure de nomination des officiers de police permettant de détecter de tels problèmes à l'avenir.

4. Rapport final

Approuvé le 24 juin 1997 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

L'enquête a formellement établi que l'intéressé a été membre du Front de la Jeunesse et de Forces Nouvelles en 1979 et 1980.

L'enquête ne peut pas démontrer que l'intéressé, après cette période, a encore été membre et/ou actif dans de tels mouvements.

L'enquête démontre qu'une même information relative à un même fait est interprétée et évaluée de façon(s) parfois divergente(s) sans qu'un réel contrôle ne soit fait.

L'enquête démontre également que, malgré l'importance des informations communiquées relatives à l'intéressé, celui-ci a pu continuer sans aucun obstacle sa carrière, ce qui soulève des questions quant aux procédures de nomination des officiers de police.

4.2. Principales recommandations

Sans préjudice des obligations imposées par la loi du 8 décembre 1992 et des arrêtés d'exécution, il est utile et indispensable de mieux réglementer l'exploitation de l'information par les services de police.

Sans préjudice de la décision du Conseil des Ministres du 27 janvier 1997 visant à une réforme drastique de la procédure de nomination des officiers de police, il est indispensable de réaliser un véritable "screening" des candidats aux plus hautes fonctions de la hiérarchie policière.

Enquête n° 5765/96 en application de l'article 16 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements

1. Motif de l'enquête

Le 14 août 1996, le Comité permanent P reçoit un rapport du Service d'enquêtes P sur la manière dont les services de police sont intervenus lors d'une manifestation publique qui s'est tenue à Leuven le 7 mars 1996.

Le rapport présente suffisamment d'éléments de dysfonctionnements pour permettre l'ouverture d'une enquête.

2. Décision

Le 3 septembre 1996, le Comité permanent P décide d'ouvrir une enquête et, suite à un rapport intermédiaire du 17 décembre 1996, décide de poursuivre l'enquête.

3. Mission

- q Réaliser une enquête écrite auprès de toutes les personnes qui ont été privées de leur liberté le 7 mars 1996, jour de la manifestation, par les services de police, en l'occurrence la gendarmerie.
- q Evaluer les résultats de cette enquête et vérifier si la poursuite de l'enquête s'impose.
- q Le cas échéant, entendre les fonctionnaires de police responsables et les confronter aux résultats de l'enquête.

4. Rapport final

Approuvé le 27 février 1997 par le Comité permanent P.

4.1. Principales conclusions

Aucun dysfonctionnement n'est apparu dans le cadre du maintien de l'ordre sur le terrain. Le service d'ordre s'est déroulé conformément à la directive de l'autorité administrative.

Les formes individuelles de violence n'ont pas été examinées, même s'il y avait une plainte spécifique de la victime.

D'autres problèmes moins importants ont néanmoins été mis en évidence :

- q l'administration des personnes arrêtées n'est pas efficace et donne lieu à des malentendus;
- q en cas d'arrestations massives, la capacité de détention fait défaut;
- q en utilisant les unités de réserve, qui ne sont pas familiarisées avec la ville ou la commune, certains aspects du maintien de l'ordre se déroulent de manière plutôt chaotique.

Les dysfonctionnements constatés ne sont pas spécifiques au service d'ordre en question, mais sont propres au maintien de l'ordre en général.

Avis n° 6346/96 au Ministre de la Justice relatif à l'appréciation de l'enquête sur l'enquête [3]**1. Motif de l'enquête**

Le 19 septembre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande du Ministre de la Justice visant à procéder à l'appréciation approfondie des rapports du procureur général près la Cour de Cassation, du procureur général près la Cour d'Appel de Liège et du procureur général près la Cour d'Appel de Gent, rédigés à l'occasion de l'enquête portant sur les fillettes disparues, et visant plus précisément à étudier les éléments de ces rapports en regard des pratiques policières en vigueur.

Le Ministre demande que cette mission soit réalisée dans les plus brefs délais, soit pour le 15 octobre 1996 au plus tard.

2. Décision

Le 20 septembre 1996, le Comité permanent P décide à l'unanimité d'accepter et d'exécuter cette mission dans le délai imparti par le Ministre de la Justice.

3. Mission

- q Procéder à une analyse et à une étude approfondie des trois rapports.
- q Poser tous les actes d'enquêtes nécessaires à l'exécution de la mission dans les limites du cadre de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.
- q Formuler une appréciation des différents rapports.
- q Formuler une appréciation sur la manière dont les services de police sont intervenus.
- q Emettre un avis au Ministre de la Justice relatif à ces appréciations.

4. Rapport final

Approuvé le 13 octobre 1996 par le Comité permanent P [4] .

5. Considérations

5.1. Considérations relatives aux fondements juridiques des missions de police judiciaire

Les missions de police judiciaire des services de police sont bien décrites dans la loi sur la fonction de police :

Article 15

"Dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire, la gendarmerie, la police communale et la police judiciaire près les parquets ont pour tâche :

1. *de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes, d'en saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité compétente les auteurs, de la manière et dans les formes déterminées par la loi;*
2. *de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi, de s'en saisir, de les arrêter et de les mettre à disposition des autorités compétentes;*
3. *de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité compétente les objets dont la saisie est prescrite;*
4. *de transmettre aux autorités compétentes le compte rendu de leurs missions ainsi que les renseignements recueillis à cette occasion" [5] .*

Les articles 8 et 22 du Code d'instruction criminelle donnent une définition des tâches de la police judiciaire : elle recherche les crimes, les délits et les infractions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

L'article 9 du Code d'instruction criminelle donne en outre une énumération d'un certain nombre de magistrats et de fonctionnaires de police qui sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire et qui, sous la direction du procureur du Roi (art. 22 CIC), répriment ces infractions. Cette énumération est loin d'être complète. Dans la loi sur la fonction de police, les missions de police judiciaire ont la même teneur pour la police judiciaire près les parquets, la gendarmerie et la police communale.

Malgré quelques modifications de forme et quelques termes plus modernes, la description de la notion de police judiciaire reste traditionnelle.

Les trois services de police générale doivent transmettre aux autorités compétentes, le rapport de leurs missions et les renseignements qu'ils en ont obtenus. Ils le font conformément aux directives des autorités compétentes. Pour faciliter une remise de rapport réaliste et sensé, cette problématique doit faire l'objet d'une large concertation entre ces autorités compétentes et les services de police. Ainsi, les autorités compétentes pourraient par exemple souhaiter obtenir des informations d'ordre général concernant les activités des services de police, ou demander de rassembler certaines données pour mieux harmoniser leurs activités sur une politique criminelle cohérente. Ainsi, les parquets peuvent par exemple donner des directives visant à adapter les constatations requises à la gravité et à la nature des faits.

Cette obligation dépasse donc la rédaction de procès-verbaux dans le cadre de renseignements obtenus au sujet de délits et les constatations faites, comme le stipule l'article 40.

L'article 15 confie cette mission aux services de police en mettant l'accent sur le mot "service". Cela implique que l'exécution de cette mission se fait sous la direction des officiers responsables de ces services de police et non pas au gré du fonctionnaire de police en tant qu'individu [6] .

Indépendamment de ces missions de police judiciaire qui portent toutes sur des faits pénaux connus et sur leurs auteurs, les services de police peuvent recueillir des renseignements.

Article 39

"Dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, les services de police peuvent recueillir des

informations, traiter des données à caractère personnel et tenir à jour une documentation relative notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire.

Les renseignements contenus dans la documentation doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent.

Ces renseignements ne peuvent être communiqués qu'aux autorités et services de police ainsi qu'aux services de renseignements officiels qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions [7] .

Les missions de police administrative et de police judiciaire obligent les services de police à rechercher, rassembler et traiter des renseignements. L'information que les services de police transmettent aux autorités compétentes doit permettre à celles-ci de prendre à temps et de manière efficace les mesures que requièrent certaines situations particulières. L'article 14 stipule que la gendarmerie et la police communale transmettent aux autorités compétentes de police administrative le rapport de leurs missions et des informations qu'ils ont obtenues dans le cadre de ces missions. L'article 15,4° contient une disposition similaire pour les autorités judiciaires. L'article 39 précise dans une certaine mesure la mission d'information précitée en stipulant comment cette mission est remplie.

Les services de police doivent traiter l'information recueillie et, si nécessaire, doivent communiquer cette information ou ce renseignement aux autorités de police et aux autres services de police.

Dans le cadre du recueil et du traitement de données, il convient en outre de respecter strictement la nouvelle loi sur la protection de la vie privée (Loi du 8 décembre 1992, Moniteur belge du 18 mars 1993) à l'égard du traitement des données à caractère personnel. (Doc. Chambre, n° 1610, 1990-91; Doc. Chambre, n° 413, 1991-92 et 92-93; Doc. Sénat, n° 445, 1991-92).

Dans le cadre d'une enquête bien précise, et conformément aux compétences des parties concernées, les données à caractère personnel rassemblées et enregistrées, peuvent être communiquées aux autres autorités de police et aux autres services de police. Dans les limites de leurs compétences, ces derniers doivent avoir un intérêt légal pour pouvoir obtenir ces données. Ainsi, le procureur du Roi et le juge d'instruction prennent connaissance du contenu des fichiers de police judiciaire, qui sont gérés et utilisés par les différents services de police [8] .

L'information judiciaire se fait sous la direction du Ministère public. Il est indiqué à juste titre qu'à l'occasion de l'enquête sur des faits pénaux, la direction permanente du Ministère public doit être garante de l'efficacité et de la légitimité de l'exécution de l'information judiciaire [9] .

Le Code d'instruction criminelle tient pour principe l'obligation qu'ont les fonctionnaires de police de transmettre sans délai au ministère public tous les procès-verbaux qui ont été rédigés dans l'exercice de leur fonction. Aujourd'hui, l'article 40 de la loi sur la fonction de police le confirme [10] .

Toutefois, il découle de la tendance à une certaine autonomie des services de police que le prescrit de l'article 40 susmentionné n'est pas toujours respecté. Dans un arrêt digne d'intérêt du 25 avril 1989, la Cour de Cassation a adopté qu'aucune disposition légale ou règle essentielle de la procédure pénale ne s'oppose au fait que les agents et les officiers de police judiciaire, après la constatation d'un délit dans l'exercice de leur fonction, entreprennent et poursuivent leurs recherches sans en aviser au préalable et sans délai le procureur du Roi. Les éléments de preuve ainsi rassemblés sont considérés comme valables. Si cet arrêt permet que les services de police développent leur propre activité de recherche de manière autonome, c'est-à-dire sans l'intervention et le contrôle du ministère public, il faut tout de même souligner que ces activités sont toujours liées à un fait punissable établi au préalable [11] .

L'instruction judiciaire se passe sous la direction du juge d'instruction. Cette enquête a un caractère judiciaire et peut seulement être clôturée par une décision judiciaire de la juridiction d'instruction. Le Code d'instruction criminelle règle de façon circonstanciée la forme sous laquelle l'instruction judiciaire se déroule (CIC articles 61-136).

Malgré le fait que la majeure partie de la recherche se fasse sous la forme d'une enquête de recherche, celle-ci n'a toujours pas été réglée légalement et elle reste en fait une forme de solution officieuse.

La loi sur la fonction de police a essayé de décrire la fonction de police et de se consacrer à un cadre uniforme légal pour l'exercice de la fonction de police.

En ce qui concerne les missions de police judiciaire, la loi n'a en aucun cas eu l'intention d'attribuer de nouvelles missions aux services de police, ni de modifier le champ d'application du Code d'instruction criminelle. Par contre, la loi introduit expressément une référence à l'information judiciaire, puisque celle-ci fait incontestablement partie de la police judiciaire.

Toutefois, la loi sur la fonction de police présente de grandes lacunes.

Non seulement il n'est pas fait grand cas d'un certain nombre de méthodes policières journalières, principalement en ce qui concerne l'audition et l'utilisation des moyens techniques, mais en outre le développement indéniable d'un certain nombre de nouvelles techniques de recherche n'a pas été suffisamment pris en considération : l'utilisation d'informateurs, des observations très poussées et de longue durée, des infiltrations policières, des envois contrôlés de pseudo-achats, l'échange international d'informations criminelles, et autres [12] .

Le seul document qui existe à ce sujet est la circulaire du ministère de la Justice du 24 avril 1990 relative aux techniques particulières de recherche pour combattre la criminalité grave ou organisée, modifiée par la circulaire du 5 mars 1992.

Mais il est un fait que les circulaires du Ministre de la Justice ou du Procureur général ne constituent pas une source formelle de procédure pénale.

Néanmoins, les principes généraux qui sont posés par directive par le Ministre constituent également ceux qui sont posés comme jalons par la jurisprudence et la doctrine : la compatibilité avec la conformité de l'enquête, l'interdiction de la provocation et les principes de proportionnalité et de subsidiarité [13] .

Mais aujourd'hui, on ne peut plus échapper au fait que, dans le cadre de l'exécution des tâches judiciaires, il existe non seulement une différence entre l'instruction judiciaire et l'information judiciaire, mais que de plus en plus une distinction est faite entre l'instruction judiciaire dans le sens littéral strict du terme, à savoir l'enquête qui est menée sous la direction ou tout au moins sous le contrôle du procureur du Roi, et la phase de ce que certains appellent la phase initiale d'orientation ou d'information ou les actes purs de recherche. On entend par ces termes, la phase dans laquelle un enquêteur entreprend des activités de recherche sans la moindre intervention du procureur du Roi visant à découvrir si un fait punissable a été commis et qui en est l'auteur éventuel. On se trouve manifestement dans une sorte de phase initiale d'instruction criminelle. Il ne s'agit pas seulement d'actes qui sont posés après qu'il y ait été question d'une suspicion raisonnable selon laquelle un fait punissable a été commis et donc de la culpabilité d'un suspect connu ou non. Il s'agit parfois aussi d'actes qui sont posés pour éventuellement arriver à la constatation qu'il est question d'une suspicion raisonnable [14] .

Tel est le problème crucial de l'autonomie des services de police, ce que l'on appelle la recherche proactive.

5.2. Considération finale

Voilà déjà cinq ans que le Parlement a pris connaissance de "l'enquête parlementaire relative à la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée - Rapport fait au nom de la Commission d'enquête".

Certaines conclusions et constatations de ce rapport ont fait beaucoup de bruit à l'époque:

- q grande méfiance et manque de collégialité entre les enquêteurs et entre les enquêteurs et la magistrature;
- q rivalité entre les services de police;
- q importants problèmes relatifs à la direction de l'enquête;
- q mise sur pied et utilisation de dossiers confidentiels et secrets.

Une des conséquences de ce rapport fut la loi sur la fonction de police qui devait veiller à régler de façon globale la fonction des services de police. Toutefois, la loi s'est limitée à spécifier et à reformuler un certain nombre de missions de police plutôt traditionnelles et à fournir une réglementation juridique positive pour certaines techniques de police courantes. Comme nous l'avons déjà dit, la loi n'a pas réglé

les techniques de police spéciales. Cela a fait l'objet d'une circulaire ministérielle qui traite des techniques les plus importantes.

Les dispositions relatives aux subdivisions de la loi sur l'autorité, la direction et le contrôle des services de police et celles relatives à leur coordination et leur gestion résultent directement des constatations de la Commission sur les tueries du Brabant wallon.

Elles n'ont cependant pas pu empêcher que les conclusions précitées de la Commission sur les tueries du Brabant wallon apparaissent à nouveau dans cette enquête, même si c'est à une moindre échelle.

La tentative de régler les techniques de recherche spéciales via une circulaire ministérielle offre trop peu de garanties pour aboutir à une réglementation définitive.

Dans ce dossier, on n'a pas constaté d'actes illégaux, mais pourtant, il est clair que les informateurs qui ont contribué à ce dossier, ont échappé à l'application des règles qui sont prévues dans la circulaire. La coutume de travailler sous la couverture d'un dossier judiciaire afin de chercher des éléments pour un dossier qui n'existe pas encore ou qui est traité ailleurs, est une mauvaise habitude. A ce titre donc, rien de nouveau sous le soleil.

Il est un fait certain que les services de police n'ont pas attendu la légalisation ou la réglementation de la recherche proactive. Depuis des années, ils mettent sur pied des dossiers sans aucune réserve qui ne sont pas transférés au ministère public et qui n'apparaissent jamais dans un éventuel dossier pénal ultérieur.

Certains y voient l'évolution des services de police vers une indépendance de plus en plus grande; d'autres un manque d'évolution dans la politique criminelle.

La vérité se trouve sans doute entre les deux.

Ces considérations et conclusions se fondent sur les données qui nous sont aujourd'hui connues; indépendamment du développement ultérieur de l'enquête judiciaire et des autres développements possibles.

6. Conclusions

6.1. Manière dont l'enquête sur la disparition de Julie & Mélissa a été menée à Liège

L'enquête sur la disparition de Julie & Mélissa est, à l'exception des premiers jours, une instruction judiciaire, sous la direction d'un juge d'instruction liégeois.

Ceci signifie que l'enquête est écrite, secrète et non-contradictoire.

En principe, le juge d'instruction doit effectuer lui-même et personnellement tous les actes d'enquête, mais en pratique, beaucoup de tâches d'enquête sont déléguées aux fonctionnaires de police qui bénéficient de la confiance du juge d'instruction. Les fonctionnaires de police doivent donc recevoir des directives, exécuter des ordres et faire en fait tout ce que le juge d'instruction demande.

Le Comité permanent P a examiné ce point en détail et de nombreux actes d'enquête supplémentaires sous la forme d'auditions de fonctionnaires de police ont été posés. Sur la base des dossiers présentés et de ses propres constatations d'enquête, le Comité permanent P arrive aux conclusions suivantes :

Ø Le fait que deux services de police, la police judiciaire près les parquets et la gendarmerie, ont exécuté conjointement l'enquête ne constituait pas, dans ce dossier, un facteur positif. La méfiance régnait entre les enquêteurs des deux services et entre un service de police et la magistrature.

Le fait qu'un commissaire de la police judiciaire a été placé à la tête de la cellule d'enquête, qui se constituait à 80% de gendarmes, n'a pas été un élément positif.

En outre, le rôle du chef d'enquête se limitait à lire les procès-verbaux de l'autre service de police.

Le Comité permanent P fait d'ailleurs observer que la loi sur la fonction de police prévoit expressément que, dans le cadre de l'exécution de leurs missions, les fonctionnaires de police sont exclusivement placés sous la direction des supérieurs de leur propre service.

Ø Les directives données aux services de police dans cette enquête n'étaient pas claires; certainement pas en ce qui concerne les critères relatifs au traitement de l'information. Pour savoir ce qui doit et ce qui ne doit pas être repris dans un procès-verbal, on ne trouve pas moins de douze termes différents dans le dossier.

De plus, il semble que l'information ait été totalement laissée à l'appréciation des fonctionnaires de police avec pour conséquence que leur appréciation était acceptée en tout temps sans critique. D'ailleurs, il n'existe aucune contestation sur le fait que si aucun procès-verbal n'était présenté, aucun procès-verbal n'a jamais été demandé.

Ø Le Comité permanent P a été frappé par le fait qu'aucun des fonctionnaires de police qui a contribué à cette enquête n'a pu présenter des agendas ou des fiches de travail qui auraient permis d'établir de façon incontestable ce qu'ils avaient fait et à quelle date. Une des illustrations les plus surprenantes est la réunion à laquelle il a été parlé pour la première fois de DUTROUX. Cinq participants à cette réunion la situent sur un laps de temps de six semaines !

Ø Dans cette enquête, un travail énorme a été fourni, des centaines de données ont été contrôlées, des dizaines de personnes ont été interpellées, des centaines de documents ont été rédigés, etc. Pourtant le nombre de réunions de travail avec le juge d'instruction ne s'élève pas à plus de 15, sur une période de plus d'un an.

Le Comité permanent P fait remarquer que la manière dont une enquête est dirigée peut considérablement influencer son bon déroulement et/ou son issue fructueuse. Déjà dans le rapport de la Commission sur les tueries du Brabant wallon, on peut lire que la "guerre des polices" avait été maîtrisée là où les magistrats avaient les rênes de l'enquête bien en mains.

Ø Bien que n'allant pas à l'encontre des informations du juge d'instruction, qui avait décidé que les suspects provenant d'un autre arrondissement devaient être traités par le service de police de cet arrondissement, la piste DUTROUX n'a jamais été officiellement traitée à Liège.

Tous les intéressés confirment certes que la piste DUTROUX a été abordée à deux reprises, mais les opinions sont désespérément partagées quant à la manière dont l'information a été rapportée et dont elle a été traitée par le magistrat instructeur. Les déclarations du magistrat et des fonctionnaires de police, et surtout la gendarmerie, sont diamétralement opposées.

Il ressort des déclarations des gendarmes de Liège qu'ils ont informé par deux fois le magistrat instructeur sur la piste DUTROUX, une fois au début du mois d'août et l'autre fois à la mi-août; et qu'après la clôture de l'opération OTHELLO ils ont communiqué au juge d'instruction le résultat négatif.

Il ne serait pas négligeable de savoir ce que le magistrat instructeur a noté au cours de ces réunions.

Ø Il ne faut pas nier que la piste DUTROUX était l'une des informations les plus importantes dont disposait la gendarmerie.

Il est également surprenant de constater que l'activité qui avait été développée à cette fin à Charleroi - l'opération OTHELLO - et qui était pourtant principalement axée sur la disparition des enfants, contraste de façon flagrante avec la manière dont la piste DUTROUX a été traitée à Liège.

Il convient d'ajouter à cela que la circulation de l'information de la gendarmerie de Charleroi vers la gendarmerie de Liège ne s'est pas passée de façon optimale.

Ainsi, la gendarmerie de Liège n'avait pas été informée des rapports OTHELLO, ni des rapports d'observations.

Ø La manière dont la gendarmerie a apporté les renseignements concernant DUTROUX au magistrat instructeur ne témoigne ni d'un grand dévouement, ni de transparence. Lorsque la gendarmerie admet elle-même que certains éléments étaient sérieux et intéressants, elle aurait pu choisir de les communiquer autrement que par la simple voie verbale.

Cela n'empêche que le magistrat instructeur n'a pas demandé de mission ou d'éclaircissement complémentaire, ou qu'il n'a pas pris l'initiative de demander des explications au parquet de Charleroi.

Ø La décision de faire ou non confirmer les informations relatives à DUTROUX par des perquisitions en dehors du mandat du magistrat instructeur de Liège, mais par le biais d'un autre mandat, ne peut pas être mis sur le compte des gendarmes de Liège. Néanmoins, ils auraient pu en informer le magistrat instructeur.

Ø Le Comité permanent P estime qu'il n'est pas juste d'affirmer que la gendarmerie a voulu, délibérément et à dessein, maintenir cachée la piste DUTROUX au juge d'instruction de Liège.

La manière dont l'enquête sur la disparition de Julie & Mélissa a été menée à Liège relève de la responsabilité des services de police et des autorités de police. Cette enquête a montré que la responsabilité est au moins partagée, avec d'une part une intervention trop autonome d'un service de police, et d'autre part une implication trop réservée de l'autorité de police.

6.2. La gestion de la piste DUTROUX à Charleroi - ou l'opération OTHELLO

L'enquête sur les faits et gestes de Marc DUTROUX est une information judiciaire sous la direction du procureur du Roi.

Etant donné qu'une telle enquête se déroule sans l'intervention du juge d'instruction et qu'elle n'est rien d'autre, sinon l'exercice de la police judiciaire, elle n'est pas soumise à des formes procédurales. De ce fait, aucun moyen de contrainte ne peut être utilisé.

Le Comité permanent P a examiné cette matière en détail et a posé beaucoup d'actes d'enquête complémentaires. Sur la base des dossiers soumis et de ses propres constatations d'enquête, le Comité permanent P arrive aux conclusions suivantes :

Ø Les informations que la gendarmerie de Charleroi a rassemblées entre le 7 juillet 1995 et le 24 août 1995 et les activités qui ont été développées dans ce cadre, se sont déroulées sans aucune intervention et/ou contrôle du procureur du Roi.

Néanmoins, il existe un dossier de ces activités qui a été soumis au Comité permanent P le 27 septembre

1996.

Depuis le 24 août 1995, le parquet de Charleroi est informé des résultats réunis avant cette date.

L'observation de Marc DUTROUX, de ses maisons et de ses véhicules, est effectuée conformément aux directives de la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, modifiée par la circulaire du 5 mars 1992, plus précisément en ce qui concerne l'autorisation préalable, le rapport au magistrat et l'information de la police judiciaire près les parquets.

L'exécution pratique de celle-ci s'est toutefois limitée à six observations effectuées par une unité spécialisée et à un nombre de contrôles sporadiques et occasionnels par la Brigade de Surveillance et de Recherches de Charleroi. En fait, le contrôle permanent de DUTROUX et des siens s'est limité à plus ou moins 50 heures, soit " 2% de la période d'observation dans sa totalité.

Il est d'ailleurs surprenant que, malgré l'observation spécialisée, Marc DUTROUX parvienne à commettre des faits le 5 novembre 1995, pour lesquels il sera arrêté par la police de Charleroi le 6 décembre 1995, et que c'est seulement par hasard que la gendarmerie apprendra l'incarcération de DUTROUX.

Ø La décision de ne finalement pas insérer les informations obtenues dans un procès-verbal a été prise par le parquet de Charleroi, certes en accord avec la gendarmerie.

Ceci a également eu pour conséquence que l'affaire n'a pas pu être mise à l'instruction et qu'il a fallu chercher d'autres moyens pour voir l'information confirmée.

L'anonymat et la protection des informateurs a joué ici un rôle important. Dans cette phase de l'enquête, la protection de l'anonymat était légalisée et la procédure satisfaisait aux normes courantes dans le cadre des déclarations anonymes.

Ø La décision d'obtenir des mandats de perquisition, par l'intermédiaire d'un magistrat instructeur saisi dans un autre dossier, a à nouveau été prise par le parquet de Charleroi, certes en concertation avec la gendarmerie. Le rapport de Monsieur VELU fait d'ailleurs apparaître que ceci s'était déjà passé dans le cadre d'un autre dossier.

Ø L'utilisation d'informateurs non codés a soulevé des problèmes dans cette enquête.

En effet, les informateurs non codés ne tombent pas sous l'application de la circulaire du 24 avril 1990 et ne sont donc pas soumis à une série de mécanismes de contrôle et ne rentrent pas non plus en ligne de compte pour l'échange de données entre la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que ce sont apparemment les services de police eux-mêmes qui décident si un informateur doit ou non être codé.

L'application de certaines techniques particulières de recherche sur la base de l'information qui échappe à leur réglementation semble également contradictoire et doit être évitée.

Ø La question de savoir pourquoi le parquet de Liège n'était pas au courant des activités à Charleroi, dans un dossier pour lequel une instruction judiciaire a été requise, est clairement apparue dans les rapports.

Il n'appartient pas aux services de police de communiquer aux autres parquets une observation menée par un parquet. La gendarmerie de Liège pouvait difficilement le faire puisqu'elle n'était pas destinataire du rapport de l'opération.

Sans préjudice du fait qu'ils étaient au courant des activités de la gendarmerie de Charleroi, il appartenait au parquet d'informer une autre juridiction.

Le fait que l'opération OTHELLO est classée comme "n'étant pas suffisamment précise", relève de la responsabilité du parquet, qui ne justifie cependant pas la réserve de communication.

Ø La question de savoir si l'opération OTHELLO concernait une enquête parallèle a été soulevée à plusieurs reprises. On parle d'enquête parallèle lorsque l'autorité judiciaire est tenue tout à fait à l'écart et n'est pas tenue au courant des informations et des résultats d'enquête.

Dans le dossier OTHELLO, l'autorité judiciaire n'a pas été informée immédiatement mais bien dans un délai raisonnable et ceci de façon verbale et écrite.

Il n'est apparu à aucun moment que le service de police exécutant disposait de plus d'informations utiles que celles qui avaient été communiquées à l'autorité.

Le Comité permanent P en arrive dès lors à la constatation que l'opération OTHELLO ne concernait pas une enquête parallèle.

6.3. La phase initiale de l'enquête sur la disparition de An & Eefje

Il n'y a pour ainsi dire pas de critique à formuler quant au rôle des services de police dans l'enquête sur la disparition de An MARCHAL et Eefje LAMBRECKS.

Il est certain qu'à aucun moment un lien n'a été établi entre les dossiers de Brugge et de Liège et que dès lors la piste DUTROUX n'a jamais été exploitée.

Etant donné que la gendarmerie de Brugge et d'Oostende ne disposaient pas d'informations, on ne peut rien leur reprocher.

Il est cependant établi qu'il existe une lettre datée du 4 septembre 1995 adressée à un juge d'instruction de Charleroi dans laquelle une personne établit un lien entre DUTROUX et la disparition de deux jeunes filles âgées de 16 à 18 ans.

La lettre qui s'est avérée avoir été écrite par la mère de DUTROUX est entre les mains du juge d'instruction de NEUFCHÂTEAU.

Pour savoir ce qui s'est passé exactement, il faudra consulter le dossier judiciaire.

6.4. Diverses rumeurs sur des dossiers secrets/dossiers disparus; le rôle du Bureau Central de Recherches de la gendarmerie

6.4.1. Le dossier secret de Charleroi

D'après le rapport de Monsieur VELU, il semblerait que la gendarmerie gèrerait un dossier secret concernant l'affaire DUTROUX.

Sur l'ordre du Comité permanent P, le Service d'enquêtes P s'est rendu simultanément le 27 septembre 1996 au district de Charleroi - Brigade de Surveillance et de Recherches et au Bureau central de recherches à Bruxelles.

Là, le "dossier secret" a été remis au Service d'enquêtes P. Toutes les constatations ont été notées dans un procès-verbal 966514 du 27 septembre 1996.

Le contenu du dossier, utile pour l'enquête, à l'exception des pièces judiciaires qui font partie de l'enquête judiciaire en cours à Neufchâteau, ont été copiées et vérifiées.

Le "dossier secret" ne contient aucun renseignement ou information qui permettrait de croire à sa mauvaise utilisation ou que des éléments ou renseignements auraient été retirés de l'enquête officielle.

6.4.2. Les pièces ou dossiers "disparus"

La presse a fait à plusieurs reprises écho du fait que des pièces auraient disparu, auraient été détruites ou modifiées au Bureau Central de Recherches de Bruxelles.

Le 27 septembre 1996 le Service d'enquêtes P, sur ordre du Comité permanent P, s'est fait remettre le dossier DUTROUX du Bureau Central de Recherches. Le Commandant du Bureau Central de Recherches a dans ce cadre vivement souhaité être entendu par le Comité permanent P, ce qui s'est fait le 2 octobre 1996.

Le 3 octobre 1996, le Comité permanent P s'est à nouveau rendu au Bureau central de Recherches pour y constater, par l'intermédiaire du "dataservice" si des pièces, des documents ou d'autres éléments du dossier DUTROUX avaient été détruits.

Les deux actes d'enquête n'ont soulevé aucun élément permettant de démontrer une manipulation des données du dossier.

6.4.3. *Le rôle du Bureau Central de Recherches*

Ø Plusieurs magistrats ont remis en question le rôle du Bureau Central de Recherches de la gendarmerie au cours des enquêtes.

Le Comité permanent P a donc également examiné ce rôle.

Dans l'affaire DUTROUX, le Bureau Central de Recherches a essentiellement joué le rôle de "boîte aux lettres des informations".

Les informations disponibles qui existaient avant 1995 ont été mises à la disposition des unités territoriales de la gendarmerie, complétées par les informations qui avaient été rassemblées depuis le 7 juillet 1995 par la Brigade de Surveillance et de Recherches de Charleroi.

Les informations obtenues de la police judiciaire près les parquets y avaient été ajoutées.

A la demande de la Brigade de Surveillance et de Recherche de Seraing, le Bureau Central de Recherches a organisé une réunion avec toutes les unités de gendarmerie qui étaient territorialement compétentes pour faire quelque chose dans l'affaire DUTROUX.

Le Bureau Central de Recherches se portait également garant de l'envoi et de la réception des informations qui provenaient de et qui étaient transmises à l'étranger via Interpol Belgique.

Le Bureau Central de Recherches n'a à aucun moment exploité les informations. Ceci est déplorable étant donné que le service dispose, en tant que service de renseignements, de toutes les données et qu'en fait il devrait être à même de les exploiter.

Ø Le 11 septembre 1995, la Cellule nationale des disparitions a été créée au sein du Bureau Central de Recherches sur mandat du Ministre de la Justice.

La Cellule nationale a un rôle de coordination, de soutien et d'expertise dans cette problématique à l'égard de TOUS les services de police. La Cellule n'est en elle-même pas un élément d'enquête.

Les missions de la cellule consistent à :

- q rassembler toutes les informations douces en la matière, à les traiter, à les exploiter et à les évaluer au bénéfice des enquêteurs;
- q développer dans ce domaine la compétence en la matière;
- q contribuer à déterminer les actions indiquées sur le terrain et les efforts de recherche en la matière;
- q collaborer au développement des initiatives de prévention;
- q garantir une fonction de signal, d'avis, et de soutien pour le bien des enquêteurs, des responsables compétents et de toutes les instances impliquées dans la problématique.

Bien que l'on ne puisse pas attendre immédiatement d'un service ou d'une cellule qui vient juste de naître, qu'elle ait un rendement élevé au niveau de l'exploitation et de l'évaluation des données, il est tout de même surprenant que cette cellule se soit essentiellement limitée à transmettre les informations. Cette remarque vaut d'ailleurs aussi pour le Bureau Central de Recherches.

Il convient donc de se demander quelle est l'efficacité opérationnelle de tels services.

7. Avis au Ministre de la Justice relatif à l'appréciation de l'enquête sur l'enquête

Avant de formuler l'avis demandé, le Comité permanent P a voulu attirer l'attention sur un certain nombre de points qui, dans une certaine mesure, ont joué un rôle dans la préparation de celui-ci.

Ø Le Comité permanent P attire l'attention du Ministre sur le fait que les rapports soumis de Madame et

Messieurs les procureurs généraux ne donnent qu'une image restreinte de ce qui s'est passé du 24 juin 1995 jusqu'au 13 octobre 1996. Ceci se précisait au fur et à mesure que l'on avançait dans l'étude des trois rapports. C'est de là que le Comité permanent P a décidé à un certain moment de faire une enquête supplémentaire, comme communiqué au Ministre le 26 septembre 1996.

Ø Le Comité permanent P attire l'attention sur les restrictions que la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements impose. Plus précisément, les articles 2 et 9 de la loi sont à ce titre significatifs.

Le Comité permanent P souhaite néanmoins souligner que le contrôle externe sur la police conduit inévitablement à des conclusions sur des dysfonctionnements éventuels de la politique et de la gestion.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les conclusions tirées sur la base de cette enquête.

Ø Le Comité permanent P constate que différents éléments des rapports de Madame et Messieurs les procureurs généraux contiennent des matières qui échappent totalement à la compétence du Comité permanent P, telles que :

- q le contrôle du parquet général sur le parquet de première instance;
- q la mise en liberté conditionnelle des détenus;
- q tout ce qui a trait à une enquête judiciaire en cours.

Ø Le Comité permanent P attire enfin l'attention sur l'urgence de la mission et sur la demande de l'accomplir dans les plus brefs délais. Certains éléments auraient pu être examinés plus en détail.

7.1. Avis

7.1.1. Concernant la situation de la problématique dans le temps

Le Comité permanent P a appris à ses dépens combien il est difficile d'aborder cette problématique avec pondération, réserve et objectivité.

La connaissance actuelle de la terrible vérité et de l'issue tragique de ce dossier influence sans cesse le pouvoir d'appréciation de toute personne qui est confrontée à cette problématique.

Il est absolument indispensable que les personnes qui sont appelées à se prononcer de manière définitive sur la responsabilité et la prise de sanctions éventuelle tiennent constamment compte de cet aspect de l'avis.

7.1.2. Concernant la confrontation de l'intervention policière à la légalité

On sait depuis longtemps déjà que le législateur belge a réservé très peu d'attention à l'élaboration d'une réglementation actuelle et stricte dans le cadre de la recherche.

La fonction de contrôle qui doit être confiée au Ministère Public n'est pas développée sur le plan législatif.

En d'autres termes; la majeure partie de la recherche est dans un vide juridique, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour le problème d'autorité, de direction et de contrôle, mais également d'exécution.

L'obligation formulée de façon plutôt générale concernant la communication de renseignements aux autorités compétentes (articles 15, 39 et 40 de la loi sur la fonction de police) associée à l'absence d'un critère précis concernant la transition de la phase informative à la phase pénale de la recherche donne une délimitation trop peu précise de la transition de la marge de manœuvre de la police et des responsabilités qui doivent être prises par ceux qui doivent saisir l'éventuelle affaire pénale ultérieure.

L'état actuel de la réglementation n'est plus adaptée aux pratiques policières courantes qui ont pris un tel envol que, en l'absence de base juridique, elles mènent leur propre existence.

Le nécessité d'avoir une efficacité dans la lutte contre la criminalité stimule la créativité des services de police bien organisés qui utilisent les lacunes et les insuffisances du système.

Cependant, à long terme, ceci risque de se dégrader en une autonomie et en une indépendance

incontrôlées, face auxquelles il convient de se demander qui en fin de compte sera encore responsable.

Sans préjudice des résultats encore attendus de l'enquête judiciaire, le Comité permanent P ne peut pas constater de violations manifestes de la loi dans ce dossier.

Des infractions aux principes juridiques généraux de la dignité humaine et de l'intégrité physique ou psychique des personnes ont encore moins été **constatées**.

L'application des principes généraux de la procédure pénale soulève quelques questions.

Le Comité permanent P souhaite attirer l'attention sur la pratique policière courante relative à ce que l'on appelle "l'information douce". Il a été constaté que ce type de renseignements n'est pas ou à peine communiqué et est considéré comme non officiel.

Dans la mesure où "l'information douce" peut donner une certaine direction en matière de preuves, cette information ne peut pas être cachée au Juge et au Ministère public.

L'article 39 de la loi sur la fonction de police octroie, il est vrai, une certaine compétence de décision autonome pour rassembler et conserver l'information. Mais on ne peut pas interpréter cet article dans le sens que les services de police seraient souverains pour juger s'ils doivent ou non communiquer cette information aux autorités judiciaires.

Il est donc indispensable d'explicitier l'article 39 de la loi sur la fonction de police de manière à ce que toute interprétation divergente soit exclue.

Le Comité permanent P veut également attirer l'attention sur la pratique apparemment courante de faire des perquisitions avec un mandat d'un juge d'instruction qui est saisi d'un autre dossier.

Les dispositions légales relatives à la perquisition ont un caractère exceptionnel et contraignant et doivent avoir une interprétation restrictive.

Même si le juge d'instruction et le parquet fournissent leur collaboration "consciente", les services de police ne peuvent pas pour autant se prêter à de telles "pratiques" pour effectuer des recherches relatives à des délits pour lesquels le juge d'instruction n'a pas été saisi.

Le problème de la recherche proactive apparaît également dans ce dossier.

Le gouvernement a déjà pris des initiatives à ce titre et a annoncé vouloir développer un cadre légal. Les services de police sont en effet demandeurs et n'ont pas attendu ce règlement pour mettre tout cela en pratique. Ce dossier l'a clairement démontré.

Dans la discussion difficile à venir, il est essentiel de se demander où et dans quel cadre la recherche proactive sera insérée. Le lien très étroit entre les tâches judiciaires et administratives provoque le risque qu'on l'applique également au domaine de la police administrative.

Cela doit être évité à tout prix. La recherche proactive appartient à la police judiciaire et ne peut être qu'exclusivement axée sur l'application de la loi pénale.

7.1.3. Concernant l'efficacité de la recherche

L'efficacité, l'effectivité et l'efficience des services de police implique l'évaluation des prestations en vue d'améliorer le fonctionnement des services et d'améliorer les mécanismes liés au contrôle et à la responsabilisation des fonctionnaires de police.

Ces dernières années, les services de police ont progressé à grands pas et des systèmes de management en tant qu'instruments de la politique à suivre se développent très rapidement.

Il est toutefois relativement simple de traduire le management policier comme étant "mettre tout en œuvre pour que tout fonctionne et faire ce que l'on attend".

C'est donc avec un certain étonnement que le Comité permanent P a constaté que le travail fourni dans ce dossier a parfois été fait de façon amateuriste et peu structurée.

Sans vouloir jeter la pierre aux fonctionnaires de police sur le terrain en tant qu'individus, il convient de constater que l'organisation de l'enquête laisse parfois à désirer et qu'elle peut être nettement améliorée.

Ø Il est apparu clairement que les équipes d'enquête mixtes ont besoin d'une direction forte, tant au niveau des services de police qu'au niveau de l'autorité judiciaire.

Le Comité permanent P a été surpris par le fait que parmi les équipes de gendarmerie sur le terrain, aucun officier n'était impliqué, à l'exception de l'équipe d'observation de Charleroi.

Ø Le manque de schéma de travail spécifique - agendas ou autres moyens mnémotechniques - ne permet pas de vérifier qui a fait quoi et quand il l'a fait. Tant les services de police que les autorités devraient le plus rapidement possible mettre sur pied des systèmes d'enregistrement du travail opérationnel.

Ø La circulation de l'information est énorme et se passe efficacement au sein d'un même service de police. Dès que l'on dépasse le niveau du service de police individuel, elle se fait (de plus en plus) difficilement, et au niveau de l'autorité, on peut parfois parler d'un STOP.

La simple communication verbale d'informations importantes dans une enquête judiciaire est tout à fait inacceptable. Grâce à l'informatique dont on dispose aujourd'hui, l'adaptation rapide de cette communication ne peut être un problème.

Ø Le traitement de l'information est moins efficace.

Le Comité permanent P apprend au cours de cette enquête que le Bureau Central de Recherches s'est limité dans cette affaire à transmettre les informations et que l'évaluation et l'exploitation de celles-ci se font au niveau des unités territoriales.

De cette manière, on passe à côté de l'essence même du Bureau Central de Recherches. Disposer de toutes les informations de toutes les unités permet justement de rassembler, de traiter, d'exploiter et d'évaluer ces informations pour les personnes qui travaillent sur le terrain.

Il est plus qu'indispensable d'assumer cette tâche de coordination, de soutien et d'expertise, et ceci pour tous les services de police. Si l'on a besoin de plus de moyens, ceux-ci devront être trouvés.

Ø L'usage de techniques policières spéciales ne peut donner de résultats que si elles visent réellement à obtenir un rendement élevé. Il est vain d'établir une période d'observation dont finalement seul 2% du temps est consacré à l'observation.

L'application d'observations techniques, spécialisées et de longue durée doit être plus sévèrement réglementée. Une sélection plus sévère des dossiers est nécessaire pour permettre un travail plus efficace. En outre, l'autorité judiciaire ne doit pas seulement y donner une autorisation, mais doit réellement s'atteler à faire une surveillance de qualité.

Ø Comme le stipule son point 3.1.1., la circulaire ministérielle concernant la relation avec les informateurs n'est d'application que pour une certaine catégorie d'informateurs. En pratique, les services de police travaillent également avec divers informateurs occasionnels et/ou moins fiables.

Ceci a soulevé des problèmes dans ce dossier en ce qui concerne la confirmation et le contrôle de l'information.

Il est indispensable de réglementer plus sévèrement le travail avec des informateurs qui ne satisfont pas aux directives.

7.1.4. Concernant la relation entre les services de police et les autorités judiciaires

Un des problèmes auxquels cette enquête a été confrontée est celui de la relation des services de police à l'égard des autorités judiciaires.

Ces dernières années, les services de police ont pris une telle avance sur les autorités judiciaires, au niveau de la formation, de l'organisation, de la spécialisation et de l'équipement, que l'on peut dire qu'il existe un clivage important entre eux.

Etant donné que le cadre juridique restreint de la recherche constitue plus un frein qu'un stimulant, de nombreux fonctionnaires de police vivent la situation actuelle comme étant inefficace et malsaine. Un manque de respect pour leurs possibilités et un manque de confiance en leur compétence créent parfois un mauvais climat.

Les constatations de la Commission sur les tueries du Brabant wallon, voilà déjà 6 ans, sont toujours d'actualité et font leur réapparition, certes dans une moindre mesure.

L'autonomie et l'indépendance entraînent aussi la responsabilité. Lorsque les services de police

revendiquent une plus grande autonomie, ils doivent également assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'opinion publique.

Les services de police et les autorités de police sont cependant liés entre eux légalement par la loi sur la fonction de police.

Les services de police ne doivent pas prendre le rôle des autorités, et les autorités le rôle du policier. Les principes d'autorité, de direction et de contrôle sont suffisamment élaborés pour soutenir la structure de la relation.

Il serait bien utile d'affiner et de mieux décrire les compétences et les obligations de ces deux parties.

Les compétences de police dans le cadre de l'information judiciaire et de l'instruction judiciaire doivent s'harmoniser sur les activités de recherche du Ministère public et du juge d'instruction.

Pour ce faire, il faudrait que les autorités judiciaires soient également prêtes à mettre progressivement un terme à leur réserve à l'égard des services de police et à expliquer leur politique de poursuite, afin de donner une chance aux services de police de s'accorder sur cette politique.

8. Conclusion

Avec les moyens dont il dispose et dans les limites de sa mission et de ses compétences, le Comité permanent P a essayé de répondre le plus objectivement et le plus complètement possible à la demande du Ministre de la Justice. Le fait que les conclusions de cette enquête dépassent parfois l'appréciation de la pratique policière est inévitable.

Plutôt que de chercher des fautes individuelles à charge des fonctionnaires de police sur le terrain, le Comité permanent P a essayé de constater les dysfonctionnements de l'appareil de recherche, impliquant inéluctablement les autorités policières.

Le contrôle des services de police doit en effet être conçu comme étant un exercice d'influence sur la politique.

Les manquements constatés dans ce dossier ne relèvent pas seulement de la responsabilité de la police. Que cela soit bien clair.

Une solution réelle sera peut-être trouvée, si les autorités judiciaires essayent, de concert avec les services de police, de remédier aux manquements.

9. Les dysfonctionnements constatés dans le cadre des dossiers judiciaires traités par le Service d'enquêtes du Comité permanent P

Le 5 décembre 1996, le Comité permanent P a approuvé le rapport de synthèse concernant les dysfonctionnements dans le cadre de l'enquête sur l'enquête [15] .

Les conclusions de ce rapport ne peuvent malheureusement en rien s'écarter de celles faites dans l'avis au Ministre de la Justice du 14 octobre 1996. Il est en effet apparu une fois de plus et de façon évidente :

q que le manque de communication entre les services de police et également au sein d'un même service de police est particulièrement préjudiciable à l'enquête et qu'une coordination et direction s'imposent;

q que le fonctionnement de l'équipe composée d'enquêteurs de différents services de police est mis en question. Une telle équipe ne peut fonctionner que lorsque les relations humaines sont bonnes, la confiance établie entre les enquêteurs et la direction assurée.

q qu'un centre d'information tel que le Bureau Central de Recherches devrait assurer une meilleure coordination, une transmission complète de l'information au niveau national et procéder à l'analyse de celle-ci. Ces tâches sont cependant parmi les plus importantes de la Cellule Disparition [16] .

Elles ont malheureusement fait cruellement défaut dans le cadre de la présente enquête.

Il est dramatique de constater, à la lueur des données connues aujourd'hui, qu'une bonne communication entre les enquêteurs aurait vraisemblablement permis de retrouver Julie & Mélissa vivantes et éviter les autres drames révélés dans cette affaire.

Avis n° 8549/96 à la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée

1. Motif de l'enquête

Le 22 novembre 1996, le Comité permanent P reçoit une demande de la Commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée en vue de formuler un avis et des remarques sur certaines enquêtes administratives, exécutées par le Comité supérieur de contrôle et qui, selon un fonctionnaire dirigeant de ce service, ne se déroulent pas correctement.

2. Décision

Le 25 novembre 1996, le Comité permanent P décide à l'unanimité d'accepter et d'exécuter cette mission dans le délai imposé de deux semaines par la Commission parlementaire.

3. Mission

- q Procéder à une étude du dossier déposé par un fonctionnaire dirigeant du Comité supérieur de contrôle.
- q Réclamer et évaluer les dossiers administratifs.
- q Formuler des avis et remarques sur les aspects institutionnels du dossier et sur le déroulement des enquêtes administratives.

4. Rapport final

Approuvé le 9 décembre 1996 par le Comité permanent P [17] .

4.1. Principales conclusions

4.1.1. Les aspects institutionnels

- q L'autorité du président du Comité supérieur de contrôle est légale et reconnue par les autorités administratives et judiciaires.
- q L'exécution de cette autorité par le président lui-même est cependant sujette à la critique et il est impossible de distinguer la direction fonctionnelle de la direction opérationnelle.
- q La lenteur avec laquelle le gouvernement à aborder le problème de ce malaise au sommet de l'organisation et à doter ce service d'un statut légal donnent lieu au mécontentement et à des actions sociales.
- q La politique budgétaire relative au Comité supérieur de contrôle n'est pas spécifique et ne correspond pas aux besoins réels d'un service public spécialisé. Il en résulte que le service est entravé sur le plan des moyens et de l'équipement.
- q Le Comité supérieur de contrôle n'a pas de politique d'enquête. On ne perçoit nullement les critères qui permettent d'ordonner une enquête ou non, de l'arrêter ou de la poursuivre, de la classer ou de la renvoyer. La seule chose qui soit claire, c'est la prédominance des enquêtes judiciaires au détriment des enquêtes administratives.
- q Le Comité supérieur de contrôle tient à tort à sa compétence d'exécuter les enquêtes judiciaires auprès des entreprises publiques autonomes.
- q Le Comité supérieur de contrôle, en tant que service public d'une administration, n'échappe pas au phénomène de la politisation. Le sommet de l'organisation est impliqué dans des conflits politiques et, au sein des autorités judiciaires, tout le monde n'est pas convaincu de la neutralité politique du Comité supérieur de contrôle.
- q L'organisation interne du Comité supérieur de contrôle est soumise aux influences négatives de la politique budgétaire, à la lutte de pouvoir au sommet de l'organisation et à la politisation. L'ensemble des ressources humaines et matérielles est insuffisant et

l'organisation ne fonctionne pas de manière efficace.

4.1.2. *Les enquêtes administratives*

A une exception près, le traitement des enquêtes administratives ne peut être considéré comme un dysfonctionnement.

4.2. Avis [18]

Comme nous l'avons déjà dit, le gouvernement a décidé le 6 décembre 1996 de transférer, à la police judiciaire près les parquets, le Comité supérieur de contrôle et l'Office Centrale de lutte contre la délinquance économique et financière organisée.

Entre-temps, personne ne sait ce qu'il adviendra de la police judiciaire près les parquets en tant que telle. Le gouvernement ne s'est pas engagé sur l'une ou l'autre piste, mais s'en remet à une commission d'experts.

Le Comité supérieur de contrôle jouit d'une expérience de plus de quatre-vingts années comme gardien de la santé morale des services publics. Pendant la majeure partie de cette période, le Comité supérieur de contrôle a fonctionné comme organe administratif chargé du contrôle des départements ministériels et des organismes d'intérêt public. Ensuite, il a exercé le contrôle sur l'attribution et l'utilisation de subventions octroyées par l'Etat ou par une autorité directement ou indirectement subventionnée par l'Etat et sur l'exécution des contrats de travaux, de livraison de biens et de services, conclus ou subventionnés par l'Etat.

Avec la loi du 24 avril 1962, complétée par la loi du 8 juillet 1969, le Comité supérieur de contrôle s'est vu attribuer la compétence judiciaire pour rechercher les infractions commises à l'occasion du fonctionnement de l'Etat, des provinces, des communes et des organismes visés par la loi du 16 mars 1954.

A la suite de la loi du 8 août 1980 relative à la réforme des institutions, le Comité supérieur de contrôle est devenu également compétent pour les départements des communautés et des régions ainsi que pour les organismes d'intérêt public émanant de ces dernières.

Avec le transfert vers la police judiciaire près les parquets, l'ensemble du volet administratif risque de disparaître. Certes, on a ouvert la porte à la création d'un "Service fédéral anti-corruption" sur le modèle italien, mais la question de l'efficacité d'un appareil purement répressif se pose avec une acuité particulière. L'expérience a montré que les techniques policières classiques ne permettaient absolument pas de rechercher efficacement les infractions. C'est un acquis des dernières décennies que la prévention dans tous les domaines de la société est le moyen le plus probant pour limiter les infractions et le moyen tout indiqué pour éliminer les dysfonctionnements dans les services publics qui sont à l'origine des phénomènes de criminalité.

Chaque année, les différents pouvoirs (fédéral - régionaux et locaux) dépensent des centaines de millions en subventions et mises en œuvre de projets, allant de la réalisation d'entreprises prestigieuses à celle de projets individuels. La plupart de ces projets présentent un caractère non public et échappent à toute forme de contrôle.

Des mesures de prévention et de lutte contre les abus doivent s'insérer dans un souci de qualité au sein d'une organisation. La plupart des services publics ont donc tous les éléments en main.

Certaines expériences d'un passé encore proche restent encore présentes dans les esprits. Sans une certaine forme de contrôle externe, le meilleur service finit toujours, tôt ou tard, par se dévoyer.

Le Comité permanent P estime donc que le caractère préventif du Comité supérieur de contrôle ne peut disparaître.

La solution serait d'envisager la constitution (prévue) d'une cellule administrative au Ministère de la Fonction publique.

Les lignes de force du fonctionnement de cette cellule devraient être les suivantes :

- q Sa compétence doit être la plus large possible, c'est-à-dire partout où sont utilisés des deniers publics et où les pouvoirs publics ont des intérêts.

- q Sa compétence ne peut être limitée à des personnes. Le critère de compétence est défini par l'acte administratif.
- q La cellule doit pouvoir travailler d'initiative, sur demande, déclaration ou plainte. Elle doit avoir la possibilité d'évaluer systématiquement la régularité de tout acte.
- q Pour des raisons de clarté et de transparence, il faut élaborer un règlement sur la façon de faire rapport, comme celui qui existe au Comité permanent P, avec un rapport d'activités annuel à présenter au ministre compétent.

5. Suivi

Dans la perspective de l'intégration du Service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle dans la police judiciaire près les parquets, le Conseil des Ministres du 14 mars 1997 a approuvé la création d'un Service central de lutte contre la corruption au sein du Commissariat général de la police judiciaire près les parquets, ainsi que ses missions.

Le 23 juin 1997, le Conseil des Ministres a approuvé un avant projet de loi qui doit réglementer l'intégration. Il y est stipulé que le Roi réglemente, par arrêté royal, l'exécution, ce qui revient au transfert de 95 membres du personnel ayant certains grades à la police judiciaire près les parquets.

Avis n° 1774/97 à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat relatif aux réformes du paysage policier

1. Motif de l'enquête

Le 21 janvier 1997, le Comité permanent P est invité à être entendu par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur l'évolution des services de police et des problèmes qui se présentent [19] .

Après cette audition, la Commission a émis le souhait que le Comité permanent P émette un avis circonstancié comportant une analyse des problèmes qui influencent le fonctionnement de la police ainsi que des recommandations en vue de modifications futures.

Par lettre du 31 janvier 1997, le président du Sénat indique au Comité permanent P qu'un avis adressé à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat ne peut se fonder que sur le résultat des enquêtes de contrôle et sur les conclusions qui en ont été tirées.

2. Décision

Lors de sa réunion du 13 février 1997, le Comité permanent P constate que, eu égard à la lettre du président du Sénat, en même temps président de la Commission du suivi des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, il sera difficile de répondre à la demande de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat et en informe le président de ladite commission.

Ensuite, lors de sa réunion du 29 avril 1997, le Comité permanent P décide, eu égard aux conclusions de la Commission d'enquête parlementaire "Dutroux-Nihoul et consorts" et aux activités de la Commission "Huybrechts" que cette demande d'avis est dépassée.

Discussions concernant le chapitre "les missions spéciales" et les compétences du Comité permanent P

Deux membres ont soulevé ces thèmes de réflexion; après débats au sein du Comité permanent P, un consensus s'est dégagé sur le texte suivant.

1. Contexte de la loi organique

Pour tenter d'apporter une réponse aux conclusions de la commission parlementaire relative à la lutte contre le banditisme et le terrorisme déposées le 30 avril 1990, le gouvernement adopta le 5 juin 1990 le "plan de Pentecôte" qui esquissait les lignes de force d'une politique policière tendant à assurer une coordination de celle-ci, l'adaptation de la politique pénale, et une coopération entre les différents acteurs intervenants.

Les différentes législations fondamentales qui en découlèrent concernent tant la revalorisation de la fonction de policier communal, la réorganisation de la police scientifique, la démilitarisation de la gendarmerie, la protection de la vie privée, le contrôle du port d'armes, les entreprises de gardiennage et de sécurité, la loi sur la fonction de police (qui institutionnalise notamment la concertation pentagonale), que la création d'un organisme de contrôle des services de police et de renseignements.

C'est dire que la loi organique du 18 juillet 1991 entre donc lors de son adoption dans un vaste plan de réforme dont on connaît certes à ce moment les axes conducteurs mais dont on ignore encore les implications et répercussions précises et multiples qu'il entraînera. En effet, cette loi est chronologiquement une des premières à être adoptée, ce qui amena d'ailleurs certains membres de la Chambre des Représentants à émettre l'opinion que l'ordre des priorités n'était pas le bon, qu'il eût mieux valu élaborer une politique globale des services de police et notamment le projet de loi relatif à la fonction de police avant de se pencher sur la création d'un organisme de contrôle [20] .

Un autre membre regretta que ce projet soit en définitive le seul à être adopté avant la fin de la législature, ce qui revêtait à ses yeux une valeur symbolique en "portant à croire que dans la lutte contre la criminalité, un meilleur contrôle des services de police permettait d'accroître considérablement la sécurité du citoyen" [21] .

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le législateur ait choisi d'adopter une loi de principe, aux idées larges et généreuses mais au contenu flou et nécessairement imprécis puisque dépendant en partie de législations futures.

C'est ainsi que la notion même de contrôle externe, objet même de la loi, n'y donne lieu à aucune définition et à aucun consensus au sein des membres du parlement : on s'attache plutôt à baliser les domaines où le contrôle externe ne peut empiéter qu'à lui donner un contenu suffisamment clair, qu'à expliciter ce qu'il est censé revêtir exactement. C'est une esquisse destinée à être finalisée à la lumière de l'évolution législative et, peut-être, de l'expérience même du Comité permanent P.

Les événements qui se sont produits cette dernière année ont clairement mis en évidence que le Comité permanent P pourrait être l'organe idéal pour mener certaines enquêtes délicates dont on n'aperçoit pas quel autre organe pourrait se charger avec suffisamment de recul et d'indépendance : à la lumière de cette actualité, une réflexion relative à l'interprétation des compétences qui lui sont attribuées est fort utile. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que l'interprétation donnée se dégage jusqu'à présent de situations de fait, plutôt que d'une approche spécifique et établie, ce qui peut s'expliquer par la jeunesse de l'institution.

2. La compétence du Comité permanent P à la lumière de la loi organique, du règlement d'ordre intérieur et des travaux préparatoires

Ø L'objectif de la création du Comité permanent P est de garantir les droits que la constitution et la loi confèrent aux personnes et d'assurer la coordination et l'efficacité des services de police (article 1).

Ø Ce contrôle ne porte ni sur les autorités judiciaires, ni sur les actes accomplis par celles-ci dans l'exercice de l'action publique, ni sur les autorités de police administrative, et ne se substitue pas aux

autres formes de contrôle (article 2).

Ø Il enquête sur les activités et méthodes des services de police, sur leurs règlements et directives internes, sur 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 (article 9).

Il ressort des travaux préparatoires que le but du contrôle est de rechercher les fautes, les imperfections, les causes du dysfonctionnement des services de police et d'émettre des conclusions à ce sujet [22]. La mission du Comité permanent P sera de vérifier, grâce à une analyse fiable de la situation, si les responsables politiques doivent parfaire d'une façon ou d'une autre le fonctionnement des services de police. C'est une mission de supervision, générale et systématique, complémentaire aux autres systèmes de contrôle, des services de police, à l'exclusion des autorités administratives et judiciaires et de leurs décisions.

En fait, il s'agit d'une mission consultative axée sur la politique à mener. Une première réflexion s'impose dans la mesure où le Comité permanent P, pour diverses raisons, n'a pu assurer le caractère général et systématique de ce contrôle, s'étant axé principalement jusqu'à présent sur la police communale, bien qu'une certaine évolution ait été ébauchée ces derniers mois.

Il se déduit, sans que le doute soit permis, que le législateur a confié au Comité permanent P deux types d'enquête : d'une part, l'enquête dénommée "de contrôle" par le règlement d'ordre intérieur, essentiellement régie par les articles 8 et 9 de la loi organique et initiée soit d'initiative, soit par les ministres ou autorités compétents, soit par le Parlement, d'autre part, l'examen des plaintes et dénonciations formulées par des particuliers, principalement régies par l'article 16 de la loi organique et théoriquement traitées par le service d'enquêtes P. Il en découle qu'une mission confiée par un des ministres ou autorités compétents ne peut être qu'une enquête de contrôle donnant lieu au rapport prescrit dans les formes de l'article 9.

Dans un cas comme dans l'autre, ces dossiers doivent être instruits dans le respect de l'article 1 qui circonscrit les objectifs en vue desquels l'organisme a été érigé et de l'article 2 qui fixe les limites au-delà desquelles le Comité permanent P ne peut investiguer.

3. Les missions spéciales

Un chapitre séparé du rapport annuel est consacré à la discussion des enquêtes, entre autres: l'enquête n° 3869/95 auprès des corps de police urbaine de la police communale relative au fonctionnement des agents auxiliaires de police, l'enquête n° 1392/96 concernant les éventuelles activités dans des groupements d'extrême droite du Commissaire en Chef de la police communale de Schaerbeek, l'avis n° 6346/96 au Ministre de la Justice relatif à l'appréciation de l'enquête sur l'enquête et l'avis n° 8549/96 à la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée.

Il se dégage au sein du Comité des opinions divergentes : où se trouverait la base légale d'une mission spéciale ? Quelle serait dans ce cas la procédure à suivre ?

La thèse de l'opinion divergente est que la loi ne confère à l'institution que deux types de mission : l'examen de plaintes et dénonciations et la réalisation, selon la procédure légale, d'enquêtes de contrôle.

3.1. L'enquête n° 3869/95 auprès des corps de police urbaine de la police communale relative au fonctionnement des agents auxiliaires de police

Ni la mission, ni le contenu du rapport final ne font l'objet d'une opinion divergente.

Cependant, il convient de se demander pourquoi cette enquête n'est pas reproduite sous la forme d'une enquête de contrôle, dans la mesure où elle correspond aux prescrits des articles 1, 8 et 9 de la loi organique.

3.2. L'enquête n° 1392/96 concernant les éventuelles activités dans des groupements d'extrême droite du Commissaire en Chef de la police communale de Schaerbeek

Dans le dossier de Schaerbeek, le Ministre de l'Intérieur a demandé de vérifier si le commissaire en chef a été ou était encore membre ou actif dans un mouvement d'extrême droite tout en gardant à l'esprit les

mesures éventuelles à prendre, et de formuler des recommandations sur la procédure de nomination dans les services de police.

Cette enquête a non seulement permis au Comité permanent P d'enquêter sur le cas individuel du commissaire en chef mais a en outre permis de vérifier de quelle manière les services de police avaient enquêté sur cette vieille affirmation, ce qu'il a d'ailleurs fait.

Le rapport d'enquête s'est toutefois limité à quelques éléments relatifs au comportement individuel d'un fonctionnaire de police. Il s'est cantonné à formuler un avis sur la nécessité de procéder au screening des candidats, car le Gouvernement avait, peu avant, déposé un projet instaurant une procédure de nomination des officiers de police.

Le Comité permanent P a jugé inopportun de poursuivre l'enquête concernant la manière dont les services de police ont traité les informations récoltées au début des années '80, étant donné d'une part, que ce dossier fait l'objet d'une enquête judiciaire, et que d'autre part, une commission parlementaire d'enquête traite du même sujet ce qui implique la possibilité pour celle-ci d'investir le Comité permanent P d'une mission.

(Le rapport, à sa demande, lui a d'ailleurs été transmis)

Dans le dossier "l'enquête sur l'enquête" (affaire DUTROUX), l'existence de trois enquêtes judiciaires en cours n'a pas été considérée comme un obstacle à l'enquête de contrôle.

Tel que le rapport d'enquête a été rédigé, on se demande ce qu'il faudra faire à l'avenir lorsque le Comité permanent P sera saisi d'une affaire relative à un fait individuel concernant un fonctionnaire de police et ceci en vue d'éventuelles mesures (disciplinaires).

S'agit-il bien d'une mission incombant à un organe de contrôle externe ?

Dans ce dossier, se pose le problème de la possibilité de communication au ministre du dossier d'enquête, ou d'une partie de celui-ci. En effet, immédiatement après l'audition sous serment, le Ministre de l'Intérieur a été informé, à sa demande, par le biais d'un courrier du Comité permanent P, des principales déclarations du fonctionnaire de police concerné.

Cette matière est régie par les articles 9, 12 et 23 de la loi organique et les articles 60 et 61 du Règlement d'ordre intérieur.

L'article 12 de la loi organique prévoit que *"en vue de préparer leurs conclusions d'ordre général, la Chambre des Représentants et le Sénat peuvent se faire communiquer par le Comité permanent P tout dossier d'enquête, selon les modalités et aux conditions qu'ils déterminent et qui visent notamment à préserver le caractère confidentiel des dossiers et à protéger la vie privée des personnes"*.

L'article 23 de la loi organique prévoit que : *"lorsqu'un membre du Service d'enquêtes P constate, à l'occasion d'une enquête, des faits qui pourraient constituer une faute disciplinaire, le chef du Service d'enquêtes en donne immédiatement connaissance à l'autorité disciplinaire compétente"*.

L'article 23 impose donc l'obligation au chef du Service d'enquêtes P de porter immédiatement à la connaissance de l'autorité disciplinaire compétente, donc le ministre, un fait susceptible de constituer une faute disciplinaire..

Peut-on déduire de cet article que le Comité permanent P peut envoyer au ministre tout ou partie d'un dossier d'enquête ?

Il faut donc marquer la différence entre la communication d'un fait et la communication de tout ou partie du dossier d'enquête, déclarations et témoignages inclus.

Il faut également distinguer le but et les conséquences possibles de la communication: l'article 12 de la loi organique prévoit explicitement que la communication au Parlement est possible uniquement en vue de préparer leurs conclusions d'ordre général et dès lors ne peut entraîner aucune conséquence personnelle, d'autant que ce même article prévoit qu'il faut préserver le caractère confidentiel des dossiers et protéger la vie des personnes.

Ces garanties excluent dès lors la possibilité de communiquer les mêmes éléments au ministre qui est

aussi l'autorité disciplinaire.

Ce sont ces mêmes garanties de confidentialité et de protection que le législateur a, même dans le cas de la communication de dossiers d'enquête au parlement, laissé à l'appréciation du Comité permanent P, qui dispose de la faculté de refuser cette transmission.

Les deux différentes procédures de communication sont donc logiques : l'obligation par le chef du Service d'enquêtes P de communiquer des faits susceptibles de constituer une faute disciplinaire ne peut mettre en péril, ni le caractère confidentiel des éléments du dossier d'enquête, ni la protection de la vie privée des personnes.

Le Comité permanent P, par contre, dispose d'une plus grande latitude en ayant la faculté de communiquer tout ou partie des dossiers au parlement, puisque la double garantie y est assurée.

La mission du Comité permanent P est de la même nature que celle du législateur dont elle est l'émanation: c'est une mission de réflexion générale ce qui exclut l'appréciation du cas individuel.

En l'occurrence, l'enquête n° 1392/96 dépasse le cas individuel pour se pencher sur une problématique plus générale : la façon dont les services de police impliqués ont traité l'information et ensuite la formulation de recommandations générales au sujet des procédures de nomination. Il s'agit donc bien d'une enquête de contrôle.

3.3. L'avis n° 6346/96 au Ministre de la Justice relatif à l'appréciation de l'enquête sur l'enquête (DUTROUX)

On affirme dans cette enquête que seule une évaluation des rapports des procureurs généraux par rapport aux pratiques policières en cours a été réalisée.

A la lecture du rapport, il n'est pas évident que le Comité permanent P se soit en effet limité à cette unique mission.

Il faut d'ailleurs compléter le rapport écrit par l'exposé fait publiquement à la Commission de la justice de la Chambre des Représentants.

Il convient ici de se référer aux restrictions légales des compétences et aux méthodes de travail prescrites.

L'article 2, '1 et l'article 9, '1 de la loi organique excluent de la compétence du Comité permanent P le contrôle des autorités judiciaires et les actes accomplis par celles-ci, ainsi que les directives en matière de politique de recherche et de poursuite.

Conformément aux articles 12 et 13 de la loi organique, le Comité permanent P peut uniquement décider de communiquer ses propres dossiers d'enquête.

L'article 14 de la loi organique stipule que, à la demande du président du Comité permanent P, le procureur général peut fournir copie des actes ou des documents ou les renseignements relatifs aux procédures pénales à charge des services de police pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Toutefois, si l'acte, le document ou le renseignement concerne une instruction judiciaire en cours, il ne peut être communiqué qu'avec l'accord du juge d'instruction.

Outre la question de savoir si l'enquête judiciaire à charge des services de police a été menée ou si l'autorisation des autorités judiciaires a été demandée et/ou obtenue, on peut remarquer que le Comité permanent P n'a pas consulté les dossiers judiciaires complets, ce qui, au point de vue de la méthode de travail, est sujet à discussion.

En ce qui concerne la transmission de certaines pièces du dossier d'enquête au ministre, les mêmes questions que celles évoquées sous la rubrique A (le dossier de Schaerbeek) se posent.

3.4. L'avis n° 8549/96 à la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée

Dans le rapport concernant le Comité supérieur de contrôle, on se réfère à une demande émanant de la Commission parlementaire sur la criminalité organisée et à une demande émanant du Ministre de la

Fonction publique.

Ces demandes ne peuvent toutefois pas être dissociées des plaintes qui ont été déposées auprès du Comité permanent P par les fonctionnaires généraux.

Indépendamment du contenu de ce rapport, il importe que ces enquêtes aient également porté sur la problématique d'un service de police dans son ensemble, qu'un avis ait été donné en vue d'y apporter une solution structurelle et que la question relative à l'intégration de ce service dans un autre service et à la modification du paysage policier ait été abordée.

Cette enquête pose la question de la mission confiée par l'article 1 de la loi organique: la coordination et l'efficacité des services de police et donc la problématique du paysage policier. Il est à constater que nulle demande dans ce sens n'a été faite au Comité permanent P de même que le Comité permanent P ne l'a point abordé d'initiative.

Vu la proposition de loi modifiant la loi organique [23] où le soin de la coordination et l'efficacité des services de police est retirée à la compétence du Comité permanent P et est remplacée par une mission se limitant au contrôle, la question de la compétence du Comité permanent P dans ce domaine reste à l'ordre du jour. Si l'on constate l'importance fondamentale que la loi organique accorde à cette compétence, l'on peut se demander pourquoi un tel changement de cap est intervenu.

Vu l'importance de cette mission, pourtant exercée dans l'enquête concernant le Comité supérieur de contrôle, il va de soi qu'il eût été préférable de la mener sous la forme d'une enquête de contrôle.

4. Conclusion

Sous la pression des circonstances, le Comité permanent P a interprété ses propres compétences et méthodes de travail.

D'autres opinions sur les interprétations données se dégagent du Comité permanent P.

Il est utile, semble-t-il, de mieux examiner ces divergences, non pour émettre un jugement sur le passé mais afin de tirer profit de l'expérience acquise pour améliorer la loi organique.

Le seul remède, certes le plus difficile, se situe dans la confirmation de la spécificité du Comité permanent P. Il s'agit de principes qui découlent clairement de la loi organique du 18 juillet 1991.

C'est de ces principes, en l'occurrence la légalité, l'indépendance, la permanence et l'efficacité, que le Comité permanent P, en tant qu'organe de contrôle externe du pouvoir législatif composé de façon collégiale et pluraliste, puise son droit d'existence. Si l'on modifie ces principes de base, le droit à l'existence et la spécificité de cette institution disparaîtra.

Il faut le rappeler : la loi organique des Comités permanents est une loi remarquable, qui reflète les valeurs fondamentales d'un état réellement démocratique.

Le temps est maintenant venu d'éclaircir tant les missions que les compétences et les méthodes de travail, par le biais des interprétations données.

[1] L'enquête est publiée in extenso dans le Rapport annuel 1995 du Comité permanent P, pages 37-83.

[2] Enquêtes de contrôle n° 1833/94 et 3472/94-3683/94.

[3] Le 5 décembre 1996, le Comité permanent P a rédigé un rapport complémentaire relatif aux dysfonctionnements constatés lors de l'analyse des dossiers judiciaires rédigés par le Service d'enquêtes du Comité permanent P (Consultez à cet effet les pages * de ce rapport annuel).

[4] Un membre du Comité permanent P n'était pas présent à la réunion et n'a pas approuvé pas le rapport final.

- [5] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 15, M.B. du 22 décembre 1992.
- [6] G.L. BOURDOUX, E. DE RAEDT, A. DUCHATELET, J. SEURYNCK, La loi sur la fonction de police, Edition Politeia asbl, 1993.
- [7] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 39, M.B. du 22 décembre 1992.
- [8] G.L. BOURDOUX, E. DE RAEDT, A. DUCHATELET, J. SEURYNCK, La loi sur la fonction de police, Edition Politeia vzw, 1993.
- [9] A. DE NAUW, De beoordelingsruimte van de politie in de opsporing en het strafprocesrecht, R.W., 1990-91, 65.
- [10] R. VERSTRAETEN, Opsporingsmethoden : regulering en controle, D.D., 1995, afl. 6.
- [11] R. VERSTRAETEN, Opsporingsmethoden : regulering en controle, D.D., 1995, afl. 6.
- [12] C. FIJNAUT, Tussen misdaadbestrijding en strafrechtspleging : de internationale samenwerking van de politie in West-Europa, D.D., 1990, 623.
- [13] R. VERSTRAETEN, o.c.
- [14] F. HUTSEBAUT, De wet op het politieambt : naar een autonoom politierecht, Kluwer rechtswetenschappen, 1993.
- [15] Un membre du Comité permanent P n'était pas présent à la réunion et n'a pas approuvé le rapport final.
- [16] Cellule nationale concernant la problématique des disparitions
- Le 11 septembre 1995, Le Ministre de la Justice a mandaté la Gendarmerie et plus précisément le Bureau Central de Recherches de créer une Cellule Nationale concernant la problématique des disparitions.
- La Cellule Nationale a reçu le rôle de coordination, d'appui et d'expertise dans ce domaine au profit de TOUS les services de police.
- La Cellule en elle même n'est pas du tout un élément d'enquête.
- Les missions de la Cellule sont :
- de collecter, traiter, exploiter et évaluer toutes les informations douces utiles au profit des enquêteurs;
 - de développer une connaissance accrue en la matière;
 - de contribuer à la planification d'actions sur le terrain et des efforts de recherche en la matière;
 - de contribuer au développement d'initiatives de prévention;
 - d'assurer une fonction de signal, de conseil et d'appui au profit des enquêteurs, des autorités responsables et de toutes les instances concernées.
- [17] Un membre du Comité permanent P n'était pas présent à la réunion et n'a pas approuvé le rapport final.
- [18] Trois jours avant que cet avis ne soit déposé, le Comité permanent P apprend, via la presse, que le Comité supérieur de contrôle va être transféré à la police judiciaire près les parquets.
- [19] Un aperçu détaillé de cette audition est repris dans l'AEvaluation des services de police@, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, partie II, Sénat de Belgique, 2 juillet 1997, 191-213.
- [20] Document parlementaire, Chambre des Représentants 1305/8-90-91, pages 16 à 19.

[21] Ibidem page 34.

[22] Chambre des Représentants, Projet de loi - commentaire de l'article 1, 1305/1-90/91.

[23] Proposition de loi modifiant la loi organique du 18 juillet 1991, Chambre des Représentants, 673/1-95/96.

Chapitre V : **Conclusions et recommandations générales**

Introduction

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

Ces conclusions et recommandations générales constituent le résultat du travail d'enquête réalisé par le Comité permanent P et son Service d'enquêtes au cours de l'exercice écoulé.

Etant donné que les autorités compétentes ont peu réagi aux recommandations des rapports annuels précédents, certaines recommandations, toujours au centre de l'actualité, sont rappelées.

Il est un fait que de jour en jour, des milliers de fonctionnaires de police témoignent d'un professionnalisme correct et très sérieux et d'une attitude convenable dans les relations qu'ils entretiennent avec les citoyens.

Le contrôle de la protection des droits et des libertés garantis aux citoyens par le Constitution met toutefois en évidence que des initiatives du législateur et un encadrement éthique de la réglementation s'imposent. En outre, il apparaît que, dans de nombreux cas, la délinquance et la déviance policières au sein de certains services de police ne sont pas sanctionnées.

Le contrôle de l'efficacité des services de police démontre qu'il est indispensable de mettre en place un management policier moderne, tant au niveau des services de police qu'au niveau des autorités de police. Dans le cadre des missions de police judiciaire, la recherche traverse une grave crise et éprouve un besoin urgent d'impulsions législatives.

Enfin, le contrôle de la coordination des services de police appelle à une conclusion bien plus fondamentale.

Les structures policières actuelles ne garantissent plus un service policier efficient et surtout efficace. Un seul remède s'impose : réformer.

Cette réforme doit être précédée d'une analyse de ce que la population et les autorités élues démocratiquement attendent d'une politique de sécurité. La restructuration ne peut être un but en soi mais doit résulter des attentes exprimées et constituer un moyen d'y répondre.

Si la réforme du paysage policier devient réalité, il est indéniable qu'un contrôle externe démocratique de la police s'impose.

En effet, l'organe de contrôle actuel ne suffira pas à contrôler, de manière efficace, la grande concentration de pouvoirs et de compétences au sein d'une structure policière intégrée.

Outre un certain nombre de garanties fonctionnelles inhérentes à la structure policière, il conviendra de prévoir une garantie structurelle pour le contrôle démocratique.

1. La protection des droits et des libertés garantis aux citoyens par la Constitution

La fonction de police peut être décrite comme étant une fonction institutionnelle de protection et de régulation de l'ordre social qui doit permettre l'exercice des droits fondamentaux et prévenir les perturbations de cet ordre [1] .

Consciente de cet objectif, la loi sur la fonction de police fixe aussi clairement que possible les missions et les compétences des services de police. Toutefois, la loi présente encore quelques lacunes en ce qui concerne les techniques et les méthodes policières ainsi que l'aide aux victimes.

Le manque de standardisation, le danger potentiel, l'imprévisibilité et la diversité du travail constituent parfois une lourde charge pour les fonctionnaires de police. L'expérience constitue un facteur important et s'acquière bien mieux en prenant exemple sur d'autres collègues qu'en suivant des entraînements et des formations qui, à l'heure actuelle, sont insuffisamment dispensés [2] .

Le fonctionnaire de police subit donc un processus de socialisation dans lequel il apprend comment "il doit jouer le jeu".

Au sein de l'organisation, ce processus de socialisation fait partie de la culture policière qui n'est pas homogène, même pas au sein d'une même organisation.

Des sous-cultures se sont manifestement développées à la police, entre lesquelles il existe des réseaux informels qui s'articulent autour de certaines tâches, (par exemple les services d'intervention, les brigades judiciaires, les services de quartier, et cetera).

Il apparaît aujourd'hui que la plupart des incidents qui opposent les fonctionnaires de police et les citoyens et qui donnent lieu, soit à une plainte ou dénonciation, soit à un dossier judiciaire, soit à la transmission d'un article 26, peuvent se situer au sein de ces sous-cultures.

Ce constat doit à tous égards conduire à une réflexion approfondie sur la formation de base des fonctionnaires de police, mais davantage encore sur la formation permanente et continuée.

La tendance des années précédentes qui met surtout l'accent sur le recours à la force et aux moyens de contrainte persiste.

Le nombre de cas de violence physique et morale et d'actes arbitraires continue à augmenter.

Toutefois, il ne faut pas que le nombre de faits enregistrés suscite une trop grande inquiétude. En effet, les informations à ce sujet sont encore trop limitées et le "chiffre noir" est trop mal connu.

Mais chaque violation des droits et libertés fondamentaux des citoyens par un fonctionnaire de police en est une de trop.

Ainsi, sans préjudice des mesures qui ont déjà été prises [3] , il n'est pas superflu de rappeler certains éléments.

Dans l'exercice de leurs missions, les fonctionnaires de police sont parfois tenus de recourir aux moyens de contrainte et à la force.

Etant donné que le droit individuel à l'intégrité physique et à la liberté est fondamental, ce qui est confirmé par le droit international, cet aspect du rôle de la police est particulièrement important.

La loi sur la fonction de police, le code pénal et le Code d'instruction criminelle contiennent les normes précises autorisant les services de police à recourir à la force : légitime défense, évaluation des risques, réponse graduelle, principe de légalité, de nécessité et de proportionnalité, recours ultime.

Pour le recours aux moyens de contrainte, la réglementation est moins stricte.

Si l'arrestation judiciaire est strictement réglementée, il n'en va pas de même pour l'arrestation administrative.

En 1993 déjà, le Comité Européen pour la prévention de la torture, des peines ou traitements inhumains et dégradants affirmait que la qualité de l'intervention des services de police vis-à-vis de personnes privées de leurs libertés, était sujette à critique [4] .

C'est pourquoi la recommandation suivante avait été formulée dans le rapport annuel 1996:

"Une analyse approfondie et systématique des circonstances dans lesquelles les arrestations policières se réalisent, se déroulent ensuite et sont effectuées, et 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" [5] .

En ce qui concerne la perquisition, les principaux abus constatés sont la possibilité d'exécuter des "visites domiciliaires avec consentement".

En ce qui concerne les autres moyens de contrainte, il n'existe hélas toujours pas de réglementation, où si elle existe, elle laisse encore trop de champ libre à l'interprétation et à l'application divergente. C'est notamment le cas pour les contrôles d'identité et les fouilles ainsi que pour l'usage de menottes [6] .

Toutefois, la loi manque de clarté sur 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 de se voir attribuer certaines compétences implique aussi des responsabilités, qu'il a l'obligation morale d'agir de façon réfléchie en toutes circonstances et qu'il doive 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 directives précises.

C'est pourquoi les recommandations suivantes avaient été formulées dans le rapport 1996 :

"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.

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.

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 :

- q *directives générales basées sur l'explication de la loi;*
- q *directives complémentaires élaborées au niveau de la fonction;*
- q *contrôle de la capacité du fonctionnaire de police à utiliser la force;*
- q *rénover la formation vers une maîtrise intégrée de la violence" [7] .*

Au cours de l'année écoulée, un certain nombre de missions spéciales du Comité permanent P ont encore mis en évidence, et de manière cuisante, quelques problèmes importants, essentiellement en ce qui concerne la charge de la preuve en matière pénale et la manière dont certaines techniques et méthodes policières sont utilisées [8] .

Il est apparu clairement que réglementer certaines techniques particulières de recherche par l'intermédiaire d'une circulaire ministérielle n'offre pas suffisamment de garanties pour prévenir les abus.

Le manque de réglementation stricte en ce qui concerne les relations des fonctionnaires de police avec des témoins et/ou suspects au cours de l'information judiciaire ou même avant (la recherche dite proactive) ouvre la porte à des risques d'abus et d'interprétations erronées.

La protection des droits individuels du citoyen est une mission fondamentale de la police. Protéger les droits individuels signifie d'abord respecter ces droits, et ensuite en faciliter au maximum l'exercice.

C'est dans ce contexte qu'apparaît la zone de tension entre d'une part la protection du droit et d'autre part la violation de ce droit. A l'origine, la protection des droits fondamentaux est du ressort national : pendant longtemps, chaque Etat a déterminé, séparément, quels droits de l'homme devaient être protégés par sa juridiction et comment celle-ci devait le faire.

L'internationalisation de notre société a veillé à une approche universelle de cette question.

Aux Pays-Bas, la Commission van Traa a également plaidé pour une réglementation légale aussi stricte que possible, dans l'intérêt du fonctionnaire de police et du citoyen :

"In de democratische rechtsstaat vraagt elk optreden van bestuur, justitie en politie een zo precies mogelijke wettelijke grondslag. Bij de toepassing van strafrecht en strafvordering binnen de democratische rechtsstaat kan het doel de middelen heiligen... Regeling van de opsporingsmethoden is noodzakelijk, zowel naar inhoud als naar procedure en controle. Het gaat niet alleen om de vraag wat er mag, maar ook om de vraag hoe toezicht en gezag worden uitgeoefend... Alle opsporingshandelingen dienen te worden verricht onder het gezag van het openbaar ministerie. Er kan geen eigen domein voor politie of andere opsporingsdiensten bestaan" [9] .

Pour sa part, le Conseil de l'Europe a également cherché à promouvoir une approche démocratique de la police autour de trois lignes de force :

1.1. La protection des droits individuels du citoyen

Le respect et la protection des libertés et des droits individuels ainsi que le développement de la société démocratique doivent toujours guider l'action des services de police et constituent la finalité première de la fonction de police. Le pouvoir attribué à la police ne peut être considéré comme une fin en soi et doit rester un des moyens à la disposition des autorités compétentes en vue de garantir l'ordre social. Les services de police assurent un service public. Ils sont donc non seulement au service du public mais doivent, tout comme les autorités qui les emploient, respecter dans leurs actions, les institutions

démocratiques.

1.2. Autorité et responsabilité des autorités de police

Les services de police sont des organes d'exécution, agissant sous l'autorité et la responsabilité d'autorités spécifiques expressément désignées par ou en vertu de la loi. Il en est également ainsi même lorsque ces services agissent d'initiative, conformément aux compétences qui leur sont conférées par ou en vertu de la loi. Leur action doit toujours rester dans les limites de la légalité et des missions et compétences qui leur ont été confiées.

En tout cas, l'intervention policière devra répondre aux principes suivants :

- q l'existence d'une base légale pour l'intervention;
- q l'existence d'un objectif légal pour l'intervention;
- q l'existence d'un besoin social pour justifier l'intervention dans une société démocratique.

1.3. La sécurité juridique du citoyen et du fonctionnaire de police

La loi doit entre autres rencontrer les besoins d'amélioration de sécurité juridique tant du citoyen que du fonctionnaire de police. Ce souci s'est notamment traduit dans la loi par la spécification du fondement juridique de l'usage de la contrainte d'une part et la mise en exergue d'autre part du principe selon lequel le recours à la contrainte n'est autorisé que dans les conditions prévues par ou en vertu de la loi et dans le cadre des missions et des compétences dévolues aux services de police ou aux fonctionnaires de police qui en font partie [10].

Dans sa recherche de solutions, le législateur devra également tenir compte de la réglementation européenne.

Au cours de ces dernières années, la Convention européenne des droits de l'homme [11] s'est particulièrement préoccupée de la protection des droits de l'homme dans sa relation avec les services de police.

De très nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les résultats de la Commission contiennent beaucoup d'affaires qui concernent le fonctionnement de la police [12].

Le principe retenu par la Convention européenne des droits de l'homme est relativement clair. Celle-ci exige, en effet, une base légale pour tout acte de l'autorité qui équivaut à une atteinte aux droits fondamentaux du citoyen. Mais pour quelques infractions, elle va plus loin. Ainsi, le recours à la force par la police doit non seulement s'appuyer sur une disposition légale, mais il est nécessaire que celui-ci trouve grâce aux yeux de la Cour et de la Commission.

L'exercice de la police administrative et judiciaire doit non seulement être prévu par la législation interne mais il doit également être suffisamment expliqué et rendu accessible au citoyen.

"Il faut d'abord que la "loi" soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer des renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite : en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé" [13].

Cela s'applique évidemment aussi aux fonctionnaires de police qui doivent avoir reçu une explication aussi claire que possible de la réglementation [14].

L'ensemble des initiatives législatives et normatives ne pourra être appliqué efficacement que s'il s'accompagne d'une éthique professionnelle.

Une déontologie policière commune aux services de police, basée sur les valeurs fondamentales de la société et de sa police, aura un effet normalisant et peut rétablir la confiance mutuelle.

Le point de départ pourrait être la résolution 690 adoptée le 8 mai 1979 par le Conseil de l'Europe : une

déclaration pour la police qui aborde les sujets relatifs aux fondements éthiques de la profession, au statut et au rôle de la police dans la société.

La déclaration se fonde sur la Convention européenne des droits de l'homme, d'où dérivent les principes qui lient la police ainsi que les obligations que la société a à l'égard de sa police. Le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales suppose nécessairement l'existence d'une société jouissant de l'ordre et de la sécurité publique.

La déclaration met l'accent sur les relations d'interdépendance entre la société et sa police, basées sur trois principes :

- q les membres des forces de l'ordre qui ont violé les droits de l'homme ne doivent pas être employés comme fonctionnaires de police;
- q les fonctionnaires de police bénéficient du soutien actif, tant moral que matériel, de la communauté dans laquelle ils exercent leurs fonctions;
- q les tâches difficiles, parfois dangereuses de la police ne peuvent pas être accomplies s'il n'existe pas suffisamment de règles précises.

Une reconnaissance formelle de cette déclaration constituerait un signal important et formerait l'ébauche d'un "véritable" code de déontologie [15] .

Même dans leurs formes les plus avancées, la législation, la réglementation, la formation, l'entraînement et les directives ne pourront jamais empêcher que des cas de déviance et de délinquance soient constatés.

"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" [16] .

Fréquemment, les autorités judiciaires estiment inopportun d'engager des poursuites judiciaires à l'égard des fonctionnaires de police et renvoient aux autorités disciplinaires. Mais les autorités administratives n'intentent pas de procédure disciplinaire, estimant à tort que si les autorités judiciaires ne poursuivent pas, elles n'ont plus à le faire sur le plan disciplinaire.

Le nombre de jugements et arrêts prononcés du chef de crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dit long, même si les statistiques à cet égard sont limitées [17] .

Il est évident que la majorité de la délinquance policière reste impunie, essentiellement en ce qui concerne l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, avec toutes les conséquences qui en résultent.

Il n'existe pas de chiffres officiels relatifs aux sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des services de police. Sur la base de données officieuses fournies par les Régions, 481 sanctions disciplinaires auraient été prononcées à l'encontre de la police communale en 1996 pour un total de 18.946 fonctionnaires de police [18] .

Sur la base d'informations fournies par l'Etat major de la gendarmerie, 322 sanctions disciplinaires auraient été prononcées en 1996 pour 15.791 fonctionnaires de police [19] .

Ainsi, contrairement à l'opinion courante, le nombre de sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre de la police communale (1 pour 39 fonctionnaires de police) est plus élevé que le nombre de sanctions prononcées à l'encontre de la gendarmerie (1 pour 49 fonctionnaires de police).

Les chiffres concernant la police judiciaire près les parquets ne sont pas connus.

Le nombre de procédures disciplinaires intentées est peu connu, voire même ignoré. Ni la police communale, ni la gendarmerie ne sont d'ailleurs tenues de communiquer qu'une procédure disciplinaire a été intentée à l'encontre de l'un de ses membres.

Il est urgent que le droit disciplinaire des services de police soit revu.

Dans le passé, le Comité permanent P avait déjà attiré l'attention sur la nécessité de cette évaluation.

"Il est recommandé d'évaluer à court terme la praticabilité des procédures disciplinaires existantes et d'envisager de créer un organe disciplinaire indépendant chargé de diligenter l'action disciplinaire de tous les fonctionnaires de police et de statuer sur celle-ci. Cet organe aurait l'avantage d'élaborer une doctrine et une jurisprudence disciplinaire commune aux divers services de police et de respecter les principes d'égalité et d'équité. Le fonctionnaire de police poursuivi disciplinairement disposerait aussi de la garantie d'impartialité" [20] .

Les problèmes sont nombreux, mais ont récemment été étudiés, à la demande du Ministre de l'Intérieur [21] .

En premier lieu, on note une très grande diversité entre les divers services de police. Les règlements disciplinaires divergent beaucoup quant à leur contenu et engendrent des situations inégales dans le cadre de la collaboration entre les services de police.

Ensuite, on note la complexité des procédures qui engendre l'inaccessibilité. Les nombreux législateurs se retrouvent à tous les niveaux de la structure de l'Etat ...

Troisièmement, on note la "juridisation" croissante du droit disciplinaire qui est à l'origine du problème dans lequel les "juges" ne font plus le poids face aux "défenseurs" avec toutes les conséquences qui en résultent.

Enfin, mais non moins important, on constate que les fautes disciplinaires sont à peine définies, voire pas du tout, et qu'elles ne sont pas accompagnées de certaines sanctions disciplinaires. Il en résulte que la marge d'appréciation est importante et que les différences dans la prise de sanctions sont grandes.

Si l'on veut garantir les droits et libertés fondamentaux des citoyens, il convient d'en sanctionner les atteintes commises par des fonctionnaires de police, lorsque cela s'impose et de la même manière.

Au niveau disciplinaire, cela nécessite un grand nombre d'adaptations.

Pour qu'une politique disciplinaire cohérente soit menée, il convient de centraliser la réglementation.

La (les) procédure(s) ou tout au moins une partie des procédures, doit (doivent) être harmonisée(s).

Les organes disciplinaires et les possibilités de recours doivent être alignés. La création d'un organe disciplinaire central pour tous les services de police paraît être la solution.

Enfin, tout aussi important est le problème de la définition et de la tarification des fautes disciplinaires qui doit être résolu. De nombreux spécialistes partagent ce point de vue [22] .

L'existence de normes explicites, confirmées par un organe de contrôle organisé, contribuera à accélérer et à faciliter l'implantation d'une nouvelle culture policière dont les services de police ont tant besoin.

Le strict respect de ces normes réduira le fossé qui s'est creusé entre le citoyen et la police et contribuera à développer le modèle que l'autorité préconise, en l'occurrence celui d'une police plus proche du citoyen.

Pour protéger mieux et plus fermement les droits et libertés conférés aux citoyens par la Constitution dans leurs relations avec les services de police, il est indispensable de :

- q compléter, affiner et légaliser la standardisation des compétences de police;
- q coupler la standardisation à une éthique professionnelle basée sur une vision démocratique de la police;
- q développer la déontologie interpolicière;
- q développer et réformer le droit disciplinaire, en ce compris la description et la tarification des fautes disciplinaires;
- q veiller à une prise de sanction adéquate à l'encontre du comportement

policier qui, après examen, a été jugé inacceptable.

De manière générale, l'exécution de ces recommandations contribuera en outre à harmoniser le fonctionnement des services de police.

2. L'efficacité des services de police

La loi organique du 18 juillet 1991 confie au Comité permanent P la mission de veiller à l'efficacité des services de police. Le contenu et l'exécution de celle-ci ainsi que les nombreuses questions qu'elle soulève fait l'objet d'une réflexion permanente du Comité permanent P depuis sa création.

Cette mission n'a rien à voir avec la problématique de coordination mais implique la mesure des prestations dont l'objectif principal est de contribuer à une meilleure prise de décision en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Les autres objectifs de cette démarche en découlent et recouvrent les orientations suivantes :

- q l'amélioration du fonctionnement des services (efficience, qualité du service rendu);
- q l'amélioration des mécanismes en rapport avec le contrôle et la responsabilisation des fonctionnaires de police;
- q la motivation des fonctionnaires de police afin d'améliorer les résultats;
- q apporter aux décideurs des informations leur permettant de coupler autorité et direction.

2.1. Le management policier [23]

L'efficacité est un synonyme de l'efficience. Dans le cadre de l'analyse de l'efficacité, ce concept a un contenu plus large et renvoie à l'effectivité et l'efficience.

L'efficience vise la recherche de la "production" de services au moindre coût. Elle exprime la relation entre les activités ou les prestations d'une part et les moyens mis en œuvre d'autre part. La mesure de l'efficience traduit donc la relation moyen-prestation et l'indicateur efficience désigne la relation moyen-activité.

L'effectivité est la relation entre les activités ou les prestations d'une part et les effets tels qu'ils sont postulés dans les objectifs opérationnels fixés d'autre part. La mesure de l'effectivité traduit la relation prestation-effet tandis que l'indicateur d'effectivité a trait à la relation activité-effet.

La mesure des prestations (de l'efficacité) implique donc nécessairement l'évaluation des résultats, par laquelle les activités d'un service de police en particulier peuvent être examinées de manière rétroactive et les projets (objectifs) peuvent être revus ou redéfinis. Une première démarche en vue de mesurer les prestations consiste nécessairement en une description précise des objectifs du service.

L'évaluation ultérieure est de nature à procurer la légitimité nécessaire pour entrer en relation avec les différents acteurs et clients des services de police et pour obtenir les ressources appropriées à ses objectifs et à ses activités.

Ce processus est évidemment au cœur à la fois de la culture policière [24] et du management.

Sur la base des enquêtes de contrôle effectuées au sein de divers corps de police, le Comité permanent P a constaté que les idées actuelles sur la nécessité d'adapter l'organisation à ses environnements et sur le management n'ont pas encore convaincu.

Pourtant, le management constitue un instrument de la politique de gestion. Le management vise l'efficacité de l'entreprise, c'est-à-dire la réalisation des objectifs fixés.

Le management policier est donc le "getting things done" : veiller à ce que l'organisation fonctionne et à ce qu'elle fasse ce qu'on attend d'elle [25] .

Organiser est une tâche fonctionnelle - structurer en vue d'effectuer des missions - d'une part et une tâche instrumentale - poursuivre en commun des objectifs - d'autre part, c'est-à-dire qu'organiser est le résultat du processus de structuration.

L'organisation traditionnelle de la police présente des signes d'archaïsme. Il est indéniable que les modèles de structures policières traditionnelles sont inadaptes aux nouvelles missions confiées par les autorités aux différents services de police [26] .

La qualité du service policier est essentiellement déterminée par le comportement professionnel des

fonctionnaires de police d'exécution. On observe que lors de l'évaluation des prestations individuelles, aucune comparaison n'est généralement opérée avec les exigences requises d'un bon exercice de la profession et qu'au contraire, on se limite encore à relever que le fonctionnaire de police n'a pas transgressé les normes ou les consignes.

Cette démarche reflète l'image d'une culture policière obsolète mais toujours présente qui, de l'extérieur, est perçue comme un bastion et qui, de l'intérieur, ressemble à une organisation très hiérarchisée et axée sur le contrôle [27] .

Le management policier présente incontestablement certaines caractéristiques spécifiques qu'il importe de mettre en relation avec des facteurs organisationnels, juridiques, personnels et politiques.

La recherche d'un management policier efficace passe donc nécessairement par une connaissance et une maîtrise de ces facteurs :

- q posséder une connaissance approfondie de sa propre organisation et des organisations environnantes importantes pour elle [28] ;
- q Gérer la complexité de l'ensemble des normes juridiques et les rapports d'autorité juridiques formels [29] ;
- q Connaître la personnalité, la vision, les expériences et les ambitions des managers de police. En effet, ils influencent considérablement les priorités et les stratégies pertinentes pour l'organisation;
- q Gérer le contexte politique et administratif, c'est-à-dire identifier l'arsenal de moyens de pression et d'influence pertinents dont on dispose pour piloter des décisions.

Hormis les facteurs précités, il est impossible de ne plus tenir compte des changements dans l'environnement et les dynamiques qui en résultent [30] , en particulier des attentes de la population et des exigences des autorités.

Dans cette perspective, le management policier consiste à construire et à développer un modèle de gestion.

Tout modèle de gestion rationnel résulte d'une approche logique émanant de l'organisation dans sa totalité. Cette démarche passe par quelques étapes :

- q définition du problème;
- q définition des objectifs;
- q définition des moyens nécessaires;
- q définition des tâches à exécuter;
- q évaluation des résultats.

Transposée au management policier, cette planification de la gestion prend la configuration suivante :

- q identifier et analyser les problèmes de sécurité qui relèvent du champ d'action de la police;
- q désigner concrètement ce que la police peut réaliser ou comment elle peut contribuer à la résolution de ces problèmes;
- q déterminer les ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation des objectifs;
- q déterminer le système technique à mettre en œuvre ou, en d'autres termes, définir le système de management utilisé pour atteindre les résultats [31] .

En tout état de cause, chaque option prise doit viser à une amélioration systématique de l'organisation; les faiblesses inhérentes à l'organisation doivent être combattues tout comme la paresse, l'autosatisfaction et l'obstination à fréquenter les sentiers battus du "succès" passé.

La recherche de la qualité ne se limite pas à la qualité du service ou du produit mais à la qualité du management, la qualité de tout ce que l'on fait, c'est-à-dire la qualité totale.

C'est pourquoi le management professionnel est nécessaire, quel qu'en soit sa nature.

Dans l'organisation des entreprises tant privées que publiques, le rôle de la direction est déterminant. Transposé aux services de police, ce sont donc surtout les supérieurs du corps et les officiers dirigeants qui doivent d'abord et avant tout maîtriser les principes du management moderne et (ensuite) les appliquer.

La grande majorité de la génération actuelle d'officiers de police est toutefois formée à partir d'un concept professionnel juridique et technique. Cela ne simplifie pas l'évolution de l'organisation policière traditionnelle vers la gestion moderne de l'entreprise.

Un programme commun aux services de police en matière de management et de gestion du corps devrait être développé et basé sur les thèmes principaux du management public :

- q structures de l'organisation;
- q culture d'organisation;
- q fonction financière;
- q management du personnel;
- q management de l'information;
- q relations avec les autorités;
- q relations avec le citoyen.

Ce programme devrait être mis à la disposition des officiers de police actuellement en fonction sous la forme d'une formation continuée et devrait être imposé comme condition supplémentaire aux futurs chefs de corps.

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. Mais les bourgmestres les plus intéressés par la police ne lui consacrent généralement pas plus d'un seul point à l'agenda par semaine, 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 éventuellement suffire; comme responsable dynamique pour la sécurité de la commune, certainement pas.

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

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

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

2.2 La recherche (dans le cadre des missions de police judiciaire)

La recherche est en crise !

L'actualité récente en est la preuve. Toutefois, cette crise avait déjà été identifiée et la Belgique n'est pas la seule à y être confrontée [32] .

On sait que, dans le passé, le législateur belge a porté très peu d'attention à la mise sur pied d'une régulation actuelle stricte de la recherche.

La fonction de contrôle que doit détenir le ministère public n'a été développée que récemment [33] .

En d'autres termes, la majeure partie de la recherche se situe dans un vide juridique avec toutes les conséquences que cela entraîne en ce qui concerne les problèmes d'autorité, de direction et de contrôle mais également d'exécution.

L'obligation de communication de l'information, formulée de façon plutôt générale (articles 15, 39 et 40 de la loi sur la fonction de police) combinée au fait qu'un critère précis manque en ce qui concerne le passage de la phase informative (collecte d'informations) à la phase pénale de la recherche donne une délimitation trop peu précise entre la liberté d'action de la police et la prise de responsabilités de ceux qui, ultérieurement devront éventuellement se saisir de l'affaire pénale [34] .

L'état actuel de la réglementation n'est plus adapté aux pratiques policières courantes qui ont pris un tel envol que, en l'absence de base juridique, elles mènent leur propre existence.

Le besoin de lutter efficacement contre la criminalité stimule la créativité des services de police bien organisés qui utilisent les lacunes et les insuffisances du système.

Cependant, à long terme, ceci risque de dégénérer en une autonomie et en une indépendance incontrôlées face auxquelles il convient de se demander qui en fin de compte sera encore responsable.

Dans des enquêtes importantes, la jalousie et la concurrence entre les différents services de police affaiblissent l'efficacité de la recherche (dans le cadre des missions de police judiciaire) et ne donnent lieu qu'à une "guerre des polices" qui n'épargne rien ni personne.

Diverses enquêtes ont révélé que le professionnalisme des actes d'enquête était insuffisant. Il est clair qu'une formation performante et une meilleure organisation du contrôle de la qualité d'exécution devraient améliorer les choses [35] .

Les problèmes suivants devraient plus précisément être réglés en priorité par :

- q un règlement légal des techniques particulières de recherche [36] ;
- q un règlement légal de la recherche proactive [37] ;
- q un règlement efficient concernant le recueil, le traitement et la mise à disposition des informations à l'ensemble de tous les fonctionnaires de recherche.

En ce qui concerne la police technique et scientifique, le Comité permanent P a déjà attiré l'attention sur son importance et sur le rôle de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie [38] .

L'Institut National de Criminalistique et de Criminologie doit être doté d'un statut réglé par une loi.

Un des problèmes auxquels le Comité permanent P a été confronté est celui de la relation des services de police à l'égard des autorités judiciaires.

Ces dernières années, les services de police ont pris une telle avance sur les autorités judiciaires, au niveau de la formation, de l'organisation, de la spécialisation et de l'équipement, que l'on peut dire qu'il existe un clivage important entre eux.

Etant donné que le cadre juridique restreint de la recherche constitue plus un frein qu'un stimulant, de nombreux fonctionnaires de police vivent la situation actuelle comme étant inefficace et malsaine. Un manque de respect pour leurs possibilités et un manque de confiance en leur compétence créent parfois un mauvais climat.

Les constatations de la Commission sur les tueries du Brabant wallon, voilà déjà 6 ans, sont toujours d'actualité et réapparaissent, certes dans une moindre mesure.

L'autonomie et l'indépendance entraînent aussi la responsabilité. Lorsque les services de police revendiquent une plus grande autonomie, ils doivent également assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'opinion publique.

Les services de police et les autorités de police sont cependant liées légalement par la loi sur la fonction de police. Les services de police ne doivent pas prendre le rôle des autorités, et les autorités le rôle du policier.

Il sera toutefois indispensable de mettre un terme aux contradictions qui se présentent dans les législations en vigueur (telles le Code d'instruction criminelle, le Code judiciaire et diverses lois organiques) et la plus récente loi sur la fonction de police.

Conformément au projet de loi Franchimont [39], le ministère public est responsable de la politique de poursuite et de recherche. Chaque magistrat de parquet est responsable de son information et dirige celle-ci, en ce compris les méthodes proactives qui sont mises en oeuvre à cet effet. Le juge d'instruction est responsable de l'instruction et dirige celle-ci [40].

Normalement, cet aspect ne relève pas de la compétence du Comité permanent P. Cependant, si l'on veut augmenter l'efficacité des services de police dans la recherche, il est indispensable que la direction soit également efficace. Il importe dès lors que :

- q le ministère public dispose d'une structure qui permette une affectation efficace des ressources humaines, ainsi qu'une spécialisation;
- q une formation adaptée et une formation continue soient mises au point;
- q un terme soit mis à la surcharge de travail;
- q les informations circulent de manière optimale, tant de manière verticale qu'horizontale, entre les membres du ministère public et entre le ministère public et les services de police;
- q les méthodes de travail soient modernisées et rendues plus efficaces [41].

La définition des notions de direction et de contrôle dans des enquêtes spécifiques s'appliquent également au rôle du juge d'instruction dans l'instruction judiciaire, dans les limites de sa saisine.

Dans ce contexte également, l'appui logistique, la formation de base et la formation permanente du juge d'instruction, ainsi qu'une bonne circulation de l'information, seront nécessaires afin de permettre à ce magistrat d'assurer la direction et le contrôle de l'enquête [42].

L'efficacité des services de police connaîtra une nette amélioration grâce à :

- q un management policier professionnel, quelle que soit la forme choisie;
- q une approche globale de la formation de base et de la formation continuée des chefs de corps en place et à venir;
- q une réglementation légale de la recherche et de la manière dont la police judiciaire est exercée;
- q un développement parallèle au niveau des autorités de police.

3. La coordination des services de police

Les services de police sont des organes d'exécution qui agissent sous l'autorité et la responsabilité d'autorités spécifiques désignées à cet effet par ou en vertu de la loi.

La coordination des services de police se joue à trois niveaux :

- q la coordination de la gestion;
- q la coordination de la politique;
- q la coordination de l'exécution.

La coordination de la gestion et de la politique relève de la responsabilité des Ministres de l'Intérieur et de la Justice, parfois en concertation avec d'autres ministres compétents.

La coordination de l'exécution s'accomplit par les services de police mêmes, mais toujours sous l'autorité et la responsabilité des autorités précitées.

Il est clair qu'un manque de coordination lors de l'exécution par les services de police ne sera pas toujours la faute des services de police mêmes. Il est vrai que l'exécution dépend en grande partie de la volonté de collaboration des acteurs et de la volonté permanente de respecter les accords, mais les dysfonctionnements au niveau de l'exécution résultent souvent de carences au niveau de la politique et/ou de la gestion.

Le souci de coordonner et de répartir les tâches et de mener une politique de sécurité cohérente constitue le point de départ d'un programme politique relatif au "maintien de l'ordre, la sécurité du citoyen et la prévention des délits" [43] qui a dépassé, quant à son ampleur, tout ce qui a été réalisé dans ce domaine dans les pays limitrophes depuis la seconde guerre mondiale [44] .

En 1995, malgré un changement de cap assez important, principalement en ce qui concerne la coordination entre la gendarmerie et la police communale au niveau du service policier de base, le gouvernement a poursuivi la politique de spécialisation et de collaboration entre les services de police [45] .

L'amélioration du fonctionnement des services de police devait surtout se réaliser par une amélioration de la coordination, avec pour objectif principal d'"éviter le double emploi des ressources humaines et matérielles et de prévenir le chevauchement des tâches entre les différents services de police réguliers".

Malgré les énormes efforts qu'a consentis et que consent toujours l'autorité, on peut difficilement parler d'un grand succès.

La politique de rattrapage de ces huit dernières années s'est axée trop unilatéralement sur la police administrative et a creusé un fossé entre les différents services de police qu'il est difficile de combler. Une politique cohérente exige en effet que les autorités administratives et judiciaires consentent en même temps leurs efforts.

Les enquêtes de contrôle et les missions spéciales menées par le Comité permanent P au cours de ces trois dernières années le démontrent bien.

Sans préjudice des constatations ponctuelles inhérentes à chaque enquête, on peut, à partir de l'ensemble des activités, tirer un certain nombre de conclusions qui mettent en évidence une série de difficultés presque insurmontables qui rendent pratiquement impossible la coordination souhaitée.

3.1. Le chevauchement des compétences et des tâches est légalement et structurellement organisé

Les dispositions légales prévoient que les services de police disposent des mêmes compétences et le chevauchement est donc prévu légalement. On tente alors de remédier à ce chevauchement par le biais d'un autre type de réglementation. Mais par ces temps d'incertitude, les fonctionnaires de police recherchent les bases légales les plus solides, surtout lorsque l'on constate que les autres dispositions ne

prévoient aucune autre sanction dans le cas où elles ne sont pas respectées et qu'aucune instance n'est prévue pour pouvoir arbitrer une interprétation des différends et des conflits ou donner un avis contraignant en cas de doute [46] .

Les directives émanant de l'autorité fédérale ne sont pratiquement jamais contraignantes et ne sont dès lors pas considérées comme telles.

En cela, l'attitude des services de police n'est à nouveau pas conséquente. D'une part, ils veulent que les autorités donnent des directives mais, d'autre part, ils veulent déterminer eux-mêmes comment les choses se déroulent sur le terrain. Lorsque l'autorité leur donne quand même un instrument légal, par exemple la concertation pentagonale, les trois services de police veulent alors décider eux-mêmes de ce qui devra être discuté.

3.2. Le problème de la terminologie

Bien que l'autorité ait tenté au mieux d'être précise par circulaire au sujet de la coordination, il semble dans la pratique que des difficultés subsistent quant à la distinction à faire entre les tâches administratives et les tâches judiciaires, la division territoriale ou fonctionnelle et l'attribution des compétences à l'un ou l'autre service de police.

En outre, les deux services de police sensés dispenser le service policier de base semblent parfois y donner une définition différente [47] .

3.3. La différence dans la hiérarchie et la prise de décision

Les trois services de police se situent dans des structures totalement différentes ce qui, dans la pratique, représente un obstacle important à la coordination. En outre, de grandes différences apparaissent encore au sein d'une même structure selon que le chef de corps dispose d'une plus ou moins grande marge de manoeuvre.

L'application des accords de coopération est fixée dans un protocole. Dans la pratique, ces protocoles freinent le fonctionnement au lieu de le favoriser. Un service de police les considère comme des principes directeurs, l'autre les applique à la lettre. C'est le citoyen qui en est dupe.

3.4. La spécificité des services de police

A une exception près, les trois services de police générale sont plus anciens que l'Etat. Au fil des ans, ils se sont développés plus ou moins avec succès mais certainement pas de la même manière. Aujourd'hui, ce sont trois services de police séparés.

Tous trois revendiquent l'un ou l'autre monopole. Dans ce débat, chacun se proclame de manière très autarcique comme étant le "maître de la situation" [48] .

Leur autonomie leur permet en outre de disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire, ce qui les autorise à continuer à exercer une série de tâches malgré les accords conclus.

3.5. Le rôle des autorités locales

Il se peut que le gouvernement fédéral intervienne et consente des efforts pour la coordination de la gestion et la politique, mais dans la pratique, ce sont les autorités locales qui doivent le faire. Il y en a donc qui fournissent cet effort et d'autres pas.

Certaines autorités tentent de coordonner mais constatent qu'en fait elles n'ont rien à dire. D'autres empêchent tout simplement la coordination et ne travaillent qu'avec un seul service de police.

Les obligations qui ne sont pas réglementées formellement ne sont pas toujours considérées comme telles.

En bref, les attributions des trois services de police générale se chevauchent partiellement mais ils agissent constamment en empiétant les uns sur les autres.

Certaines choses ne sont limpides qu'en théorie. Dans la pratique, il est peu question d'unité et de coordination.

L'arsenal législatif qui doit régler les relations entre les services, leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités est tellement disparate que les lacunes sont nombreuses et il subsiste une imprécision générale.

Il faut ajouter à cela les rivalités "humaines" qui sont apparues dans quelques dossiers brûlants et qui conduisent à la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Le Comité permanent P ne peut donc que constater que les structures et les instruments actuels ne satisfont pas (plus) et ne garantissent dès lors pratiquement plus les possibilités de coordination, et dans une certaine mesure aussi d'efficacité, si on les conserve tels quels.

Une réforme fondamentale des services de police s'impose donc.

Sur la base de son expérience, il appartient au Comité permanent P de formuler des recommandations.

A l'heure actuelle, il existe un certain nombre de propositions axées sur les services de police [49] .

Malgré leurs divergences, celles-ci présentent certaines caractéristiques similaires.

- q Aucune ne donne une image précise de la finalité sociale de la police.
- q Toutes proposent des changements qui, tant au niveau fédéral que local, se propagent selon une approche hiérarchique "top-down".
- q Toutes sont en attente de résultats à court terme.

Il est évident que les réorganisations et/ou les restructurations ne seront justifiées que si elles rencontrent les intérêts de la population et des autorités locales élues démocratiquement.

Il est tout aussi évident qu'avant de polémiquer sur des structures et des fonctions, il convient de faire d'abord la lumière sur les objectifs généraux et particuliers de la politique de sécurité en général et de la gestion policière en particulier.

Avant de se prononcer sur une restructuration, il est nécessaire de réfléchir pour savoir quelle police la société souhaite. Ce ne sera que lorsque le mandat de cette police aura été précisé que l'on pourra se prononcer sur les structures [50] .

Il n'est pas totalement impensable qu'après cette réflexion, se dégageront d'autres conclusions que celles qui font actuellement l'objet de discussions.

Les grands points de divergence entre les services de police générale ne sont pas partagés de façon homogène et peuvent être distingués sur le plan fonctionnel et structurel.

Une réforme du paysage policier ne doit pas nécessairement entraîner la table rase du modèle existant, mais pourrait, tant pour des raisons socio-économiques que pour des raisons de concrétisation réelle, se limiter à une réforme partielle, sous réserve de maintenir ce qui fonctionne bien et de réformer ce qui doit l'être.

Indépendamment du choix que l'on fera, une restructuration, si elle veut avoir une chance d'aboutir, doit répondre à certaines conditions de base.

- q Une équité aussi juste que possible des statuts administratif et pécuniaire pour l'ensemble des fonctionnaires de police.
- q Un recrutement et une sélection uniformes ainsi qu'une formation de base et continuée aussi identique que possible.
- q La nécessité de centraliser les informations et la compatibilité de la communication.
- q L'uniformisation déjà évoquée du statut disciplinaire et du code de déontologie.

Pour répondre à ces conditions de base, il ne faut pas attendre. Elles sont indispensables et nécessaires et même en supposant qu'une restructuration profonde soit reportée à long terme, elles contribueront finalement à atteindre l'objectif; assurer le bien être de toutes les personnes qui souhaitent vivre dans une

société démocratique.

Enfin, le Comité permanent P rappelle que, bien qu'elle échappe à ses compétences, une réorganisation du paysage policier n'a de chance d'aboutir que si, et de préférence dans un même temps, les autorités de police consentent les efforts et reçoivent les moyens nécessaires qui leur permettront d'assumer leurs responsabilités.

Ceci signifie donc un renforcement et une amélioration qualitative au niveau de l'autorité administrative et une réorganisation fondamentale de l'appareil judiciaire [51] .

Le 28 juin 1995, le gouvernement a déclaré devant la Chambre :

"(...) *La collaboration entre les services de police sera évaluée et fera l'objet d'un débat parlementaire* (...)" [52] .

L'évaluation est faite, le débat peut suivre !

4. Le contrôle externe des services de police

En publiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, le législateur a réglementé le contrôle externe des services de police [53] .

"(...) *Le 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, mais d'examiner les actes et les méthodes de ces services en vue de formuler des avis et des propositions politiques. Ces mesures doivent mener à un plus grand respect pour les droits démocratiques et libertés fondamentaux et à un fonctionnement plus efficace des services de police et de renseignements.*

(...)

Les organes en question ne remplacent pas les instances de contrôle existantes et ne reprennent pas leur mission. Il s'agit d'un contrôle, institué en particulier pour parvenir à une meilleure garantie du respect des droits des personnes, à plus d'efficacité et à une meilleure coordination et pouvant, dans ce but, soumettre aux autorités responsables des conclusions sur la politique à suivre.

Ce contrôle permettra aux différentes autorités responsables de mieux appréhender la réalité et de mieux comprendre le fonctionnement et les problèmes des services de police et de renseignements.

(...)

Les organes de contrôle dont le Gouvernement propose la création ne se substitueront en rien au contrôle parlementaire, ni au contrôle par les ministres ou les autorités administratives et judiciaires responsables, et fonctionnent de façon indépendante. Il s'agit donc d'une institution ayant son propre caractère, qui est un complément utile et nécessaire aux systèmes de contrôle parlementaire et hiérarchique existants. (...) [54] .

Le Gouvernement a déclaré entre autres, à propos de la nature et de l'objectif du contrôle confié au Comité permanent P :

"(...) *Le contrôle ne porte pas préjudice aux compétences des ministres, autorités hiérarchiques et judiciaires compétents. Il s'agit au contraire d'organismes qu'ils peuvent charger d'une enquête auprès des services de police et de renseignements. Le but des enquêtes est de vérifier si certains faits ou plaintes concernant la violation des droits et libertés fondamentaux ou le fonctionnement inefficace des services de police et de renseignements sont fondés et réels et d'examiner si ces atteintes résultent de lacunes dans la législation, les règlements généraux ou l'organisation des services de police et de renseignements concernés. Les constats résultant de ces enquêtes peuvent servir de base pour des recommandations ayant pour but de remédier aux manquements et d'éviter la répétition de tels dysfonctionnements. La 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. (...)*" [55] .

C'est sur la base de ces commentaires de la loi que le Comité permanent P a tenté en 1994 de donner corps aux objectifs, aux missions et au champ d'application de la loi [56] .

Ni le Gouvernement, ni le Parlement n'ont été unanimes à propos du rôle du Comité permanent P en tant qu'organe de contrôle externe. De plus, les services de police fédéraux ont aussi cru bon de mettre des bâtons dans les roues en n'apportant pas leur collaboration à ce contrôle [57] .

Le monde académique aussi n'a pas été convaincu et a plaidé, sans plus, pour un ombudsman selon le modèle des Pays-bas [58] .

Dans le rapport annuel 1996, le Comité permanent P a déjà fait connaître son point de vue à propos des relations entre contrôle externe et 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.

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." [59]

"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 l'exécution 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 Contrôle interne." [60]

A cette époque, le Comité permanent P s'est rattaché à deux conceptions :

Ø *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 d'audit".*

Ø *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".*

Lors de l'évaluation des Comités permanents de contrôle, déjà évoquée, il a été fait grief au Comité permanent P de vouloir trop exercer de contrôle interne [61] .

Ce n'est cependant un secret pour personne que le Contrôle interne est souvent inadéquat, soit parce que dans certains services il n'existe tout simplement pas, soit parce que là où il existe, des réflexes d'autodéfense s'y manifestent. La culture policière n'est évidemment pas étrangère au phénomène qui consiste à s'isoler du monde extérieur et à l'absence quasi totale de transparence de certaines procédures de contrôle [62] .

On sait également que les dysfonctionnements des services de police ne peuvent presque jamais être dissociés de l'autorité et de la gestion de ces services. Certaines missions sensibles mais aussi des enquêtes de contrôle effectuées d'initiative l'ont amplement démontré [63] .

Trois ans après que la loi soit devenue opérationnelle, par le biais de la création des Comités permanents de contrôle, tout le monde s'accorde sur certains points :

- q la distinction légale entre contrôle externe et interne n'est pas suffisamment décrite;
- q la structure très complexe et désordonnée du paysage policier est presque incontrôlable;
- q peu de services de police disposent d'un Contrôle interne convenable et efficient;
- q le contrôle externe n'est pas assez performant et n'est pas utilisé de manière optimale.

Tout le monde s'accorde aussi sur le fait que le contrôle externe est plus que nécessaire pour garantir les droits et libertés fondamentaux des citoyens et pour favoriser un fonctionnement optimal des services de police.

La Chambre des Représentants a formellement approuvé à l'unanimité le rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire "Dutroux - Nihoul et consorts" [64] .

Cela signifie que le Parlement a accepté certaines recommandations relatives à la structure du paysage policier :

- q principes de base d'une police de qualité dans un Etat démocratique [65] ;
- q conditions de base dans le chef des autorités de tutelle pour la mise en place d'une meilleure organisation du paysage policier [66] ;
- q L'objectif général : un service policier intégré, structuré à deux niveaux [67] ;
- q Exercice d'un contrôle qualitatif interne et externe sur les services de police [68] .

Le 20 juin 1997, dans la foulée de la commission d'enquête parlementaire "Dutroux-Nihoul et consorts", la commission Huybrechts a défini le contrôle externe.

La commission Huybrechts préconise un service de contrôle externe performant qui travaille pour le Parlement et pour le Gouvernement et qui remplit les tâches suivantes :

- q vérifier, à l'intention des autorités de police et des institutions démocratiquement élues, que la politique approuvée est exécutée de manière correcte;
- q contrôle de la bonne gestion du service de police (audit périodique et suivi annuel des initiatives d'amélioration qui en découlent);
- q projets de recherche afin d'étudier les points névralgiques de la politique et de la gestion policières, formulés par les autorités de police ou les institutions démocratiquement élues;
- q surveillance de la manière dont sont traitées les plaintes au sein de la police. Le service de contrôle peut au besoin reprendre l'enquête au sujet de la plainte formulée s'il n'est pas d'accord quant à la suite qui lui a été réservée. [69]

Une structure policière intégrée à deux niveaux nécessite un contrôle interne et externe.

Il s'agit pour chaque service de police de devoir rendre des comptes et de légitimer son action sur base des éléments suivants :

- q respect des plans fédéraux et des plans locaux;
- q qualité et professionnalisme;
- q efficacité;
- q légalité;
- q éthique et respect des droits de l'homme;
- q qualité de la gestion [70] .

Ces différents points doivent être strictement contrôlés et évalués dans une structure de contrôle interne et externe.

Sans préjudice du contrôle exercé par les autorités administratives et judiciaires sur la police, une structure de contrôle peut être mise sur pied avec les éléments suivants.

Services décentralisés de Contrôle interne exerçant le contrôle sur le fonctionnement journalier des services de police et consistant en :

- q contrôle sur le terrain et sur les services administratifs;
- q contrôle sur l'exécution des tâches de chaque fonctionnaire de police;

q contrôle sur les services spécialisés.

Les plaintes et dénonciations relatives à l'intervention de la police sont tout d'abord traitées par le Contrôle interne.

Les résultats de ces enquêtes sont communiqués aux autorités compétentes qui se portent garantes pour la suite à y réserver, soit disciplinaire, soit pénale.

Le Contrôle interne se fait sous l'autorité des chefs de corps, mais également sous la direction du contrôle parlementaire externe qui peut faire office d'instance de recours et qui dispose d'un droit d'évocation pour s'attribuer certains dossiers, pour des raisons spécifiques ou en raison du caractère supra-local.

Des rapports d'activité sont rédigés périodiquement à destination de la hiérarchie et du contrôle externe.

Ø Une inspection civile centrale mais déconcentrée, au niveau du Gouvernement, qui a pour tâche de faire régulièrement une radioscopie des unités de police au niveau du management, de l'efficacité, de l'affectation des moyens, et cetera.

L'inspection est sous l'autorité du Gouvernement mais sous le contrôle du contrôle parlementaire externe à qui il fait périodiquement rapport.

Ø Le service de contrôle externe quant à lui est au service du Parlement comme bras droit d'enquête de la Commission de police à créer.

Le contrôle externe fait rapport à la Commission de police et lui rend des comptes.

Le contrôle externe peut être chargé de n'importe quelle mission, d'office par le Parlement ou à la demande du Gouvernement, via le Parlement.

Il va de soi que le contenu précis du contrôle externe ne pourra être fixé que lorsque la structure policière intégrée sera mise sur pied.

Si à l'avenir, le Parlement veut être plus impliqué dans le contrôle fondamental des services de police, la structure proposée constitue à cet effet un véritable tremplin.

[1] G.L. BOURDOUX, E. DE RAEDT, A. DUCHATELET et J. SEURYNCK, La loi sur la fonction de police, Edition Politeia ASBL, Bruxelles, 1993, 19.

[2] C. ELIAERTS, E. ENHUS et R. SENDEN, Politie en bevolking, Politeia vzw, Brugge, 1992.

[3] Circulaire POL56 relative au contrôle sur l'emploi de la force par les fonctionnaires de police, Ministère de l'Intérieur, 20 décembre 1996, Moniteur belge du 21 janvier 1997.

[4] Conseil de l'Europe, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture, des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique, du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg, Bruxelles, 1994.

[5] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 109-110.

Pour de plus amples développements concernant les problèmes des arrestations, consultez Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, pages 97-116.

[6] Comité permanent de contrôle des services de police, rapport annuel 1995, 155-161.

[7] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 111-112.

[8] Avis n° 6346/96 adressé à Monsieur le Ministre de la Justice relatif à l'évaluation de l'enquête sur l'enquête et l'enquête de contrôle n° 9167/96 sur la manière dont les services de police sont intervenus dans le cadre de la constitution d'un dossier ayant donné lieu à l'application de la procédure de l'article 103 de la Constitution à l'égard du Vice-premier Ministre Di Rupo.

- [9] Inzake opsporing, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, Tweede Kamer der Staten-generaal, 'S Gravenhage, 1996, 451.
- [10] Conseil de l'Europe, Les Droits de l'Homme et la Police, Strasbourg, 1997.
- [11] Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955, Moniteur belge du 19 août 1955, erratum Moniteur belge du 29 juin 1961.
- [12] P. DE HERT, La jurisprudence européenne dans le domaine des moyens de contrainte (...), violence policière, (...), témoins anonymes, et cetera, Vigiles, 1996, n°4.
- [13] Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Sunday Times, série A n° 30, '49.
- [14] En septembre 1996, la Ligue des Droits de l'Homme a élaboré, à la demande du Ministère de l'Intérieur, un manuel concernant la législation nationale et internationale relative aux droits de l'homme dans ses rapports avec la fonction de police. En octobre 1996, la Ligue des droits de l'homme a élaboré, également à la demande du Ministère de l'Intérieur, un cours de formation aux droits de l'homme, pour les écoles de police.
- [15] On trouve un exemple d'un tel code au Canada, Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec, Loi de police, L.R.Q., C.P-13, a.57.1, avril 1987.
- [16] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996.
- [17] Consultez à cet effet le chapitre II du présent rapport
- [18] Infliger une sanction disciplinaire aux membres de la police communale est de la compétence des communes et provinces, à l'exception des commissaires et des commissaires en chef qui, pour certaines peines disciplinaires, ne peuvent être sanctionnés que par le Roi.
- Infliger une sanction disciplinaire est un acte qui est soumis à la tutelle administrative, ce qui signifie que toute sanction disciplinaire doit être communiquée à l'autorité de tutelle.
- Ainsi, 129 sanctions disciplinaires ont été communiquées à la Région flamande (1 pour 70 fonctionnaires de police); 105 à la Région wallonne (1 pour 49 fonctionnaires de police) et 247 à la Région de Bruxelles-Capitale (1 pour 17 fonctionnaires de police).
- [19] Chaque fois qu'une sanction disciplinaire est prononcée à l'encontre de la gendarmerie, l'Etat-major en est informé.
- [20] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 173.
- [21] Y. HAECK, Tuchtrect bij de politiediensten, Uitgeverij Politeia vzw, Brussel, 1996.
- [22] C. FIJNAUT en K. LOUWAERT, Het Belgisch politiewezen, Kluwer, Antwerpen, 1995.
- W. BRUGGEMAN, De wet op het politieambt; een compromis, een mijlpaal of een doorbraak, T. Gem., 1993.
- B. DE RUYVER, Tussen wet en werkelijkheid. Bespiegelingen over tuchthandhaving en rechtshandhaving, in Politie & Gezag, Politeia vzw, Brussel, 1995.
- F. DELPEREE, L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales du pays du Marché Commun, Paris, 1969.
- [23] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapports annuels 1995 et 1996.
- [24] "La culture policière se réfère, comme principe explicatif des conduites, à tout ce qui paraît

échapper à la logique organisationnelle, que celle-ci soit appréhendée en termes hiérarchiques (prescriptions, contrôles, sanction) ou en termes rationnels (objectifs, moyens, efficacité). D. MONJARDET, La culture professionnelle des policiers, Revue française de sociologie, volume XXXV, 1994, 393-411.

[25] ROSENTHAL, 't HART en CACHET, Politie Management, Gouda Quint, 1987; B. LUSSATO, Critiques des théories de l'organisation, Dunod, Paris, 1980.

[26] M. CHALOM, "L'organisation policière de proximité", Revue internationale de criminologie et de police technique, volume XLVII, n° 3, 1994, 339-354.

J. Cl. THOENIG, "La gestion systémique de la sécurité publique (l'analyse institutionnelle et la logique bureaucratique)", Revue française de sociologie, volume XXXV, 1994, 362-363.

[27] X, Korpsbeheer en politiemangement, Instituut voor management-development en organisatie-advisering, 's Gravenhage, 1988.

[28] Parmi celles-ci, mentionnons entre autres le système politique, le ministère public, la concertation pentagonale, les communautés locales, le système régional-fédéral, les autres services de police et l'appareil administratif.

[29] Voir aussi M. CROZIER et E. FRIEDBERG, "L'acteur et le système", Edition du Seuil, Paris, 1977; H. MINTZBERG, "Le pouvoir dans les organisations", Les Editions d'organisation, Paris, 1986; A. TÖFFLER, "Les nouveaux pouvoirs", Arthème Fayard, Paris, 1991.

[30] Se référer aux travaux de A.TÖFFLER, et en particulier "Le choc du Futur", Denoël, Paris, 1971; "La troisième vague", Paris, Denoël, 1980; "S'adapter ou périr. L'entreprise face au choc du futur", Denoël, Paris, 1985; et "Créer une nouvelle civilisation : la politique de la troisième vague", Arthème Fayard, Paris, 1995.

[31] Les techniques de management et/ou les systèmes de management sont en partie définis par la nature de l'organisation, les exigences de l'environnement et les points de vue de principe. Pour le reste, c'est un choix. Actuellement, le choix se porte encore trop souvent, consciemment ou non, sur un "management de crise" ou sur une réponse personnelle et/ou individuelle aux problèmes rencontrés, sans plus.

[32] Enquête parlementaire relative aux problèmes posés par le maintien de l'ordre et les milices privées, 24 juin 1981.

Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, Chambre des Représentants de Belgique, 59/8 - 1988.

Inzake opsporing, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, Tweede Kamer der Staten-generaal, 's Gravenhage, 1996.

[33] Projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction judiciaires, Chambre des Représentants de Belgique, 857/17 - 96-97.

[34] *"Een ander teer punt is het "overgangsmoment" tussen het voorbereidende politieonderzoek en het opsporingsonderzoek geleid door het parket. In de praktijk komt het voor dat de politie op eigen houtje opsporingen verricht en de procureur des Konings pas in een gevorderd stadium bij het onderzoek betreft. De tussenkomst van het parket houdt dan vaak weinig meer in dan een formele controle van de regelmatigheid van de bewijsgegevens, zodat de vraag rijst of de verdachte voldoende beschermd is tegen een al te voortvarend optreden van de politie. Is een degelijke controle niet enkel mogelijk als de duur van het voorbereidende politieonderzoek wordt beperkt en de procureur tijdig op de hoogte wordt gebracht van de te volgen opsporingsstrategie ?"*

Extrait de Justitie in de steigers. Beschouwingen over het ontwerp Franchimont als steunpijler van een moderne gerechtelijke constructie, B. DE SMET, Panopticon, 1997, nr.3.

[35] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts", Chambre des Représentants, 713/6 - 96/97, 165.

[36] L'inefficacité des observations spéciales et des contacts avec les informateurs a été constatée.

[37] *"Hoewel de Commissie een zo volledig mogelijke codificering van het opsporingsonderzoek beoogde, blijven sommige opsporingstechnieken echter onaangeroerd. Zo wordt geen wettelijk kader aangereikt voor het pro-actief optreden van de politie, dat erop gericht is inlichtingen te verzamelen over beraamde misdrijven. Tijdens de pro-actieve fase worden vaak methodes aangewend die een ernstige inbreuk vormen op de privacy van het individu (zoals infiltratie), zonder dat daarvoor een wettelijke regeling bestaat. Deze situatie is moeilijk verenigbaar met artikel 8 E.V.R.M., zodat het aangewezen is de teugels strakker aan te halen en de pro-actieve recherche in het regime van de strafvordering onder te brengen."*

Extrait de Justitie in de steigers. Beschouwingen over het ontwerp Franchimont als steunpijler van een moderne gerechtelijke constructie, B. DE SMET, Panopticon, 1997, n°3.

[38] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, pages 177-178 et Rapport annuel 1996, 122-124.

[39] Projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction judiciaire, Chambre des Représentants de Belgique, 857/17 - 96-97.

[40] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts", op. cit., 170.

[41] La Commission pour une structure policière plus efficace, Rapport final, Bruxelles, 1997, 54.

[42] Ibidem, 60.

[43] Plan de la Pentecôte I et II du 5 juin 1990 et du 19 juin 1992.

[44] Pour un aperçu plus détaillé, consultez entre autres V. PASMANS & S. STUYTS, Coordination entre les services de police, Edition Politeia ASBL, Bruxelles, 1997.

[45] Lignes de force du programme du gouvernement fédéral du 28 juin 1995, Chambre, 23/1-1995.

[46] V. PASMANS & S. STUYTS, Coördinatie tussen politiediensten, Uitgeverij Politeia vzw, Brussel, 1997, 120.

[47] C. DE TROCH, La police communale et sa place dans le cadre de sa mission de police de base,- R. DE SOMPEL, La fonction de police de base et sa place au sein de la gendarmerie, Politeia, 1995, n° 9.

[48] V. PASMANS & S. STUYTS, op. cit., 122.

[49] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts", op. cit.

Evaluation des services de police - rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, Sénat 1-700/1.

Commission pour une structure policière plus efficace, rapport final, 20 juin 1997.

[50] E. DERRIKS & G. RENAULT, La collaboration entre les trois services de police réguliers, Editions Politeia asbl, Bruxelles, 1996.

[51] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts", op. cit., 167.

[52] Lignes de force du programme du gouvernement fédéral, Chambre 23/1-1995 (Int.).

- [53] Moniteur belge du 26 juillet 1991.
- [54] Projet de loi du contrôle des services de police et de renseignements - Exposé des motifs - Chambre, 1305/1 - 90/91, 5.
- [55] Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements - Exposé des Motifs - Chambre, 1305/1 - 90/91, 8-9.
- [56] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1994, 31-76.
- [57] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, Chambre et Sénat, 437/1 - 95/96 (Chambre) et 1-258/1 (Sénat), 8.
- [58] F. HUTSEBAUT, *Wie bewaakt de bewakers ? (...)* in *Politie en Gezag*, Edition Politeia vzw, Bruxelles, 1995, 35.
- [59] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 128.
- [60] *Ibidem*, 127.
- [61] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, *op. cit.*, 29.
- [62] F. HUTSEBAUT, *op. cit.*, 33.
- [63] Enquêtes de contrôle n° 1472/94, 3697/94, 3152/95, 4623/95 et 9167/96.
- Avis n° 6346/96 et 8549/96.
- [64] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux - Nihoul & consorts", *op. cit.*
- [65] *Ibidem*, 166.
- [66] *Ibidem*, 167.
- [67] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts", *op. cit.*, 167-169.
- [68] *Ibidem*, 170.
- [69] La commission pour une structure policière plus efficace - Rapport final, 20 juin 1997, 72.
- [70] Evaluation des services de police - Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, Sénat, 1-700/1, 122.