

## **Rapport annuel 2003**

### **Sommaire**

Avant-propos

Introduction générale

Chapitre Ier : Enquêtes de contrôle et de suivi

Chapitre II : Monitoring global des services de police

Chapitre III: Quelques considérations particulières sur les enquêtes menées ou les dossiers traités

Chapitre IV : Principales conclusions et recommandations du Comité permanent P

Liste des abréviations

## Rapport annuel 2003 - Avant-propos + Introduction générale + Chapitre I

### Sommaire

Avant-propos

Introduction générale

1. LE CADRE GÉNÉRAL DANS LEQUEL LE COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ASSUME SES MISSIONS
2. LE CONTRÔLE MARGINAL : VERS UNE CERTIFICATION DE LA GESTION DES PLAINTES ET DÉNONCIATIONS ?
  - 2.1. Quelques considérations dans le prolongement des récentes modifications de la loi du 18 juillet 1991
  - 2.2. Le contrôle marginal des plaintes et dénonciations
3. FONCTIONNEMENT JOURNALIER DU COMITÉ PERMANENT P EN 2003

Chapitre I<sup>er</sup> : Enquêtes de contrôle et de suivi

SECTION 1<sup>RE</sup> : CADRE GÉNÉRAL

SECTION 2 : DROITS DE L'HOMME ET EFFICACITÉ DANS LE CADRE DE L'EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE

SOUS-SECTION 1<sup>RE</sup> : POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ TELLE QUE PRÉVUE PAR LA LOI SUR LA FONCTION DE POLICE ET ORGANISÉE SELON LES FONCTIONNALITÉS DE LA POLICE DÉCRITES DANS L'ARRÊTÉ ROYAL DÉTERMINANT SES NORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT

4. CONTRIBUTION DU COMITÉ PERMANENT P AUX RAPPORTS DES AUTORITÉS BELGES RELATIFS AU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME
5. FOUILLES ET PRIVATIONS DE LIBERTÉ
  - 5.1. Cadre général
  - 5.2. Constatations et conclusions
    - 5.2.1. Privations de liberté
    - 5.2.2. Fouilles
  - 5.3. Perspectives
  - 5.4. Recommandations
6. ALLÉGATIONS DE MAUVAIS TRAITEMENTS À L'OCCASION DE PRIVATIONS DE LIBERTÉ
  - 6.1. Remarque préliminaire
  - 6.2. Cadre général
  - 6.3. Constatations et conclusions
  - 6.4. Perspectives
  - 6.5. Recommandations
7. CELLULES DE PASSAGE (AMIGOS) ET INCARCÉRATIONS DANS LES LOCAUX DE POLICE
8. « INCIDENTS IN CUSTODY »

- 8.1. Cadre général
- 8.2. Constatations et conclusions
- 8.3. Perspectives
- 8.4. Recommandations

#### 9. TRAFIC D'ÊTRES HUMAINS (ENQUÊTE DE SUIVI)

- 9.1. Cadre général
- 9.2. Constatations et conclusions
- 9.3. Perspectives
- 9.4. Recommandations

#### 10. RAPATRIEMENTS

#### 11. GENS DU VOYAGE

#### 12. MANIÈRE DE COMMUNIQUER DES SERVICES DE POLICE AVEC CERTAINES PERSONNES EN ÉTAT DE PRÉCARITÉ

- 12.1. Cadre général
- 12.2. Constatations et conclusions
- 12.3. Perspectives
- 12.4. Recommandations

#### 13. RECOURS À LA CONTRAINTE ET À LA FORCE (CONTEXTE POLICIER)

- 13.1. Cadre général
- 13.2. Constatations et conclusions
- 13.3. Perspectives
- 13.4. Recommandations

#### 14. FORMATIONS ALTERNATIVES EN MATIÈRE D'USAGE DE LA FORCE

- 14.1. Cadre général
- 14.2. Constatations et conclusions
- 14.3. Perspectives
- 14.4. Recommandations

#### 15. SÉCURISATION DE L'ACCÈS AUX BANQUES DE DONNÉES

#### 16. FONCTION D'ACCUEIL

#### 17. MAINTIEN DE L'ORDRE

- 17.1. Cadre général
- 17.2. Action proactive
- 17.3. Action réactive
- 17.4. Conclusions

#### 18. MAINTIEN DE L'ORDRE À L'OCCASION D'ÉVÉNEMENTS SPORTIFS (FOOTBALL)

#### 19. CENTRAUX 101 - ASTRID

#### 20. CONTRÔLE INTERNE SENSU STRICTO

- 20.1. Cadre général
- 20.2. Constatations et conclusions
- 20.3. Perspectives
- 20.4. Recommandations

#### SOUS-SECTION 2 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE

#### 21. TÂCHES ADMINISTRATIVES

#### 22. DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS DE BONNES CONDUITE, VIE ET MOEURS

#### SOUS-SECTION 3 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOUS LA

## RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

## 23. PROCESSUS JUDICIAIRES PRIMAIRES

- 23.1. Préambule
- 23.2. Rédaction de procès verbaux
- 23.3. Honnêteté intellectuelle
- 23.4. Saisie de pièces à conviction
- 23.5. Préservation des traces

## 24. POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

## 25. GESTION DES INDICATEURS

## 26. SERVICES DE POLICE ET MINEURS D'AGE

## 27. ABSTENTION COUPABLE

## SOUS-SECTION 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ À LA SUITE DE LOIS SPÉCIFIQUES, DE PROCÉDURES OU MESURES PARTICULIÈRES

## 28. POLICE, RACISME, DISCRIMINATION ET DIVERSITÉ

- 28.1. Cadre général
- 28.2. Constatations et conclusions
- 28.3. Perspectives
- 28.4. Recommandations

## 29. MANIÈRE DONT LE PHÉNOMÈNE DES VIOLENCES INTRAFAMILIALES EST TRAITÉ PAR LE SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX

## SECTION 3 : EFFICACITÉ ET COORDINATION

## 30. APPUI

## 31. UNITÉS SPÉCIALES

## 32. GESTION DE L'INFORMATION AU SEIN DU SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX

## 33. STATISTIQUES POLICIÈRES DE CRIMINALITÉ

## 34. COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE

## 35. CAPACITÉ POLICIÈRE EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ INFORMATIQUE

## 36. SITES INTERNET POLICIERS

## 37. ACTIONS POLICIÈRES COORDONNÉES ET INTÉGRÉES

## SECTION 4 : EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL D'UN OU PLUSIEURS SERVICES OU CORPS DE POLICE OU D'UNE DE LEURS COMPOSANTES

## 38. ÉTABLISSEMENT PRÉCIS DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES DE POLICE DONT DISPOSE UNE CERTAINE ZONE DE POLICE À UN MOMENT DONNÉ

## 39. PROBLÉMATIQUE DE LA CAPACITÉ À BRUXELLES

## 40. CONSERVATION DES ARMES ET MUNITIONS

## 41. ENQUÊTES DE SUIVI

## 42. CHIENS POLICIERS

## 43. UNITÉS PROVINCIALES DE CIRCULATION

## 44. BRIGADE MÉTRO

## SECTION 5 : ENQUÊTE(S) COMMUNE(S)

## 45. TERRORISME

## SECTION 6 : AUTRES ENQUÊTES

## 46. SPONSORING

## 47. CORRUPTION

## 48. SUICIDE

Notes



 **AVANT-PROPOS**

C'est dans un contexte un peu particulier que le Comité permanent de contrôle des services de police dépose le présent rapport annuel et que d'aucuns auront parfois peut-être l'impression, au moment de sa lecture, de ne rien y découvrir de bien neuf.

Les discussions parlementaires relatives à la modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, consacrée par une loi du 3 mai 2003 [1] entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003, ont été l'occasion pour le législateur de recentrer les missions et compétences du Comité permanent P, et de préciser plus particulièrement les relations qu'il entend lui voir entretenir en confiance et, dans une certaine mesure, en partenariat avec différents autres acteurs et intervenants de la *res politia* [1]. Les documents parlementaires sont, à cet égard, suffisamment éloquents pour ne plus appeler dans le présent rapport annuel qu'un commentaire marginal, de synthèse ou incident au moment de l'examen de la plupart des questions ou thèmes abordés.

L'année 2003 a aussi été l'occasion, notamment dans le prolongement du « zérotage » effectué en 2001-2002 de ses activités et réalisations, de faire un bilan de dix années de contrôle des services de police, au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991, dans deux publications : « Pour une police responsable, transparente, démocratique » [2] et « Dix ans de fonction de police » [3]. Ces deux ouvrages retracent e.a. dix années de suivi de la mise en œuvre de la fonction de police par le service de police intégré, structuré à deux niveaux, dans la foulée des anciennes polices générales et spéciales dont les essentielles missions étaient déjà circonscrites dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Les différentes contributions de chacun des membres du Comité permanent P, de son greffier, du directeur général de son Service d'enquêtes ainsi que de différents autres membres de ce dernier peuvent, sans hésitation aucune, être considérées comme partie intégrante du présent rapport annuel, certainement en ce qui concerne les considérations relatives au contrôle *s.l.* des services de police et les questions inhérentes à la mise en œuvre de la loi sur la fonction de police auxquelles le Comité s'intéresse avec une certaine priorité. Les contributions des autres auteurs de cet ouvrage constituent, quant à elles, une source précieuse de renseignements, d'éclaircissements et de pistes de réflexion et d'analyse pour les différentes enquêtes en cours depuis lors. Il en est de même de celles contenues dans deux autres publications récentes du Comité permanent P : « Le citoyen et le fonctionnement de la police au sein de l'Union européenne » [4] et « Policing, Ethics and Corruption » [5]. Ce dernier ouvrage est consacré à un colloque organisé à la Maison des parlementaires, dont les travaux nous ont permis d'initier et de préciser différentes enquêtes. Plusieurs d'entre elles sont évoquées dans le présent rapport annuel. Depuis trois ans aussi, toujours à la suite d'une première réunion de travail particulièrement fructueuse à la Maison des parlementaires, le Comité permanent P anime un forum européen d'instances ou d'institutions de contrôle ou d'inspection des services de police et de traitement des plaintes à l'encontre de services ou fonctionnaires de police. Ces travaux ont aussi donné lieu à une publication du Comité permanent P sous le titre : « Le citoyen et le fonctionnement de la police au sein de l'Union européenne ». Tout comme pour les deux publications précédentes, les contributions des membres du Comité permanent P ou du directeur général de son Service d'enquêtes peuvent être considérées comme partie intégrante du présent rapport annuel.

À l'instar de ces différentes publications, le rapport annuel cerne au mieux, au travers des diverses enquêtes, analyses et constatations dont il rend compte, le rôle d'une police dans un État de droit régi par la primauté du droit et s'inscrivant dans le droit fil de la Recommandation Rec(2001)10 du Conseil de l'Europe sur le Code européen d'éthique de la police, lequel précise également en ses articles 59 et 60 : « La police doit être responsable devant l'État, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace » et « Le contrôle de la police par l'État doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ».

Les enquêtes et rapports évoqués dans le rapport annuel 2003 présentent aussi, pour la plupart, la particularité d'avoir déjà été évoqués et commentés lors des huit réunions de travail en 2003 et au début de l'année 2004 avec la Commission chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité permanent P. La majorité de ceux qui ne l'ont pas encore été doivent en principe l'être le 28 mai 2004.

Les leçons à tirer des plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P en 2003, des enquêtes menées par son Service d'enquêtes ainsi que des différentes données qui lui ont été communiquées pour la même période ont également été évoquées à plus d'une reprise à ces différentes occasions. Ces diverses interactions ont été particulièrement constructives et fructueuses et très utiles pour l'accomplissement efficace/efficient et aussi effectif – nous osons l'espérer mais nous ne sommes pas les

seuls à avoir un rôle à jouer à cet égard – de nos missions au bénéfice du Parlement. Nous sommes convaincus que cette façon de procéder et de travailler est, de surcroît, de nature à faciliter et même à accélérer l'examen du présent rapport, d'autant plus qu'une partie des données évoquées ci-dessus ont déjà reçu une certaine publicité, notamment sur notre site Internet **www.comitep.be**.

Nous espérons que cette façon transparente de travailler pourra rencontrer les aspirations de tous, quels que soient leurs grade, titre ou fonction, et au premier rang desquels nous souhaitons inscrire côte à côte les membres du Parlement et les citoyens, au profit desquels nous entendons assumer pleinement nos missions et nos responsabilités, en toute neutralité et indépendance, de façon constructive aussi et confiants en la solidité de l'ensemble de nos institutions démocratiques au sein desquelles les services et les fonctionnaires de police ont une lourde tâche à assumer. Celle-ci consiste, en effet, à participer en tant qu'intervenants de première ligne à la mise en œuvre de la fonction de police, leur premier objectif étant d'assurer la « paix dans la Cité » [ii], voire le maintien de l'ordre dans la société civile [iii]. Ils sont donc, dans ce contexte et en certaines circonstances, habilités à recourir à la contrainte, voire à la force et/ou à des pouvoirs ou moyens spéciaux à cet effet. Mais cela n'est pas leur seule caractéristique. Ils ont d'autres missions ou rôles à jouer – tout aussi importants si pas plus –, à savoir des missions de surveillance, de protection, de prévention, de régulation, d'accueil, de renvoi, de recherche et de service public. En outre, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police : « *Dans l'exercice de leurs missions [...], les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société* » et, en vertu de l'article 123 de la loi du 7 décembre 1998, « *Les fonctionnaires de police contribuent en tout temps et en toutes circonstances à la protection des citoyens et à l'assistance que ces derniers sont en droit d'attendre ainsi que, lorsque les circonstances l'exigent, au respect de la loi et au maintien de l'ordre public. Ils respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales* ».

« *Le rôle de la police dans une société démocratique est vital si l'on souhaite continuer à affirmer le principe de la primauté du droit, à protéger les droits de l'homme et à en garantir à tous l'exercice. Dans ce contexte, il n'est pas contradictoire d'affirmer que la police, notamment chargée de protéger la vie des citoyens, leur liberté, leur vie privée, leur foyer, leur sécurité d'existence, etc. constitue un élément essentiel de la protection des droits de l'homme dans une société démocratique mais que la nature même de sa tâche peut également la rendre responsable de violations de ces droits, notamment par un recours excessif à la force, des pratiques discriminatoires, etc. Pour le meilleur comme pour le pire, l'exercice de la fonction de police a donc des incidences sur les droits fondamentaux de l'homme et les libertés individuelles* » [iv].

C'est avec confiance mais aussi avec vigilance et clairvoyance que nous continuons à suivre les derniers développements de la mise en œuvre de la fonction de police, non seulement par le service de police intégré, structuré à deux niveaux mais encore par tous les autres services et fonctionnaires de police au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991.

Nous faisons ainsi nôtre la devise : « *Semper plus ultra, vigilamus et vigilant ut quiescant !* »

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### **1. LE CADRE GÉNÉRAL DANS LEQUEL LE COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ASSUME SES MISSIONS**

En guise d'introduction, compte tenu notamment de la loi du 3 mai 2003 [6] ainsi que de certaines discussions sur le fonctionnement du Comité permanent P, il nous semble intéressant et utile de rappeler brièvement ses objectifs, ses missions et son fonctionnement tels qu'ils ont été institués par la loi du 18 juillet 1991. Organe de contrôle externe relevant du Parlement fédéral, le Comité permanent de contrôle des services de police est le gardien permanent, tant du fonctionnement général des services de police, de leur coordination que de l'exercice de la fonction de police, en veillant spécialement au respect des droits et libertés fondamentaux.

Par ses rapports, ses enquêtes, ses analyses et ses avis ou recommandations, il donne au Parlement, mais aussi aux autorités, la connaissance nécessaire pour améliorer, ajuster ou maintenir l'efficacité et l'efficience des services de police et, partant, préserver la confiance du citoyen vis-à-vis de ceux-ci. À cet effet, le Comité permanent P développe une vision globale du système policier en supervisant son fonctionnement général et identifie et objective les problèmes structurels ou individuels qui lui permettent d'établir des rapports, des avis ou de formuler des recommandations.

Pour y parvenir, en toute indépendance et transparence, et en collaboration avec d'autres organes et organisations poursuivant des objectifs similaires, le Comité permanent P, tout en conservant son autonomie, conduit ses activités de manière à : (1) vérifier le fonctionnement de l'ensemble du système policier belge ; (2) organiser et analyser les données qu'il aura préalablement collectées ; (3) procéder aux constats de manière professionnelle et identifier les problèmes qui se posent ; (4) mettre l'accent sur une approche proactive et constructive des problématiques ; (5) intervenir, interférer et agir en général dans les limites de ses compétences en vue d'améliorer l'efficience et l'efficacité du système policier ; (6) examiner la validité et la pertinence du traitement des plaintes.

Ce contrôle intrinsèquement et spécifiquement externe est exercé par un Comité permanent, aidé dans ses missions par un Service d'enquêtes et assisté par une administration performante. Il organise, à la demande du Parlement, d'initiative ou sur plainte ou dénonciation, des enquêtes de contrôle auprès des services de police, ou à propos de services, d'administrations ou de fonctionnaires investis de missions de police. Ces enquêtes peuvent notamment avoir une portée thématique. Le Comité permanent P remet au Parlement et, le cas échéant, aux ministres ou aux autorités concernées, un rapport particulier ou général relatif à chaque enquête de contrôle ou enquête particulière menée.

En ce qui concerne ses valeurs, le Comité permanent P s'engage à assumer ses missions en toute objectivité, neutralité et transparence à l'égard des citoyens, du Parlement, des ministres et autres autorités compétentes, mais également des fonctionnaires de police eux-mêmes. Le Comité permanent P inscrit à tout instant ses interventions, enquêtes et contrôles, dans une approche démocratique, empreinte du respect des droits et des libertés de chacun. Enfin, les enquêtes et les contrôles qui sont effectués cadrent aussi bien dans une approche réactive, c'est-à-dire sur demande des autorités à la suite, par exemple, d'un incident ou lors d'une problématique précise, que dans une approche proactive de certains phénomènes. C'est d'ailleurs cette dernière approche que le Comité permanent P essaye davantage de mettre en œuvre.

Le Comité P relève directement de l'autorité du Parlement, au profit duquel il est chargé d'assurer un contrôle indirect et permanent sur les organes policiers dépendant du pouvoir exécutif (et dépendant, pour l'exécution de certaines de leurs missions, des autorités judiciaires). En vertu de la loi organique du 18 juillet 1991, son action est sous-tendue par une triple finalité : (1) la protection des droits que la Constitution et les lois confèrent aux citoyens ; (2) la coordination des services de police ; (3) l'efficacité au sens large des services de police. Il lui appartient dès lors de veiller à ce que, dans un souci d'efficacité et de respect des libertés et des droits fondamentaux, les services et fonctionnaires de police inscrivent leurs actions dans une vision complémentaire, non seulement les uns par rapport aux autres, mais aussi par rapport aux autres intervenants sociétaux.

Pour atteindre cette triple finalité, la mission essentielle du Comité P consiste à examiner le fonctionnement général des services de police, à relever, le cas échéant, les imperfections et dysfonctionnements du système, des structures, des méthodes, des interventions policières, et à formuler des propositions afin d'y remédier. C'est ainsi qu'il œuvre à dégager et présenter une vision d'ensemble du fonctionnement de l'institution policière et des activités des administrations ou des services ainsi que des



fonctionnaires et autres personnes à compétences de police. En ce sens, il occupe la position privilégiée d'observatoire global du fonctionnement général de notre système policier et de la mise en œuvre des lois sur la fonction de police [7] et sur la police intégrée [8] .

Il enquête ainsi sur : (1) les activités et les méthodes des services de police ; (2) leurs règlements et leurs directives internes ; (3) tous les documents réglant le comportement des membres des services de police, à l'exception des directives de politique de recherche et de poursuite des infractions et des directives en matière de politique se rapportant à la police administrative ; (4) les activités et les méthodes de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi que des services de contrôle spécifiquement internes aux services ou corps de police.

L'approche du Comité P consiste principalement, d'une part, à vérifier dans quelle mesure les responsables politiques pourraient ou devraient parfaire le fonctionnement des services de police relevant de leur compétence et, d'autre part, à déterminer si des modifications à la législation ou à la réglementation applicables en la matière doivent intervenir.

En effet, le contrôle exercé n'a pas pour but premier de constater des faits individuels à sanctionner dans les services de police en général ou dans l'un d'eux en particulier. Ce contrôle demeure de l'entière compétence des autorités judiciaires, des autorités de police et des autorités disciplinaires, ainsi que, à différents titres, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

La supervision et le contrôle spécifiques assumés par le Comité P vont au-delà des constats, avis et recommandations et englobent, en outre, la vérification des mesures prises ou la mise en œuvre des recommandations ou avis formulés.

Afin de lui permettre d'assumer sa mission de monitoring global de la manière dont la fonction de police est assumée par les services de police, le législateur a doté le Comité P de différents moyens d'action qui doivent lui permettre de dégager une vision complète et globale des problèmes susceptibles de se poser au sein des services de police. Il dispose ainsi de différents instruments propres ou extérieurs précisés ci-après.

Différentes sources de renseignements doivent permettre au Comité P d'accéder aux informations relatives aux indicateurs d'éventuels dysfonctionnements au sein des services de police. Il s'agit des corps de police, des autorités disciplinaires, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, des autorités judiciaires ou encore de certains fonctionnaires de police eux-mêmes.

La loi impose ainsi clairement de communiquer au Comité permanent de contrôle des services de police :

(1) D'office : les règlements et directives ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres des services de police [v] ; copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes et délits commis par les membres des services de police [vi] ; copie des plaintes et dénonciations reçues par le commissaire général de la police fédérale, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les chefs de corps de la police locale, ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci [vii] ; les mesures disciplinaires et les mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police [viii] ; copie du rapport annuel élaboré par les services de police ou de tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement [ix] . Vu leur importance pour le bon fonctionnement du Comité P et pour la pertinence et la validité des informations et rapports à transmettre au Parlement, nous reviendrons encore sur ces différentes questions *infra*.

(2) Sur demande : copie des actes, documents ou renseignements relatifs aux procédures pénales à charge des membres des services de police pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions [x] ; tous les textes que le Comité P estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission [xi] .

(3) Le Comité P est également informé chaque fois qu'une information ou une instruction est ouverte à charge d'un membre d'un service de police [xii] . Enfin, les membres des services de police sont tenus d'établir un rapport d'information à l'attention du directeur général du Service d'enquêtes lorsqu'un crime ou un délit est constaté à charge d'un fonctionnaire de police [xiii] .

Dans un souci d'information mutuelle, de coopération et de concertation, des mécanismes de transmission d'informations ont été mis en place, par la voie de protocoles conclus avec la police fédérale, la police locale et l'inspection générale – nous les avons évoqués dans nos rapports annuels antérieurs [9] .

D'autres protocoles avec les différents intervenants ou acteurs de la *res politeia* sont en voie de concrétisation. Ainsi par exemple avec le Centre pour l'égalité des chances ou le magistrat dirigeant l'Organe de contrôle de la gestion de l'information policière.

C'est à partir des différentes informations ainsi collectées et exploitées que le Comité P peut fonder sa réflexion et ses décisions et procéder aux enquêtes de contrôle ou autres, dont il dégage notamment une partie importante de ses conclusions et recommandations.

Le Comité P ou, dans certains cas, son Service d'enquêtes, peut ouvrir à tout moment une enquête, subséquente à une plainte ou dénonciation, judiciaire (uniquement son Service d'enquêtes), de contrôle, de suivi, un audit, un *quick scan*, un mini-contrôle, une enquête thématique [10].

Le Comité P peut décider d'intervenir : (1) de sa propre initiative ; (2) à la demande de la Chambre des Représentants ou du Sénat ; (3) à la demande d'une autorité de police (administrative ou judiciaire) ; (4) à la demande de tout ministre compétent ; (5) à la demande de toute autre autorité compétente ; (6) sur plainte ou dénonciation. Le Service d'enquêtes, quant à lui, peut agir : (1) à la demande du Comité P ; (2) de sa propre initiative, auquel cas il informe sans délai le Comité P ; (3) sur réquisition du procureur du Roi ou du juge d'instruction compétent (pour le volet « enquête judiciaire »).

Dans les limites de leurs compétences spécifiques et sans préjudice des règles régissant l'information préliminaire et l'instruction judiciaire, le Comité P et son Service d'enquêtes disposent de différents moyens d'investigation qu'ils ne cessent de développer, d'améliorer ou de valider [11].

Sans préjudice, toujours, des dispositions légales relatives aux immunités et aux privilèges de juridiction, le Comité P et son Service d'enquêtes peuvent inviter, afin de l'entendre, toute personne dont ils estiment l'audition nécessaire. Les membres des services de police sont tenus de donner suite à toute convocation écrite ; ils peuvent déposer sur des faits couverts par le secret professionnel. Le président du Comité P peut faire citer des membres des services de police comme témoins par le ministère d'huissiers de justice. Sous peine de poursuites pénales, les membres des services de police sont tenus de déposer après avoir prêté serment. Ils ont l'obligation de révéler au Comité P les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours. « *Si le membre du service de police estime devoir garder le secret dont il est le dépositaire parce que sa révélation risquerait de faire courir un danger physique à une personne, la question est soumise au président du Comité P, qui statue* ». Le Comité P et le Service d'enquêtes peuvent aussi requérir la collaboration d'experts ou d'interprètes.

Les membres du Service d'enquêtes sont compétents pour effectuer des recherches dans les lieux où les membres du personnel d'un service de police au sens de l'article 3 de la loi organique exercent leurs fonctions et y saisir tous les objets et documents utiles à l'enquête. À cet effet, ils peuvent notamment requérir l'assistance de la force publique. En outre, le Comité P et le directeur général du Service d'enquêtes peuvent imposer des délais de réponse contraignants aux services de police ou à leurs membres, auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions.

Le Comité P fait généralement des recommandations à l'issue d'une enquête. Il peut aussi décider de clôturer (provisoirement ou définitivement) un dossier relatif à une plainte ou à une dénonciation ou de ne pas y donner suite. Ce sera notamment le cas lorsque : (1) la plainte ou la dénonciation est manifestement non fondée [12], sans objet [13], n'est pas établie à suffisance [14] ou ne présente pas d'éléments concrets [15] ; (2) le plaignant ou le dénonciateur reste introuvable, refuse de collaborer ou renonce à sa plainte ; (3) l'inspection générale ou un service de contrôle spécifiquement interne examine la plainte ou la dénonciation ; (4) le Comité P n'est pas compétent [16]. En synergie avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, le Comité est en train d'affiner le système de référence qu'il utilise depuis plusieurs années dans ce cadre.

La décision de clôturer un dossier ou de ne pas y donner suite est motivée et notifiée au plaignant ou au dénonciateur. Le Comité P communique également les conclusions de l'enquête au(x) service(s) de police concerné(s).

Quant aux enquêtes de contrôle, elles font chacune l'objet d'un rapport général ou particulier, intermédiaire ou final, qui est transmis à la Chambre des Représentants et au Sénat. Ce rapport précise de façon générale les investigations menées ou les vérifications effectuées et comprend les conclusions qui portent sur les textes, les activités ou les méthodes qui seraient de nature à mettre en péril le respect des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens ou la coordination et l'efficacité des services de police.

Lorsque l'enquête a été initiée à la demande du ministre compétent ou de l'autorité compétente, une copie du rapport lui est transmis. Ce rapport est confidentiel jusqu'à sa communication à la Chambre des Représentants. Le ministre compétent ou l'autorité compétente peuvent par ailleurs également être informés par un rapport général ou particulier, subséquent à une plainte ou dénonciation, ou à un ensemble de plaintes ou dénonciations. Le ministre compétent ou l'autorité compétente peuvent organiser un échange de vues avec le Comité P à propos des rapports d'enquête. Le Comité P peut lui-même prendre l'initiative de l'organisation d'un tel échange de vues. Par ailleurs, dans un délai raisonnable, le ministre compétent ou l'autorité compétente informent le Comité P de la suite réservée à leurs conclusions. Ces contacts, s'ils ont lieu, sont toutefois trop rares et un certain nombre de choses pourraient utilement être améliorées de part et d'autre.

Après avis du ministre compétent ou de l'autorité compétente, le Comité P peut décider de rendre public

tout ou partie de ses rapports et conclusions, selon les modalités qu'il détermine, conformément à son règlement d'ordre intérieur. De nombreux rapports ou extraits de rapports sont ainsi consultables sur le site Internet du Comité permanent P ([www.comitep.be](http://www.comitep.be)). La transparence est, en effet, une des valeurs que le Comité entend respecter et, surtout, promouvoir au sein de l'ensemble de l'institution parlementaire.

Le Comité permanent P s'efforce finalement de dégager une vision fiable du paysage policier et, notamment à la demande du Parlement, de la mise en œuvre de la loi sur la fonction de police et de la loi sur la police intégrée.

Afin de permettre au Parlement et aux autorités de police de prendre leurs responsabilités en la matière, il est indispensable que le Comité P puisse dégager une vision fiable, pertinente et aussi complète que possible du paysage policier et des problèmes qui s'y posent. Il a ainsi la volonté d'être à l'écoute des citoyens, du Parlement, des autorités et des fonctionnaires de police. Il s'attache en particulier à toutes les démarches susceptibles de privilégier le bon fonctionnement des rouages policiers de notre société démocratique. L'amélioration et le renforcement des aspects positifs du fonctionnement des services de police constituent l'une de ses préoccupations essentielles.

Le Comité entend en outre répondre à une exigence de neutralité, d'objectivité et de transparence. En d'autres termes, il veille à assumer ses missions à la lumière de ces trois principes, tant à l'égard du Parlement que des fonctionnaires de police, des ministres et autres autorités compétentes, que des citoyens. Dans ce contexte, il met un point d'honneur à inscrire ses interventions, enquêtes et contrôles dans une approche démocratique, empreinte du respect de la primauté du droit, des droits fondamentaux ainsi que des droits et libertés de chacun.

Dans son rapport annuel 2002, le Comité P concluait qu'il ne pouvait mener sa mission à bien que si toutes les parties concernées assumaient pleinement leurs responsabilités, dans le respect des dispositions de la loi organique et des obligations qu'elle impose, notamment sur le plan de la communication d'office de certaines informations. Le Comité y rappelait aussi que l'effectivité de la circulation de l'information représente un facteur critique de succès pour un accomplissement responsable et transparent des missions que le législateur et le Parlement lui confient : *« Si l'on continue à négliger ce devoir général d'information pour quelque raison que ce soit, le Comité permanent P n'en éprouvera que plus de difficultés à conférer un caractère global et proactif à l'exercice de ses missions et, plus important encore, ses enquêtes souffriront de retards importants qui ne profiteront à aucune des parties. [...] Celui-ci (le Comité P) ne saurait trop insister auprès desdits services ou autorités pour qu'ils respectent les deux volets de l'obligation d'information légalement et explicitement prévue. Il attend d'eux qu'ils consentent aussi des efforts tout particuliers afin de l'inscrire sur la liste de leurs destinataires des directives, projets de directives, rapports, études de groupes de travail ad hoc, etc. portant sur le fonctionnement de la police (ou de l'un de ses aspects) »*. Si, de façon générale, la situation s'est améliorée par rapport aux années précédentes, de nombreux points restent encore à affiner dans le chef de certains de nos partenaires, que nous devons continuer à sensibiliser à leurs obligations et engagements. La police fédérale a eu des interprétations assez restrictives en la matière, oubliant – peut-être étonnamment – le prescrit de l'article 9 de la loi organique du 18 juillet 1991 évoqué *supra*.

C'est au terme de ces différents engagements et de ces efforts que le Comité P pourra, avec tous les acteurs concernés et sous les auspices des représentants démocratiquement élus, contribuer à la mise en place d'une police qui fonctionne à la satisfaction de tous les citoyens et qui assume pleinement la mise en œuvre responsable, transparente et démocratique de la fonction de police telle que précisée par la loi sur la fonction de police et la loi sur la police intégrée [17].

Outre les enquêtes de contrôle, le Comité P a également développé des instruments de contrôle appelés « mini-contrôles » ou « *quick scans* », nés du besoin de disposer d'une check-list permettant de constater certains points lors d'un contrôle sans pour autant initier une enquête de contrôle plus en profondeur. Ces instruments doivent permettre de procéder à une rapide ou première évaluation d'un corps de police donné ou de procéder à la comparaison entre différents corps, ou encore de procéder à une sorte de « pré-enquête » destinée à déterminer la nécessité ou non d'une enquête plus approfondie. C'est notamment par la voie d'enquêtes de ce type, couplées à la définition de phases ou de niveaux de développement, que le Comité P est en mesure de mieux rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre de la loi sur la fonction de police et de la loi sur la police intégrée [18]. La question a aussi été évoquée il y a peu devant la Commission de l'Intérieur du Sénat.

La supervision et le contrôle exercés par le Comité P coexistent avec les contrôles organisés par le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, qu'ils soient d'ordre ministériel ou hiérarchique, et interviennent de

manière spécialisée ou subsidiaire à ceux-ci. Le Comité P travaille ainsi en concertation avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale en vue d'assurer ses missions légales de contrôle des services de police ainsi qu'avec les services de contrôle spécifiquement interne des services de police. Il bénéficie également d'une coopération fructueuse avec les proches collaborateurs des ministres de la Justice et de l'Intérieur afin d'examiner dans quels domaines des accords de coopération et d'échange d'informations pourraient ou devraient être mis en place, ainsi qu'avec le Collège des procureurs généraux et le Conseil des procureurs du Roi, notamment au sujet de la bonne application pratique des articles 14, 14bis, 16 et 26 de la loi organique du 18 juillet 1991, même si, à cet égard, le Comité permanent P n'a peut-être pas toujours pris toutes les initiatives qui s'imposaient.

Le Comité P entretient en outre des contacts étroits avec son homologue chargé du contrôle des services de renseignements, le Comité R. Les Comités permanents échangent des informations concernant leurs activités et se transmettent leurs rapports et conclusions. En plus de nombreux contacts informels, ils tiennent au moins deux fois l'an des réunions communes à l'occasion desquelles des informations complémentaires peuvent être échangées. Lors de ces réunions communes, ils exercent conjointement leur mission à l'égard des matières concernant à la fois les services de police et les services de renseignements. C'est ainsi qu'ils viennent d'initier une enquête commune sur la coordination des services de police et de renseignements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Le Comité P s'attache également à suivre la collaboration policière internationale, en particulier les activités des services de police destinées à Europol et à Interpol ou en émanant – nous reviendrons pareillement sur ces questions *infra*.

On énumérera également ici un ensemble de contacts (tant au niveau national qu'international), riches d'enseignements et régulièrement concrétisés par des réunions de travail fructueuses, avec le Conseil de l'Europe, le Conseil de discipline, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la Commission pour la protection de la vie privée, les Médiateurs fédéraux, etc. ainsi qu'avec des institutions ou organismes scientifiques ou non gouvernementaux (tels IACOLE [19], Intercenter, ICAC [20], le MRAX [21], la Ligue des droits de l'homme, Amnesty International, etc.) et avec certains départements universitaires belges.

Des contacts plus ciblés ont également eu lieu, comme nous venons de l'évoquer, avec certains procureurs généraux et procureurs du Roi. D'autres contacts encore, plus structurels, notamment dans le cadre de dossiers particuliers, auraient dû être organisés avec le Collège des procureurs généraux et le Conseil des procureurs du Roi. Enfin, des réunions régulières et fructueuses se sont déroulées avec la Commission permanente de la police locale (communale) [xiv], le commissaire général et certains directeurs généraux ainsi qu'avec l'inspection générale. Comme les années précédentes, le Comité a aussi procédé à différents *hearings* donnés par des acteurs ou intervenants clés du service de police intégré, structuré à deux niveaux.

## **2. LE CONTRÔLE MARGINAL : VERS UNE CERTIFICATION DE LA GESTION DES PLAINTES ET DÉNONCIATIONS ?**

### **2.1. QUELQUES CONSIDÉRATIONS DANS LE PROLONGEMENT DES RÉCENTES MODIFICATIONS DE LA LOI DU 18 JUILLET 1991**

La loi organique du 18 juillet 1991 qui régit le fonctionnement du Comité permanent P et ses missions et compétences de contrôle ainsi que celles en matière de traitement et de gestion des plaintes et dénonciations des citoyens, en ce compris les policiers [xv], concernant le fonctionnement des services de police, leurs interventions ou la mise en œuvre de la fonction de police [22] a, très récemment, été modifiée par une loi du 3 mai 2003 [23], dans le prolongement d'une loi du 1<sup>er</sup> avril 1999, elle-même subséquente à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

L'examen et le vote de ces différentes lois ont notamment été l'occasion de rappeler et de préciser que le Comité permanent P « *exerce aussi le contrôle sur l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi que sur les autres contrôles et inspections tant de la police locale que de la police fédérale* ».

Le législateur reste toujours assez clairement d'avis que, vu notamment le changement du paysage policier belge en voie d'achèvement et la mise en œuvre de la fonction de police telle que circonscrite par les lois du 5 août 1992 sur la fonction de police [xvi] et du 7 décembre 1998 [24] organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, certains problèmes ne sauraient nécessairement être résolus de l'intérieur de l'ensemble de la structure (placée *in fine* sous l'autorité de l'exécutif). C'est pourquoi, se ralliant en quelque sorte ainsi en cela à la Recommandation Rec (2001) 10 du Conseil de l'Europe relative au Code européen d'éthique de la police [25] et proposant l'instauration non seulement d'un contrôle

externe mais aussi de contrôles relevant de chaque composante de la « *trias politica* », le législateur belge précisait encore que « *les différents contrôles, inspections, services ou organes apparentés, situés à des niveaux distincts et créés avec des objectifs et des missions distincts, sont indispensables au développement harmonieux de la mise en œuvre responsable et transparente de la fonction de police dans un État démocratique* ».

Notons que, dans le prolongement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, précisant notamment que « *Le contrôle porte en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes [...]* », l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit que « *les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels ainsi qu'au développement démocratique de la société* », tout comme l'article 123 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux porte que : « *les fonctionnaires de police [...] respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales* ». La même loi impose aussi un certain nombre de devoirs spécifiques aux policiers, plus ou moins en relation avec les obligations et considérations qui précèdent, lesquels constituent ainsi en quelque sorte le fondement, l'un des noyaux durs de leur déontologie, toujours à codifier plus avant. Parmi ceux-ci figurent notamment : (1) le devoir de contribuer à la protection et à l'assistance au citoyen ; (2) la disponibilité avec la consécration d'un droit de grève limité ; (3) l'impartialité, la mobilité ; (4) l'égalité des chances, e.a. entre hommes et femmes ; (5) l'intégrité [26] ; (6) le secret professionnel et le devoir de discrétion ; (7) le respect du Chef de l'État, du pouvoir constitué et des institutions publiques ; (8) etc. Leur statut doit aussi garantir l'exercice de l'autorité. Ils doivent éviter tout acte ou attitude de nature à ébranler leur devoir d'impartialité. Ils doivent proscrire tout arbitraire dans leurs interventions en évitant notamment de porter atteinte à l'objectivité que les citoyens sont en droit d'attendre d'eux [27]. Le respect de l'intégrité physique des citoyens doit aussi occuper une place centrale dans leurs préoccupations. Par ailleurs, ils s'abstiennent en toute circonstance de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer publiquement à des activités politiques.

En vue de renforcer la neutralité et l'indépendance du Comité permanent P, tout comme son autonomie, son impartialité et sa loyauté, notamment au travers de celle de son Service d'enquêtes, la loi du 3 mai 2003 a aussi prévu toute une série de dispositions relatives au statut des membres de ce dernier, de nature à renforcer la qualité et la pertinence de leurs devoirs et interventions [xvii]. Nous ne nous y étendrons pas plus avant mais cela méritait d'être souligné car la tâche d'enquêteur chargé de mener des investigations sur les membres des services de police au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 est particulièrement délicate et il mérite une protection et un statut particuliers. En revanche, il doit aussi assumer les obligations et devoirs corrélatifs, dans les limites, missions et tâches confiées au Comité permanent P.

Devant le caractère répétitif des difficultés rencontrées et compte tenu de l'importance de la question pour le Parlement et pour le bon fonctionnement du Comité permanent P, l'introduction de la modification législative du 3 mai 2003 et les débats y afférents ont été l'occasion pour le Parlement de préciser une nouvelle fois que « *pour pouvoir mener sa mission à bien, le Comité permanent P doit rassembler différentes informations et en est destinataire d'autres en provenance des autorités de police administrative, des autorités de police judiciaire, des services de contrôle et des services d'inspection ainsi que des services de police eux-mêmes, en vue de pouvoir servir, au profit du Parlement et donc du citoyen, d'observatoire global de l'ensemble de la chose policière, dans sa généralité, ses particularités et ses spécificités* ». Dans ce contexte, sans rentrer ici dans tous les détails de la question, la loi du 18 juillet 1991, notamment modifiée par celles du 1<sup>er</sup> avril 1999 et du 3 mai 2003, prescrit encore plus clairement aux services de police (en ce compris les inspections et contrôles spécifiquement internes) ainsi qu'aux inspections de lui transmettre d'initiative les règlements et directives réglant le comportement de leurs membres et régissant leur fonctionnement [28]. Elle leur prescrit pareillement de faire parvenir au Comité permanent P un exemplaire du rapport annuel qu'ils doivent établir ou établissent ainsi que tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement ou leurs activités [29]. Cette dernière disposition a été voulue et conçue pour permettre au Comité permanent P d'exercer un contrôle « *marginal* », essentiellement « *décalé* » (notamment dans le temps), également sur les services de contrôle et d'inspection des services de police. De la sorte, la loi a renforcé l'une des spécificités du contrôle externe exercé par le Comité permanent P au profit du Parlement et donc *in fine* du citoyen. Il n'est finalement que normal et logique qu'avant de faire son rapport *ad hoc* au Parlement sur son « *monitoring global et général* » du fonctionnement (de l'ensemble) des services de police, le Comité permanent P ait préalablement eu la possibilité de prendre connaissance des rapports annuels ou particuliers significatifs de tous les autres intervenants ayant trait au fonctionnement des services de police. La question a été

évoquée, tant devant les membres de la Chambre des Représentants que devant ceux du Sénat. Les discussions parlementaires relatives à la loi du 3 mai 2003 ont aussi été l'occasion pour le législateur de rappeler et de préciser aux services de police [30] et aux services d'inspection et de contrôle, leur obligation claire et incontestable de transmettre systématiquement et régulièrement au Comité permanent P différentes informations relatives : (1) aux plaintes et dénonciations reçues, nous l'avons déjà évoqué ; (2) aux constatations relatives à un crime ou un délit commis par un membre d'un tel service de police ; (3) aux mesures disciplinaires et aux mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un de ses membres. Les procureurs du Roi et les procureurs généraux ont également des obligations similaires en ce qui concerne les informations, instructions ou jugements et arrêts relatifs à ces mêmes membres. Parfois les juges d'instruction ont un avis à émettre sur la question.

La loi du 3 mai 2003 a aussi modifié la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en confirmant, désormais sans plus aucune possibilité de contestation, que les membres du Service d'enquêtes du Comité permanent P ont accès à différentes banques de données, informatisées ou non. L'entrée en vigueur de cette loi a permis de lever le manque de clarté, qui avait donné lieu à certaines frictions [31]. L'ensemble des dispositions précédemment évoquées ainsi que la modification de l'article 14bis de la loi du 18 juillet 1991 réaffirment et clarifient la mission de « *monitoring global et général* » de l'ensemble des services de police, de leurs contrôles et inspections et du fonctionnement de l'ensemble du système relevant, pour l'essentiel, de l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice [32]. L'une des finalités des processus et système de contrôle mis en place, notamment au travers des renseignements transmis au Comité permanent P, réside alors dans le fait de lui permettre de procéder à une analyse du fonctionnement général et global de l'ensemble des services de police et de la mise en œuvre ainsi que des interventions des fonctionnaires de police et de formuler des propositions au Parlement, voire aux autorités responsables en vue d'améliorer leur fonctionnement.

L'ensemble de cette dynamique tient aussi de celle du contrôle marginal que le Comité a annoncé et progressivement explicité au fil de ses trois derniers rapports annuels et qui a aussi brièvement été évoquée par monsieur Henri Berkmoes lors de la rencontre des Institutions et services de contrôle et d'inspection européens à La Haye. Celui-ci précisait en effet à ce propos : « *Toutes ces plaintes ne doivent pas nécessairement être traitées par le Comité permanent P ou par son Service d'enquêtes. Parfois, il est demandé à d'autres services de traiter certaines de celles-ci. C'est dans ce contexte que le contrôle marginal se situe. Les résultats de celui-ci doivent permettre de vérifier si une enquête réalisée, confiée et transférée à un autre service, a été exécutée dans le respect des critères établis et de déterminer quelles sont les suites données aux résultats de l'enquête* » [33].

## 2.2. LE CONTRÔLE MARGINAL DES PLAINTES ET DÉNONCIATIONS

Ces dernières années, le Comité P et son Service d'enquêtes se sont trouvés confrontés à une croissance exponentielle du nombre de plaintes et de dénonciations individuelles. L'impact du simple traitement de ces plaintes et dénonciations sur la charge de travail du Comité est, sans aucun doute, considérable. Le législateur a expressément invité le Comité P à recentrer ses activités sur les missions et tâches essentielles qui lui incombent, à savoir la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, ainsi que la coordination et l'efficacité des services de police. C'est dans ce contexte que le Comité P avait déjà développé de nouvelles modalités de travail et de concertation, notamment avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et, au sein des services de police, avec les services de contrôle spécifiquement internes.

Comme déjà mentionné, le Comité P n'assume en principe pas de mission de médiation. Si chaque citoyen directement concerné par l'intervention d'un service de police peut, à tout moment, saisir le Comité P, la philosophie du système est d'en référer préalablement au chef hiérarchique du service de police concerné, à son contrôle interne ou à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

L'objectif n'est pas ici d'évoquer l'ensemble de la question dans toutes ses particularités et subtilités, *hic et nunc* [34]. Au-delà des multiples analyses fines réalisées dans cette publication, il nous semble néanmoins intéressant de développer brièvement et un peu plus en profondeur le traitement des plaintes et dénonciations à charge de fonctionnaires de police ou relatives au fonctionnement des services de police.

Aujourd'hui, de par la loi ou en vertu de celle-ci, nous connaissons une pluralité de contrôles et d'inspections ayant, en ce qui concerne le traitement des plaintes et dénonciations – ne fût-ce que partiellement –, des missions et compétences relativement similaires mais loin d'être identiques ou redondantes cependant. Dans le prolongement de la loi du 3 mai 2003 déjà évoquée, la loi du 18 juillet 1991 précise désormais que « *le Comité permanent P peut décider, lorsqu'il estime que les*

*données de la plainte ou de la dénonciation n'ont pas trait à des dysfonctionnements organisationnels ou à des dysfonctionnements, négligences ou fautes individuelles graves, d'en transférer la compétence de traitement à la hiérarchie des services de police » [35]. Par ailleurs, lorsqu'une plainte ou une dénonciation est traitée simultanément par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et par le Service d'enquêtes du Comité permanent P, le Comité permanent P peut pareillement décider d'en transférer la compétence de traitement à l'inspection générale. Ces décisions du Comité doivent être motivées et communiquées par écrit au plaignant. Il doit aussi être mentionné dans cette notification que si la partie ayant déposé la plainte ou la dénonciation conteste les conclusions de l'enquête faite par ce service tiers, elle peut demander au Comité permanent P d'examiner à nouveau sa plainte ou dénonciation moyennant une demande écrite et motivée [36]. Lorsqu'il n'est pas satisfait du traitement réservé à son dossier par le service de police, par le contrôle interne ou par l'inspection, ou encore par l'inspection générale, le citoyen a le droit de demander un second examen de son dossier au Comité P. Il ne s'agit pas d'un droit de recours proprement dit mais d'une lecture sur la base d'un complément d'information que le Comité P peut solliciter auprès des services de police ou de l'inspection générale afin d'être en mesure de prendre position quant à la manière dont l'ensemble du dossier a été traité. Un « second examen » en quelque sorte, une seconde lecture mais d'aucune manière un appel au sens judiciaire classique du concept. Le Comité P est ainsi le garant final du bon traitement des plaintes, y compris celles traitées par les services de contrôle interne et par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.*

L'ensemble du système de contrôle de la police belge repose donc sur un contrôle interne *sensu lato* efficace, efficient et effectif, comprenant notamment la gestion des plaintes et dénonciations, et sur une relation de confiance, raisonnable et raisonnée entre les différents partenaires. Ceci rejoint l'analyse rappelée par le professeur Amadeu Recassens I Brunet à l'occasion du colloque d'une semaine sur le thème « Policing, Ethics and Corruption », organisé à la Maison des Parlementaires en 2002 : « *Il est indispensable que le premier niveau de contrôle soit exercé par la corporation elle-même et en son sein [...]. En effet, la police en tant que corporation engendre des rapports endogames, dialogue avec elle-même, de sorte qu'une partie de son (ses) pouvoir(s) relève(nt) de son corporatisme même. C'est pour cette raison donc qu'il faut, en premier lieu, mettre en place un système de contrôle interne. Par ailleurs, envisager l'externalisation complète du contrôle entraîne le renforcement de ce corporatisme en créant des mécanismes d'autodéfense de ce que l'on considère encore trop souvent comme une « agression » externe ! En fait, on augmente par là l'opacité face aux agents de contrôle ».*

Le contrôle du Comité P à l'égard des plaintes et dénonciations individuelles doit davantage prendre la forme d'une vérification marginale sur la manière dont les plaintes sont traitées par les services de police, leurs services de contrôle interne ou, le cas échéant, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Pour assurer efficacement ses missions, le Comité P doit aussi recevoir d'office communication de toutes les plaintes déposées à l'encontre des services de police et traitées à un autre niveau (notamment par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et par les services de contrôle ou d'inspection spécifiquement internes). Cette démarche, appliquée dès le courant de l'année 2001, poursuit l'objectif de veiller à un examen sérieux et minutieux des plaintes et dénonciations. Le Comité P s'attache à favoriser l'adoption et l'utilisation d'un certain nombre de critères, de normes et de standards en la matière et veille à leur respect, afin d'assurer une gestion rigoureuse des plaintes et dénonciations. Ici aussi, le Comité P a entendu travailler en synergie avec e.a. l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

En confiance réciproque, « *la corporation policière* » doit être capable d'épurer en première ligne ses responsabilités. Nous ne pouvons que nous rallier à cette analyse et la promouvoir au sein de notre système belge.

C'est pourquoi il s'agit là de la philosophie que le Comité permanent P a développée au travers de sa politique de conclusion de protocoles avec l'inspection générale et les services de police ; nous avons déjà évoqué la question par ailleurs et en d'autres lieux. Une philosophie de confiance, raisonnable et raisonnée, notamment parce que soumise à certaines vérifications par le Comité permanent P.

Une première procédure de vérification est ainsi concrétisée par un suivi et une analyse rigoureux des données transmises par les différents intervenants, notamment en matière de traitement de plaintes et de dénonciations [37]. Les analyses effectuées dans ce cadre permettent au Comité permanent P de mettre en évidence des plaintes individuelles suscitant des questions ou des séries, des répétitions de cas ou de problèmes ainsi que les questions qu'ils induisent notamment à propos du mécanisme de contrôle lui-même. Dans les deux types d'hypothèses, il est alors procédé d'initiative à un contrôle marginal ou de l'enquête individuelle, ou d'une série d'enquêtes individuelles [38], ou encore de la fonctionnalité de

contrôle interne *sensu stricto*. Il n'est pas exclu non plus qu'en de telles hypothèses, on procède finalement aussi à des seconds examens de dossiers, voire à des *hearings* de parties comme pour la modalité de vérification ci-après.

Qu'en est-il de cette deuxième procédure de vérification ? Nous l'avons vu *supra*, la loi du 3 mai 2003 permet au Comité permanent P de transférer la compétence de traitement de certaines plaintes et dénonciations à la hiérarchie des services de police ou à l'inspection générale, qui le tiennent alors au courant du suivi et des résultats des enquêtes effectuées dans ce cadre [39], comme elles le font d'ailleurs pour les autres enquêtes menées. Dans ce contexte, le Comité peut, en tout état de cause, assumer une vérification ou un contrôle marginal des inspections et contrôles internes effectués, comme dans l'hypothèse précédente. Par ailleurs, au travers des « secondes lectures » ou « seconds examens », le plus souvent à la demande des plaignants ou dénonciateurs mais aussi d'initiative – en quelque sorte une évocation *a posteriori* –, qui peuvent aussi donner lieu aux *hearings* des parties, le Comité permanent P est en mesure d'assurer, selon une deuxième procédure et modalité, le contrôle de différents aspects de la fonction de contrôle interne [40].

Une troisième procédure et modalité de vérification de la fonction de contrôle interne : au fil de l'expérience que le Comité permanent P a dégagée de trois ans de pratique de « contrôle marginal » de dossiers individuels et de séries de dossiers au sein d'un même service ou partie de service, ainsi que du contrôle subséquent de la manière dont la fonction de contrôle est assurée et assumée dans certains corps ou services de police, le Comité permanent P a décidé, notamment en vue d'affiner et de préciser son système de vérification et de contrôle marginal de la fonction de contrôle interne, de réaliser une enquête thématique sur la manière dont la fonctionnalité de contrôle interne est assurée au sein de l'ensemble du système policier belge [41]. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport à sa Commission parlementaire d'accompagnement et d'une discussion aussi fructueuse que riche d'enseignements.

Dans ce contexte, il importe avant tout, selon nous, de définir de manière globale le concept de contrôle interne à la lumière du principe de *management control*. À cet égard, le processus de contrôle interne englobe l'ensemble des activités, méthodes et procédures qui font partie intégrante du management d'entreprise et constituent un moyen d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Cette approche dynamique implique que le contrôle interne ne constitue pas une fin en soi ni quelque chose de ponctuel. Il s'agit en l'espèce d'un processus continu. L'un des principaux aspects du suivi interne consiste alors à déterminer et à mettre en œuvre des procédures performantes de maîtrise des risques. En outre, il convient d'explicitier le concept *tone at the top* qui fait partie du *management control* par une cohérence entre le leadership, la culture et la communication. Dans la littérature qui a trait au contrôle, la notion de *tone at the top* se retrouve notamment dans le modèle COSO [42].

Transposé dans le fonctionnement policier intégré, ce concept de « contrôle interne » s'intègre pleinement dans la perspective de gestion globale de l'organisation policière. Nous reviendrons sur cette question plus en détails par ailleurs, dans le prolongement de notre dernier échange de vues avec notre Commission parlementaire d'accompagnement.

Le contrôle, postérieur au traitement proprement dit d'une plainte ou d'une dénonciation évoqué précédemment et encore *infra*, peut, quant à lui, être qualifié de « réactif ». Or, en tant qu'observatoire de la mise en œuvre des lois du 5 août 1992 sur la fonction de police et du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, bref du fonctionnement de cette police modernisée et régénérée, le Comité permanent P a aussi entendu s'investir dans des démarches « *proactives* » [43]. Il a donc jugé nécessaire de se rendre compte de la façon dont les chefs de corps appréhendent au jour le jour cette fonction de contrôle qui leur incombe. L'une des questions était alors de savoir si les responsables avaient implémenté un ensemble de mécanismes de contrôle leur permettant d'atteindre leurs objectifs tout en maîtrisant les risques, de suivre et d'évaluer le fonctionnement de leur corps de police.

À l'occasion du dépôt de la dernière proposition de modification de loi organique du contrôle des services de police [...] et lors des discussions y relatives, il a encore été précisé que « *les différents contrôles, inspections ou institutions y apparentées, situées à des niveaux distincts et créées avec des objectifs et des missions distincts, sont indispensables au développement harmonieux de l'exercice de la fonction de police dans un État démocratique* ». Il a encore été précisé qu'ils « *doivent s'articuler les uns par rapport aux autres pour former un système global, cohérent et fonctionnel* ». En ce qui concerne la gestion des plaintes et dénonciations que nous avons évoquée un peu plus en détail, le législateur a précisé que le Comité permanent P devait lui-même gérer complètement un certain nombre de plaintes et dénonciations – spécifiques ou inhérentes à ses missions et compétences – mais qu'il devait aussi et peut-être même « *avant tout* » comme le suggère l'exposé des motifs, « *veiller à ce que chaque plainte ou dénonciation émanant d'un citoyen individuel soit examinée correctement et consciencieusement* ».

À la demande incontestable et univoque du Parlement, le Comité permanent P a ainsi aussi été institué « *garant* » de l'ensemble du traitement « *professionnel* » et « *responsable* » [44] des plaintes et



dénonciations à charge de fonctionnaires de police ou relatives au fonctionnement des services de police. L'une des spécificités du contrôle que le Comité permanent P assume ainsi est d'assurer et de garantir le contrôle de l'ensemble de la fonctionnalité de contrôle interne du système policier belge. Sans entrer vraiment dans tous les détails des vérifications et du « contrôle marginal » que le Comité permanent P effectue en la matière, force est de constater que, dans ce contexte précédemment évoqué, l'ensemble des démarches et procédures s'apparente à un « processus de certification » du contrôle interne (tant *sensu lato* que *sensu stricto*), de vérification de sa pertinence et de sa validité, ainsi que de sa légitimité. Le Comité doit s'efforcer de le développer, de le préciser, ou encore de le contrôler (l'inspecter aux fins d'avoir le système sous contrôle).

### 3. FONCTIONNEMENT JOURNALIER DU COMITÉ PERMANENT P EN 2003

Le Comité permanent de contrôle des services de police a poursuivi sa politique de communication et de transparence au cours de l'année 2003. Au-delà de la communication permanente et dans la mesure du possible, notamment dans le respect du caractère délicat du travail des services et des fonctionnaires de police ainsi que, de manière générale, de la loi, plusieurs initiatives ont été prises afin de dégager un aperçu aussi clair que possible de l'implémentation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et de la mise en oeuvre responsable et transparente de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Outre les contacts réguliers avec le Président de la Chambre des Représentants et les ministres de l'Intérieur et de la Justice ainsi que les réunions avec sa Commission parlementaire d'accompagnement et le Comité permanent R, le Comité permanent P a effectué les démarches nécessaires afin d'organiser en 2003 un certain nombre de *hearings*, comme il le fait depuis bientôt 3 ans. Divers responsables de la police fédérale et de la police locale ont été conviés à une dizaine d'entre eux. Des réunions de travail ont également eu lieu, notamment avec le Conseil de discipline, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et d'autres organismes de protection des droits et libertés fondamentaux ou des ONG actives dans les domaines intéressant la fonction et les missions incombant au Comité permanent P ou proches de celles-ci.

Ainsi et plus particulièrement, la ministre de la Justice a rendu visite au Comité permanent P le 12 décembre 2003. Le Comité permanent R a été invité à cette réunion. Une réunion similaire a été, à plusieurs reprises, programmée avec le ministre de l'Intérieur mais a chaque fois du être reportée pour des raisons indépendantes des protagonistes. On ne peut passer sous silence non plus les réunions de travail avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, le commissaire général ou encore différents directeurs généraux ou leurs représentants, conformément notamment aux protocoles de coopération qui avaient été conclus, ainsi qu'avec la Commission permanente de la police locale.

Le 13 novembre 2003, le Comité permanent P a organisé une journée d'étude au Palais d'Egmont à l'occasion des dix années d'existence du Comité permanent P et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Qui plus est, le Comité permanent P a activement participé à l'organisation de la réunion du 15 avril 2003 marquant la fondation du « Centre d'études de la police », laquelle s'est déroulée dans les bâtiments du Parlement fédéral sur le thème « La nécessité démocratique d'étudier la police ». Plusieurs publications de qualité ont été réalisées dans ce cadre [45] .

En 2003 toujours, outre une stagiaire issue de l'inspection générale de la police grand-ducale, le Comité permanent P a également accueilli deux étudiants en criminologie, respectivement de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) et de l'Université de Liège (ULg), ainsi que plusieurs stagiaires judiciaires. Après des démarches trop multiples, trop compliquées et parfois insatisfaisantes aussi, le Comité permanent P a finalement obtenu accès au Registre national en 2003. Dans le mouvement législatif et réglementaire notamment issu de la mise en oeuvre des lois du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et du 5 août 1992 sur la fonction de police, il faut regretter que, dans les initiatives induites ou gérées tant par l'exécutif que par les autorités de la police fédérale, on semble parfois agir comme si le contrôle spécifiquement externe n'existait pas. Cette constatation a d'ailleurs déjà incité la Commission parlementaire d'accompagnement du Comité permanent de contrôle des services de police à prendre différentes initiatives, qui ont donné lieu à la loi du 3 mai 2003, que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer *supra* et sur laquelle nous reviendrons *infra*, fût-ce incidemment.

Au niveau de la modernisation de ses activités, le Comité permanent P a aussi décidé de revoir les systèmes et procédures de son administration, notamment en prenant la décision de scanner la totalité de ses documents à dater du 1<sup>er</sup> septembre 2003. En ce qui concerne le cadre du personnel administratif, il s'est vu compléter par une juriste, une documentaliste, un secrétaire-informaticien et un huissier. Le cadre du personnel, qui est fixé à 25 membres, en comptait 23 à la date du 31 décembre 2003. Quant au cadre

organique du Service d'enquêtes, il est de 44 commissaires-auditeurs. Trente-neuf places étaient pourvues au 31 décembre 2003. De nouveaux commissaires-auditeurs sont venus compléter l'effectif dès les premières semaines de 2004. Compte tenu de l'extension du cadre du Service d'enquêtes, un espace de bureaux supplémentaire a été pris en location, notamment aussi grâce à l'intérêt du Parlement pour le contrôle externe, assumé par le Comité permanent P.

Le Comité permanent P a aussi renouvelé sa coopération avec différents experts externes et les membres de son Service d'enquêtes ont pu participer, dans le courant de l'année, à différentes formations, journées d'étude et séances d'information ou de formations orientées sur les objectifs et les missions du Comité permanent P tels que définis par la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements. Le personnel administratif a également pu bénéficier de nombreuses formations spécifiques, dont des cours de langue et d'utilisation des divers outils informatiques.

Le Comité permanent P a veillé et/ou contribué à la publication de plusieurs rapports et contributions dont : (1) une version actualisée de la brochure et du dépliant relatifs au fonctionnement du Comité P ; (2) le rapport de la journée d'étude inaugurale du « Centre d'études de la police » ; (3) un exemplaire du Journal de la police sur le Comité permanent P [46] ; (4) un exemplaire des Cahiers Custodes consacré aux 10 ans d'existence du Comité permanent P et à la mise en œuvre de la fonction de police [47] ; (5) le rapport de la deuxième réunion au siège d'EUROPOL (La Haye) des organes de surveillance et de contrôle des services de police des États membres de l'Union européenne ; (6) un ouvrage général sur la mise en œuvre de la fonction de police et le contrôle [48] .

Au niveau international, le Comité permanent P a non seulement maintenu ses contacts existants mais en a également noué de nouveaux. C'est ainsi qu'il a participé au congrès mondial sur la corruption organisé par ICAC (Hong Kong) et Interpol en janvier 2003, ainsi qu'à une conférence à Belfast avec pour thème « Policing the Police – The Challenges » du 5 au 7 novembre 2003. Il a poursuivi ses relations avec Intercenter, IACOLE et le Conseil de l'Europe.

Les 27 et 28 novembre 2003, le Grand-Duché de Luxembourg a accueilli la troisième conférence des organes de surveillance et de contrôle des États membres de l'Union européenne et des futurs pays adhérents. Il a été décidé au cours de celle-ci d'organiser les prochaines réunions en Autriche en 2004 (Vienne) et au Portugal en 2005. Une publication du Comité permanent P est en voie d'élaboration à propos de cette rencontre et un compte rendu de l'ensemble de cette problématique paraîtra sous peu. Depuis le début de cette initiative lancée par le Président de la Chambre des Représentants, plusieurs parlementaires ainsi que le Comité permanent P lui-même, ce dernier jouant un rôle moteur en la matière, en assurent le secrétariat.

Enfin, il importe de souligner que le Comité permanent P a reçu des délégations de Bulgarie, de Roumanie et d'Algérie qui avaient marqué leur intérêt pour sa législation et que différents membres du Comité ont participé à des rencontres ou missions internationales à l'étranger en tant qu'experts, conseillers ou observateurs, notamment en Russie, en Moldavie, en Roumanie, en Azerbaïdjan, en Ouzbékistan, en Finlande, en Espagne, etc.

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup> : ENQUÊTES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI [XVIII]**

### **SECTION 1<sup>RE</sup> : CADRE GÉNÉRAL**

Les enquêtes de contrôle du Comité permanent P ont fortement évolué au cours des dix dernières années. Si la base légale du contrôle [49] reste inchangée, les modalités mêmes de celui-ci se sont modifiées [50] . La diversité des connaissances et informations dont le Comité dispose actuellement lui permet de mieux assurer la préparation, l'exécution et le suivi du contrôle global. En d'autres termes, le fait qu'il puisse disposer de données pertinentes et concrètes a été pour lui source d'évolution au sens positif du terme, bien qu'il faille quelque peu nuancer cette affirmation. Non seulement les informations ou communications qui doivent lui être faites en vertu de la loi lui sont communiquées de manière plus structurée et systématisée – même si certaines réserves sont émises par ailleurs – mais aussi la découverte de possibles sources d'informations [51] se fait de manière plus ciblée et, surtout, dans toute la mesure du possible, de façon proactive. Au fil du temps, les divers acteurs et intervenants en sont de plus en plus convaincus, ce qui élargit considérablement les possibilités de faire face aux problèmes actuels et d'orienter les enquêtes dans la bonne direction. En effet, si le contrôle global présuppose un minimum de savoir-faire de la part des enquêteurs, une information exhaustive et une bonne connaissance du dossier

sont également d'une importance capitale pour la préparation de celui-ci. Un contrôle qui repose sur des bases solides peut difficilement s'envisager lorsque les données à disposition sont trop rares ou insuffisantes à l'exploitation. Une préparation digne de ce nom constitue le point de départ par excellence qui permettra d'opter pour telle ou telle méthode et de mener telles ou telles investigations. Le résultat final n'en aura que plus de poids.

Le Comité permanent P, en concertation avec son Service d'enquêtes, n'a donc cessé d'investir dans l'amélioration de son fonctionnement interne et de veiller à disposer autant que possible de compétences et spécialisations en interne. La mise au point d'une procédure de sélection et de recrutement particulièrement performante garantit la présence permanente de ce savoir-faire au sein du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes.

L'enquête de contrôle évolue ainsi vers un instrument de mesure de valeur du fonctionnement policier dans son ensemble. Les améliorations que nous venons d'évoquer expliquent pourquoi le Comité permanent P, au fil des ans, a de plus en plus géré lui-même le sujet du contrôle, et a pris des initiatives et fait des propositions à sa Commission parlementaire d'accompagnement. Cette plate-forme de concertation fructueuse qu'il entretient avec elle n'est, à vrai dire, pas étrangère à cette évolution. L'année 2003 a vu le lancement d'un certain nombre d'enquêtes de contrôle, le suivi d'enquêtes existantes et, surtout, l'exécution d'activités dites de « monitoring global et général ».

Le contrôle s'oriente principalement en fonction des concepts de base tels que la protection des droits et libertés fondamentaux ou l'efficacité et la coordination des services de police. La nature du contrôle permet de le classer en quatre grandes catégories [52], à savoir les enquêtes de contrôle dans le cadre de : (1) la protection des droits de l'homme et l'efficacité des services de police *s.l.* ; (2) la coordination et l'efficacité des services de police *s.l.* ; (3) l'efficacité de la police (enquêtes spécifiques) et (4) la protection des droits fondamentaux et l'efficacité des services ou personnes à compétences de police limitées ou autres. Le présent rapport regroupe en outre un certain nombre d'enquêtes sous la rubrique « Autres enquêtes ». Ces différentes enquêtes de contrôle peuvent, dans les grandes lignes et en fonction de leur approche globale, être réparties entre d'une part le contrôle spécifiquement thématique et d'autre part le contrôle ciblé sur l'organisation et son fonctionnement. Ce deuxième type d'enquêtes est essentiellement basé sur des audits et préaudits, des mini-enquêtes ou *quick scans*, des enquêtes de suivi ou encore des contrôles marginaux et des enquêtes de suivi du contrôle interne pour les activités de monitoring.

## **SECTION 2 : DROITS DE L'HOMME ET EFFICACITÉ DANS LE CADRE DE L'EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE**

### **SOUS-SECTION 1<sup>RE</sup> : POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ TELLE QUE PRÉVUE PAR LA LOI SUR LA FONCTION DE POLICE ET ORGANISÉE SELON LES FONCTIONNALITÉS DE LA POLICE DÉCRITES DANS L'ARRÊTÉ ROYAL DÉTERMINANT SES NORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT**

#### **4. CONTRIBUTION DU COMITÉ PERMANENT P AUX RAPPORTS DES AUTORITÉS BELGES RELATIFS AU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME**

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de sa loi organique, le Comité permanent P s'investit, depuis sa création, dans des enquêtes de contrôle qui visent à vérifier notamment le respect des libertés et des droits fondamentaux par les policiers belges dans le cadre de la mise en œuvre de la fonction de police. Des visites fréquentes et inopinées dans les différents commissariats de police sont organisées, les cellules de passage sont examinées et les personnes détenues sont interpellées sur leurs conditions de détention. Les plaintes et les dénonciations individuelles des citoyens sont traitées au cas par cas et le Comité permanent P, en collège, statue après enquête sur le bien-fondé de celles-ci. En cas d'infraction ou de faute manifeste, la saisine du pouvoir judiciaire et/ou de l'autorité disciplinaire intervient chaque fois que cela s'impose. Les résultats de ces diverses investigations lui permettent à la fois de cibler les améliorations qu'il conviendrait d'apporter dans certains domaines infrastructurels et structurels, d'influer sur les comportements individuels par la voie des responsables et, globalement, d'émettre des recommandations à l'ensemble des composantes de la police intégrée et des corps de police du pays. Outre ces interventions quotidiennes sur le terrain en tant qu'observateur neutre et indépendant de la chose policière, le Comité permanent P participe activement aux réunions organisées par les Services publics fédéraux Intérieur ou Justice auxquelles il est convié et qui ont pour but d'élaborer des projets de textes légaux ou réglementaires relatifs aux pratiques et techniques policières. Le Comité permanent P, à la demande du gouvernement, collabore à la rédaction des réponses qui sont apportées aux questionnements des instances européennes de contrôle telles que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou

dégradants. Les dernières contributions du Comité permanent P ont été communiquées aux ministres responsables ainsi qu'au Parlement. Elles feront incessamment l'objet d'une publication distincte, consultable sur le site Internet **www.comitep.be**.

Les diverses démarches entreprises par le Comité permanent P englobent tous les domaines qui touchent aux libertés et aux droits fondamentaux et les conclusions qui en découlent mettent en exergue, tant les comportements déviants ou à risques que les exemples à suivre. Ces constatations lui servent également de repères probants lors de ses échanges de points de vue avec les instances nationales ou internationales. Elles lui sont bien souvent utiles pour nuancer certaines idées préconçues, allégations ou aphorismes.

Le Comité permanent P poursuivra son action sur plusieurs fronts et simultanément afin de pouvoir émettre des avis pertinents chaque fois qu'une instance nationale ou internationale le sollicitera.

## **5. FOUILLES ET PRIVATIONS DE LIBERTÉ [53]**

### **5.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le Comité permanent de contrôle des services de police a constaté ces dernières années un certain nombre d'abus ou de dysfonctionnements lors de l'exécution de fouilles et/ou d'arrestations. Il a, en conséquence, décidé d'amorcer une enquête en vue de déterminer notamment les causes et circonstances de ces abus ou dysfonctionnements.

Cette enquête a, dans une première phase, consisté à analyser des dossiers existants au sein de l'institution et, ensuite, les supports de cours des académies de police ainsi que des notes et directives émises dans un certain nombre de zones de police et à la police fédérale. Enfin, il a été décidé de soumettre à un test de connaissances les aspirants inspecteurs de police en fin de cycle de formation dans les écoles de police. Le but était de joindre à l'analyse théorique de dossiers et de supports de cours des données pratiques et concrètes fondées sur les résultats d'une épreuve à laquelle ont été soumis près de 336 aspirants inspecteurs.

### **5.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

#### **5.2.1. Privations de liberté**

Les documents qui nous ont été transmis par la majorité des services, unités ou composantes d'unités ou de services sollicités, bien que complets pour la plupart, se bornent trop souvent à ne reprendre que les notions légales relatives à cette matière. Ces notions doivent bien entendu être connues et assimilées par tous mais leur maîtrise ne permet de remédier qu'à une partie des plaintes, le plus souvent rencontrées en matière d'arrestations administratives. Sauf exception telle que celle relevée dans le contenu des documents transmis par la zone Montgomery, la connaissance théorique des notions exposées ne résoudra pas les problèmes pratiques qui peuvent se poser lors de l'exécution d'une arrestation.

Parmi ces problèmes, on peut toujours relever la question de la délivrance ou pas de boissons et d'aliments et en quelle quantité, la « confiscation » des vêtements, la non-délivrance de couvertures, l'impossibilité de téléphoner, la non-communication du motif de l'arrestation, l'état des cellules (propreté, aération, éclairage, etc.). La plupart des documents qui nous ont été transmis, bien qu'ils abordent le problème de manière générale (octroi de nourriture aux heures normales des repas par exemple), n'abordent pas l'aspect pratique (quantité, qualité de ce qui est donné). Il en va de même pour l'état des cellules. Si tout le monde s'accorde à dire que la cellule doit être décente, très peu d'aspects pratiques sont illustrés. Il serait utile de fixer un minimum de règles relatives aux obligations des fonctionnaires de police dans ce cadre : délivrance de couverture(s) à la demande, boissons et aliments donnés en fonction du délai de l'arrestation, fixation de règles relatives au retrait des vêtements et affaires personnelles, possibilité de prévenir un membre de la famille, détermination du minimum nécessaire au niveau de l'infrastructure, etc.

Lorsque la question de la prestation de soins médicaux est abordée dans les documents transmis, elle ne fait référence qu'à la possibilité de recourir à un médecin. Par contre, les règles en matière de délivrance de médicaments restent, à défaut de dispositions claires et précises, différentes selon les corps de police : pour certains, un certificat médical est nécessaire et suffisant, pour d'autres non.

Les documents transmis ne font pas de distinction entre ces arrestations dans le cadre des contrôles d'identité et les arrestations « classiques » de sorte que les nuances propres à l'article 34, § 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ne sont pas mises en exergue. Les motifs sous-tendant

classiquement les plaintes relatives à cette matière ne trouveront donc pas de réponse.

Parmi les aspects à l'origine de certaines plaintes, qui trouvent les meilleures réponses dans les documents qui nous ont été transmis, on retrouve les deux aspects suivants : (1) le délai : il est clairement établi, tant légalement que dans les documents transmis, que le délai maximum est de 12 heures, à compter de la privation de la liberté d'aller et venir. Les problèmes soulevés ont plutôt trait à cette dernière notion, sujette à interprétation dans certains cas ; (2) le registre envisagé à l'article 33 de la loi sur la fonction de police. La nécessité de prévoir et de remplir ce dernier est rappelée dans la plupart des documents transmis.

### 5.2.2. Fouilles

À l'instar de la remarque formulée pour les arrestations administratives, les documents qui nous ont été transmis par la majorité des unités et services sollicités, bien que complets pour la plupart, se bornent trop souvent à ne reprendre que les notions légales relatives à cette matière. Pour le surplus, des problèmes de cohérence dans les propos apparaissent également. Ces notions doivent bien entendu être connues et assimilées par tous mais leur maîtrise ne permet de remédier qu'à une partie des plaintes le plus souvent rencontrées en matière de fouilles.

Il a été constaté que la mention de la fouille, que ce soit dans un procès-verbal ou dans un rapport administratif, fait le plus souvent défaut. Dans les documents analysés, il est préconisé de mentionner les « résultats » de la fouille, sans suggérer ou imposer à l'auteur du procès-verbal ou du rapport administratif d'indiquer le type de fouille réalisé, ni les modalités et circonstances de celle-ci. Nous avons détecté également que, si certains documents fournis sont complets, ils ne présentent pas toujours la cohérence voulue, les uns sollicitant une référence de la fouille dans un document écrit et les autres, relatifs aux documents écrits, ne le prévoyant pas. Il est à noter qu'une zone nous a fait parvenir une fiche très claire relative aux modalités de la fouille avant mise en cellule. Il avait été conclu, lors de l'analyse des dossiers, que les nuances légales dans les objectifs et les modalités d'exécution des fouilles étaient vraisemblablement peu perçues par les fonctionnaires de police. Ce sentiment est conforté dans les documents analysés. L'amalgame entre les types de fouille existe bel et bien. Des problèmes de structure dans les cours offrent aussi aux aspirants de bonnes raisons de confondre les fouilles.

L'aspect psychologique (société multiculturelle, sentiment de pudeur, etc.) n'est pas abordé dans les documents communiqués.

Il est élémentaire que les éléments de preuve recueillis lors de la fouille sont essentiels pour la suite éventuelle de la procédure et pour étayer les charges retenues contre les personnes. Dans les documents analysés, sur le plan judiciaire, il est rappelé à plusieurs reprises que les « résultats » de la fouille doivent être mentionnés dans le procès-verbal et que les objets doivent être saisis et déposés au greffe. Nous pouvons ici soulever la pertinence du cours établi en 2001 par l'École fédérale (DPEF), qui est dorénavant commun à toutes les académies de police. Ce cours contient une section spécifique relative à la « Justification écrite de la fouille ». Dans cette section, il est précisé que « *le fonctionnaire de police ne peut fouiller une personne que s'il existe des motifs sur base d'éléments objectifs et matériels. Il a l'obligation de les intégrer dans le procès-verbal relatif à l'intervention. Si les éléments dont question sont absents du PV, la preuve qui en découle doit être considérée comme obtenue illégalement et donc nulle* ».

Dans le cadre du test organisé au sein des académies de police, les aspirants inspecteurs de police ont été évalués sur les points suivants : les premières réactions, le premier contact, le contrôle d'identité, la rétention et le transfert, les premiers devoirs au commissariat, la durée de la rétention, la gestion de l'individu au commissariat, les formalités pratiques avant la mise en cellule, la saisie administrative, le téléphone, la restauration et l'aspect médical, les motifs de l'arrestation, les conditions de relaxe de l'intéressé et la rédaction d'actes.

Rapport a été fait aux autorités responsables et au Parlement sur cette partie de l'enquête.

### 5.3. PERSPECTIVES

Les différentes constatations opérées dans ce dossier sont assez préoccupantes, au point que le Comité permanent P ne peut que poursuivre son enquête en 2004-2005. Les enquêtes déjà effectuées ont aussi mis en évidence un certain nombre d'imperfections ou lacunes en matière de formation, notamment en matière d'utilisation de moyens de communication, de l'ISLP, des armes à feu ou de la force. La question dans son ensemble fera l'objet de l'attention du Comité permanent P et donnera lieu au suivi qui s'impose. Des contacts ont déjà eu lieu à cet effet avec le niveau fédéral de la police intégrée et différentes écoles, centres de formation ou académies de police.

## 5.4. RECOMMANDATIONS

La présente enquête confirme ce qui a déjà été commenté dans nos deux derniers rapports annuels en ce qui concerne la connaissance, l'assimilation et l'application de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Elle nous renforce dans notre volonté de nous intéresser de plus près aux formations dispensées aux aspirants policiers et aux policiers, non seulement dans les matières de base mais aussi dans des domaines plus spécialisés. Différents problèmes de coordination, de contrôle et de suivi semblent en effet se poser. Une disposition réglementaire relative aux normes et standards applicables en matière de formation devrait être prise dans les meilleurs délais. Vu l'importance d'une bonne compréhension, assimilation et surtout, ultérieurement, mise en oeuvre des connaissances techniques et aptitudes enseignées pour un exercice responsable de la fonction de police et équivalent sur l'ensemble du territoire, il nous est d'avis qu'un seul examen final (de synthèse et d'intégration) pourrait être organisé dès à présent. Ceci permettrait de valider et, progressivement aussi, d'harmoniser les formations dispensées dans les différentes écoles et centres de formation. Dès à présent aussi, il nous est d'avis que les formations, cours et entraînements devraient également être suivis par un élément de la police intégrée et contrôlés de manière assez régulière par un organe autonome.

Nos conclusions et recommandations seront affinées et précisées à l'issue de l'ensemble des différentes enquêtes qui peuvent être mises en relation avec la problématique de la formation. Il faut encore souligner que la question fait l'objet d'une attention et d'un intérêt tout particuliers, tant de la part des différents responsables de la police intégrée que des autorités compétentes et que nous avons eu l'occasion d'avoir des échanges de vues fructueux à ce propos.

## 6. ALLÉGATIONS DE MAUVAIS TRAITEMENTS À L'OCCASION DE PRIVATIONS DE LIBERTÉ

[54]

### 6.1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Les privations de liberté et les enfermements par les services et fonctionnaires de police sont toujours au centre de toutes les préoccupations du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes. Certains aspects spécifiques de la question font aussi l'objet d'une enquête ou d'un suivi particuliers, qui seront également évoqués plus en détail *infra* et seront repris dans un rapport public distinct. Comme les années précédentes, plusieurs aspects de cette problématique seront encore abordés et commentés dans le cadre ou dans le prolongement de notre analyse des données relatives aux plaintes et dénonciations concernant des interventions de policiers ou le fonctionnement des services de police au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991.

### 6.2. CADRE GÉNÉRAL

Les rapports annuels de diverses institutions, notamment de défense des droits de l'homme telles qu'« Amnesty International », la « Ligue des droits de l'homme », le « Mouvement contre le racisme et la xénophobie », ou le « Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme » font allusion aux plaintes qui leur ont été adressées pour brutalités policières dont sont victimes des citoyens autochtones et étrangers ou d'origine étrangère dans notre pays. La plupart de ces comptes rendus se réfèrent aussi au rapport de la visite en Belgique du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) [55].

Conscient de l'importance que revêt cette problématique et conformément à une des missions qui lui sont dévolues par la loi [56], le Comité permanent P a diligenté des enquêtes en 2003, comme les années précédentes, sous diverses formes : contrôles de fonctionnement de corps ou de services de police, enquêtes thématiques, contrôles d'envergure ou ciblés, et ce complémentaire au suivi des plaintes ponctuelles dont il a connaissance.

Les dossiers connus du Comité permanent P peuvent être synthétisés sous forme de tableaux :

4300 : <b>Violences contre des personnes ou des biens (tous les types de dossiers)</b> <b>Gewelddaden tegen personen of goederen (alle dossiertypes)</b>						
Type de dossier Dossiertype	Nbre d'allégations Aantal aantijgingen	Total des faits Totaal aantal feiten	%	Nbre d'allégations Aantal aantijgingen	Total des faits Totaal aantal feiten	%
	2002	2002	2002	2003	2003	2003
Plaintes Louter klachten	103	1824	5,65	148	2975	4,97
Judiciaire * Gerechtelijk *	197	676	29,14	210	697	30,13
Art. 14, al. 1 <sup>er</sup> Art. 14, 1 <sup>ste</sup> lid	9	87	10,34	19	95	20
Art. 26	134	472	28,39	180	712	25,28
Art. 14, al. 2 Art. 14, 2 <sup>de</sup> lid	84	255	32,94	115	432	26,62
Art. 14bis	63	2934	2,15	91	3152	2,89
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>590</b>	<b>6248</b>	<b>9,44 %</b>	<b>763</b>	<b>8063</b>	<b>9,46 %</b>

\* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*

4300 : <b>Décisions</b> <b>Beslissingen</b>				
Décision Beslissing	Nombre Aantal	Nombre Aantal	%	%
	2003	2002	2003	2002
Non fondé Ongegrond	30	46	32,97 %	47,92 %
Incompétent Onbevoegd	11	6	12,09 %	6,25 %
Pas de faute, pas de dysfonctionnement Geen fout, geen disfunctie	21	23	23,08 %	23,96 %
Pénal (+ suivre) Strafrechtelijk (+ volgen)	16	17	17,58 %	17,71 %
Sanction disciplinaire Tuchtsanctie	13	4	14,29 %	4,17 %
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>91</b>	<b>96</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Le Comité permanent P a aussi été sollicité à plus d'une reprise par les Services publics fédéraux Intérieur ou Justice pour recevoir les représentants d'institutions internationales de contrôle (ainsi la *European Commission against Racism and Intolerance*) en vue de répondre à leurs questions et de leur fournir des informations précises. Il a aussi participé à la rédaction de différents rapports ou réponses belges à des questions d'institutions de contrôle internationales.

### 6.3. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Les allégations de violences policières font l'objet d'une attention toute particulière du Comité permanent P. Outre la dénonciation qui en est faite aux instances judiciaires, un suivi est assuré au niveau du Comité permanent P en ce sens que les méthodes et les techniques d'interception de suspects, les interrogatoires de ceux-ci ou leur traitement pendant leur détention dans un bureau de police sont analysés et commentés. La fréquence des allégations de violences policières à l'égard de certains fonctionnaires de police suscite également une réaction du Comité permanent P, qui consiste à rencontrer les responsables des corps ou services de police concernés aux fins de vérifier si des instructions claires et précises sont diffusées et rappelées aux membres du personnel et d'insister pour que cela soit fait. Lorsque des négligences et/ou des fautes ont été commises, le Comité permanent P demande toujours aux responsables de prendre les sanctions appropriées et les invite à lui rendre compte de celles-ci. Les services d'intervention sont le plus souvent visés par ces plaintes pour brutalités policières puisque ce sont eux qui sont le plus fréquemment au contact du public. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Des explications fournies par les fonctionnaires de police concernés et non contredites par les plaignants dans la plupart des cas [57], il appert que le recours à la force résulte souvent d'une attitude rebelle de la part de suspects, qui refusent de se laisser intercepter. Les mesures prises en pareils cas (course poursuite, chute, maîtrise par clé de bras, pose de menottes, etc.) peuvent, bien entendu, occasionner douleurs et lésions sur le corps. Lors du dépôt de leurs plaintes contre les fonctionnaires de police, les suspects exhiberont ces traces comme preuves de mauvais traitements et assureront qu'elles résultent de coups portés gratuitement. Ce n'est pas la première fois que le Comité permanent P constate et met en exergue que beaucoup de particuliers s'adressent assez régulièrement à l'institution dans le but de retarder des procédures judiciaires intentées contre eux (notamment à la suite de rébellions) ou de laisser planer un doute quant à l'opportunité ou à la proportionnalité de certaines interventions policières menées à leur rencontre.

En 2002, le Comité permanent P avait chargé son Service d'enquêtes de réactualiser l'enquête sur les amigos initiée en 1997 [58]. Nous y reviendrons plus en détails *infra*. Cette enquête de suivi avait permis de mettre en évidence, en certains endroits, des carences déjà dénoncées précédemment tels que l'hygiène des lieux de détention, qui laissait encore à désirer, la surveillance négligée des détenus, la privation de nourriture ou de boisson [59], une interprétation erronée de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. À la suite de ces constatations, des recommandations ont été formulées et diffusées par le Comité permanent P. Elles ont été réitérées en 2003 lors des fréquentes visites du Comité permanent P sur les lieux de détention dans les commissariats de police. Il a notamment été constaté que le registre des arrestations est mieux tenu mais qu'il ne répond que très partiellement aux recommandations faites par le CPT, qui le voudrait beaucoup plus élaboré [60]. Ces recommandations du CPT n'ayant pas encore fait l'objet de directives (même si certaines sont en préparation), les chefs de corps ne sont pas vraiment enclins à les mettre en application.

Il est difficile de démontrer le bien-fondé des plaintes pour mauvais traitements à l'encontre de suspects en garde à vue car elles sont assez souvent battues en brèche par un procès-verbal explicite du chef de rébellion en cours d'interrogatoire ou de mise en cellule. Le Comité permanent P insiste toujours cependant sur le respect de la personne humaine lors de la fouille préalable à la mise en cellule (fouille à corps). Il n'est par exemple pas opportun d'imposer systématiquement à la personne soumise à ce type de fouille de faire des flexions de jambes alors qu'elle est nue, pour vérifier si elle n'a pas dissimulé un quelconque objet dans son ou ses orifices naturels si le motif de l'arrestation ne justifie pas pareille mesure [61].

Indépendamment des enquêtes réactives menées auprès des corps ou services de police au sein desquels certains membres sont suspectés de violences, des actions dites « proactives » sont également conduites par le Comité permanent P. Outre les visites spontanées des cellules installées dans les commissariats, des observations régulières des opérations d'envergure organisées par les forces de l'ordre sont effectuées par le Comité permanent P. Ces observations permettent de se rendre compte de la manière dont les policiers s'adressent au public et interviennent à l'égard de suspects. Cette vision « externe » des pratiques policières par ce processus de collecte d'informations permet de mieux cerner le déroulement des événements et les interactions concrètes entre la police et les citoyens. Les conclusions globales qui ont



été tirées de ces opérations sont transcrites dans des publications accompagnées de recommandations.

Comme mentionné *supra*, avec l'aval des directions scolaires, tous les aspirants inspecteurs de police en fin de formation ont été soumis à un test (casus) en décembre 2003. Ce test avait pour but de jauger leurs aptitudes à appliquer les diverses matières enseignées. Les résultats de ce test démontrent que la formation reste encore trop théorique et n'est pas suffisamment axée sur le travail de terrain. Cette étude va permettre au Comité permanent P d'adresser des recommandations aux directions des différentes écoles de police du pays.

Il faut souligner aussi que les rapports et recommandations du Comité permanent sont transmis au ministre de l'Intérieur et qu'ils sont scrupuleusement examinés et pris en compte par un groupe de travail sur les privations de liberté, actuellement en train de préparer un certain nombre de nouvelles directives en la matière [62].

#### **6.4. PERSPECTIVES**

Le Comité permanent P poursuivra son action sur plusieurs fronts et simultanément afin de veiller à ce que soit toujours mieux assuré ce respect des droits et des libertés par les membres des forces de l'ordre.

#### **6.5. RECOMMANDATIONS**

Lors de toutes ses démarches judiciaires et de contrôle, le Comité permanent P constate que l'adage « force doit rester à la loi » constitue encore trop souvent le leitmotiv invoqué par la plupart des policiers de terrain. Les pratiques policières et l'approche du citoyen évoluent pourtant et se modifient au fil du temps. La philosophie du *community policing* s'incruste lentement mais sûrement dans les esprits. Le Comité permanent P n'a de cesse de faire changer les mentalités, d'encourager le dialogue et de faire prendre conscience que le recours à la force est un constat d'échec dans la négociation, qui doit donc demeurer l'exception dans un État de droit.

Les policiers reconnus coupables de mauvais traitements devraient être sévèrement punis. *A contrario*, s'ils sont innocents et qu'ils ont été calomnieusement dénoncés, ils devraient pouvoir – sans tomber dans une escalade procédurière – bénéficier d'une assistance en cas d'action en justice légitime et vraiment justifiée.

### **7. CELLULES DE PASSAGE (AMIGOS) ET INCARCÉRATIONS DANS LES LOCAUX DE POLICE [63]**

Soucieux du respect par les membres des forces de l'ordre des droits et libertés du citoyen, le Comité permanent P s'est investi depuis plusieurs années dans le contrôle des conditions de détention des personnes arrêtées dans les installations policières. La première enquête du Comité permanent P sur les *amigos*, ou chambres de sûreté, installés dans les bâtiments des services de police belges a été effectuée en 1997 et en 1998 [64]. Dans le prolongement de cette enquête, de nouvelles visites de ces cellules ont été faites en 2002 et ont donné lieu à la rédaction d'un rapport de suivi. En 2003, des visites ponctuelles ont été programmées. Afin d'engranger les mêmes renseignements, quels que soient les enquêteurs chargés de cette mission, un canevas type de points à contrôler a été élaboré et il a été prescrit d'entendre toute personne incarcérée au moment du contrôle sur ses conditions de détention.

En 2003, des contrôles impromptus de ce type ont été réalisés dans une dizaine de zones de police et, notamment, dans trois zones déjà visitées antérieurement. Sur la base des données récoltées par les enquêteurs, il peut en être déduit que les contrôles effectués les années précédentes, ou les rapports qui en ont été publiés, ont porté leurs fruits car certaines infrastructures vétustes ont été réfectionnées et, surtout, des directives internes nouvelles tenant compte des recommandations du Comité permanent P ont été diffusées à l'ensemble du personnel. Dans quelques cas, il reste cependant certains sujets de préoccupation tels que les dimensions inappropriées des cellules, leur malpropreté, l'absence d'instructions claires en ce qui concerne le ravitaillement gracieux [65] des personnes arrêtées tant administrativement que judiciairement, l'absence de remise d'un avis de leurs droits aux personnes arrêtées ou l'affichage d'un tel avis visible des cellules [66] ainsi que, toujours, un manque de contrôle du registre des arrestations.

Des contrôles identiques continueront à être régulièrement exécutés. Des remarques et recommandations seront formulées chaque fois qu'un manquement ou un dysfonctionnement sera constaté.

Dans l'attente d'un arrêté royal fixant les normes minimales à respecter pour les cellules dans les services de police – annoncé depuis relativement longtemps –, il importe que les chefs, à tous les niveaux, veillent

au respect des droits des personnes détenues. Celles-ci doivent pouvoir être informées de leurs droits, pouvoir faire appel à une personne de confiance et, dans toute la mesure du possible, être ravitaillées aux heures normales des repas. Si elles sont filmées par une caméra vidéo, elles doivent en être clairement informées. Si nécessaire, elles doivent aussi pouvoir recevoir des soins ou prendre des médicaments. En de tels cas il sera souhaitable d'avoir recours à un médecin.

Dans le prolongement de son enquête de contrôle sur la question, le Comité permanent P a aussi soumis différentes demandes d'information complémentaire, tant à la composante fédérale du service de police intégré, structuré à deux niveaux, qu'à la composante locale. La police fédérale et 40 % des zones de police locale (soit 79) ont répondu plus au moins clairement aux demandes qui leur ont été adressées. Il est étonnant de noter que des corps englobant des grandes villes comme Bruxelles et Liège n'ont toujours pas communiqué de chiffres, malgré parfois la répétition de notre demande. Nous y reviendrons par ailleurs.

Un premier examen des réponses permet de constater que bon nombre de polices communales (avant la réforme) ne tenaient pas de statistiques des arrestations et que certaines ne faisaient aucune distinction (et n'en font toujours pas) entre les arrestations administratives et les arrestations judiciaires. La situation au niveau de différentes zones, voire de certaines entités de la police fédérale n'est pas beaucoup meilleure.

Les chiffres semblent par ailleurs le plus souvent assez peu fiables car plusieurs polices locales comptabilisent leurs arrestations, qui sont également répertoriées dans les statistiques du service qui a hébergé leurs détenus. Pour les 79 zones qui ont « daigné » répondre à la demande faite, quelque 20 000 arrestations administratives et judiciaires auraient été effectuées en 2002. En extrapolant, on peut estimer que, pour l'ensemble des zones de police, 50 000 privations de liberté sont opérées chaque année, auxquelles il faut ajouter entre 10 et 15 000 arrestations faites par le niveau fédéral de la police intégrée [67].

Le nombre élevé d'arrestations administratives [68] mérite qu'une attention particulière soit portée à ce type de privation de liberté.

En ce qui concerne les incidents lors de l'incarcération, il faut noter encore que ceux qui nous ont été signalés sont de toutes natures : évasion, suicide ou tentative de suicide, rébellion, dégradation, incendie, etc. La plupart des incidents ont été consignés dans des procès-verbaux mais, dans certains cas, il n'y en a plus aucune trace significative.

Il conviendrait de rappeler à tous les services que la privation de liberté est une atteinte aux droits et libertés fondamentaux qui ne peut se justifier que dans le respect strict des procédures légales et réglementaires en vigueur, conformément aux principes de légalité (légitimité), de nécessité (absolue), d'opportunité ou encore de subsidiarité et de proportionnalité. Il importe que les chefs à tous les niveaux s'imprègnent de la nécessité de vérifier journallement les raisons des mises en cellules. La tenue correcte d'un registre des arrestations et son visa journalier permettront aux différents responsables, tout comme au chef de corps, de se rendre compte non seulement du nombre d'arrestations judiciaires et administratives effectuées, mais également de l'opportunité d'envisager des aménagements ou de prendre des dispositions autres que celles en usage (exemple : partenariat avec une autre zone ou un autre service, directives en ce qui concerne la politique policière). Deux zones, qui ont communiqué leurs statistiques, précisent ainsi qu'elles utilisent les cellules d'une autre zone moyennant rémunération. Plusieurs hypothèses du genre nous ont été rapportées. Certaines zones nous ont d'ailleurs communiqué que le nombre d'arrestations peut également constituer un indicateur à la fois de la criminalité et de la manière d'agir du personnel (nombre de rébellions, d'ivresses publiques, etc.). En bref, l'étude des privations de liberté, des arrestations permet d'évaluer les risques et de rectifier les comportements, le cas échéant.

Le Comité permanent P continuera de suivre avec beaucoup d'intérêt les différents aspects de cette importante et délicate question en 2004-2005.

## **8. « INCIDENTS IN CUSTODY » [69]**

### **8.1. CADRE GÉNÉRAL**

Dans un nombre limité de cas et sous des conditions strictes, la police a légalement la possibilité de faire usage de la contrainte et, au besoin, de la force [70] dans l'exercice de sa fonction. Cela signifie qu'elle peut, dans les circonstances prévues par la loi, priver les citoyens de certains droits et limiter leur liberté. Le citoyen subit toujours une mesure de contrainte comme une restriction de sa liberté d'agir. À certains moments, il est contraint de rester sous surveillance policière pendant une période plus ou moins longue,

sans d'ailleurs que cela signifie nécessairement qu'il doit attendre dans une pièce ou être enfermé dans une cellule. Parfois, le citoyen ne devra rester sous la surveillance de la police que pour la durée du contrôle, à d'autres moments, il sera transféré au commissariat pour un complément d'enquête. Les problèmes susceptibles de se poser en cas de prolongement de ces mesures de contrainte sont de natures diverses. D'une part, la personne placée sous surveillance peut se trouver dans un état critique consécutif à une grave intoxication, pour avoir ingurgité trop d'alcool, de drogues ou de médicaments, voire plusieurs de ces produits simultanément. D'autre part, elle peut se trouver dans un état physique ou psychologique particulier, dû ou non à la présence de fonctionnaires de police, qui demande une surveillance spécifique ou une assistance supplémentaire. De tels problèmes peuvent déboucher sur un incident si la personne en question se sent mal ou menace de se sentir mal lors de son placement sous surveillance ou à la suite de celui-ci, et nécessite ainsi une aide d'urgence, ou encore si elle se blesse délibérément ou fait une tentative de suicide. Bien que, dans un certain nombre de cas, ce soit le citoyen lui-même qui tente d'attenter à ses jours, se blesse gravement, voire n'indique à aucun moment qu'il a besoin de soins, la police a le devoir de veiller à tout moment à la sécurité et au bien-être des personnes qui sont sous surveillance policière. Des enquêtes menées à ce sujet dans d'autres pays [71] démontrent que plusieurs problèmes survenant dans ce cadre auraient pu être évités si la police avait tiré les leçons de précédents incidents. Dans notre pays, un contrôle peut être particulièrement utile pour les besoins du processus d'apprentissage et dans le but de prévenir les incidents de ce type.

Le Comité permanent de contrôle des services de police a la mission légale de vérifier la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens dans l'exécution des tâches de police, et la manière dont la police les préserve [72]. Se basant sur les connaissances générales acquises à l'occasion de ses missions de contrôle et d'enquêtes thématiques, comme celle consacrée aux chambres de sûreté ou *amigos*, ou celle dédiée aux conditions légales en matière de fouille et d'arrestation administrative, le Comité permanent P estime qu'il est probable que se produisent en Belgique aussi des problèmes semblables touchant la sécurité et le bien-être des citoyens placés sous surveillance judiciaire. Par ailleurs, plusieurs plaintes, qui peuvent être regroupées sous diverses appellations, comme l'abstention coupable, la non-assistance à personne en danger ou même la violence, confirment les manquements possibles sur ce plan. Le Comité permanent P a en effet traité une série de dossiers qui se rapportaient au bien-être des personnes pendant leur transfert ou leur détention. Ils révèlent certains problèmes en matière d'approche et d'orientation. De plus, un contrôle est systématiquement mené dès qu'une plainte est déposée, et le Comité P a pris l'initiative d'investiguer tous les cas de décès qui se sont produits lors d'un transfert ou d'un séjour en cellule de police [73].

L'enquête *Incidents in Custody* renferme une analyse et une comparaison de quarante cas d'incidents sélectionnés, qui se sont produits en Belgique après le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Ces incidents, connus ou à propos desquels des renseignements ont été demandés par le Comité P, faisaient généralement l'objet d'un dossier d'enquête et le Comité disposait ainsi de ses propres données. De plus, il a spécifiquement demandé les données d'enquêtes judiciaires aux autorités compétentes pour les besoins de cette enquête thématique dans le seul souci de mieux comprendre et analyser le phénomène. La bonne collaboration des autorités judiciaires et des services de police a permis de disposer de suffisamment de données pour mener des analyses approfondies sur ce thème. Des données complémentaires étaient, de plus, disponibles dans le cadre d'une série d'enquêtes de suivi. Ainsi, il est notamment possible d'exploiter, dans le cadre de ce dossier, les résultats des visites récentes effectuées dans le cadre de l'enquête de suivi sur les chambres de sûreté ou *amigos*, ainsi que ceux des enquêtes menées parmi les étudiants de différentes écoles de police dans le cadre de l'enquête consacrée aux fouilles et aux arrestations judiciaires. L'objectif de cette enquête thématique spécifique, au contraire des enquêtes judiciaires ou non judiciaires qui suivent un incident, n'est pas d'en vérifier la pertinence ou de les justifier, mais exclusivement d'« évaluer » les incidents ainsi que certains faits dans le cadre d'un processus d'apprentissage général qui sera profitable tant à la formation des policiers qu'au fonctionnement de la police.

L'analyse des dossiers en question a débouché dans un premier temps sur une courte description du déroulement de l'incident, dans ses circonstances spécifiques. Ensuite, les éléments pertinents ont été structurés dans un cadre analytique, constitué de quatre champs. Ces champs sont : (1) le champ 1, qui traite les données du dossier selon leur origine et leur nature ; (2) le champ 2, qui contient toutes les données contextuelles concernant le service de police impliqué en relation avec la personne arrêtée ; (3) le champ 3, qui porte sur les données contextuelles concernant le citoyen arrêté en relation avec la police ; (4) le champ 4, qui traite des aspects légaux/professionnels comme base de toutes les actions et décisions préalables, simultanées et postérieures au déroulement de l'incident.

## 8.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Dix-sept des incidents considérés concernent le décès de personnes qui se trouvaient à ce moment sous la surveillance de la police. Quinze de ces décès se sont produits en cellule, les deux autres lors du transfèrement. Dans six dossiers où il est question de tentative de suicide, la police a pu éviter le décès de la personne au dernier moment. Dix-sept autres dossiers se rapportent à un état critique consécutif à un état médical et/ou psychologique particulier, qui a parfois été ignoré par la police mais qui a plus généralement fait l'objet d'une erreur d'évaluation. Dans certains cas, peu nombreux, la situation était en soi suffisamment claire ou la personne impliquée avait elle-même indiqué avoir besoin d'aide. La plupart des dossiers ont fait l'objet d'une enquête judiciaire, principalement lorsqu'il s'agissait d'un décès ou lorsque la victime s'est portée partie civile en alléguant des manquements possibles de la police. Si l'incident n'a pas connu d'issue fatale, il est rare que l'on procède à une enquête sur les faits. Cette enquête n'a lieu qu'à partir du moment où la victime porte plainte. En tout cas, de tels incidents ne font presque jamais l'objet d'une enquête ou d'une évaluation sur l'initiative de la police elle-même, dans le but d'en tirer les leçons. Ainsi, une des tentatives de suicide enregistrées s'est produite de la même manière, dans la même cellule et dans les mêmes circonstances qu'une tentative antérieure.

Le suicide ou la tentative de suicide s'avèrent, tout comme dans l'étude étrangère, être l'incident le plus fréquent subi par les citoyens placés sous la surveillance de la police. En Belgique, le suicide se produit dans 80 % des cas par pendaison dans la cellule. À l'analyse, on constate que de tels incidents peuvent survenir très rapidement après la mise en détention. La plupart des tentatives que la police a pu déjouer se sont produites, dans les cas que nous avons étudiés, au cours des deux premières heures de détention. Dans les autres cas, l'heure du décès n'est généralement pas connue avec précision, même si les informations disponibles à la suite de l'autopsie démontrent que le suicide se produit généralement dans une plage de maximum cinq heures suivant la mise en cellule. Il est aussi intéressant de constater qu'il existe, dans les cas étudiés, plusieurs similitudes entre les citoyens impliqués : la personne est souvent sous l'influence de médicaments et d'alcool, présente des variations d'humeur – elle est très agressive dans un premier temps, parfois démente, puis, une fois dans la cellule, donne l'impression d'une grande résignation – et il s'agit de surcroît de personnes qui connaissent pour l'une ou l'autre raison de graves difficultés. Elles ont des problèmes relationnels, ont perdu leur emploi mais, surtout, n'ont plus ni « chez soi », ni relations sociales au moment de leur mise en détention. D'autre part, il s'agit de personnes qui sont « en fuite », qui cherchent à échapper soit à une condamnation, soit à une expulsion du pays. Parfois, il s'avère *a posteriori* que des connaissances de ces personnes étaient informées de leur situation et de leurs intentions possibles. En revanche, la police ne disposait d'aucune information supplémentaire sur le passé ou la situation de la personne arrêtée. Il ressort toutefois des auditions des policiers présents que le comportement de la personne impliquée était décrit comme « particulier » dans nombre de ces cas. Prenons par exemple celui d'une personne arrêtée prise en flagrant délit de vol, qui s'est ensuite suicidée en cellule. Après les faits, les agents ont déclaré que la personne semblait en réalité excessivement calme et même « soulagée » lors de son arrestation. Après la fouille, les personnes ne gardent que les vêtements strictement nécessaires, le reste étant conservé en dehors de la cellule. La cellule présente un minimum de confort garanti et les personnes détenues se voient enlever tous les objets dangereux. L'utilisation d'un objet dangereux n'est d'ailleurs que rarement à l'origine d'un incident. Deux fois, un feu a été allumé à l'aide d'un briquet et une personne s'est suicidée pendant le transfèrement en se tirant une balle dans la tête. On peut toutefois remarquer que, s'il n'a pas été possible de déjouer davantage de tentatives, c'est précisément parce que les personnes enfermées dans une cellule font preuve d'une grande inventivité. Quelqu'un qui est sous l'influence de la boisson et/ou de stupéfiants doit en effet faire preuve d'une certaine créativité pour accomplir un tel acte, d'autant qu'il se trouve dans un environnement nouveau pour lui et qu'il dispose de moyens extrêmement réduits. Dans ces circonstances, le suicidaire utilise tout ce qui lui est utile pour confectionner une sorte de « corde » et une potence. Ainsi, il peut employer les barreaux, la cheminée d'aération, les tuyaux présents ou l'œilleton de surveillance ainsi que toutes les ficelles ou cordes utilisables des pantalons de jogging ou d'un corset, les t-shirts ou les chemises entières ou même des bandes de tissu arrachées au matelas. La grande inconnue dans ces scénarios reste toutefois la qualité de la surveillance, que ce soit par le biais de caméras ou d'interphones, ou par des contrôles physiques menés par un fonctionnaire de police. Les données sont toutefois insuffisantes concernant le contrôle effectif et physique des personnes détenues. Le nombre et la nature des contrôles ne sont presque jamais enregistrés. Dans le cadre de ces incidents, les policiers ont déclaré qu'ils avaient encore vu la personne bouger à l'écran, ou qu'ils l'avaient entendue ou vue effectivement lorsqu'ils se trouvaient à hauteur de la cellule, généralement dans l'heure précédant la découverte. En tout

cas, il est un fait que l'on ne se rend généralement compte de la situation que lorsqu'on n'aperçoit plus la personne pendant une période assez longue ou parce qu'on ne la voit plus bouger sur les images vidéo disponibles. Beaucoup de ces suicides ou tentatives de suicide se sont déroulés en dehors du champ de vision de la caméra. De plus, il s'avère que, durant la période qui a séparé le début du séjour dans la cellule et le moment où l'on a constaté la mort, un changement de l'équipe de surveillance ou de permanence a presque toujours eu lieu, ce qui fait que des données manquent concernant la surveillance pendant une période relativement longue. Les nouveaux gardiens n'ont pas été briefés en détail sur la personne détenue et n'ont, en tout cas, pas été informés de leur éventuel état et du contexte de l'arrestation. D'autre part, on constate que plusieurs fois, les équipes présentes étaient occupées à régler d'autres affaires dans la période qui a précédé la découverte du corps. Pour les membres du service de permanence ou pour les équipes d'intervention présentes, la surveillance des personnes détenues s'avère être une tâche subalterne.

Il est également possible de distinguer un certain nombre de similitudes lorsqu'un malaise est à l'origine de la mort, tout comme dans le cas de suicides. Généralement, il s'agit d'une personne qui a été arrêtée principalement dans un cas de trouble de l'ordre public et d'ivresse sur la voie publique, et qui est placée temporairement en détention pour « cuver ». Généralement, la police fait contrôler l'état médical de ces personnes avant leur mise en détention et veille à ce que les aspects de sécurité nécessaires soient respectés. Ainsi, ces personnes sont la plupart du temps fouillées et les objets dangereux leur sont confisqués. Toutefois, il n'est pas surprenant que ce soit précisément sur ce point que des manquements peuvent se produire, et cela de deux manières différentes. En l'espèce, les personnes détenues sont souvent tellement sous l'influence de différentes substances qu'elles sont complètement abruties, peu dociles ou agressives et ne laissent pas la police procéder au contrôle médical ou à la fouille. La personne doit en effet être bien soutenue et maintenue debout afin que le personnel médical et la police puissent agir avec quelque efficacité. Toutefois, cette situation a pour conséquence que ni le personnel médical, ni la police ne peuvent avoir une vue claire de l'état éventuellement critique de la personne concernée et que la police est souvent confrontée à l'inévitable après les faits. Lorsque la personne est complètement sous l'influence d'une combinaison de médicaments, d'alcool et de drogue, le degré d'intoxication extrême met sa vie en danger. Le principe de laisser cuver quelqu'un dans la cellule du commissariat passe alors à côté de son objectif et peut, au contraire, avoir de graves conséquences. Par deux fois, l'intoxication était combinée à un état critique consécutif à des lésions « invisibles » à la tête, encourues avant ou pendant l'intervention de la police. Le premier problème est l'évaluation d'un possible « état critique » par la police ; en d'autres termes, la détection des symptômes ! Non seulement, l'état de confusion est généralement exclusivement considéré comme conséquence de l'intoxication mais la saleté, voire l'état repoussant dans lequel se trouve la personne [74], fait que les contrôles sont probablement effectués « à distance ». De plus, et notamment dans les cas discutés ci-dessous, l'intoxication est parfois secondaire par rapport à d'autres problèmes de nature médicale, comme la présence de graves lésions à la tête ou le traitement d'une crise de diabète ou d'épilepsie. L'exemple le plus édifiant est celui d'une personne découverte inconsciente dans son véhicule et emmenée en raison de son comportement pour « ivresse au volant » alors qu'elle faisait une crise de diabète. Les personnes qui sont trop abruties ne peuvent plus se tenir debout ou ne sont plus capables que de bredouiller quelques paroles incohérentes, ne demandent jamais d'elles-mêmes une aide ou une assistance médicale. Il est dès lors impératif de disposer du plus grand nombre possible d'informations contextuelles et de déployer les efforts nécessaires à les obtenir – par exemple, en prenant contact avec la famille concernant la situation de la personne impliquée –, voire de consulter un médecin pour être à même d'en constater l'état médical et de mesurer l'importance de l'intoxication à ce moment. Nous remarquons à l'analyse des documents que, bien souvent, même après une visite à l'hôpital ou la consultation d'un médecin, les informations disponibles s'avéraient insuffisantes et que la personne en question avait dû être reprise en charge par la police sans grand examen. Dans de tels cas, il importe que l'on s'informe, aussi bien auprès de la famille que du médecin traitant au sujet de l'état de santé de la personne et qu'un examen complet et un diagnostic précis soient établis avant sa mise en cellule. Cette problématique, qui se retrouve dans presque tous les cas, implique une charge supplémentaire pour la police. Elle soulève immédiatement la question de la qualité de la surveillance. Cette surveillance constitue toutefois un second problème, comme le révèlent les résultats des analyses. Tant sur le plan structurel que sur le plan organisationnel, il s'est avéré qu'il était presque impossible d'exercer une surveillance continue sur les personnes enfermées. De plus, il est impossible d'évaluer l'état dans lequel se trouve une personne sur la base d'images vidéo ou à une distance de quelques mètres, par l'ocilleton. La personne donne en effet l'impression de cuver. Plusieurs personnes ont été découvertes étendues de tout leur long sur le dos au milieu de la cellule. En soi, cela constitue une manière extrêmement peu naturelle et très inconfortable de dormir. Même lorsque l'on trouve une personne sur la

voie publique en train de caver ou profondément endormie, il est très rare qu'elle soit étendue ainsi de tout son long sur le dos. Il nous arrive de rencontrer des ivrognes ou des toxicomanes le long d'une route, dans un fossé ou ailleurs, effondrés, dans une sorte de position assise, reposant contre des escaliers ou un mur. Mais jamais, on n'essaie explicitement de réveiller la personne ou de la remettre au lit. La surveillance se limite bien souvent à regarder les images vidéo ou à jeter un coup d'œil de derrière la porte ou les barreaux de la cellule.

Les autres incidents se sont également produits lors du transfèrement ou du séjour en cellule mais n'ont pas entraîné la mort. Les personnes ont fait un malaise à la suite d'une maladie ou de leur état psychique, état renforcé par les blessures encourues avant, pendant ou après l'intervention de la police. Tous ces dossiers ont en commun que la personne impliquée a porté plainte par la suite pour traitement « violent et inhumain » lors du transfèrement ou du séjour en cellule. Dans un certain nombre de cas, on a pu présumer un usage excessif de la violence par la police. Les analyses révèlent qu'une personne sur deux était déjà connue des services de police pour ivresse sur la voie publique. On peut de plus remarquer que les blessures, principalement au visage, à la tête et à hauteur du torse, ne sont signalées que par après. Les blessures sont attestées par un certificat médical, dressé immédiatement après la libération. Quel que soit le résultat de l'enquête pour usage illégal, superflu ou disproportionné de la force, les données ont été uniquement analysées dans le concept de ce thème. Ici aussi, plusieurs caractéristiques se révèlent pertinentes. La plupart des personnes sont arrêtées dans le cadre du maintien de l'ordre public, de troubles de voisinage ou d'ivresse. Dans un certain nombre de cas, leur humeur est donc comparable aux cas observés ci-dessus : un certain nombre de ces personnes est manifestement sous l'influence de la boisson, de médicaments et/ou de drogues et plusieurs d'entre elles paraissent également souffrir de problèmes psychiques tels que dépression, hystérie ou réaction de panique résultant de la claustrophobie. Certaines indiquent qu'elles sont malades, souffrent de diabète ou d'épilepsie et deux personnes sont moins-valides. Les personnes ont résisté avec véhémence lors de leur arrestation et la police a dû faire usage de la force. Elle a ainsi utilisé la matraque et/ou le pepperspray. Les personnes se sont trouvées par la suite en état critique dans la cellule. Cet état critique n'est pas seulement consécutif aux événements qui ont accompagné l'arrestation, même si les blessures encourues l'ont aggravé. De plus, ces personnes n'ont pas été autorisées à consulter un médecin ou un psychologue et, par exemple, dans un des cas étudiés, aucune décontamination n'a été prévue après l'utilisation du pepperspray alors que la personne, menottée aux mains et aux pieds, a été exposée pendant plus d'une heure au soleil pour ensuite être enfermée plusieurs heures en cellule. Ces personnes se sont plaintes de n'avoir reçu ni nourriture, ni eau, ni aucune forme de soins. Quelqu'un n'aurait même pas reçu de papier hygiénique. Généralement, la durée de la détention s'élève à cinq heures minimum.

Les résultats des analyses peuvent être mis en rapport avec le schéma de pensée développé par le candidat-fonctionnaire de police à la fin de sa formation. À partir des réponses données par les étudiants sur la base des situations présentées, nous pouvons surtout conclure qu'ils n'apprennent pas vraiment à réagir aux « situations problématiques » qui se présentent dans la pratique policière quotidienne. C'est surtout l'aspect relationnel, humain, qui fait défaut dans leur schéma de pensée. Dans la première situation présentée, où une personne se trouve subitement très silencieuse et immobile dans le véhicule, et pourrait être victime d'un malaise, ainsi que dans une deuxième situation, où la personne indique en cellule qu'elle est diabétique et qu'elle a besoin de soins d'urgence, nous remarquons assez fort et exclusivement une attitude rationnelle « nous-eux » [75]. En d'autres termes, l'agent est confronté à un « cas problématique » ! À peine la moitié des étudiants informe l'officier de garde ou un autre supérieur du possible état critique du détenu et moins de 30 % d'entre eux pensent à appeler un médecin ou à tester le degré d'intoxication alors que dans le cas présenté, cela ne pose aucun problème d'ordre légal. En outre, nous remarquons que la personne arrêtée, quelle que soit la raison de l'arrestation, ne peut être traitée que selon le régime prescrit et les « règles de la maison » valables à l'encontre des personnes arrêtées, et cela sans exception ! En d'autres termes, il lui sera impossible de manger ou de boire en dehors des périodes prévues et un médecin ne pourra être consulté sur simple demande de la personne détenue. L'aspect matériel domine le cadre de pensée des étudiants. Ils n'agissent que dans le sens conditionnel, c.-à-d. que si une personne veut boire ou manger, ou demande à être examinée par un médecin, il faut qu'elle dispose de l'argent nécessaire ou qu'un organisme comme le CPAS intervienne. Quelque 10 % des étudiants n'étaient prêts à aider un diabétique que si cette personne disposait de l'argent nécessaire. Environ 8 % des personnes interrogées auraient elles-mêmes et de manière autonome, sans aucun contrôle médical, administré des médicaments si ces derniers étaient présents dans les effets personnels confisqués. Enfin, de nombreux étudiants ont affirmé d'abord vouloir avoir une certitude complète concernant le syndrome – pièces probantes à fournir par la personne, sa famille ou confirmation d'un

médecin généraliste – avant d’agir. Il est étonnant de constater la faible proportion d’étudiants qui ont pensé à informer l’officier supérieur ou à prévoir une surveillance supplémentaire.

De manière générale, les étudiants sont surtout attentifs à la sécurité des personnes. Les principes légaux, découlant de l’arrestation administrative même, se sont avérés connus jusqu’à un certain point, comme la fouille avant la mise en cellule. Presque tous les étudiants informent l’officier responsable de l’arrestation, savent qu’une fouille de qualité doit être axée sur la recherche d’objets dangereux et qu’il vaut mieux confisquer certains vêtements pour raison de sécurité avant la mise en cellule. Ils citent des exemples – cordelettes, lacets, cigarettes et briquets – et ont pensé à la possibilité d’une tentative de suicide. Seul un manque de surveillance s’oppose à la piste de réflexion suivie. Presque personne ne pense à surveiller la personne arrêtée, même lorsque des problèmes médicaux ou psychiques se produisent. Sur le second aspect faisant l’objet de l’enquête, le confort, les scores généraux sont assez faibles. Il s’agissait en particulier des aspects chaleur, hébergement, nourriture et bien-être général de la personne. Alors que la majorité des étudiants pensent certes à assurer une température minimale dans la cellule ou à disposer un matelas et une couverture, rares sont ceux qui signalent dans leur réponse qu’ils demanderaient à la personne arrêtée si elle a besoin d’aide, de nourriture ou de médicaments. Cela confirme ce qui a déjà été dit plus haut concernant l’aspect rationnel, matériel émanant d’une vision « nous-eux », qui doit probablement être plutôt lié à une approche policière provenant du modèle traditionnel du *lawful policing* [76] et qui, en raison de l’absence évidente de l’aspect humain, relationnel, ne répond en fait pas du tout aux principes de l’actuel modèle policier.

### 8.3. PERSPECTIVES

Une nouvelle phase de cette enquête est achevée pour l’instant et fournit une série de points de réflexion, tant au profit de l’organisation de la police – dans le domaine de l’infrastructure, de la surveillance et de l’instruction – que pour les policiers eux-mêmes – leur formation et l’exécution concrète des tâches. Si les incidents mortels sont plutôt exceptionnels en Belgique, ceux consécutifs à la combinaison de plusieurs facteurs – maladie, intoxication, blessures – sont en revanche relativement fréquents. Pour cette analyse, nous n’avons utilisé que les dossiers connus. Elle démontre que les fonctionnaires de police manquent vraisemblablement de connaissances pratiques pour agir efficacement dans les situations problématiques. Ces connaissances pratiques comprennent la faculté d’identifier le problème, la demande et l’échange d’informations, la possibilité de s’adresser à d’autres personnes et, enfin, la surveillance. Il est probable que, dans la pratique, les fonctionnaires de police agissent surtout sur la base de considérations rationnelles et matérielles et que les aspects humains et relationnels restent trop en retrait. C’est ce point en particulier qui doit faire l’objet d’un suivi accru, dans le cadre et dans les objectifs d’une série d’autres enquêtes de contrôle. Le suivi de l’enquête de contrôle consacrée actuellement à la fouille et à l’arrestation administrative pourra vraisemblablement considérer l’exécution des tâches policières sur la base de la loi sur la fonction de police, dans un cadre plus large. De plus, ce point spécifique, soit l’action de la police en théorie et dans la pratique, peut faire l’objet d’un suivi dans l’enquête de contrôle consacrée à l’usage de la contrainte et de la force, ainsi que dans celle qui a pour objet le « professionnalisme et l’intégrité » au sein de la police. Il serait en tout cas utile de suivre plus avant et de centraliser ce type de cas ponctuels au Comité permanent P car ces incidents se rapportent directement aux droits et libertés fondamentaux des personnes. L’éventuelle enquête judiciaire ou extra-judiciaire sera alors complétée par une fiche établie systématiquement, qui contiendra une série de données pertinentes par incident. Cette manière de procéder permettra de faciliter le suivi longitudinal et les comparaisons.

### 8.4. RECOMMANDATIONS

(1) Dans l’exécution de ses tâches policières, la police doit sans cesse partir d’une attitude de service, basée sur les principes du *community policing*. Cette philosophie implique que les personnes qui se trouvent sous la surveillance de la police doivent être traitées en considérant leur bien-être et leur sécurité. Cela signifie que l’on doit être particulièrement attentif aux éventuels besoins d’une personne sur le plan médical, physique et psychologique.

(2) La police doit, à tout moment dans le cadre de son fonctionnement, déployer un minimum d’efforts d’information, et cela pas seulement pour des considérations d’ordre opérationnel. Cela signifie que le contrôle de l’identité, du domicile et de l’éventuel passé criminel des personnes arrêtées peut être complété par des informations plus générales concernant l’état de la personne, s’il continue à susciter des incertitudes. Dans de tels cas, il importe que l’on s’informe, aussi bien auprès de la famille que du médecin traitant au sujet de l’état de santé de la personne et qu’un examen complet et un diagnostic précis soient

établis avant sa mise en cellule.

(3) De plus, dans les cas en question, la police devra rester extrêmement vigilante et accroître la surveillance effective et physique. Des éventuels changements d'équipe nécessiteront un briefing circonstancié et un contrôle commun et effectif de la personne détenue.

(4) La police doit, dans la mesure du possible, éliminer les limites structurelles existantes, tant dans le domaine de l'infrastructure des moyens audiovisuels qu'au niveau des directives qui rendent obligatoire une surveillance régulière, effective et enregistrée des personnes arrêtées.

(5) La police doit éliminer autant que possible les limitations organisationnelles relatives à l'exercice de la « surveillance » des personnes arrêtées. Cela signifie que la tâche : « assurer la surveillance des personnes placées sous surveillance » doit être clairement décrite en matière de responsabilité et de contenu.

(6) Le fonctionnement de la police dans son ensemble et spécifiquement lors de tout incident ayant impliqué un citoyen placé sous sa surveillance doit être évalué dans l'optique de la poursuite du processus d'apprentissage.

(7) Enfin, il faut veiller en permanence à la transition entre la théorie et la pratique policière, la suivre et la contrôler, afin que chaque fonctionnaire de police, au terme de sa formation de base et des éventuelles formations continuées, dispose d'un cadre de référence pratique basé sur la loi, dont le but premier est la protection du citoyen, le tout dans l'optique de la pratique policière quotidienne. Les formateurs, les accompagnateurs de stages et les responsables devront consacrer notamment leur attention sur les aspects humains et relationnels dans le cadre de la fonction de police dans son ensemble. Cette action s'inscrit dans le cadre du modèle policier actuel, qui s'appuie sur les principes du *community policing*.

## **9. TRAFIC D'ÊTRES HUMAINS (ENQUÊTE DE SUIVI) [77]**

### **9.1. CADRE GÉNÉRAL**

Une collecte d'information a été organisée auprès des principaux acteurs de la lutte contre le trafic d'êtres humains afin de dresser un bilan de la situation. Les questions qui ont été examinées portent notamment sur le suivi de différentes initiatives, sur l'évaluation de l'utilisation des moyens techniques, sur la coordination et, enfin, sur la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des informations. On a également cherché à savoir quelles étaient les attentes du parquet fédéral, d'Eurojust et d'Europol et dans quelle mesure les services de police belges y répondaient.

### **9.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

Il a été constaté au cours de cette enquête que la restructuration des services de police et, plus particulièrement, le regroupement de services au sein de la Direction de la police des voies de communication (DAC), a ouvert de nouvelles perspectives dans le sens d'une approche intégrée et coordonnée du phénomène. Le suivi annuel de la thématique a démontré que la majorité des services concernés, soit d'initiative, soit à la suite des observations formulées par le Comité permanent P dans ses rapports annuels 2000, 2001 et 2002, a entrepris les démarches nécessaires en vue de remédier aux problèmes constatés.

L'incident de Douvres n'a pas tardé à susciter les réactions de la Police de la navigation (SPN) et de la Cellule centrale Traite des êtres humains qui, notamment sous l'impulsion du procureur du Roi de Bruges, ont mis en route un nouveau projet visant à améliorer l'approche du phénomène du trafic d'êtres humains. Ainsi retiendrons-nous, à titre d'exemple, certaines initiatives : le *Kwaliteitskring Mensenhandel* qui a été créé, regroupe un maximum d'acteurs concernés par la problématique afin de coordonner les efforts respectifs ; une analyse a été effectuée en vue de l'implémentation d'appareillages de recherche ; d'une part la Cellule centrale Traite des êtres humains a développé des projets destinés à améliorer la vision globale de la problématique et la coordination dans ce domaine et d'autre part elle s'attache à adapter ses services en fonction des besoins des groupes cibles des niveaux fédéral et local ; la Cellule immigration (IMMI) de la DAC a travaillé à différentes initiatives pour pouvoir effectuer des opérations de police intégrées et ciblées, principalement sur les voies de communication.

C'est ainsi que l'on a impliqué les unités provinciales de circulation (UPC) dans la lutte contre la traite des êtres humains et organisé des opérations baptisées *Parking Storm*, qui consistaient à mener des contrôles ciblés sur les parkings de l'ensemble du territoire. Certaines nouvelles pratiques connexes comme des



facilités d'accueil pour les réfugiés découverts sont déjà bien rôdées et s'avèrent positives dans le cadre de ces actions de contrôle.

Le bon déroulement de celles-ci est par contre hypothéqué par le fait que les équipes qui découvrent les clandestins doivent assurer elles-mêmes les suites du dossier.

Les contrôles ont été renforcés dans la région côtière avant et après la fermeture du centre d'accueil de Sangatte en France. Dans 1 % des cas seulement, des indices permettaient de supposer que le réfugié provenait de ce centre. On assiste à un glissement du phénomène plutôt vers d'autres ports français, ce qui permet, dans une certaine mesure, d'orienter les contrôles pour les rendre plus effectifs dans les ports d'Ostende et de Zeebrugge, et sur les voies de communication.

Sur le plan de la coopération internationale, les services de police belges « ont la cote » auprès d'Europol et d'Interpol. Nous avons en effet appris au cours d'une visite de travail à Interpol que la Belgique transmet pour analyse un grand nombre d'informations en matière de trafic d'êtres humains et, dans le même temps, échange la plupart des avis avec Interpol. La qualité des exposés présentés par nos policiers, qui témoignent d'une excellente connaissance de leurs dossiers, est aussi particulièrement appréciée, tant sur le fond que sur la forme.

Les niveaux politiques et stratégiques ont également consenti un certain nombre d'efforts, qui se sont notamment concrétisés par une augmentation de la capacité en ressources humaines, des investissements dans les appareillages de détection et des accords tripartites avec la France et la Grande-Bretagne portant sur la surveillance commune des frontières. Le ministre de l'Intérieur a signé un accord en 2004 avec son homologue britannique visant à élargir la compétence de conseil des fonctionnaires de l'immigration britannique à la gare de Bruxelles-Midi au contrôle de l'identité des passagers de l'Eurostar à destination de la Grande-Bretagne. L'objectif final est de pouvoir effectuer de semblables contrôles dans les ports belges.

### 9.3. PERSPECTIVES

Outre le suivi de la lutte des services de police contre le trafic d'êtres humains, on s'efforcera de poursuivre dans la voie d'une optimisation de l'affectation des moyens humains et matériels, en tenant compte de la problématique globale de la capacité utilisable et en concertation avec les instances concernées. Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'il faut avant tout parvenir à un certain degré d'efficacité avant de se pencher sur l'efficacité des efforts consentis. Une concertation sera aussi organisée en parallèle avec l'Office des étrangers afin de dégager des pistes de solution pour les problèmes évoqués.

### 9.4. RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne l'apport du niveau local, il conviendrait de revaloriser la fonction d'inspecteur de quartier. D'autres enquêtes de contrôle ont également mis en lumière le rôle-clé de la police de quartier, ne fût-ce qu'à titre de fonction de signal, dans la lutte contre certains délits. De plus, une telle revalorisation fonctionnelle concorde avec le concept de *community (oriented) policing*.

Notre enquête nous a appris à malgré tout relativiser l'importance, certes indiscutable, des outils technologiques, dans la recherche de clandestins. En effet, compte tenu des exigences opérationnelles en matière de vitesse de chargement et de circulation des conteneurs, même l'appareillage de détection le plus sophistiqué tel que le scanner RX, ne permet, vu sa relative lenteur, que le contrôle d'un faible échantillon du trafic. Il est dès lors indispensable de disposer aussi de profils à risque afin d'opérer une sélection de véhicules de transport à contrôler. Il convient, à cet égard, de distinguer les moyens de transport dans lesquels des réfugiés s'embarquent subrepticement et ceux qui sont spécialement équipés pour le trafic d'êtres humains. Les appareils de détection plus rapides perdent en fiabilité et ne peuvent servir qu'à titre indicatif. L'appareil de mesure du CO<sub>2</sub> nous est apparu comme le plus utile, voire comme l'outil incontournable dans le contrôle mobile des transports de marchandises. Les autorités britanniques ont financé l'installation dans les ports d'Ostende et de Zeebrugge de capteurs acoustiques qui détectent le son des battements de cœur (*heartbeat detectors*) et ont mis à disposition des détecteurs à rayons gamma ainsi que des détecteurs passifs à ondes millimétriques (*passive millimetric wave detectors*). Le *heartbeat detector* est pleinement opérationnel à Ostende tandis que Zeebrugge utilisera très bientôt le premier des quatre à venir. La mise en service d'un scanner à rayons X est en outre prévue pour septembre 2004.

La coopération avec l'Office des étrangers s'est intensifiée, ce service se montrant plus disponible en dehors des heures de service et déléguant du personnel dans le cadre des actions ciblées. Certains points sensibles subsistent néanmoins. Nous réalisons pleinement qu'il est difficile de trouver une alternative

mais le fait est que les ordres de quitter le territoire compliquent singulièrement le fonctionnement des services de police et profitent davantage aux trafiquants d'êtres humains qu'aux immigrants illégaux. Ces derniers ne sont d'ailleurs généralement pas en mesure de s'y conformer. Dans le cadre des accords Schengen, il leur est interdit de pénétrer sur les territoires voisins et, bien souvent, ils ne disposent pas des moyens financiers leur permettant de quitter directement la zone Schengen. En d'autres termes, ils ont pour seul recours le trafiquant, qui joue sur ce tableau en leur proposant différentes offres pour atteindre leur destination finale... Et les services de police d'abandonner tout espoir de coopération de la part des clandestins qu'ils découvrent. Celle-ci est pourtant très importante pour le rapatriement. Plusieurs pays se sont dits prêts à participer au rapatriement de leurs ressortissants pourvu, bien entendu, que leur nationalité soit établie.

Le transfert d'immigrants illégaux vers les centres de l'Office des étrangers absorbe une bonne partie de la capacité policière, ce qui ne va pas sans problème pour la police locale, qui doit néanmoins continuer à assurer les fonctionnalités de base. Une analyse en termes de coûts-efficacité s'impose particulièrement et il pourrait s'avérer plus efficace de demander au corps de sécurité récemment créé ou au propre service de transport de l'Office des étrangers d'effectuer cette tâche, en prévoyant, s'il échet, un élargissement du cadre.

Le projet RAAK (*Regionaal Administratief Afhandelingskantoor*) du Bureau administratif régional prévoit la mise en place d'un accueil centralisé des immigrants illégaux mais se heurte à des difficultés qui retardent sa mise en œuvre.

## 10. RAPATRIEMENTS [78]

D'une part, le Comité permanent P a été saisi de plusieurs plaintes et dénonciations relatives à des rapatriements ou à des transfèrements y relatifs. D'autre part, il a reçu des demandes expresses en la matière émanant de sa Commission parlementaire d'accompagnement, de parlementaires ou encore du ministre de l'Intérieur. Dès lors, le Comité permanent P a été amené à développer une synergie particulière avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale en cette matière.

En effet, depuis quelques années, les rapatriements feraient l'objet – sur demande expresse du ministre de l'Intérieur – de contrôles attentifs de l'inspection générale de la gendarmerie et, depuis sa mise en place, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Compte tenu de cette situation, le Comité permanent P a décidé de ne pas engager de moyens humains et financiers spécifiques pour assurer le suivi et le contrôle régulier d'opérations de rapatriement. En outre, le Comité permanent P a invité l'inspection générale à lui communiquer les rapports de ses interventions lorsque cela s'imposait. Le Comité permanent P pourrait ainsi, le cas échéant, effectuer des contrôles marginaux. Les articles 9 et 14*bis* de la loi du 18 juillet 1991 lui confient, en effet, une mission de contrôle des activités et méthodes de l'inspection générale ainsi que des règlements, directives internes et tout autre document réglant le comportement des membres de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Il en analysera d'autre part les données dans le cadre du monitoring global de la mise en œuvre de la fonction de police.

Dans le prolongement de l'intérêt de sa Commission parlementaire d'accompagnement pour la question et, compte tenu de la nature des droits fondamentaux des personnes en jeu, un suivi global de la question a été décidé. Très récemment, le président de la Chambre a encore confirmé l'intérêt particulier de la Commission parlementaire d'accompagnement pour cette délicate matière [79].

Les contrôles effectués par l'inspection générale concernent à la fois les vols réguliers et les vols spéciaux. Les rapatriements par vols réguliers font surtout l'objet de contrôles au niveau de l'embarquement. Les rapatriements par vols spéciaux, quant à eux, font l'objet d'une surveillance plus étendue portant sur la période se situant entre le moment où l'étranger quitte son lieu de détention et son arrivée dans le pays de destination.

En 2003, 12 631 éloignements ont eu lieu (10 078 rapatriements et 2 553 refoulements). Sur les 10 078 rapatriements, 720 l'ont été de manière forcée avec escorte et 9 358 se sont réalisés sur une base volontaire sans escorte.

En 2003, l'inspection générale a effectué 53 contrôles sur des vols réguliers et 13 sur des vols spéciaux. Pour cette même année, l'inspection générale a signalé : (1) n'avoir reçu aucune plainte ; (2) n'avoir constaté aucun incident ; (3) ne s'être vue signaler aucun incident ; (4) avoir constaté que le détachement chargé des missions de rapatriements « exécutait très bien cette difficile mission ». Pour 2003, le Comité permanent P a, quant à lui, connaissance de 6 plaintes ou dénonciations en rapport avec des rapatriements ou des transfèrements en vue de rapatriement.

Le Comité permanent P entend insister une nouvelle fois sur les conditions particulièrement difficiles dans

lesquelles les membres du détachement de la police fédérale sont amenés à exercer leur mission.

Les développements de cette enquête ont, une fois de plus, amené le Comité permanent P à constater – et il le regrette – les difficultés à accéder à certaines informations ou à des informations complètes, ainsi que le manque de transparence de certaines composantes du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Il entend cependant souligner le parfait esprit de collaboration de la Direction générale de la police administrative et, plus particulièrement, de la police des voies de communication.

## **11. GENS DU VOYAGE [80]**

Dans le prolongement de différents dossiers et contacts, notamment d'un contact avec un représentant du Comité national des gens du voyage portant sur les nombreux dysfonctionnements policiers qui émaillent au quotidien les contacts entre gens du voyage et services de police, ainsi que d'autres contacts de ce type, le Comité a décidé d'ouvrir un dossier avec pour objectif premier de « procéder à une première enquête exploratoire en vue de déterminer les motifs des interventions et le cadre légal dans lequel elles ont lieu ».

Dans un second temps, le Comité a veillé à ce que soient menés divers entretiens, tant avec le président des gens du voyage qu'avec les membres des zones de police spécialisés en la matière ou certains responsables communaux, de façon à établir et à actualiser les éléments recueillis lors de la première phase de l'enquête relative à cette problématique.

Différents aspects de la problématique des gens du voyage sont abordés dans des dispositions légales et réglementations diverses et éparses, évoquées dans le rapport global. En date du 29 juillet 2003, un entretien est organisé avec le président du Comité national, qui met en exergue la nécessité de la création de terrains de passage officiels, souvent figés au stade de projets. Le Comité national se dit prêt, avec des partenaires officiels, à organiser les déplacements et les séjours en Belgique. De même, l'uniformisation des modalités de séjour (durée de séjour, autorisations, contingences environnementales, etc.) est vivement souhaitée.

Le président du Comité national des gens du voyage insiste aussi pour qu'aucun amalgame ne soit fait entre les gens que représente son Comité et d'autres groupes aux origines incertaines qui véhiculent une image de délinquants.

Différents entretiens ont aussi eu lieu avec les responsables policiers de la problématique. Verviers, Namur, Courtrai, Gand, Anvers et Charleroi sont les zones de police rencontrées où la problématique est abordée de façon différente, en étroite collaboration avec les autorités administratives ou judiciaires. Les divers programmes (Division traite des êtres humains (TEH) et Direction de la lutte contre la criminalité contre les biens (DJB)) de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ) n'envisagent cette problématique que dans le cadre d'événements ponctuels relatifs à des faits délictueux de nature à les intéresser. La section « Criminalité itinérante » (DGJ/DJB/Vols), en collaboration avec les Services judiciaires d'arrondissement, aborde la problématique « des phénomènes de sécurité liés à des bandes criminelles organisées agissant en perpétuel mouvement, très actives dans des domaines spécifiques et profitant de certaines barrières en matière de poursuites judiciaires et policières ».

Il est apparu qu'il n'existe aucun lien entre la mendicité, fût-elle organisée, et la problématique abordée ici. Tant les responsables policiers que les représentants des gens du voyage s'accordent à ce sujet. Les différents responsables rencontrés sont, en effet, catégoriques. Les représentants des gens du voyage, tout en reconnaissant ne pouvoir se porter garants pour chaque membre de chaque groupe, se défendent avec énergie de tout comportement délictueux, qu'ils attribuent à des individus ou à d'autres groupes venus d'Europe de l'Est.

Du côté des forces de police, sans être aussi catégorique, il est admis que le lien entre vols à la tire ou vols dans les habitations et la présence de groupes d'itinérants n'est pas aussi évident qu'il n'y paraît. Les policiers mentionnent en outre l'existence possible d'auteurs de diverses formes de criminalité, qui profiteraient de la présence des groupes d'itinérants pour perpétrer leurs méfaits et en laisser endosser la responsabilité à ces groupes, plus visibles. L'existence de bases légales rendant la procédure la plus uniforme possible est nécessaire, tant pour les responsables zonaux ou communaux que pour les groupes d'itinérants, qui doivent s'adapter à chaque réglementation durant leurs déplacements [81].

L'existence de groupes de toutes origines, socialement très dissemblables, rend quelquefois malaisée une approche pertinente des groupes d'itinérants par les services de police ou les autorités communales. Il semble évident que le comportement des gens du voyage est à distinguer sans nuance du comportement d'autres groupes ou bandes d'auteurs de délits désignés par les policiers.

Une sensibilisation accrue des fonctionnaires de police à cette problématique paraît souhaitable lors de

leur formation de base ou de leurs formations continuées par exemple. Une formation spécifique (proximité, multiculturalisme, etc.) est peut-être à envisager. Certains groupes qui s'établissent le font fréquemment à l'insu de la police, prévenue par des riverains. C'est parfois le Service d'enquêtes et de recherches (SER), parfois la Proximité, parfois l'Intervention ou encore un responsable communal, qui gère les modalités de séjour du groupe, selon l'organisation de la zone. Plusieurs responsables policiers, ainsi que les représentants des gens du voyage évoquent la nécessité d'un médiateur communal ou zonal à tout le moins, dépendant de l'échevinat des Affaires Sociales, dont l'identité et, par exemple, le numéro de GSM seraient connus des itinérants et des policiers.

Les projets de terrains n'aboutissant pas, divers sites officiels, publics ou non, parfois payants, sont occupés par les groupes à leur arrivée dans les communes. Cette situation n'est pas enviable, reste à voir de quels effets sera suivie la proposition relative à l'attribution aux groupes de nomades de terrains de l'armée. Tant les policiers ou personnes spécialisées que les représentants des gens du voyage souhaitent au moins un terrain par commune ou par zone de police ainsi que des terrains de rechange, évoquent le recours potentiel aux terrains de camping désaffectés, lesquels disposeraient des commodités nécessaires, et notent l'existence d'architectes spécialisés, concepteurs d'aires pour les gens du voyage avec infrastructures *ad hoc*.

Les subsides octroyés ne semblent pas constituer un incitant suffisant à la finalisation des projets de terrains spécifiques, ce que déplorent les différentes personnes rencontrées.

La mise en place d'un numéro de téléphone ouvert, d'une gestion via Internet ou d'un organisme fédéral responsable de l'attribution des terrains et du suivi des groupes a été suggérée à plusieurs reprises. L'octroi d'un label national (vignette), annuellement renouvelable selon le comportement du groupe et permettant l'accès de celui-ci à des terrains officiellement mis à sa disposition, reste une éventualité évoquée par diverses zones de police.

## **12. MANIÈRE DE COMMUNIQUER DES SERVICES DE POLICE AVEC CERTAINES PERSONNES EN ÉTAT DE PRÉCARITÉ [82]**

### **12.1. CADRE GÉNÉRAL**

Plusieurs enquêtes ponctuelles [83] impliquant des désoeuivrés, des SDF ou des clochards ont initié cette enquête thématique. En effet, la réponse opérationnelle des intervenants était apparue disproportionnée et privilégiait le recours à la force sans utilisation suffisante du dialogue, ce qui, sous les yeux du public, ne contribue pas à asseoir une image valorisante de la police et porte atteinte à sa crédibilité. Notre enquête a voulu élargir l'approche du problème afin de déterminer dans quelle mesure la police est confrontée à des troubles de la sécurité publique découlant du phénomène de la mendicité et du vagabondage depuis leur dépenalisation. Notre objectif était d'approcher la manière dont les policiers réagissent ou communiquent avec des personnes non toxicomanes en état de désoeuivrement ou de précarité.

Dans un premier temps, c'est la relation « police-personnes désoeuivrées » qui a été analysée en proposant à un échantillon de policiers un questionnaire comprenant des questions fermées et ouvertes. En outre, des renseignements d'ordre stratégique, statistique et pragmatique ont été recueillis, tant auprès des hiérarchies policières qu'au niveau des autorités administratives des localités sélectionnées. Enfin, plusieurs responsables de structures d'accueil ont été rencontrés afin d'obtenir un autre éclairage du groupe-cible.

Dans un second temps, nous avons procédé à une réactualisation de la première enquête en menant de nouvelles investigations dans quatre zones de police sélectionnées sur la base de trois critères : zones frontalières, dites « de passage » et proches d'un axe autoroutier. La technique semi directive de l'interview des chefs de corps et de certains de leurs collaborateurs a été privilégiée. Pour aborder la problématique de la mendicité des enfants, nous avons consulté des recherches récentes sur le sujet et avons aussi examiné des comptes rendus d'opérations policières récemment menées.

### **12.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

L'approche de la mendicité par les fonctionnaires de police ne s'effectue pas dans une philosophie d'intervention définie *a priori*. L'importance du phénomène va varier selon les zones. Certaines grandes villes ont été amenées à développer, dans leur plan zonal de sécurité, une stratégie opérationnelle. La réalisation de cette priorité n'est pourtant pas toujours à la mesure des intentions.

La perception du phénomène varie fortement. Autorités administratives locales, chefs de corps ou personnel ne s'accordent pas sur une question : une personne qui mendie dans un endroit touristique, dans une localité à forte densité de population ou dans une zone frontalière, constitue-t-elle ou non un

facteur générant un sentiment d'insécurité subjective ?

En général, la mendicité ne fait pas l'objet d'une attention particulière de la part des forces de l'ordre, principalement parce que cette problématique est sortie du champ pénal. L'enquête montre qu'il n'y a aucune uniformité au niveau des règles locales : législations communales hétéroclites, voire « typologiques », peu connues et peu appliquées dans leurs aspects répressifs. Leur légalité peut, par ailleurs, être parfois remise en cause. Des villes ou communes réglementent la mendicité en l'interdisant dans certaines conditions. Il arrive que les fonctionnaires de police utilisent cette interdiction comme une sorte de justificatif à des arrestations administratives. Dans la plupart des cas, après avoir effectué un contrôle d'identité, les fonctionnaires de police se limitent à ordonner un simple éloignement des lieux occupés ou laissent la personne sur place, en usant fort peu de la force ou de la contrainte. Ne participent-ils pas alors inconsciemment à un processus de non-intégration de ces personnes désœuvrées et ne renforcent-ils pas, d'une certaine manière, la spirale de la pauvreté ?

Fréquemment, le fonctionnaire de police propose une aide concrète, comme une possibilité d'hébergement. Un dialogue s'instaurerait régulièrement entre l'intervenant et la personne en état de précarité. Toutefois, à quelques exceptions locales près, les fonctionnaires sont peu sensibilisés à la problématique, voire mal informés de la position prise par le pouvoir politique ou même leur direction en cette matière. Ils font alors face aux problèmes de terrain dans l'urgence, en développant des initiatives individuelles au cas par cas.

Si la majorité des policiers de proximité sondés possèdent généralement les coordonnées des divers services sociaux *ad hoc*, ils ne sont souvent que fort peu impliqués dans un projet mené par un de ces organismes. Les policiers de terrain se sentent fréquemment démunis face à la problématique. Certains se découragent tandis que d'autres la délaissent, estimant qu'elle n'est pas du tout de leur ressort. En outre, leurs initiatives sont ressenties comme peu gratifiantes : ils déclarent souvent se heurter à un refus d'aide de la part de ceux-là mêmes qu'ils essaient d'aider, ce qui tend à désamorcer quelque peu les « bonnes volontés ». Pourtant, les services sociaux consultés affirment au contraire que beaucoup de personnes qui se livrent à la mendicité veulent en sortir ! Il s'agit de deux langages différents qui ne favorisent peut-être pas une action coordonnée...

Un autre apport intéressant de l'enquête concerne l'image même de la notion de précarité et de mendicité qu'a le fonctionnaire de police... Si le « mendiant » et le « sans-abri » sont souvent des personnages différents, ils sollicitent le même type d'aide, ce qui ajoute à la confusion. Pourtant, comme le souligne Peraita, il existe dans les grandes agglomérations, de petites populations de « *vieux et véritables clochards désocialisés* », véritables S.D.F. ou « sans-abri » qui ne fréquentent pas les structures d'aide. Cette population distincte réclamerait un traitement spécifique.

Sur un autre plan, il existe aussi un amalgame concernant les populations originaires des pays de l'Europe centrale ou de l'Est alors que leurs parcours sont différents. Certaines sont impliquées dans des réseaux d'auteurs itinérants instables, d'autres sont engluées dans une structure socio-économique difficile. Pour ces dernières, la mendicité est en quelque sorte la conséquence d'un refus d'accès au travail dans le pays d'accueil. On voit alors apparaître, aux endroits stratégiques des grandes villes, la mendicité de mineurs qui, dans la plupart des cas, sont accompagnés d'adultes. C'est ainsi que quelques policiers assimilent parfois tous les mendiants originaires des pays de l'Est à « *des gens qui viennent repérer des lieux pour commettre des cambriolages* ». Dès lors, les actes de délinquance sont arbitrairement attribués aux « *gîtans* », aux « *tziganes* » voire « *aux gens du voyage* » alors que les études démontrent que, pour ces derniers par exemple, il n'existe aucun lien avec la mendicité, même organisée.

L'enquête met aussi en relief d'autres indicateurs pertinents.

L'axe central de l'implication policière dans la problématique de la mendicité est majoritairement lié à la demande d'un acteur externe : riverain éprouvant un sentiment d'insécurité, commerçant craignant de perdre sa clientèle, administration publique, par exemple. Sont aussi apparus des contrôles systématiques, non structurés sur la base d'un ordre d'opération bien spécifique, faisant suite à une demande de l'Office des étrangers, préoccupé par la présence de mineurs qui mendient aux carrefours. Ce sont les contacts privilégiés de cet acteur externe avec un service spécialisé d'une zone de police concernée qui ont initié ce type d'action.

Nos investigations mettent aussi en évidence l'absence de corrélation significative entre mendicité et faits de délinquance graves : la mendicité n'alimente pas les statistiques de la grande criminalité. Lorsque des délits sont constatés, les actes perpétrés sont le plus souvent liés à la variable « alcoolisme ».

Enfin, nous avons ressenti un souhait assez généralisé de la part des travailleurs sociaux de s'impliquer avec les policiers de proximité dans des stratégies communes, afin que les interventions se déroulent dans

une perspective d'aide intégrée, chaque groupe d'acteurs devant aussi mieux se connaître.

### 12.3. PERSPECTIVES

Nos investigations ont essentiellement porté sur la composante locale de la police intégrée. Quelques observations pourraient aussi être effectuées au niveau de la police fédérale avant de clôturer cette enquête, qui pourrait alors être actualisée en 2006-2007.

### 12.4. RECOMMANDATIONS

Ne serait-il pas souhaitable que les responsables policiers conscientisent et impliquent davantage le fonctionnaire de proximité en insistant sur le fait que la rencontre avec la personne en état de précarité est un moment privilégié, une opportunité pour rétablir le lien social ? En général, l'intervention du policier reste presque toujours « classique », c'est-à-dire qu'il se limite à exercer sa fonction de renvoi, par exemple, vers une structure d'accueil. Ce type de réaction, certes déjà fort positive, s'inscrit cependant dans le court terme. Ne pourrait-on accroître leur « efficacité sociale » en tirant parti de ces initiatives individuelles ? Ces dernières restent, en effet, encore relativement isolées et peu coordonnées. Dans une société qui devient de plus en plus dichotomique et qui continuera d'engendrer des groupes sociaux marginalisés tels que mendiants ou vagabonds, les différents responsables de la police intégrée, structurée à deux niveaux doivent impérativement s'adapter à cette visibilité des « laissés-pour-compte » et faire comprendre aux intervenants de terrain que les philosophies d'intervention ne peuvent plus être basées sur le principe quelque peu simpliste du « force doit rester à la loi ». L'acceptation de la différence doit être admise : la police n'est plus seulement la garde prétorienne du droit mais doit aussi être au service de la population. Il est important que les policiers soient sensibilisés à l'expression de ces sous-groupes marginaux et qu'ils tentent de trouver des solutions plus pertinentes, pour autant, bien évidemment, que l'extériorisation de cette expression ne remette pas en cause la sécurité publique dans son ensemble.

Ne serait-il pas judicieux de définir clairement une ligne de conduite ou, mieux encore, une stratégie opérationnelle dans chaque plan zonal de sécurité, et cela même lorsque le phénomène ne se manifeste pas ou est peu présent ? Les fonctionnaires travailleraient alors dans l'esprit d'une philosophie commune, participeraient à une revalorisation de l'image du mendiant encore trop souvent systématiquement confondue avec celle du délinquant, à l'instar de la conception moyenâgeuse.

D'une part, la circulaire OOP 15ter [84] concernant l'assistance policière aux victimes prévoit que chaque policier, en tant que professionnel, est au service du citoyen. Ne pourrait-on envisager de reconnaître la problématique de la personne en état de précarité qui mendie comme une « *victimisation spécifique* », à l'instar des mineurs victimes de maltraitance ou de toute personne nécessitant un accueil résidentiel ? D'autre part, une formation ne pourrait-elle pas être envisagée dans les programmes des écoles de police au niveau du cadre de base (formation de base, continuée ou spécifique) pour clarifier, dans une optique plus large, des notions telles que multiculturalisme, groupes itinérants d'auteurs délinquants, mendicité des mineurs, personnes sans-abri ou encore sans domicile fixe. Ces formations ne pourraient-elles pas associer des acteurs sociaux extérieurs, comme par exemple le « Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale » [85] ?

## 13. RECOURS À LA CONTRAINTE ET À LA FORCE (CONTEXTE POLICIER) [86]

### 13.1. CADRE GÉNÉRAL

Le cadre de référence de la mise en œuvre de la fonction de police procède d'une part de la loi et d'autre part des valeurs convenues par la société [87]. L'action policière même repose, quant à elle, sur un certain nombre de principes légaux, essentiellement consacrés dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Elle doit se faire dans le respect des droits de l'homme, de la personne humaine, et dans le souci de la dignité liée à la fonction. Il n'en reste pas moins que, dans l'exercice de ladite fonction, le policier est parfois amené de manière justifiée à recourir à la contrainte, le cas échéant, à la force et peut utiliser une arme, voire, en cas d'absolue nécessité, une arme à feu en vue d'atteindre son objectif légal, tout en gardant à l'esprit les principes de légalité, de subsidiarité (nécessité) et de proportionnalité [88]. Dans le contexte démocratique de notre société, la police est, dans une certaine mesure, investie du monopole légal de la force (légitime). Pour garantir la stabilité de ce modèle sociétal, il est impératif d'éviter, dans la mesure du possible, les erreurs grossières, fautes et dysfonctionnements et, surtout, de proscrire toute forme d'abus. Cet objectif ne pourra être atteint que grâce à un suivi rigoureux et régulier

– tant du point de vue de l'évaluation que de la justification – et à une adaptation en conséquence de l'exécution de la fonction de police au niveau de la police même, des autorités de première ligne et du contrôle externe, démocratiquement institué. Ce principe s'est cristallisé en Belgique par la création du Comité permanent P, organe de contrôle externe. De même, la loi du 7 décembre 1998 sur le service de police intégré a indirectement instauré les services de contrôle spécifiquement interne ainsi que l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Concrètement, il y a usage de la contrainte et de la force lorsque les fonctionnaires de police utilisent des techniques et tactiques individuelles et collectives acquises durant leurs formations théoriques et pratiques de base et avancées. Ils disposent en outre d'un certain nombre de moyens individuels en appui tels que menottes, matraque, spray lacrymogène et arme de poing. Les connaissances et aptitudes indispensables à l'utilisation correcte de ces moyens, techniques et méthodes dans les limites du cadre légal, sont transmises au fonctionnaire de police durant sa formation de base et, ensuite, au cours des formations et entraînements qu'il suit régulièrement. La police dispose en outre d'un matériel spécifique : matraques longues, boucliers, pistolets-mitrailleurs et autres. Le recours justifié à la contrainte et à la force peut en outre impliquer l'utilisation de moyens collectifs tels que barrières Nadar, chevaux, arroseuses, etc. Le maniement de ces moyens individuels et collectifs fait aussi partie de plusieurs formations théoriques et pratiques particulières au sein des unités de police spéciales, qui les comptent parmi leur équipement de base.

L'analyse des plaintes et dénonciations, ainsi que nos différentes enquêtes révèlent que les problèmes mis en évidence portent généralement sur de possibles infractions ou manquements qui portent directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes. Au cœur de ces plaintes, on retrouve une base, le plus souvent qualifiée de « douteuse », ayant donné lieu à l'intervention contestée, une mauvaise application des méthodes et procédures ou, assez souvent, un possible recours excessif à la force. L'analyse des enquêtes de contrôle du Comité permanent P ayant trait, d'une manière ou d'une autre, à la problématique montre qu'il pourrait aussi être question de difficultés structurelles et organisationnelles dans les formations et connaissances, de divergences entre théorie et pratique et, surtout, de problèmes de communication en général. Pour ce dernier point, il faut entendre la communication entre les personnes et les services au sein de l'organisation policière à l'occasion d'une intervention déterminée, notamment la transmission d'informations via les centres de communication, ou encore celle avec les responsables de la direction ou d'autres services de police dans le cadre d'une coopération. L'attitude et la communication sur le terrain présentent également certaines lacunes, surtout les interactions directes police-citoyen. La police agit très régulièrement en interaction avec des citoyens qui mettent leur intervention en question ou se montrent agressifs ou violents parce qu'ils ne comprennent pas ou ne sont pas d'accord. De tels comportements sont généralement aussi imputables à un manque de communication. Qui plus est, les policiers sont confrontés au quotidien à des citoyens sous l'influence de la boisson, de médicaments ou de stupéfiants, ou encore rencontrent des personnes qui vivent une situation de crise.

Il ressort des enquêtes judiciaires et non judiciaires que ces interactions police-citoyen ne se font pas sans heurts et qu'elles dégènerent parfois au point qu'il est finalement fait usage de moyens de contrainte, voire de la force. En outre, dans les cas de conflits tels que des querelles de café ou de voisinage, des dissensions familiales, etc., les policiers sont assez souvent (peut-être même trop souvent) enclins à intervenir sur une base unilatérale, en fonction des informations d'une seule des deux parties.

Le Comité permanent P a notamment pour mission légale de veiller à la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens lors de l'exercice de la fonction de police. Or, tout recours excessif à la force est de nature à porter directement atteinte à ces droits. Le Comité doit en outre veiller à l'efficacité et à la coordination des services de police. Le recours à la contrainte et à la force – respectivement en tant que mesure policière ou moyen ultime – dans l'exécution des missions, ordres et instructions, doit se faire de manière structurée et réfléchie et faire l'objet d'un suivi permanent. C'est pourquoi le Comité permanent P effectue son enquête sur l'usage de la contrainte et de la force sur tous les plans du contrôle. Il s'efforce, en fonction de différentes méthodes, de fournir des réponses aux questions suivantes : (1) dans quelles circonstances peut-on parler de recours (dé)mesuré à la contrainte et à la force (principes de légalité, de subsidiarité, de proportionnalité et de nécessité) ? (2) dans quelle mesure les policiers sur le terrain recourent-ils consciemment à la contrainte ou à la force et se rendent-il compte du caractère non fondé et excessif de ces mesures ? (3) existe-t-il, en interne et en externe, des problèmes de communication, de direction ou de coordination dans ce domaine ?

Notre enquête globale se subdivise en différentes composantes ou étapes :

(1) la première vise à étudier les recours excessifs à la force afin de dégager d'éventuels domaines à problème dans le cadre de l'utilisation de la contrainte et de la force et constitue la base du développement futur de l'enquête. On a, dans un premier temps, analysé 45 dossiers relatifs à l'exécution de la fonction de police au sein de la fonctionnalité intervention, lesquels contenaient les données de plusieurs cas de recours supposés excessifs à la force. L'analyse de ces dossiers a ensuite donné lieu au développement de différentes méthodes et à la détermination de plusieurs hypothèses visant à orienter l'enquête. Le cadre de référence utilisé pour l'analyse des données par dossier peut également servir à l'analyse de données similaires relatives au fonctionnement policier dans le cadre d'autres fonctionnalités ;

(2) la deuxième s'intéresse aux circonstances dans lesquelles la contrainte et la force sont concrètement appliquées et aux difficultés qui se présentent dans le travail quotidien. Ces difficultés sont, d'une certaine manière, comparables à celles qui sont sous-jacentes aux recours excessifs à la force. À cet égard, on a opté pour une observation directe et structurée pour se faire une idée, de manière régulière et systématique, de ce que représente concrètement le fonctionnement policier. Il s'agit ici d'une vision globale du travail policier actuel, qui s'appuie sur les principes inhérents à la vision du *community policing* [89]. On a également analysé les aspects de coordination, de direction et de communication dans le cadre de l'application de mesures de contrainte et d'actes de violence ;

(3) la troisième s'est concentrée sur l'étude et le suivi des recours aux moyens de contrainte et, plus particulièrement, sur les cas signalés d'incidents avec peppersprays et armes à feu [90]. D'une part, on a effectué le suivi de l'utilisation de ceux-ci dans la pratique policière et d'autre part, on a étudié la question sur la base des fiches de communication et des procès-verbaux de constat d'incident. On a également analysé les données d'enquêtes existantes relatives à l'utilisation d'armes à feu. Ce troisième volet vise essentiellement l'analyse des circonstances et des situations menaçantes qui peuvent donner lieu à l'utilisation de sprays ou d'armes à feu au cours de l'exécution des missions ou des tâches policières ;

(4) la quatrième consiste à examiner les formations théoriques et pratiques formelles dispensées aux policiers en matière de gestion de la violence et/ou des risques. Ces informations sont complétées par des interviews de jeunes diplômés de chaque école de police à l'issue de leur première année de service pratique, afin d'obtenir une bonne intelligence des aspects utiles et moins utiles pour la pratique policière et des divergences entre théorie et pratique qui peuvent être à l'origine de certains problèmes concrets.

## 13.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Notre enquête étant toujours en cours, nous ne pouvons encore tirer de conclusions significatives ou pertinentes que pour la première partie de celle-ci et nous nous contentons, pour le reste, de livrer un certain nombre de considérations ou d'orientations (possibles) d'ordre général.

### Partie 1

Il est apparu, à l'examen des 45 premiers dossiers de possibles recours excessifs à la violence, qu'il existe un certain nombre de points communs, de facteurs convergents aux travers de toutes les interventions, indépendamment des situations en jeu : (1) les interventions rentrent principalement dans le cadre du maintien de l'ordre et, plus particulièrement, dans celui des « désordres » pour lesquels plus d'une personne s'est déjà retrouvée arrêtée administrativement pour trouble de l'ordre public ou ivresse sur la voie publique, doublé(e) de rébellion ou outrages ; (2) les interventions se font la plupart du temps dans des espaces ouverts, la soirée ou la nuit, et avec peu de témoins aux alentours ; (3) l'intervention fait généralement suite à un appel radio pour des motifs qui n'apparaissent pas toujours suffisamment clairement mais dont on peut dire, dans quelques cas, qu'ils pouvaient constituer un risque pour les policiers ; (4) les constatations ne permettent pas non plus de définir l'heure ni l'endroit du recours à la force, celui-ci étant d'ailleurs nié dans presque tous les cas. La durée de l'application des mesures de contrainte, généralement implémentées de manière autonome, ne sont pas consignées par écrit. C'est généralement aussi le cas de l'échange d'informations qui doit avoir lieu avec la direction dans ce domaine ; (5) la durée totale de l'interaction entre le policier et le citoyen, comprenant l'intervention sur le terrain qui débouche quasi directement sur les mesures de contraintes avec recours à la force immédiat ou postposé, est relativement brève, contrairement au délai global qui s'écoule entre cette intervention et l'audition qui précède la libération de l'intéressé ; (6) la violence décrite ne s'avère par la suite ni légale, ni raisonnable vu la nature de l'intervention et les raisons qui y ont donné lieu, sans parler du manque de cohérence par rapport à la nature des mesures de contrainte, prises au niveau de la police administrative ; (7) enfin, certaines formes contestables de violences se manifestent : le fait de saisir une personne à la gorge pour la déplacer, le cas de celle qui « trébuche » en embarquant dans le véhicule de police et encore dans le couloir ou les escaliers qui mènent au complexe cellulaire, ou celui du détenu qui « s'automutile ». Les citoyens semblent avoir la fâcheuse habitude, lorsqu'ils sont détenus, de se jeter tête la première



contre les murs ou la porte de leur cellule ! L'usage abusif de la force résulte habituellement d'une escalade dans les interactions entre policiers et citoyens plutôt que du motif même de l'intervention. On peut dès lors supposer *in casu* que la loi n'a pas encadré les actions policières dès le début de l'intervention mais a davantage servi à couvrir les actes commis par la suite.

## Partie 2

Les observations sont réparties en fonction de la nature des différents contextes du fonctionnement policier et ont porté sur des actions de grande et de petite envergure pour toutes les fonctionnalités de police. Elles ont été planifiées et annoncées aux responsables concernés, qui nous ont, le plus souvent, prêté leur entière collaboration.

Une **première catégorie** porte sur la gestion des grands événements socioculturels et sportifs. Ces mouvements de masse comportent un risque intrinsèque pour l'ordre, la tranquillité et la sécurité publiques et ne peuvent être gérés par la police seule. Celle-ci travaille donc main dans la main avec différents partenaires policiers et non policiers tels que les organisateurs, les services communaux, les pompiers et autres services de secours, les stewards urbains et les stewards de football, les organismes de sécurité privés, etc. Qui plus est, l'organisation policière implique également, le plus souvent, une coopération entre plusieurs services de police. Ce type d'événements peut généralement être planifié et préparé. Sont ici examinés les grands événements tels que les matchs de football de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> division, le Tour de France, le Grand Prix de Francorchamps ou encore des concerts rock, des grands festivals ou des baptêmes ou Saint-Nicolas d'étudiants.

Une **deuxième catégorie** concerne la gestion de grands mouvements sociaux, d'expression de pensée ou de protestation, allant du cortège aux piquets de grèves en passant par les manifestations. De tels événements présentent une grande diversité, tant par leur nature que par leur ampleur ou par les frustrations ou foyers de conflit dont ils s'accompagnent. L'intervention à l'occasion de la plupart des événements de ce type peut être planifiée et préparée.

Une **troisième catégorie** envisage la gestion des actions policières à grande échelle organisées à la demande des autorités. Il s'agit généralement d'actions dans le cadre de la police administrative ou judiciaire impliquant des mesures de contrainte telles que des contrôles, perquisitions, auditions, etc. L'observation de ces événements ponctuels est spécifique au présent dossier et s'effectue au su et avec la collaboration des autorités concernées.

La **quatrième catégorie** s'intéresse aux actions à grande et à petite échelle dans le cadre des plans de sécurité. Il s'agit essentiellement d'actions impliquant différents partenaires policiers ainsi que d'autres services à compétences de police, dont des fonctionnaires de certains ministères, de l'Administration des douanes et accises ou de l'Office des étrangers.

Enfin, la **cinquième catégorie** traite de la gestion des événements à petite échelle, des situations vécues au quotidien par le policier dans le cadre des fonctionnalités de la police locale, telles que celles d'intervention et de recherche. Dans ce dernier domaine, les observations peuvent difficilement être planifiées et réalisées comme telles. Il faudra donc probablement développer une autre méthode en concertation avec les autorités de police locale.

Ni la documentation disponible en matière de gestion des événements et des interventions policières, ni les rapports établis à la suite des observations n'ont encore pu être analysés en profondeur. Certaines indications ressortent toutefois de l'organisation des événements qui ont fait l'objet de notre suivi. Nous avons relevé un certain nombre de « bonnes pratiques », notamment en ce qui concerne la préparation de ces actions. Tous les niveaux concernés s'emploient à rassembler les informations nécessaires et à les traiter au préalable pour qu'elles puissent servir à la préparation de l'événement. Elles sont finalement traduites dans un document décrivant les aspects opérationnels – scénario ou ordre d'opération – et servent au briefing général des responsables concernés. D'autres aspects sont par contre un peu mis de côté : le niveau tactique et celui de l'exécution, l'élaboration de différents scénarios possibles, le déploiement et les possibles modifications, l'organisation de briefings pour tout le personnel impliqué et le rappel de l'attitude qui est attendue de la part des policiers à cette occasion.

Une question qui fait l'objet de toute notre attention concerne l'organisation de débriefings. Cette phase d'évaluation *a posteriori* doit servir au processus d'apprentissage. Nous n'avons assisté jusqu'à présent qu'à de « bons exemples » dans ce domaine, même si les débriefings sont le plus souvent uniquement tenus lorsque des problèmes se sont présentés et les rapports d'évaluation sont encore trop souvent rédigés dans le sens d'une justification de ce qui a été fait. Les points les plus faibles concernent surtout la coordination entre les partenaires policiers et non policiers dans le cadre des grands événements. Aucun briefing commun n'est organisé et on ne participe pas non plus à celui des partenaires qui, pourtant, prennent directement part à l'action. En cours d'opération aussi, les contacts ou concertations sont trop rares. Enfin, la mise en œuvre de la fonction de police se fait de manière très diverse dans ce type

d'opérations et est surtout fortement assujettie à l'appui supralocal ou fédéral demandé ou octroyé.

### Partie 3

En 2001-2003, le Comité permanent P a mené plusieurs enquêtes écrites quant à l'utilisation d'armes et de sprays. Les résultats ont généralement été décevants. En vertu de la directive en la matière, seules les utilisations d'armes à feu doivent être mentionnées. Aussi les services et corps de police sont-ils rares à avoir suivi la problématique de l'utilisation des armes en général. L'utilisation d'autres armes – principalement de sprays et de matraques – n'étant pas soumise à l'obligation générale de communication et n'étant pour ainsi dire jamais mentionnée dans les procès-verbaux, on ne compte plus les lacunes dans ce domaine. Sachant que la plupart des fonctionnaires de police sont équipés de cette arme, qu'ils l'utilisent régulièrement, que les peppersprays ne servent pas uniquement dans un but défensif et que le recours excessif à la force est une réalité, il s'agit d'un manquement en matière de contrôle interne *sensu lato* car il est impossible de suivre la problématique et, le cas échéant, de rectifier les déviances [91]. Le Comité permanent P a reçu de nombreuses réponses expliquant que la communication de l'utilisation du spray ne fait pas l'objet d'une procédure obligatoire mais qu'en principe, elle est reprise dans les constats du procès-verbal. Certes mais quel est l'intérêt, au-delà du strictement pénal, pour le ministère public ? Sait-il vraiment ce qu'est la profession de policier en dehors d'une démarche probatoire classique voire, le cas échéant, spéciale ou particulière ?

En d'autres termes, dans la majorité des zones et des services de police, l'utilisation de l'arme est une question qui est trop souvent laissée à l'appréciation autonome du fonctionnaire de police sur le terrain, qui ne bénéficie donc ni d'un encadrement ni d'un appui. Ceci tend à démontrer que la théorie – les programmes scolaires – ne « résiste » pas au test pratique. Il est même dangereux pour un aspirant inspecteur stagiaire d'être confronté à des situations de recours à la force justement parce qu'il ne se fait pas, ni nécessairement, ni toujours, à la lumière des prescriptions légales en la matière. Parmi le nombre relativement peu élevé de zones et de services qui ont finalement répondu à notre enquête dans un sens plus large, c'est-à-dire en englobant l'utilisation du spray au sein de leur service, certains nous ont également transmis leurs instructions spécifiques et leurs programmes de formation. Cette manière d'agir peut assurément contribuer au développement d'un futur système uniforme de suivi. Les données collectées par le passé en matière d'incidents de tir n'ont pas toujours ni suffisamment été analysées en détail en interne et, en ce qui nous concerne, il n'est donc pas encore possible d'en tirer des leçons.

### Partie 4

On rassemble actuellement les données relatives aux programmes de formation organisés dans le cadre de la gestion de la violence et de la gestion de situations de crise ou à risques. On n'a pas encore demandé quelle était l'offre complète et aucune interview n'a été réalisée. Il est dès lors prématuré de tirer des conclusions.

## **13.3. PERSPECTIVES**

L'enquête globale relative à l'usage de la contrainte et de la force a été préparée en 2003 et progressivement mise en route. La première « sous-enquête » a été développée dans une première phase afin de pouvoir continuer le reste. Une sélection de dossiers sera opérée chaque année de manière à assurer un suivi constant de cette première partie et à dégager les évolutions et tendances de la problématique. Les observations, qui font l'objet de la deuxième partie, sont prévues pour 2004-2005 et s'étendront sur une période de 8 mois. Le processus d'analyse se déroule partie par partie, afin de générer au final une image globale des contextes de l'intervention et de la mise en œuvre du fonctionnement policier actuel. À cet égard, il pourra s'avérer utile d'interroger encore certains personnages clés.

## **13.4. RECOMMANDATIONS**

L'analyse de la problématique de l'utilisation des armes doit être affinée, le but étant d'arriver à une meilleure intelligence de cette utilisation et des circonstances qui y donnent lieu. À l'instar d'autres pays, il serait intéressant, pour les besoins du suivi et des rectifications dans le prolongement de celui-ci, de mettre au point une fiche de communication qu'il faudrait remplir pour l'utilisation de n'importe quelle arme et même pour les recours à la force [92]. L'autorité devrait en outre rendre obligatoire la transmission de ce document au Comité permanent P. Nous précisons enfin que nous n'avons pas encore effectué le suivi des programmes de formation, ni étudié leurs divergences et leur utilité par rapport à la pratique. Le groupe de travail créé au sein de la police fédérale à la suite de la réforme des services de police œuvre toujours à l'uniformisation de ces programmes de formation et nous en suivons les développements.

## **14. FORMATIONS ALTERNATIVES EN MATIÈRE D'USAGE DE LA FORCE [93]**

### **14.1. CADRE GÉNÉRAL**

Depuis 1998, le Comité permanent P reçoit divers signaux quant à l'existence de formations théoriques et pratiques en matière de techniques et tactiques d'intervention policières, d'utilisation d'armes (à feu) ou de maîtrise de la violence qui, *a priori*, dépassent les besoins d'un fonctionnaire de police assurant un service de police de proximité. Que ce soit en pratique ou par leur philosophie sous-jacente, ces formations sont en décalage par rapport à la culture de gestion de la violence communément acceptée et concrétisée, entre autres, par la loi sur la fonction de police.

Le Service d'enquêtes du Comité permanent P a, en conséquence, répertorié ces formations, suivi de près un entraînement spécifique, visité une société d'armement, entendu plusieurs formateurs et participants, consulté les centres de formation provinciaux ainsi que la cellule fédérale de gestion de la violence. Il a ensuite examiné le contenu et le cadre de ces formations à la lumière du modèle de gestion de la violence imposé par les autorités aux services de police et requis de leur part par la société.

### **14.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

Les initiateurs de ces cours sont généralement des sociétés ou personnes privées essentiellement, voire exclusivement, préoccupées par des intérêts commerciaux. Pour séduire une clientèle, elles utilisent un ensemble de procédures ou méthodes ciblées sur les techniques et tactiques d'intervention policières. Ainsi présentent-elles habilement toutes les potentialités que permettent leurs produits dans des situations de crise parfois spectaculaires, soit autant d'arguments qui plaisent au fonctionnaire de police individuel. Les formateurs au service de ces sociétés sont généralement des (ex-)membres de services de police étrangers, capables de trouver les mots justes pour vendre leur produit à des policiers belges. Ce n'est pas tant l'instrument lui-même – ni inutile ni illégal en soi – qui pose problème mais les formations pratiques qui sont en même temps dispensées. En effet, les participants se voient transmettre une culture policière étrangère, non seulement en contradiction avec le cadre légal belge mais aussi tellement axée sur les situations d'exception que les policiers risquent de recourir à ces techniques exceptionnelles durant leurs interventions « quotidiennes ».

Toujours dans ce même souci de toucher le public le plus large possible, les formations sont divisées en plusieurs niveaux. Les participants sont même encouragés à suivre un module particulier leur permettant de devenir à leur tour formateurs et ainsi également de dispenser leur savoir à leurs collègues policiers, avec le soutien des sociétés privées et, parfois même, moyennant rétribution indirecte. Il en résulte un circuit de formation alternatif qui échappe à tout contrôle, que ce soit sur le fond ou sur la forme. Dans neuf cas sur dix, les sociétés ou associations ont tenté de lancer cet effet boule de neige au départ des centres de formation agréés. Elles s'y efforçaient de « gagner à leur cause » les moniteurs de gestion de la violence et de maniement des armes. Nous avons vu comment des formations sont dispensées selon le principe « *train the trainer* » au niveau local, dans l'une ou l'autre salle de sport. Les responsables locaux ne se posent pratiquement pas voire pas du tout de questions à ce sujet, allant parfois même jusqu'à les promouvoir en mettant un soutien logistique à disposition ou en reconnaissant des heures de prestation aux participants. Les sociétés commerciales ont ainsi pu toucher un large public policier et, partant, transmettre aux fonctionnaires de police individuels une culture policière « étrangère », une attitude déterminée par rapport à la violence.

Le Comité permanent P a pu observer que cette culture transparaisait dans les comportements policiers sur le terrain, les commissaires-auditeurs ayant remarqué au cours de plusieurs enquêtes que certains fonctionnaires de police détenaient des armes non conformes aux prescriptions en matière d'armement des services de police et faisaient, par conséquent, l'objet d'une procédure judiciaire pour port d'arme illégal. Ils ont en outre relevé un cas unique d'utilisation d'arme « illégale ». À cet égard, il est difficile de déterminer si la violence appliquée et les moyens utilisés étaient en adéquation avec la situation ou les nécessités du moment. En outre, ces armes, qui ne sont pas encore agréées par les autorités, sont manifestement tolérées, voire officiellement acceptées, par la direction de plusieurs services de police.

### **14.3. PERSPECTIVES**

Les conclusions de la présente enquête ont été transmises par le Comité permanent P à sa Commission parlementaire d'accompagnement, aux ministres compétents ainsi qu'aux diverses autorités de police. Les autorités de police fédérale ont expliqué qu'elles prendraient les dispositions nécessaires pour que seules soient dispensées les formations en armement et en gestion de la violence qu'elles auront préalablement contrôlées et approuvées.

Le Comité permanent P a en outre souligné la responsabilité des divers chefs de la police, dont le rôle est de veiller, dans leur zone, au respect des dispositions légales en matière d'armement. Il est aussi particulièrement recommandé que les directions des centres de formation veillent à limiter l'indépendance de fait de certaines cellules s'occupant des formations en gestion de la violence. Elles devront, pour ce faire, examiner avec la plus grande rigueur si les formations ou cours de perfectionnement s'inscrivent dans le cadre légal en matière de violence et dans la vision qu'a la société du recours à la force par les services de police. Le Comité permanent P se propose de suivre les initiatives qui lui ont été annoncées ainsi que les différentes évolutions dans ce domaine, tout en continuant à adresser les signaux qui s'imposent aux instances compétentes.

Conscient de la nécessité pour la police de s'informer des nouveaux produits et techniques dans ce domaine, le Comité permanent P a souhaité mentionner dans son rapport un exemple de *good practice* de la part de la police fédérale. Celle-ci offre, en effet, la possibilité aux sociétés privées de présenter leurs produits et techniques à des membres de la cellule direction et/ou gestion de la violence qui, s'ils le jugent opportun et après vérification en fonction du cadre légal ou souhaité, les intégreront dans les formations de base ou avancées une fois les programmes en question agréés par les hautes autorités policières.

#### **14.4. RECOMMANDATIONS**

La proposition du ministre de l'Intérieur de ne permettre qu'aux écoles de police agréées de dispenser ces formations théoriques et pratiques préalablement soumises à son approbation, est de nature à garantir la culture policière propre à la Belgique en matière de gestion de la violence.

En ce qui concerne les cours organisés en dehors des centres de formation par des fonctionnaires de police individuels ou avec leur collaboration, le cadre statutaire et légal actuel offre les moyens nécessaires pour prendre les mesures *ad hoc*. Les responsables de la police à différents niveaux doivent se rendre compte que de telles pratiques ne sont pas souhaitables. On est en droit d'attendre de leur part qu'ils mettent tout en œuvre pour que leurs policiers évitent d'utiliser d'autres armes ou techniques que celles autorisées par la loi. Enfin, l'attrait de ces formations alternatives pour les fonctionnaires de police résulte également de ce qu'elles offriraient « autre chose » que les formations légalement prévues. Il importe donc de s'intéresser aussi à ces formations officielles, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

#### **15. SÉCURISATION DE L'ACCÈS AUX BANQUES DE DONNÉES [94]**

Dans le prolongement des constatations effectuées dans certains dossiers judiciaires et non judiciaires, confirmées par des signaux de la part de la Commission de la protection de la vie privée, le Comité permanent P a entrepris d'initiative une enquête relative à la manière dont l'accès des policiers aux diverses banques de données était sécurisé. Des cas d'abus – parfois inconscients – d'informations confidentielles ont effectivement été observés, sans parler des données de ce type qui ont abouti dans les milieux criminels. En ce qui concerne la réglementation, on citera l'article 44/2 de la loi sur la fonction de police, disposant que « *la collecte, le traitement et la transmission des informations et des données visées à l'article 44/1, alinéa 1<sup>er</sup>, se font conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ». Par traitement, il convient d'entendre également les requêtes de données personnelles qui doivent se faire de manière loyale et licite et uniquement dans un nombre bien délimité de cas [95]. Le responsable du traitement et le sous-traitant doivent prendre les mesures de sécurité techniques et d'organisation destinées à prévenir tout traitement non autorisé des données à caractère confidentiel [96]. L'enquête a d'abord été effectuée dans des services de police locale au moyen d'un questionnaire visant à mieux cerner la manière dont la gestion des accès et la sécurisation des banques de données étaient assurées. Ce questionnaire a, par la suite, aussi été appliqué à quelques unités opérationnelles de la police fédérale.

Les résultats de l'enquête ont mis en lumière la relative similitude d'approche entre le fédéral et les zones de police locale. Quoi de plus logique quand on sait qu'outre les systèmes informatiques spécifiques, les requêtes se font généralement via les mêmes applications ou émulations ?

En pratique, la sécurisation des banques de données est centralisée au niveau des services informatiques de la police fédérale. Ceux-ci sont en mesure de garantir une sécurisation équivalente à tous les échelons en liant l'accès à une banque de données à un profil d'utilisateur, un nom d'utilisateur individuel et un mot de passe personnel. Ils ont, en outre, développé des procédures visant à optimiser la sécurisation et, partant, à réduire les risques d'abus.

Ces contraintes techniques devraient permettre à coup sûr d'identifier les auteurs d'abus, toutes les requêtes des banques de données étant enregistrées au niveau de la police fédérale.

Si ces aspects techniques réussissent à prévenir un grand nombre d'abus, certains signes laissent à penser que tout ne se déroule pas toujours de manière optimale lorsqu'on en vient aux procédures, ce qui, dans

l'état actuel des choses, vient ébranler la fiabilité du système.

Nous avons ainsi appris que certains services ne veillaient pas ou, du moins, pas de manière structurée, à la modification régulière des mots de passe individuels.

En cas de remaniement dans le cadre d'un changement de fonction, de la mobilité ou d'une mesure d'ordre ou mesure disciplinaire, les initiatives visant à modifier le profil d'utilisateur conditionnant l'accès à telle ou telle donnée ne viennent que tardivement, rarement voire jamais dans certains services. Dans d'autres services, on reconnaît qu'un nom d'utilisateur et un mot de passe servent à l'ensemble du service, ce qui compliquerait singulièrement, voire rendrait carrément impossible, une éventuelle recherche de l'identité d'un utilisateur.

Par ailleurs, tous les utilisateurs ne se montreraient pas aussi disciplinés en ce sens qu'ils omettraient de fermer leurs applications en quittant leur poste. Or, tous les postes de travail ne sont pas pourvus d'un système condamnant l'accès à un autre utilisateur après un certain temps.

Quant aux membres des services centralisés qui effectuent des requêtes pour le compte d'autres collègues sur le terrain, ils n'ont pas toujours le réflexe de noter, dans l'application même ou dans un registre prévu à cet effet, qui leur demande quelle requête et à quelle fin. Il existe déjà diverses applications prévoyant un champ dans lequel l'utilisateur doit inscrire la motivation ou la référence de la requête. C'est le cas du Registre national, du portail DIV (Service d'immatriculation des véhicules) et du portail SIDIS (Système informatique de détention) mais ce champ n'est pas obligatoire, en ce sens que l'on peut effectuer une requête sans pour autant le remplir. Cette possibilité n'est, en outre, pas prévue dans les autres applications (consultation de données relatives aux personnes, aux faits, etc.).

Il est également important de souligner que les utilisateurs n'ont pas toujours conscience du caractère confidentiel ou précaire des données auxquelles ils ont accès. Ils se demandent rarement au préalable s'il est bien nécessaire ou opportun d'aller « fouiner » dans les données personnelles d'autrui. On ne fait pas toujours la distinction entre intérêts privés, curiosité mal placée et nécessité professionnelle. Le collègue, de son côté, ne se montre pas suffisamment circonspect et ne se pose pas les bonnes questions telles que : « *pourquoi mon collègue a-t-il besoin de cette information ?* », « *vu son grade et sa fonction, n'a-t-il pas accès à cette information ?* » ou plus simplement « *pourquoi ne consulte-t-il pas lui-même la base de données en utilisant ses login et mot de passe ?* ».

Pour ce qui est des contrôles préventifs d'ordre général, il est bon de rappeler que la Direction de la banque de données nationale (DSB) peut vérifier l'identité des personnes ayant consulté des données particulières (contrôle du login) pendant un an à dater de la date de consultation. Il est par contre souvent impossible, comme les enquêtes du Comité permanent P l'ont démontré, de se prononcer sur le caractère fondé ou non de la demande en raison des manquements susmentionnés, à savoir le laxisme dans l'application des procédures pour le nom d'utilisateur et le mot de passe et dans le remplissage du champ « référence » ou « motivation ».

Indépendamment de l'obligation selon laquelle tout fonctionnaire (de police) habilité à consulter les banques de données ne peut le faire que pour les besoins de ses missions, la législation impose à la hiérarchie de prévoir les mesures de sécurisation et de contrôle *ad hoc* pour éviter tout abus en la matière. Sur la base de ces constatations, le Comité permanent P estime que le respect de la réglementation relative à la protection de la vie privée passe par un impératif : les responsables hiérarchiques à tous les niveaux doivent inlassablement rappeler à leurs collaborateurs, pour qu'ils soient pénétrés de ce principe, le caractère sensible des données mises à leur disposition et l'interdiction absolue de faire usage des moyens qui leur sont conférés à des fins autres que professionnelles. Il faudra également veiller à ce que les procédures prescrites par les services fédéraux soient scrupuleusement respectées tandis que des procédures internes complémentaires pourraient contribuer à éviter que certaines personnes ne se servent abusivement du profil d'utilisateur d'un autre collègue.

Le Comité permanent P est en outre d'avis que la DSB ne soit pas seule à assurer les contrôles préventifs. Les chefs de corps et de service doivent également porter leurs responsabilités en instaurant aussi ce type de contrôle. On peut renvoyer, à cet égard, à la possibilité qu'ils ont de s'informer de l'identité liée à un login auprès de la DSB.

Le Comité permanent P est conscient du fait que mentionner le motif de la consultation est moins évident qu'il n'y paraît. En effet, on peut difficilement être précis en la matière vu la diversité des motifs qui peuvent justifier une consultation. Le Comité estime pourtant que le simple fait d'indiquer une intervention, un numéro de dossier ou une autre référence sommaire mais contrôlable *a posteriori* constituerait déjà un grand pas en avant permettant d'éviter d'éventuels abus et de faciliter les contrôles. Il préconise dès lors d'en faire une condition *sine qua non* à la consultation des données du Registre national ainsi que des portails DIV et SIDIS. Quant aux autres applications (données relatives aux personnes, aux faits, etc.), le Comité permanent P ne s'estime pas en mesure de se prononcer vu le

nombre de consultations, quelque 600 000 par an, qui se font sans que les autorités ou services compétents n'en examinent la pertinence à la lumière de facteurs tels que la protection de la vie privée, les éventuels abus, les potentialités techniques et pratiques et la charge de travail occasionnée. Le Comité permanent P estime que les recommandations susmentionnées devraient être prises en compte dans la Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative et, plus particulièrement, dans son point 4.1.d) – Les directives relatives à la protection de la vie privée. Il importe aussi de diffuser ces dernières dans les meilleurs délais. En ce qui concerne l'enquête proprement dite, des enquêtes de suivi ne sont pas directement prévues, bien qu'il soit utile de diffuser les résultats actuels et de s'enquérir des éventuels futurs projets des services ou autorités en vue d'optimiser le niveau de sécurisation. Il s'impose également de transmettre le présent rapport à la Commission de la protection de la vie privée et à l'Organe de contrôle du traitement des informations policière, avant de leur demander un avis sur la question.

## **16. FONCTION D'ACCUEIL [97]**

En prenant connaissance du rapport 2002 de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale en août 2003, le Comité permanent de contrôle des services de police a appris que cette dernière avait mené une enquête de contrôle sur ce thème et envisageait de la poursuivre en 2003-2004, voire au-delà. Un échange de vues a eu lieu à ce propos et le Comité permanent P a décidé de suspendre sa propre enquête de contrôle sur le même thème, tout en communiquant à l'inspecteur général que certains contrôles planifiés en certains endroits seraient effectués en 2003 et que, par ailleurs, dans le cadre d'enquêtes tantôt plus larges, tantôt plus spécifiques, la question de la fonction d'accueil pourrait à certaines occasions être envisagée selon la feuille de route et la méthodologie initialement prévue par le Comité permanent P, sans que l'enquête ne soit *a priori* destinée à devenir une enquête thématique ou d'une certaine envergure. Par la même occasion, les modalités d'échange d'informations entre le Comité permanent P, son Service d'enquêtes et l'inspection générale à propos d'enquêtes en cours ont été affinées et précisées dans le souci, commun aux deux institutions, d'éviter les doubles emplois.

## **17. MAINTIEN DE L'ORDRE**

### **17.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le Comité permanent P accorde une attention toute particulière à l'intervention des services de police à l'occasion d'événements (potentiellement) susceptibles de perturber l'ordre public. De tels événements sont, en effet, l'occasion d'analyser la problématique de la préservation des droits fondamentaux et celle de l'action policière, tant sur le plan individuel qu'au niveau des concepts tactiques. L'aspect coordination entre les services et autorités de police vient souvent s'y ajouter.

Le suivi de ces événements se fait sur deux tableaux : (1) de manière proactive par des membres du Service d'enquêtes, qui prennent part au service d'ordre en qualité d'observateurs. Cela signifie concrètement qu'ils assistent aux briefings, sont postés sur l'itinéraire de la manifestation et au poste de commandement et contrôlent les personnes arrêtées ; (2) de manière réactive, par l'ouverture d'une enquête à la suite d'une plainte ou à l'initiative du Comité ou de son Service d'enquêtes. Les dossiers judiciaires sont également le terreau de certains éléments qui rentrent dans le cadre de la mission de contrôle du Comité permanent P.

### **17.2. ACTION PROACTIVE**

Il a été constaté, à l'occasion de la manifestation au centre d'accueil 127bis qui a eu lieu le 23 février 2003 à Steenokkerzeel, que la préparation et l'encadrement de l'événement s'étaient effectués de manière très professionnelle et que la coordination entre les différents services s'était bien déroulée.

Quant à la manifestation du 12 mars 2003 relative à la fermeture de Cockerill à Liège, un ordre d'opération concret et clair avait été établi et le déploiement des forces est resté discret.

Durant le briefing précédant la manifestation contre la guerre en Irak (Bruxelles, le 15 mars 2003), l'accent a été mis sur le côté pacifique que l'on attend de cette manifestation et le déploiement de forces s'est fait hors de vue. Des directives claires avaient été données pour les interventions ciblées sur les incidents.

Le maintien de l'ordre pour le sommet européen GREC-EUR qui a eu lieu les 20 et 21 mars 2003 à Bruxelles, a été organisé dans l'esprit du concept d'*hospitality* et dans le souci permanent de ne pas

perturber la vie quotidienne des riverains, en particulier des personnes habitant ou travaillant dans le périmètre de sécurité.

Le Comité permanent P a également suivi les manifestations contre la guerre en Irak les 21, 22 et 23 mars 2003. On a constaté le 21 mars 2003 qu'en dépit des jets de pierres, bouteilles et peinture de la part des manifestants, les policiers ont conservé leur calme. Les quelques interventions avec le canon à eau se sont déroulées de manière légale, légitime et proportionnelle. Les manifestants ont pu occuper les abords de l'ambassade américaine et exercer librement leur droit au rassemblement et à la liberté d'expression.

Il est quand même à remarquer qu'un petit chantier se trouvait dans les environs immédiats et permettait de « fournir » les manifestants en projectiles divers. La situation a néanmoins été rectifiée le jour suivant. Aucun incident n'a été observé le 22 mars 2003. Des interventions ont par contre eu lieu le 23 mars 2003 (arrestations et refoulements) mais elles s'avéraient nécessaires et ont été menées de manière proportionnelle et professionnelle.

En marge de la manifestation du front commun syndical du 21 mars 2003 (Bruxelles), la police a dû intervenir contre des jeunes qui n'avaient rien à voir avec l'événement. En l'espèce également, le recours à la contrainte était adéquat et professionnel.

Le Comité permanent P était également présent aux manifestations du 20 mars 2003 à Anvers. Outre quelques manifestations spontanées dans le courant de la journée, deux autres avaient été annoncées respectivement pour 17 et 19 heures. Les informations à disposition n'étaient pas très précises. Lors de la première manifestation, les participants ont presque tout de suite dévié de l'itinéraire prévu et ont commencé à saccager des biens privés et publics. Les auteurs ont été isolés et arrêtés de manière professionnelle. La seconde manifestation a fait l'objet d'un encadrement par la brigade cycliste, restée imperturbable devant les provocations.

Dans l'ensemble, les forces de l'ordre étaient déployées discrètement et les interventions n'ont eu lieu qu'en cas d'incident.

Le Comité permanent P a suivi la manifestation « Get in shape » du 25 octobre 2003, avant d'en faire rapport au ministre de l'Intérieur et à sa Commission parlementaire d'accompagnement.

Un dispositif policier a été mis en place à la suite d'un appel à la manifestation spontanée et un service d'ordre a été mis en place le 22 novembre 2003 à Anvers. La police a improvisé un itinéraire possible mais, vu le manque d'organisation des manifestants, il n'a pas été suivi. Cela reste cependant une bonne initiative. Plusieurs personnes ont été arrêtées lors de cette manifestation mais dans le respect des règles et principes de rigueur. Une plainte judiciaire est toujours en examen.

Des membres du Service d'enquêtes ont assisté à une manifestation de la Ligue arabe européenne (AEL) le 23 novembre 2003 à Anvers. Un ordre d'opération clair avait été établi, comprenant une rubrique spéciale sur l'attitude du personnel, le recours à la force et le comportement à adopter résumé en dix préceptes. Le personnel de la Direction de la réserve générale (DAR) en avait clairement été informé. On avait également veillé à un déploiement de forces discret et à un dialogue en temps réel avec les organisateurs en prévoyant la présence sur le terrain d'un officier de la cellule diversité.

Lors des incidents qui ont eu lieu à la manifestation des dockers le 7 mars 2003 à Bruxelles, nous avons pu observer que la réaction des forces de l'ordre était adéquate et proportionnée à la violence des manifestants. Les divers chantiers de construction sur le parcours de la manifestation et à hauteur des « points chauds » ont malheureusement fourni des projectiles en tout genre aux manifestants. Cela étant, certains d'entre eux n'ont pas hésité à « extraire » des pavés du trottoir pour s'en servir, ce qui tend à démontrer qu'ils n'avaient finalement pas besoin de ces chantiers pour trouver des projectiles. Il est également à remarquer que tous les policiers n'étaient pas équipés de la même manière lors de l'utilisation de gaz lacrymogènes et durant les confrontations parfois très rudes.

### **17.3. ACTION RÉACTIVE**

Le Comité permanent P a mené une enquête dans le prolongement du *trainstopping* du 1<sup>er</sup> mars 2003 à Melsele. Il ressort de l'analyse des documents et entretiens avec les responsables policiers que : (1) les niveaux fédéral et local ont coopéré dans une bonne entente ; (2) la préparation de l'événement s'est faite correctement et en partenariat avec les autorités administratives et judiciaires ; (3) les principes de gestion négociée ont été appliqués ; (4) le concept du maintien de l'ordre était celui d'un usage strictement nécessaire de la contrainte et de la force et du respect de l'individu.

Est par contre à signaler l'absence de rapport pour la réunion de coordination, pourtant prévu dans la circulaire ministérielle du 10 décembre 1987. Dans le même contexte, le Comité permanent P a également reçu une plainte individuelle d'une personne arrêtée à cette occasion. L'enquête a démontré que l'arrestation était conforme à la directive contraignante du 22 février 2003 « Crise irakienne – mesures de protection en Belgique » du ministre de l'Intérieur.

À la demande du ministre de l'Intérieur, le Comité permanent P a mené une enquête relative aux interventions des services de police devant l'ambassade américaine à la suite de la guerre en Irak. Le but était notamment de vérifier dans quelle mesure le droit au rassemblement et à la liberté d'expression avait été respecté lors de ces manifestations.

Le Service d'enquêtes a, dans le même temps, mené diverses informations et instructions. Trois enquêtes pour faits de violence dans le cadre de matches de football ont donné lieu à des classements sans suite. Cinq enquêtes (une pour des événements liés à une manifestation et quatre, à l'occasion de matches de football) sont toujours en cours.

#### **17.4. CONCLUSIONS**

S'il faut préciser que le suivi de ces événements ne permet pas de se faire une idée exhaustive de la situation et que la présence de commissaires-auditeurs sur le terrain ne signifie pas pour autant qu'ils ont pu assister à tous les incidents, il est néanmoins permis de conclure que, globalement parlant, la qualité de la préparation et des ordres écrits était bonne voire très bonne. Il est aussi clairement apparu que les principes de gestion négociée de l'espace public sont en progression.

Les efforts de la police fédérale et, plus concrètement, de l'École des officiers (DPEO), qui dispense les formations nécessaires en la matière, ne seraient pas étrangers à cette évolution.

#### **18. MAINTIEN DE L'ORDRE À L'OCCASION D'ÉVÉNEMENTS SPORTIFS (FOOTBALL) [98]**

Le Comité permanent de contrôle des services de police a répondu à la demande du ministre de l'Intérieur en initiant une enquête de contrôle relative au maintien de l'ordre public [99] dans le cadre des championnats de football.

La politique de verbalisation a été évoquée par le ministre pour deux raisons : (1) *la diminution du nombre de procès-verbaux à charge de hooligans* et (2) *l'existence d'une politique au sein de certains corps de police locale qui, sciemment, interviennent moins souvent voire plus du tout contre les (noyaux durs de) supporters de leur territoire*. Le ministre dénonce également *certaines interventions, caractérisées par un déploiement de force ostentatoire*.

Les domaines suivants ont été étudiés en marge de la présente enquête, qui sera poursuivie et fera l'objet d'un rapport global en matière d'encadrement et de gestion des événements, notamment dans le prolongement des rapports du Comité permanent de contrôle des services de police : (1) la politique de verbalisation ; (2) l'affectation des moyens humains et matériels ; (3) les interventions individuelles et encadrées et, à titre complémentaire, (4) le travail des spotters.

La méthodologie de l'enquête a impliqué : (1) l'annonce de l'enquête aux chefs de corps directement concernés et au directeur de la Réserve générale de la police fédérale ; (2) l'élaboration de check-lists *ad hoc* ; (3) des observations sur le terrain ; (4) un entretien avec le chef de corps ou l'officier responsable du maintien de l'ordre ainsi qu'avec un ou plusieurs spotters des zones visitées ; (5) des contacts avec les deux cellules football du niveau fédéral, à savoir la cellule football du Service public fédéral Intérieur et la cellule Sécurité intégrale football de la police fédérale ; (6) l'analyse des données chiffrées relatives au nombre de procès-verbaux rédigés.

Il est rapidement apparu, dans le cadre de l'enquête sur la politique de verbalisation, que le concept de « supporter à risques » est perçu de diverses manières. L'absence de lignes directrices spécifiques dans la MFO-3 [100] et dans les directives complémentaires ne se répercute pas uniquement sur la politique de verbalisation mais aussi sur l'affectation des moyens. Le groupe de travail « article 44 » [101] développe actuellement des directives spécifiques relatives à la gestion de l'information dans le cadre de la violence liée au football. Sur la base de ces directives, qui seront incessamment diffusées, il sera également possible de répertorier clairement les supporters à risques en catégories. En ce qui concerne la politique de verbalisation, le caractère obsolète des appareils d'enregistrement et/ou l'absence de caméras sont pointés par certains comme des facteurs négatifs. L'enquête a en outre révélé que la loi football est très peu connue des policiers affectés à l'encadrement et à la gestion des matches de football.

L'analyse des données chiffrées [102] a démontré que le nombre de procès-verbaux administratifs et judiciaires est en augmentation. Aucune conclusion ne peut être tirée vu l'absence de données



contextuelles dans l'état actuel des choses. Le Comité permanent P est d'avis que l'absence de critères univoques permettant de classer les supporteurs en « supporteurs à risques » et le manque de données chiffrées fiables ne permettent pas de déterminer si l'on verbalise plus ou moins les « supporteurs à risques ».

Les principales constatations en matière d'infractions à la loi football sont : (1) le manque d'uniformité dans l'application de la législation en vigueur par les différentes zones de police ; (2) l'infrastructure déficiente dans certaines zones ; (3) les problèmes pratiques inhérents aux contrôles des interdictions de stade et (4) la minorité de stewards qui n'effectuent pas les fouilles de manière consciencieuse.

Il appert de l'enquête relative à l'affectation des moyens humains et matériels que : (1) toutes les zones de police ne mènent pas une politique d'optimisation de l'affectation des moyens ; (2) la gestion du risque n'est pas suffisamment basée sur les informations stratégiques et opérationnelles fournies par la cellule Sécurité intégrale football et (3) les zones de police n'ont pas recours aux moyens spéciaux avec la même fréquence.

Il importe de souligner également – nous y reviendrons d'ailleurs *infra* – qu'aucun comportement provoquant ou recours abusif à la force ou à des moyens de contrainte n'a été remarqué dans le chef des services de police au cours des observations sur le terrain [103]. En outre, certaines zones de police ne ménagent pas leurs efforts afin de transposer la philosophie de police de proximité dans l'encadrement et la gestion des championnats de football.

D'autres observations ont pu être effectuées concernant les interventions individuelles et encadrées : (1) l'absence de directives concrètes en matière d'usage de la force et de la contrainte ; (2) la diversité des comportements, tenues vestimentaires et équipements ; (3) le manque d'homogénéité dans le déploiement des réserves d'intervention (visibles ou non visibles) ; (4) la faible interaction entre les services de police et les supporteurs lors des prises de décisions (lorsqu'il faut retenir temporairement les supporteurs, définir un itinéraire spécifique, etc.) ; (5) le manque d'uniformité dans l'affectation de chiens policiers (visibles ou non, avec ou sans muselière).

Il est apparu clairement au cours de l'enquête de contrôle que les spotters fonctionnaient de manière isolée. Les constatations les plus flagrantes à cet égard sont : (1) la piètre mise en œuvre du cycle de l'information (surtout en ce qui concerne la direction des structures de recherche et le traitement des informations) ; (2) le manque d'encadrement des spotters par la direction du corps ; (3) le peu de cohérence des relations entre les spotters « visiteurs » et la direction du service d'ordre local ; (4) la diversité des conceptions de la fonction de spotter (temps consacré ou activités effectuées).

Les problématiques de l'« habillement et de l'équipement utilisés lors de l'encadrement et de la gestion des événements » ainsi que celle de l'« affectation de chiens » sont actuellement étudiées au sein de deux groupes de travail distincts.

Bien que le service de police intégré, structuré à deux niveaux se soit engagé – et bien engagé – sur la voie de l'amélioration dans ce domaine, les recommandations suivantes peuvent être formulées au terme de cette enquête : il importe (1) de mieux informer les policiers affectés à l'encadrement et la gestion des événements footballistiques ; (2) de veiller à la contextualisation des données chiffrées (quelles sont les mesures d'infrastructure existantes ? quels sont les accords passés avec les clubs de supporteurs ? quelle est l'évolution de la situation concernant les supporteurs à risques ? comment le phénomène évolue-t-il ? etc.) ; (3) de continuer à investir dans les réseaux de « spotters » sous l'impulsion de la cellule Sécurité intégrale football ; (4) de suivre des formations [104].

Cette enquête sera prolongée par une enquête de suivi dans les mois à venir et fera, si nécessaire, l'objet d'un rapport spécifique ou sera traitée dans notre prochain rapport annuel.

L'objectif est, dans une première phase, d'intégrer dans le dossier « usage de la force » [105] les résultats des observations effectuées en 2004. Nous vérifierons ensuite, dans une phase ultérieure [106], dans quelle mesure des progrès auront été réalisés dans les domaines que nous avons examinés.

## **19. CENTRAUX 101 – ASTRID [107]**

Le Comité permanent de contrôle des services de police a été chargé par le ministre de l'Intérieur d'ouvrir une enquête de contrôle relative au fonctionnement des centraux 101 en Belgique. Cette mission impliquait « l'exécution d'une enquête de contrôle relative au fonctionnement actuel des centraux 101 en vue de préparer et d'optimiser le fonctionnement des futurs centraux d'appels équipés du système A.S.T.R.I.D. ».

En plus d'avoir livré des résultats significatifs concernant les objectifs initiaux, l'enquête a également débouché sur un certain nombre de découvertes dans des domaines qui interagissent (in)directement avec

le fonctionnement des centraux 101. Elle a étudié l'évolution du fonctionnement des centraux 101 et a cherché des réponses aux questions les plus importantes liées au fonctionnement d'un central 101 : (1) la détermination du degré de priorité d'un appel ; (2) le mode d'attribution d'un appel à un corps ; (3) les modalités et normes concernant le personnel d'intervention disponible ; (4) la durée de traitement d'un appel ; (5) l'influence de la réforme des services de police sur le fonctionnement des centraux 101 ; (6) l'influence de la mise en œuvre du système Astrid sur le fonctionnement des centraux 101. Ces thèmes ont été soumis au cours d'entretiens semi-structurés : (1) aux responsables des centraux 101 d'Anvers, Bruxelles, Gand et Charleroi ; (2) à un commissaire divisionnaire de la police fédérale, Direction générale du soutien opérationnel, Direction de la Télématique (DGS/DST), chargé de l'implémentation du système Astrid ; (3) au responsable du centre de communication d'information et de communication (CIC) de Gand. En outre, on a procédé à l'analyse (1) des documents existants relatifs au fonctionnement et aux possibilités d'application d'Astrid ; (2) des considérations et questions de la Commission parlementaire d'accompagnement ; (3) des dossiers du Service d'enquêtes P relatifs aux incidents concernant les centraux 101 ; (4) des réponses des chefs de corps à la suite des résultats de l'enquête (*feed-back*). L'impact de l'implémentation d'Astrid sur le fonctionnement des centraux 101 est, de l'avis général des personnes interrogées, particulièrement important. Les fonctionnalités du concept vers lequel on tendait, à savoir un réseau radio numérique fonctionnant sur la technologie *trunking* et couvrant l'ensemble du territoire, sont les suivantes : (1) *all-round* : réseau national pour tous les services de secours et de sécurité ; (2) *semi-cellular* : réseau cellulaire constitué d'un ensemble de stations de base assurant chacune la couverture radio au sein d'une cellule et interreliées de manière à former un réseau virtuel unique ; (3) *trunked* : ensemble de canaux qui peuvent être mis à disposition de différents utilisateurs ; (4) *integrated dispatchings* : dispatchings intégrés prévus dans le réseau radio pour les services de police.

Le concept Astrid se compose donc (1) d'un système de radiocommunication constitué d'un ensemble de stations de base reliées à un système central renvoyant les messages vers le(s) bon(s) destinataire(s) et (2) de dispatchings intégrés. Le concept Astrid vise à remédier aux principales lacunes relevées dans les systèmes de communication existants, lesquelles portent principalement sur les domaines suivants : (1) capacité ; (2) rapidité ; (3) flexibilité ; (4) fiabilité ; (5) sécurité. Ces lacunes inhérentes aux moyens de communication radio classiques peuvent être précisées comme suit : (1) les possibilités de communication limitées à un canal radio unique excluent pour ainsi dire toute coopération et coordination des services de secours ; (2) l'utilisation de moyens de communication différents entrave la rapidité et l'efficacité des interventions ; (3) la communication directe entre les divers services de secours est limitée ; (4) la couverture radio est insuffisante sur l'ensemble du territoire ; (5) les possibilités d'écoute des conversations sont bien réelles. Seul un centre d'appel est actuellement en fonction. Par conséquent, il n'est possible d'établir qu'une évaluation provisoire de son fonctionnement.

L'enquête a clairement démontré que le mode d'organisation des services et équipes d'intervention dans les divers corps, les différentes priorités (jusqu'au niveau des corps), l'impulsion donnée à la mise en œuvre du système Astrid et la réforme des services de police sont autant de facteurs qui se répercutent sur le fonctionnement actuel et futur des centraux 101.

Le concept Astrid mis en application par la s.a. Astrid et les CIC provinciaux est indispensable pour assurer un service policier efficace et efficient à la population. Il continuera à se développer à l'avenir et poursuivra également son évolution en centres de dispatchings intégrant les autres services de secours et de sécurité mis à la disposition de la population pour tout type d'assistance d'urgence. Là où les moyens de communication classiques ne suffisent plus, le concept Astrid, lui, est en mesure de satisfaire aux exigences actuelles. Le processus d'implémentation d'Astrid a été ralenti par divers facteurs, liés notamment à la complexité de cette nouvelle technologie, à la problématique des permis de bâtir pour les antennes, à l'existence de nombreux partenaires et structures et au cadre du personnel. Il n'existe actuellement qu'un seul CIC opérationnel, en Flandre orientale (Gand).

La mise en place de CIC est synonyme de nouveaux changements dans le paysage policier. S'il existe une volonté de coopération de la part des différentes zones, elle est toutefois relativement limitée. Ce sont principalement les corps de police locale des grandes villes qui souhaitent rester les éléments moteurs de la radiocommunication et – selon leurs propres termes – veiller en permanence à la qualité du service en gérant eux-mêmes le dispatching. Il importe d'accélérer le mouvement de la mise en place des CIC si l'on veut pouvoir forcer le barrage des résistances qui se présentent à différents niveaux. Il faut, pour ce faire, que la composante locale prennent des options claires en la matière.

Il importe de souligner que les centraux 101 continuent à investir en moyens humains et matériels et leur

haut niveau de professionnalisme les aide à consolider leur position « concurrentielle ». La transition vers des CIC s'en trouve singulièrement compliquée et l'instauration d'une symbiose avec ceux-ci tourne véritablement au défi.

L'enquête relative à l'implémentation des centraux 101, récemment initiée, sera poursuivie dans le prolongement de l'enquête sur leur fonctionnement.

Les rapports de cette enquête de contrôle seront basés sur des questions et sur une méthodologie surtout conçue pour l'utilisateur d'Astrid.

## **20.      CONTRÔLE INTERNE SENSU STRICTO [108]**

### **20.1.    CADRE GÉNÉRAL**

Si le Comité permanent P a accordé une grande attention au contrôle interne au sens large (comme en témoigne le texte relatif à la fonctionnalité de contrôle interne consultable sur son site Internet **www.comitep.be**), il a également estimé devoir réserver un intérêt particulier au contrôle interne au sens strict, c'est-à-dire à la manière dont les services de contrôle interne examinent les plaintes et les dénonciations. Le Comité permanent P a donc chargé son Service d'enquêtes de diligenter une enquête thématique intitulée « contrôle marginal ».

Compte tenu de la récente modification de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1991 par la loi du 3 mai 2003, évoquée par ailleurs, permettant le transfert de la compétence de traitement des plaintes et dénonciations du Comité permanent P vers les services de contrôle interne de la police fédérale et des polices locales et même, en certaines circonstances, à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, il est évidemment primordial pour notre institution de disposer d'informations quant à la manière dont les services de contrôle interne et, le cas échéant, l'inspection générale s'acquittent de leurs missions. Il est important de souligner que certains corps de police ne disposent pas d'un service de contrôle interne, que d'autres viennent de réorganiser le service existant et que d'autres encore viennent d'en créer un. Les informations recueillies doivent permettre au Comité permanent P de renforcer les contrôles sur les services présentant des faiblesses ou manquements et de ne contrôler qu'occasionnellement les services performants.

S'il appartient au Comité permanent P de gérer lui-même les plaintes et dénonciations à caractère délicat ou dont l'objet rentre dans ses préoccupations permanentes, il lui faut néanmoins s'interroger sur l'attitude à adopter en présence d'un service de contrôle insuffisamment efficace. Devra-t-il inviter l'inspection générale à suppléer aux carences, tirer la sonnette d'alarme ou, dans une certaine mesure, se substituer au service de contrôle interne afin que les mesures opportunes soient prises ? S'il est toujours délicat et peu souhaitable d'être catégorique, il semble préférable de tirer la sonnette d'alarme. Les formations actuellement suivies en matière de management par les chefs de corps et leurs plus proches collaborateurs doivent permettre aux dirigeants de prendre les mesures correctrices en cas de manquement. S'il échoue, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et en cas d'absolue nécessité, le Comité permanent P pourra décider de diligenter lui-même l'enquête.

Soucieux de disposer d'informations fiables quant à la manière dont les services de contrôle interne [109] gèrent les plaintes et les dénonciations, les premiers contrôles qualifiés de contrôles marginaux ont, dans un premier temps, été effectués au sein de 17 polices locales. Pour remplir cette mission, le Service d'enquêtes s'est servi du document élaboré, approuvé et publié par le Comité permanent P dans le cadre de son rapport d'activités 2001 [110].

Le Comité permanent P avait estimé et estime d'ailleurs toujours que le traitement des plaintes et dénonciations doit répondre à certaines conditions de fond et de forme pour qu'elles puissent être gérées de manière satisfaisante.

Sur le plan formel, le Comité permanent P juge qu'il est nécessaire : (1) d'enregistrer les plaintes et dénonciations ; (2) d'en accuser réception ; (3) de veiller à ce que le policier faisant l'objet d'une plainte ou d'une dénonciation rencontre le(s) grief(s) formulé(s) à son encontre et, pour ce faire, de recourir, dans certaines circonstances, à des auditions du policier plutôt que de le laisser consigner lui-même par écrit sa version des événements ; (4) d'informer le plaignant de la suite réservée à sa plainte.

Quant au fond, le Comité permanent P estime indispensable que : (1) les faits soient examinés ; (2) le respect des prescriptions légales et déontologiques soit contrôlé ; (3) le chef de corps reçoive des propositions précises quant aux mesures à prendre (présentation d'excuses, offre d'une indemnisation financière au préjudicié, etc.).

### **20.2.    CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

Les premiers contrôles effectués ont, de manière plus particulière, permis de mettre en évidence les

constatations suivantes :

En ce qui concerne le *mode de traitement formel*, l'enquête a mis en lumière un certain nombre de points faibles : (1) la durée de traitement de la plainte ; (2) le suivi systématique du traitement judiciaire d'un dossier ; (3) la transmission au plaignant d'informations de suivi ; (4) la centralisation, l'inventaire et l'archivage des dossiers de plaintes traités.

En ce qui concerne *l'enregistrement des plaintes et dénonciations*.

Si cette inscription se réalise effectivement, ce n'est pas toujours dans le même secrétariat. En effet, elle se fait tantôt au secrétariat central, tantôt au secrétariat du chef de corps, parfois enfin, au secrétariat du service de contrôle interne. Le Comité permanent P estime préférable, pour des raisons évidentes de confidentialité, d'inscrire la plainte ou la dénonciation au secrétariat du chef de corps.

En ce qui concerne *l'avis de réception des plaintes à transmettre aux plaignants*.

Les plaignants ont rarement été informés que l'examen de leur plainte se faisait au niveau du service de contrôle interne. Le Comité permanent P ayant pris soin d'avertir lui-même les plaignants du transfert de compétence, l'omission du chef de corps d'adresser un courrier aux plaignants ne prête pas à conséquence. Le Comité permanent P estime toutefois qu'un courrier peut s'avérer psychologiquement indiqué. Il pourrait parfois également s'avérer nécessaire de recontacter le plaignant afin d'obtenir des précisions quant aux faits dénoncés dans la plainte. Le Comité permanent P ne saurait assez insister sur l'impact positif que peuvent avoir auprès du plaignant des attitudes qui démontrent l'intérêt porté à sa plainte.

En ce qui concerne la *manière de recueillir les explications des policiers mis en cause*.

Il est recouru aux deux techniques suivantes : soit les fonctionnaires de police donnent verbalement leur version des faits, soit ils la consignent par écrit. Si le Comité permanent P estime qu'il peut paraître opportun de recourir à pareilles techniques, il juge toutefois préférable de procéder à des auditions lorsque les affaires présentent un caractère délicat ainsi que dans les cas où il peut être craint que les fonctionnaires de police aient tendance à éluder les questions délicates qui leur seraient posées. En cas de contradiction, il devra être procédé à des vérifications, des confrontations ou des réauditions.

En ce qui concerne la *durée du traitement des plaintes et des dénonciations*.

Il ressort des enquêtes effectuées que la durée moyenne du traitement d'une plainte ou d'une dénonciation s'élève à un mois et demi. Le Comité permanent P juge cette durée satisfaisante et estime donc que des délais de plusieurs mois sont, sauf circonstances exceptionnelles, déraisonnables.

En ce qui concerne la *nécessité d'informer les plaignants des conclusions de l'enquête*.

Il a été constaté dans certains cas que les plaignants n'ont pas été informés des conclusions de l'enquête. Tout en s'étonnant de cette situation, le Comité permanent P estime qu'il s'agit d'un manquement auquel il convient de remédier dans l'avenir. Nonobstant le fait que le Comité permanent P ait déjà informé le plaignant de la possibilité de lui demander une seconde lecture, il est utile que le chef de corps concerné rappelle cette faculté au plaignant.

En ce qui concerne les *conclusions motivées*.

Les enquêtes ont permis de confirmer des constatations déjà effectuées dans le cadre des réexamens des dossiers de plaintes individuelles. Il a, en effet, souvent été relevé que le soin était laissé aux lecteurs de tirer eux-mêmes les conclusions à l'issue de l'examen des dossiers. Le Comité permanent P estime qu'il appartient aux enquêteurs de rédiger des conclusions en fin d'enquête. Celles-ci doivent permettre aux chefs de corps de prendre les mesures adéquates et nécessaires au bon fonctionnement des polices locales (mesures visant à éviter la répétition d'erreurs, à réparer un dommage, à prendre des sanctions, etc.). En tout état de cause, il convient de proscrire les notes internes de rappel des procédures adressées à l'ensemble du personnel lorsque le comportement d'un seul de ses membres est fautif.

En ce qui concerne les *liens entre les enquêtes judiciaires et les enquêtes internes*.

Il a été constaté que les chefs de corps ont une certaine tendance à adopter une attitude attentiste lorsqu'ils sont saisis d'une plainte faisant également l'objet d'une enquête judiciaire. Si certaines circonstances justifient cette manière de faire, le Comité permanent P estime que l'on ne peut pas adopter cette attitude de manière systématique, d'autant plus que les décisions judiciaires tardent parfois à être prises pour des raisons inhérentes au fonctionnement du pouvoir judiciaire. En tout état de cause, lorsque le chef de corps est mis au courant d'une enquête judiciaire menée à charge d'un membre de son personnel, il est impératif qu'il ouvre directement une procédure administrative, qu'il auditionne (ou fasse

auditionner) le membre concerné et l'informe de l'ouverture et de la suspension de l'enquête administrative jusqu'à ce que le parquet ait pris position (ceci pour éviter la prescription de l'action disciplinaire).

En ce qui concerne le *mode de traitement du fond*, il est frappant de constater que l'examen d'un dossier concret ne débouche pas sur la rédaction d'un rapport de synthèse ou d'analyse servant à étayer et à motiver les conclusions et décisions finales. Un tel rapport d'enquête interne est pourtant primordial si l'on veut pouvoir justifier l'enquête objective à charge et à décharge (transparence et *accountability*).

En ce qui concerne la *gestion des plaintes globale*, il est apparu que le contrôle interne *sensu stricto* se limite essentiellement à l'aspect « traitement des plaintes » et que l'analyse globale et systématique des plaintes et griefs est nettement moins utilisée dans la gestion du corps.

Une méthodologie ou procédure de traitement des plaintes n'est pas toujours définie. Le processus de contrôle interne (*sensu stricto*) n'est pas perdu de vue mais il n'est pas systématisé ni intégré de manière structurelle dans l'organisation policière. L'analyse globale et périodique des plaintes tient plus de l'exception que de la règle.

Les enquêtes menées dans le cadre de la fonctionnalité de contrôle interne au sens large et au sens strict ont permis au Comité permanent P d'acquiescer la conviction que les chefs de corps reconnaissent désormais le droit aux personnes de se plaindre de leurs collaborateurs et veillent globalement à ce que les plaintes et dénonciations fassent l'objet d'un traitement adéquat. S'il a également été constaté que des remarques sont adressées aux fonctionnaires de police ayant manqué à leurs obligations, il serait judicieux que les chefs de corps portent à la connaissance des plaignants les conclusions des enquêtes individuelles et que, en outre, ils cherchent à déceler la raison de la fréquence de certaines de ces plaintes individuelles dans le but d'en empêcher la récurrence et d'ainsi veiller à améliorer le fonctionnement de leur corps. Une analyse globale et systématique des plaintes devrait donc davantage être appliquée dans la gestion du corps. Ayant constaté que des services de contrôle interne se voient parfois confier des tâches dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le Comité permanent P ne peut s'empêcher d'émettre la réflexion suivante : si l'enquête préalable est parfaitement de son ressort, l'intervention d'un service ou d'une personne chargée d'assumer la fonction de contrôle interne dans le cadre disciplinaire ne risque-t-elle pas de faire naître un amalgame dans l'esprit de certains policiers et donc d'handicaper ce service dans son importante tâche consistant à aider le chef de corps à gérer le corps de police ? En d'autres termes, ne serait-il pas préférable de confier l'enquête disciplinaire à un autre service tel que, par exemple, celui des ressources humaines ?

### **20.3. PERSPECTIVES**

Ce type de contrôle marginal fait partie des choix stratégiques du Comité permanent P en vue de responsabiliser les instances policières au traitement des plaintes. Le contrôle spécifique et systématique de l'organisation de la fonction de contrôle interne et du suivi des résultats du traitement des plaintes au niveau des services de police représente un aspect du contrôle qui mérite d'être exploré plus avant. Des contrôles marginaux seront donc prochainement prévus dans différentes zones de police.

### **20.4. RECOMMANDATIONS**

Le Comité permanent P estime qu'il serait nécessaire : (1) d'actualiser la circulaire POL 48 réglant le contrôle, tant en ce qui concerne la police fédérale que les polices locales ; (2) d'intégrer la fonctionnalité de contrôle interne en tant que composante du management ; (3) de créer un cadre déterminant les règles à respecter en matière de traitement des plaintes tant sur la forme que sur le fond ; (4) d'instituer une formation continuée contribuant à l'élaboration d'une procédure de traitement de plainte uniforme et systématisée au niveau de chaque service de police. Le Comité permanent P est d'ailleurs disposé à y jouer un rôle actif, voire d'initiative

## **SOUS-SECTION 2 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE**

### **21. TÂCHES ADMINISTRATIVES [111]**

Le Service d'enquêtes P a mené, à la demande du Comité permanent P, une enquête de contrôle relative à : (1) l'exécution de tâches administratives ; (2) la délivrance de certificats de bonnes conduites, vie et mœurs par les corps de police locale. L'enquête s'est effectuée soit par des entretiens, soit par un contact

suivi d'un questionnaire transmis par courrier. L'enquête [112] concerne 21 zones, 11 zones de police situées en Région wallonne et 10 en Région flamande [113]. La base du questionnaire utilisé est la circulaire du 16 février 1999 des ministres de l'Intérieur et de la Justice traitant de la question. Une remarque purement technique doit déjà être formulée à son sujet : sa compréhension nécessite une lecture croisée avec la circulaire du 7 avril 1995 qu'elle abroge.

La réforme a aplani certaines divergences dans l'exécution des tâches administratives, notamment en uniformisant les procédures au sein de zones pluricommunales. Il semble que, dans la majorité des cas, la circulaire soit relativement bien respectée et que, lorsqu'il y a des « aménagements », c'est assez souvent pour en « retirer un avantage » pour les services de police.

Une fois de plus, nous avons dû constater que les chiffres en la matière sont assez difficiles à obtenir et varient considérablement. Cette situation est due au faible niveau d'enregistrement (on ne répertorie pas toujours ces tâches qui sont noyées dans un ensemble) et à une divergence dans la conception même des choses. Un point qui a souvent été abordé avec les personnes rencontrées mais qui sortait du strict objet de notre étude, est le Traitement policier autonome (TPA), également évoqué par ailleurs. Même si cette manière d'agir apporte une autonomie et une certaine valorisation aux services de police, elle est très largement considérée comme une manière pour les parquets de se décharger de tâches administratives au préjudice des polices locales. Il n'est pas certain que les services de police y adhèrent, notamment en Région wallonne.

Nous pensons également qu'il faut tempérer cette tendance et être très prudent lorsque des tâches sont retirées aux services de police. Même si, dans beaucoup de cas, il s'agit de tâches purement administratives, il faut être attentif à ne pas enlever à ces services une partie de leur essence même. Aller trop loin risque réellement de donner l'impression que la police locale est une institution qui rapporte moins que ce qu'elle ne coûte à la collectivité et aux communes.

Par ailleurs, les interactions entre services de police, policiers et huissiers feront l'objet d'une analyse en profondeur et d'instructions précises. L'aspect pécuniaire de la question devrait aussi être tranché de manière moderne.

## **22. DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS DE BONNES CONDUITE, VIE ET MŒURS [114]**

À la demande du Comité permanent P, le Service d'enquêtes a été chargé d'une enquête de contrôle relative au « rôle de la police locale lors de la délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs ». Ont donné lieu à cette demande un dossier de plainte individuel, différents articles de presses et un certain nombre de questions parlementaires critiques quant au mode de délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

L'enquête vise à répondre à la question du rôle joué par la police locale lors de la délivrance de certificats de bonnes conduite, vie et mœurs, notamment en ce qui concerne : (1) l'application de l'article 25 de la loi sur la fonction de police relatif aux tâches administratives ; (2) la procédure de demande et de délivrance du certificat ; (3) la compétence d'avis du chef de corps ; (4) les mentions du certificat ; (5) la décision selon laquelle une personne est de bonnes (ou mauvaises) mœurs.

Pour répondre à ces questions, des interviews semi-structurées ont été réalisées auprès d'un échantillon de 20 corps de police locale [115]. Le chef de corps ou un officier délégué ont été interviewés. Enfin, ont été analysés : (1) les sources réglementaires en matière de délivrance de certificats de bonnes conduite, vie et mœurs ; (2) les questions et réponses parlementaires ; (3) les dossiers du Service d'enquêtes P relatifs à cette matière.

Les diverses circulaires relatives au certificat de bonnes conduite, vie et mœurs font inmanquablement référence, dans leur introduction, au manque de clarté et à la grande confusion qui règnent en cette matière. Le caractère temporaire de ces circulaires a également été souligné. Elles ont été successivement élaborées dans le but de combler les lacunes évoquées en complétant et précisant certains concepts et en adaptant les modèles de certificats existants. Dans l'attente de l'application des articles 9 et 10 de la loi du 8 août 1997 relative au casier judiciaire central et de la création d'une liaison informatique entre celui-ci et les différentes communes, la délivrance d'un certificat de bonnes conduite, vie et mœurs effectuée par les administrations communales, se fait conformément à des circulaires ministérielles. La délivrance du certificat relève traditionnellement du bourgmestre mais cette compétence est exercée par délégation par le chef de corps de la police et concrètement par des membres du personnel administratif ou opérationnel.

La loi sur la fonction de police a donné une nouvelle orientation à l'exécution des tâches administratives par la police communale en général tandis que plusieurs circulaires ont modifié les modalités de délivrance

des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs en particulier. Ces directives limitent la contribution de la police lors de la délivrance de certificats à une compétence d'avis du chef de corps ou d'un officier délégué et à l'exécution d'une éventuelle enquête de moralité. Les circulaires successives sont venues souligner ce rôle limité de la police, tout en précisant que l'avis était obligatoire ou facultatif suivant la nature de l'activité pour laquelle le certificat était demandé.

L'enquête a démontré que, dans la plupart des corps, le certificat est délivré par le service compétent du bourgmestre et conformément à la circulaire. Dans quatre corps seulement, il est encore délivré par la police.

L'instauration d'une obligation d'avis pour les activités relevant de l'éducation, de la guidance psycho-médico-sociale, de l'aide à la jeunesse, de la protection infantile, de l'animation ou de l'encadrement de mineurs a donné lieu à des réactions négatives de la part de certains demandeurs.

La présente enquête incluait une vérification des modalités d'application de l'article 25 de la loi sur la fonction de police relatif aux tâches administratives, de la procédure de demande et de délivrance d'un certificat, de la compétence d'avis du chef de corps, des mentions figurant sur le certificat et de la décision relative aux bonnes (ou mauvaises) mœurs.

Les circulaires successives visaient à clarifier les modalités de délivrance des certificats ainsi que les mentions devant ou non y figurer. Elles n'ont cependant pas eu l'effet escompté en ce sens qu'il n'existe toujours aucune réglementation fixant, avec suffisamment de précision, la contribution de la police dans cette matière délicate.

La réglementation en matière de délivrance de certificats de bonnes conduite, vie et mœurs a, certes, fait l'objet de nombreuses modifications mais elle n'en est pas plus claire pour autant, ni pour le demandeur, ni pour les autorités habilitées à délivrer un certificat, ni pour les services de police locale concernés.

L'absence d'une terminologie claire dans les circulaires et de directives complémentaires de la part des autorités administratives et judiciaires, ainsi que le manque de concrétisation de ces concepts dans les directives de corps des zones de police locale sont autant de facteurs qui ont débouché sur une intervention imprécise et diverse de la police en la matière.

Il semble dès lors urgent et nécessaire de mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la loi du 8 août 1997 relative au casier judiciaire central et à la création d'une liaison informatique entre celui-ci et les différentes communes.

### **SOUS-SECTION 3 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS JUDICIAIRES**

#### **23. PROCESSUS JUDICIAIRES PRIMAIRES**

##### **23.1. PRÉAMBULE**

Le procès-verbal est un acte par lequel un agent compétent constate une infraction dont il a été témoin ou qui lui est rapportée, ainsi que l'ensemble des recherches réalisées dans ce cadre [116]. Il constitue, de ce fait, un processus primaire d'élaboration des bases essentielles de tout dossier judiciaire. Le procès-verbal devra donner une relation exacte de la situation infractionnelle dénoncée, mettant en évidence les éléments constitutifs de l'infraction et déterminant, avec le plus de précision possible, les responsabilités de chacun. De manière plus imagée, on pourrait dire que le policier amené à rédiger un procès-verbal fait office de relais obligé entre les personnes qui ont vécu les faits et le magistrat qui sera amené à juger d'une éventuelle culpabilité. Indépendamment des aspects légaux liés à sa rédaction, le procès verbal doit présenter deux qualités essentielles : l'exactitude et la neutralité.

Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes, tout au long des investigations qu'ils ont menées, ont cependant dû constater que cette rédaction de procès-verbaux présentait de nombreuses lacunes pouvant entraîner une nullité des poursuites. Sur la base des différents cas que nous avons pu relever, nous allons tenter de dresser un bilan général de la problématique.

##### **23.2. RÉDACTION DE PROCÈS VERBAUX**

L'un des problèmes de base se situe au niveau de la non-rédaction de procès-verbaux. En effet, il a été constaté que de nombreux plaignants se présentent en notre service pour dénoncer le fait que les services policiers auprès desquels ils se sont rendus ont refusé d'acter leur plainte, situation qui se présente généralement lorsque des policiers sont visés par ladite plainte. Très souvent, le policier qui reçoit le plaignant se fait un devoir de l'informer de l'existence du Comité P afin d'éviter d'acter la plainte, arguant

de la collégialité le liant aux policiers contre qui le citoyen veut déposer ainsi que de la spécificité de notre service. Nous devons malheureusement constater que ce refus d'acter ne se limite pas à ce cas d'espèce mais qu'on le rencontre aussi lorsque la plainte est dirigée vers d'autres particuliers. Il s'agit d'une pratique que l'on rencontre assez fréquemment dans les cas de vol de véhicule ou de portefeuille. La victime d'un vol dans une commune où elle n'est pas domiciliée est invitée systématiquement à se rendre dans sa commune de domiciliation afin de faire enregistrer sa plainte. L'un des arguments communément avancés par les policiers du lieu de l'infraction pour refuser d'acter la plainte et renvoyer la personne vers la police du lieu de son domicile est qu'ils ne sont pas en possession de toutes les données administratives de la victime. D'autres fonctionnaires de police refusent d'acter des plaintes en prétextant l'impossibilité de la preuve de l'infraction notamment.

Nous estimons cependant que tout fonctionnaire de police, chargé par la loi de rechercher des infractions et de recevoir des plaintes, ne peut en aucun cas refuser de les acter. Sous aucun prétexte, il ne peut se dispenser de dresser procès-verbal et il est tenu de consigner dans celui-ci la nature et les circonstances des faits délictueux, le temps et le lieu où ils ont été commis ainsi que les preuves et indices à charge de ceux qui sont présumés coupables [117]. Nous comprenons très bien que les plaintes à charge de policiers peuvent créer des problèmes de collégialité et que le traitement de celles-ci ne peut, par conséquent, être laissé au policier de terrain ordinaire. C'est une des raisons qui justifient l'existence de services spécialisés. Nous sommes donc parfaitement d'accord pour que la plainte, une fois qu'elle est actée, soit transmise par le parquet ou l'instruction au service *ad hoc* pour suite d'enquête, dans les limites des missions et compétences du service en question. Nous ne pouvons cependant pas accepter le refus d'acter, d'autant que l'action d'acter l'audition d'un plaignant n'implique, chez le policier actant, aucune prise de position personnelle. Il se borne à agir en qualité de « formalisateur » de la narration des faits par la victime.

### **23.3. HONNÊTÉTÉ INTELLECTUELLE**

Parmi les nombreux dossiers traités, nous devons également épingler un phénomène récurrent dans la manière de traiter les dossiers judiciaires. L'enquête judiciaire a pour origine un ensemble de constatations, de faits pouvant avoir un caractère infractionnel. Ces faits doivent alors pouvoir être rattachés à un individu, un auteur. Le lien entre le fait et l'auteur n'étant pas toujours évident, un travail de recherche est entrepris afin de pouvoir établir cette relation nécessaire et traduire une personne devant un tribunal. L'enquêteur, face aux divers éléments initiaux, doit alors progresser dans son cheminement intellectuel en élaborant un ensemble d'hypothèses, qu'il devra vérifier afin de les confirmer ou de les infirmer. Tout au long de son enquête, le policier sera alors amené à reformuler ses hypothèses, à en abandonner ou en élaborer de nouvelles en se basant sur de nouveaux éléments récoltés pendant son travail de recherche. Finalement, cette lente progression faite de vérifications successives, de confirmations et d'écartements d'hypothèses amènera l'enquêteur au but ultime, à savoir l'établissement du lien entre un fait et un auteur. Ce travail méthodique requiert de la part des enquêteurs des qualités d'impartialité, de neutralité et d'honnêteté intellectuelle tout au long du processus de recherche. Nous avons cependant dû constater à plusieurs reprises que des enquêteurs, pris peut-être par des passions aveugles, se sont écartés du schéma traditionnel de l'enquête et ont confondu le fait de « chercher un auteur » avec celui de « rechercher l'auteur ». Dès le début des recherches, il est possible que des soupçons puissent orienter l'enquête vers l'une ou l'autre personne. En aucun cas, cette première orientation ne peut faire perdre de vue que la vérité pourrait se trouver ailleurs même si, à cet instant, aucune autre piste ne se dessine encore. Or, il arrive que certains enquêteurs refusent de sortir de leur canevas originel et tentent, par tous les moyens, de relier les faits infractionnels à un prétendu auteur, évacuant intellectuellement toute autre possibilité. Bien que l'on puisse parfois comprendre ce genre d'attitude en se référant à différents aspects psychologiques de la personnalité humaine, on ne peut les accepter car ils vont à l'encontre du principe fondamental du travail d'enquêteur, la recherche de la vérité. Le policier se lançant dans un travail de recherche doit posséder une qualité essentielle qui est le courage moral d'accepter qu'il fasse fausse route et ainsi de remettre en cause tout son travail en recommençant à zéro.

L'article 47*bis* de la loi du 12 mars 1998, dite Franchimont, impose au policier un ensemble de règles strictes pour la rédaction de certains procès-verbaux ainsi que l'obligation d'informer la personne entendue d'un ensemble de droits dont elle peut se prévaloir tout au long de ladite audition. Au moment de la publication de cette loi, ces prescriptions ont été vues par certains policiers comme un frein à leur travail d'enquête et à la manifestation de la vérité. Il est permis de constater, après cinq ans de pratique, que les faits ne confirment pas ces appréhensions. Force est donc de se demander pourquoi nous devons observer



qu'aujourd'hui encore, certains policiers ne portent pas les « droits Franchimont » à la connaissance des parties auditionnées. En corollaire à ces manquements, nous avons également pu relever des plaintes de personnes auditionnées, qui relatent que leur audition s'est limitée à une rédaction par le policier officiant, quasiment sans leur intervention. Elle est loin, la possibilité donnée par la loi Franchimont de demander que, lors de l'audition, chaque question et chaque réponse qui y est apportée soient actées dans les termes utilisés. Et c'est sans compter ici sur les plaintes déposées pour pressions et menaces afin d'obliger la personne auditionnée à signer sa déclaration. Il est totalement inacceptable d'opérer un « chantage à la liberté » pour forcer un suspect à signer sa déclaration. Or, à maintes reprises dans les plaintes que nous recevons, nous avons dû constater des déclarations contestées qui se révéleront contestables au fil de l'enquête en ce sens que les déclarants ont été forcés de les signer par le verbalisant, qui leur avait dit qu'il s'agissait de la seule solution pour retrouver la liberté. Il est évident que, devant des citoyens sociologiquement et psychologiquement forts, ce genre de chantage n'a que peu de prise. Malheureusement, il s'agit là d'une minorité dont les populations victimes de ce genre de pratiques ne font généralement pas partie. Et même si ce type d'argumentation est fréquemment utilisé par des déclarants, qui tentent ainsi de se soustraire aux faits qu'on leur reproche, on ne peut nier l'existence de ces pratiques critiquables, indignes d'un policier, voire d'un homme tout simplement.

Indépendamment des problèmes de procédure lors des auditions et de la formalisation de celles-ci, nous avons également relevé, à maintes reprises, d'énormes lacunes dans la manière de rédiger. Le procès-verbal étant le seul instrument permettant à l'instance de jugement de connaître avec exactitude les éléments constitutifs de l'infraction, il doit être précis et non équivoque. Le procès-verbal doit être le récit exact de ce dont le policier a été témoin, de ce qu'il a fait et de ce qui lui a été déclaré. Que faut-il alors penser de ces procès-verbaux ne reprenant que des descriptions partielles, laconiques et imprécises des faits dénoncés ou constatés ? ou de ceux dans lesquels il est difficile, si pas impossible, de déterminer quels sont les intervenants ? La problématique dépasse ici le cadre strict de la formation aux bases légales pour toucher le fondement même de la narration d'un fait. Il n'est certes pas demandé au policier de rédiger un récit descriptif à la Marcel Proust mais celui-ci doit rassembler les qualités de rédaction essentielles que sont la précision, la clarté et la concision. Les arguments de manque de temps pour la rédaction, de la multitude des tâches à accomplir, etc. ne peuvent, à notre sens, être retenus. Il ne faut pas plus de temps pour rédiger un procès-verbal court et précis qu'un procès-verbal long et incomplet.

Nous avons également pu constater à diverses reprises, notamment dans les procès-verbaux de constat d'accident, une certaine confusion entre plan et croquis. Le plan est une projection horizontale à l'échelle d'une construction ou d'un site. Le croquis, quant à lui, n'est qu'une esquisse rapide. La confusion peut alors s'établir lorsqu'une même situation est dessinée en même temps sous la forme d'un plan et d'un croquis. Ce « mélange » hétéroclite des genres graphiques ne peut qu'entraîner imprécision et confusion, toutes deux préjudiciables à la compréhension de la situation relatée.

#### **23.4. SAISIE DE PIÈCES À CONVICTION**

*« La saisie en matière de police judiciaire est la mise sous main de justice de tout ce qui semble avoir servi ou avoir été destiné à commettre l'infraction, de ce qui paraît en avoir été le produit et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité » [118] .*

La saisie en matière judiciaire s'est fortement développée dans le cadre des enquêtes. Nous n'entrerons pas ici dans une description détaillée de celle-ci, nous référant en cela au Manuel de l'enquête pénale [119] . Nous constatons cependant, aux travers de diverses enquêtes, que la procédure élémentaire de saisie n'est pas toujours appliquée, ouvrant ainsi la porte à diverses plaintes de la part de personnes en ayant fait l'objet. Prenons, à titre d'exemple, le cas d'une perquisition au cours de laquelle des objets de valeur sont emportés afin de s'assurer du caractère légal de leur détention. L'article 39 du Code d'instruction criminelle prescrit explicitement que les opérations de saisie devront se faire en présence de l'inculpé ou d'un fondé de pouvoir et que les objets saisis seront représentés à l'effet de les reconnaître et de les parapher s'il y a lieu (saisie de documents) et, en cas de refus, d'en faire mention au procès-verbal. Que faut-il encore penser de ces manières de procéder consistant à emporter, lors de perquisitions, des objets qui ne sont pas en rapport direct avec l'affaire, et cela même en présence de la personne en cause et en indiquant dans le procès-verbal que les pièces ont été emportées en vue d'examen ? Qui plus est, nous constatons très souvent que l'inventaire de ces pièces n'est que sommaire, pour ne pas dire inexistant. Ne parlons pas non plus de la représentation des pièces à la personne en cause qui, si elle n'est pas oubliée, ne se fera que des jours ou des semaines plus tard. Nous sommes conscients que cette procédure peut parfois être très lourde, surtout lorsque le nombre de pièces saisies ou leur nature (documents, par exemple) demande un travail d'inventaire long et fastidieux. Il est vrai que, dans la

précipitation parfois nécessaire à certain moment de l'enquête, ces procédures, parfois considérées par les enquêteurs comme pénibles et non productives, peuvent rester lettre morte, avec les conséquences qui peuvent s'ensuivre. Nous ne citerons ici que la possibilité pour l'intéressé à qui les pièces n'ont pas été présentées lors de leur enlèvement, de prétendre par la suite que ces pièces ont été dégradées, qu'elles ne lui appartiennent pas, qu'il ne les a jamais vues... quand il ne déclare pas qu'elles lui ont été volées par les policiers ! À une époque où nous constatons une évolution dans les moyens de défense des personnes inculpées, consistant à mettre en cause la procédure ou les enquêteurs eux mêmes, nous estimons que seule une rigueur exemplaire au niveau de la procédure de base peut garantir le succès des enquêtes. Peut-on admettre qu'une procédure de base mal suivie annihile de longs efforts d'enquête et permette ainsi à des prévenus d'échapper à toute sanction ? Il est encore plus inacceptable que ces négligences aient pour conséquences éventuelles de faire peser des suspicions de vol ou de détournement sur des fonctionnaires de police.

### **23.5. PRÉSERVATION DES TRACES**

Nous terminerons ce bref survol des dysfonctionnements dans le cadre des processus primaires d'enquête par un sujet souvent évoqué et toujours d'actualité : la préservation des traces lors des descentes sur des faits infractionnels. Nous ne pouvons que nous féliciter des initiatives prises afin de sensibiliser non seulement les policiers intervenants [120] mais également les magistrats à l'impérieuse nécessité de faire tout particulièrement attention aux traces. Ce sujet est d'autant plus important que l'évolution des techniques scientifiques permet une exploitation de plus en plus pointue de celles-ci. Il est donc essentiel d'éviter toute altération des traces présentes. Nous avons cependant dû constater dans certains dossiers que les mesures de préservation des lieux n'étaient pas suffisantes, entraînant une pollution des traces. Peut-on, par exemple, admettre qu'un policier fume sur les lieux d'un crime ?

### **24. POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE [121]**

La question est au centre de l'actualité depuis quelques mois et, selon divers acteurs du paysage policier, des problèmes de fonctionnement se poseraient effectivement quant à ces unités spéciales. Dans son rapport annuel 1996 déjà et à plus d'une reprise par la suite, le Comité permanent P préconisait une police scientifique mieux organisée, avec une structure nationale au sein du pilier judiciaire et disposant, dans une certaine mesure, de moyens propres. Une telle structure nationale permettrait en effet de centraliser les potentialités et d'uniformiser l'ensemble des techniques et moyens dans un but évident de coordination et d'efficacité de la police scientifique et technique en Belgique.

La majorité des pays européens connaissent depuis plusieurs années un développement constant de la police technique et scientifique, dans laquelle ils trouvent une incontestable plus-value. À l'heure actuelle, les laboratoires de police technique et scientifique de la police fédérale constituent la seule composante du service de police intégré, structuré à deux niveaux qui effectue des tâches de police technique et scientifique de manière organisée et généralement professionnelle grâce à du personnel formé et des moyens spécifiques. Les 27 laboratoires de police technique et scientifique étendent leurs activités sur l'ensemble du territoire et effectuent leur travail tant sur le terrain que dans les locaux dont ils disposent. Il reste maintenant à s'assurer que le travail d'autres composantes du service de police intégré se fasse de manière intégrée ou complémentaire avec cette composante de police spécialisée.

Les laboratoires de police technique et scientifique (LPTS) se sont structurés et organisés sur la base de l'arrêté royal du 17 octobre 1991, modifié par la suite par l'arrêté royal du 19 décembre 1997 portant le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de la police judiciaire près les parquets [122]

En tout état de cause, dans le nouveau paysage policier, les LPTS apparaissent toujours comme le seul partenaire compétent et fiable pour la recherche de preuves matérielles. Il est assez paradoxal de constater qu'à l'heure où les indices matériels occupent une place de plus en plus importante au sein des systèmes policier et judiciaire belges et européens, il n'existe plus aucun texte de loi faisant clairement référence aux réelles spécificités de cette composante spéciale de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Dans le système où nous nous trouvons, le législateur a très clairement prévu, lors de l'attribution des tâches du service de police intégré, structuré à deux niveaux, d'assigner les missions de police technique et scientifique exclusivement au niveau fédéral, en raison justement de leur caractère spécialisé et supralocal [123] .

Les actuelles imprécisions du cadre de référence légal et réglementaire, en quelque sorte le vide juridique, accentuent les difficultés de l'opérationnalité des laboratoires de police technique et scientifique, qui ont du mal à effectuer toutes les réquisitions dans des délais « raisonnables » et à offrir un « service minimal

équivalent » sur l'ensemble du territoire. Il est donc important, dans une situation notamment « *post-11 septembre* », de combler assez rapidement ces imprécisions en définissant ce qu'est la police technique et scientifique [124]. Par la même occasion, il conviendrait de clarifier certaines législations annexes ou connexes comme la loi ADN – notamment par la définition de « zones d'exclusion judiciaire » – et de préciser des modalités d'exécution lors de descentes sur « la scène du crime » ainsi que les infractions entre composantes de première ligne et d'appui spécialisé du service de police intégré. L'intégration de toutes les composantes est en effet, ici aussi, essentielle au succès de la mise en œuvre responsable et transparente de la loi du 7 décembre 1998.

Pour ce faire, on pourrait prendre en compte, comme point de départ réglementaire, l'arrêté royal du 17 octobre 1991 relatif aux laboratoires de police technique et scientifique.

En toute hypothèse, dans un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police scientifique et la centralisation de toutes les informations sont les éléments-clés d'une politique criminelle efficace. L'un des facteurs critiques de l'intégration consiste dans une composante essentielle de l'efficacité de la mission de la police technique et scientifique : il faut absolument garantir une qualité optimale de la protection des traces par les services de police et leur enregistrement dans les laboratoires de la police fédérale. En effet, à aucun moment, les différents intervenants ne peuvent perdre de vue qu'au fil des années, la police technique et scientifique prend de plus en plus d'importance dans le cadre de l'enquête judiciaire. Elle devient même indispensable et son apport est primordial en vue de l'élucidation des affaires les plus graves et complexes (enlèvements, home et car-jackings, etc.).

Pour les besoins de l'efficacité de la police technique et scientifique et de la qualité de la preuve, il convient de prendre différentes mesures pour : (1) améliorer considérablement la protection de la « scène du crime » et la qualité de sa gestion : (1.1.) par la sensibilisation et la formation des différents acteurs intervenants sur les lieux. De nombreux progrès sont encore à réaliser en la matière ; (1.2.) par la rédaction d'un cadre légal reprenant les obligations et devoirs de chacun sur les lieux et définissant les différentes zones de protection à mettre en place ; (2) accroître le nombre et la durée des interventions en matière de police technique et scientifique, c'est-à-dire en prévoyant : (2.1.) une augmentation quantitative par des interventions plus systématiques sur les lieux. À une augmentation du nombre d'interventions est incontestablement liée une augmentation du nombre d'indices relevés et donc d'identifications d'auteurs et de corrélations entre faits ; (2.2.) une augmentation qualitative en consacrant le temps nécessaire aux recherches de preuves indiciaires sur les lieux (fiabilité) et en développant les normes scientifiques nécessaires ; (3) étoffer les résultats des recherches effectuées sur les lieux : (3.1.) en mettant en œuvre des techniques et des moyens plus performants de recherche d'indices ; (3.2.) en relevant et exploitant systématiquement toutes les traces ; (3.3.) en centralisant ces traces afin de les exploiter et de les rentabiliser au maximum.

Une amélioration de la qualité globale de la police technique et scientifique et de ses moyens est indispensable et aura une incidence importante sur les capacités opérationnelles à mettre en œuvre pour résoudre des affaires criminelles, notamment en apportant aux responsables d'enquêtes les identifications d'auteurs par des éléments matériels de preuve, difficilement contestables. La durée des procédures sera également réduite et l'arriéré judiciaire devrait donc diminuer ainsi que le coût du procès pénal.

Actuellement, les laboratoires de police technique et scientifique de la police fédérale sont arrivés à un point de saturation tel qu'il ne leur est pas possible d'offrir la qualité et l'efficacité que l'on serait toujours en droit d'attendre d'eux (multiplication des demandes d'intervention, techniques à appliquer nécessitant de plus en plus de temps (ADN-micro-traces)). Le service minimal équivalent [125] ne peut être garanti au niveau national. Il n'est par conséquent pas possible à l'heure actuelle de répondre toujours et complètement aux demandes d'assistance des victimes alors même que cette préoccupation est au centre de l'accord du gouvernement et est intégrée comme droit explicite dans le « petit Franchimont ». De même, comment assurer l'appui aux zones de police avec efficacité et efficacité ?

Des mesures s'imposent donc avec acuité ! Il faut absolument : (1) combler le vide juridique dont souffre la police technique et scientifique (définition, organisation, personnel, missions, collaborations externes) par l'élaboration d'un arrêté royal *ad hoc* ; (2) adapter et clarifier la loi ADN (ex. : définition d'une zone d'exclusion judiciaire) pour la rendre plus praticable et modéliser les pratiques d'intervention pour les rendre efficaces et efficaces (ex. : descente sur la scène du crime). Il conviendra de transposer ces textes au sein d'une loi (loi sur la fonction de police) ; (3) créer une unité spécialisée d'appui au niveau central pour les constatations techniques des affaires les plus complexes ; (4) créer un réseau national d'exploitation intégrée et centrale des indices, présentant l'avantage de comparer les traces prélevées dans plusieurs arrondissements.

Au vu de l'évolution des budgets (1999-2003) consacrés par le Service public fédéral Justice aux frais de justice et de celle du cadre du personnel dans les laboratoires des SJA, le Comité permanent P a décidé de suivre la problématique dans les deux années à venir. De même, il examinera de manière continue les principes et modalités d'accord entre la composante locale de la police intégrée et ces unités spécialisées afin, si nécessaire, de formuler des recommandations pour que la police scientifique puisse vraiment constituer une plus-value pour le fonctionnement policier intégré.

## **25. GESTION DES INDICATEURS [126]**

Au terme d'une première enquête relative à la gestion des indicateurs (2000-2001), le Comité permanent P a effectué un certain nombre de constatations, dont il a fait part aux autorités compétentes et à la police fédérale. On a observé, à l'occasion du suivi, que nos recommandations ont pratiquement toutes été appliquées par la police fédérale et, en particulier, par le gestionnaire national des indicateurs. Celles qui ne le sont pas encore sont en voie de concrétisation.

Le Comité permanent P a décidé de ne pas poursuivre son enquête au sein des différentes unités, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche (MPR) et quelques autres méthodes d'enquête et de l'arrêté royal du 26 mars 2003 fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires national et local des indicateurs et des fonctionnaires de contact. On a cependant vérifié dans quelle mesure le gestionnaire national des indicateurs appliquait ou mettait en œuvre ce nouveau cadre réglementaire.

Les directives policières en matière de gestion des indicateurs ont été compilées et diffusées en concertation avec le parquet fédéral, le procureur général près la Cour d'appel de Gand, plusieurs « magistrats MPR », des gestionnaires locaux des indicateurs et des fonctionnaires de contact. Ces instructions portent notamment sur la définition des concepts, le code de conduite, la constitution et la conservation de dossiers, la notion de gestion des indicateurs, les interactions police fédérale-police locale, le processus de rapport, etc.

Le point de départ consiste à former les gestionnaires locaux des indicateurs, les officiers de police locale qui les assistent et les fonctionnaires de contact. Les connaissances de base des services et fonctionnaires de police indirectement concernés sont en outre consolidées par des commentaires et explications sur la nouvelle réglementation.

Le système de contrôle a également été adapté aux fins de rencontrer les responsabilités des gestionnaires nationaux des indicateurs et le réencodage des données a permis de vérifier les données disponibles.

L'une des finalités du gestionnaire national des indicateurs est de contribuer, via ce système d'indicateurs, au fonctionnement intégré de la police fédérale et de la police locale et à l'exécution des missions de police judiciaire et administrative, grâce notamment aux formations et séances d'information, ainsi que par la conclusion de protocoles entre les niveaux local et fédéral de la police intégrée. Le nombre croissant d'inscriptions et de paiements d'indicateurs au niveau de la police locale témoigne, si besoin est, du succès de ces différentes mesures.

Les démarches nécessaires ont également été entreprises afin de s'entendre avec d'autres pays sur les plans stratégique et opérationnel (gestion commune des indicateurs, transfert de ceux-ci, etc.).

Le Comité permanent P ne peut que constater que le niveau fédéral en général et le gestionnaire national des indicateurs en particulier s'emploient à mettre en œuvre avec autant d'efficacité que d'efficience les missions contenues dans la nouvelle réglementation.

Une nouvelle enquête, de terrain notamment, sera développée en 2004 et exécutée en 2005.

## **26. SERVICES DE POLICE ET MINEURS D'ÂGE [127]**

Le Comité permanent P reçoit, avec une régularité de métronome, des plaintes ayant trait au comportement des fonctionnaires de police au contact de mineurs d'âge. Un certain nombre de plaintes ont ainsi été formulées : pour des faits de privation de liberté ou d'avertissement tardif des parents, concernant les méthodes d'enquête dans le cadre du trafic ou de la consommation de stupéfiants dans les écoles, des auditions de mineurs à la suite de dégradations, des arrestations et, enfin, des pratiques consistant à aller chercher à l'école des jeunes mineurs d'âge, le plus souvent d'origine étrangère ou étrangers, en vue de leur audition, voire de leur extradition [128] .

Nonobstant les traités [129] , lois [130] , directives [131] et notes internes [132] de la police visant les mineurs d'âge, on les met encore trop souvent sur le même pied que les personnes majeures, sans tenir compte de leurs besoins spécifiques. Les dernières directives portant sur les interventions judiciaires de la police sont disséminées dans les circulaires MFO-1 et MFO-3 mais ne mettent pas en lumière la

problématique des mineurs dans son ensemble.

Conscient de la nécessité de consigner par écrit le plus grand nombre d'aspects possible de manière à fournir aux fonctionnaires de police un aperçu facilement accessible du code de conduite de rigueur face à des mineurs, le Comité permanent P a chargé son Service d'enquêtes de procéder à une analyse de la question et de compiler ces différents types de comportements par rapport aux mineurs dans un document qui a été transmis aux ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Ce code de conduite envisage les circonstances suivantes : (1) enfermement en amigo ; (2) avertissement des parents ou autres membres de la famille ; (3) utilisation de menottes ; (4) transport de mineurs ; (5) gestion de la banque de données ; (6) photographie ; (7) détention préventive et mandat d'arrêt ; (8) arrestation administrative ; (9) empreintes digitales ; (10) visite domiciliaire avec consentement ; (11) audition ; (12) contrôle d'identité et fouille de sécurité ; (13) directives spécifiques concernant les mineurs en séjour illégal et non accompagnés.

Ces différents cas de figure ont également fait l'objet d'un inventaire précisant la législation en vigueur et les lacunes actuelles qui ont été relevées.

Ce document sera également transmis aux centres de formation et écoles qui ont un rôle important à jouer en la matière.

En 2004-2005, le Comité permanent P organisera un certain nombre de vérifications en la matière en vue d'évaluer la nécessité de poursuivre, le cas échéant, l'enquête de contrôle.

Différentes recommandations ont été adressées aux autorités compétentes et aux écoles de police qui n'ont pas encore réagi à ce jour.

## **27. ABSTENTION COUPABLE**

Parmi les dossiers enregistrés entre 2000 et 2003 au Comité permanent de contrôle des services de police sous la qualification d'« abstention coupable », une sélection a été opérée et étudiée dans le cadre de la présente enquête. Ont tout d'abord été retenus dans notre échantillon tous les dossiers accompagnés d'un résumé dans la base de données du Comité. Une trentaine d'autres dossiers ont été sélectionnés parmi ceux qui ne comportaient pas de résumé, en tenant compte d'une certaine répartition par localisation et par rôle linguistique afin de conserver une parité. La banque de données a été consultée pour chacun de ces 30 dossiers avant la consultation des dossiers les plus significatifs. Il s'est avéré que 13 plaintes pour abstention coupable de fonctionnaires de police ont été introduites en 2001, 10 en 2002 et 17 en 2003. L'échantillon total comprend 42 entités, dont 10 ne comportaient aucun document dans la base de données.

Un étude de ces dossiers a permis d'obtenir une bonne intelligence des motifs les plus courants pour ce type de plaintes. Un code a été attribué à chacun de ces 8 motifs récurrents [133] puis, un fichier a été constitué aux fins d'opérationnaliser les données. Enfin, des graphiques ont été dessinés sur cette base afin de donner un aperçu des résultats obtenus.

Les résultats des 8 motifs récurrents sont classés par ordre décroissant : (1) refus ou abstention d'assistance médicale (26,19 %) ; (2) arrivée sur place mais pas d'intervention (19 %) ; (3) coups ou blessures par la police (19 %) ; (4) assistance médicale tardive (11,9 %) ; (5) renvoi vers un autre service sans être informé des données administratives (9,5 %) ; (6) abstention de se rendre sur place en cas de demande d'intervention (4,75 %) ; (7) arrivée tardive en cas de demande d'intervention (4,75 %) ; (8) abstention d'enregistrer les données de l'intervention ou de dresser procès-verbal ; faux en écriture (4,75 %).

Il importe d'abord de nuancer ces chiffres, qui résultent avant tout de la perception du plaignant. Dans 26,19 % des dossiers examinés pour refus ou abstention d'assistance médicale, il s'est avéré après enquête que les policiers n'avaient pas toujours été en mesure de se prononcer sur l'urgence des soins à apporter. Il n'était que très rarement question de lésions apparentes. Les certificats médicaux attestant la nécessité de soins n'étaient pas disponibles au moment de l'intervention. Il semble par ailleurs qu'au cours de nombreuses interventions, des mesures de contrainte auraient été appliquées à l'encontre du plaignant de sorte que l'on pourrait se demander si la personne n'invoquerait parfois pas une soi-disant nécessité d'assistance médicale pour se soustraire à la mesure de contrainte (ex. arrestation administrative).

Il appert cependant que, dans certains cas, c'est l'intervention policière (recours à la force) qui a occasionné les blessures, d'où des policiers nettement moins enclins à appeler une assistance médicale. Il n'est en outre pas impossible que des policiers se soient abstenus de faire appel à un soutien médical en raison des formalités administratives que cela aurait entraîné ou parce que le plaignant n'aurait pas été en mesure de régler la note des soins.

Une deuxième source de frustration des plaignants qui stigmatisent une abstention coupable se retrouve

dans les cas où les policiers se déplacent mais, une fois arrivés sur place, n'interviennent pas (9 %). On a constaté, à la lecture de telles plaintes, que les policiers se trouvaient dans une situation susceptible de mettre en danger leur intégrité physique. D'autres indications laisseraient à penser que les services de police ne se montreraient pas toujours objectifs.

On rapporte un nombre équivalent de cas de policiers qui auraient porté des coups et/ou blessures à la personne concernée. Ces interventions s'inscrivaient en fait dans le cadre des mesures de police administrative et judiciaire, pour lesquelles un certain recours à la force peut s'avérer nécessaire. Le champ de notre analyse ne permet toutefois pas encore d'établir si les conditions du recours à la force ont été ou non respectées.

Dans 11,9 % des cas, les plaignants dénoncent le caractère tardif de l'assistance médicale. Les motifs énumérés dans la rubrique des abstentions de porter assistance médicale sont aussi d'application en l'espèce. Cette aide tardive pourrait aussi être due à la préoccupation des policiers de donner la priorité à leurs missions de police administrative ou judiciaire.

On compte également 9,5 % de dossiers dans lesquels les plaignants expliquent qu'aucune faute directe n'a été commise par les fonctionnaires de police. Les problèmes à la base de ces plaintes seraient plutôt d'ordre structurel (ex. répartition en zones de police distinctes, législation sur l'emploi des langues à respecter, etc.).

L'arrivée tardive ou carrément l'abstention de se rendre sur place en cas de demande d'intervention rendent compte de 4,75 % des plaintes. La politique d'intervention des autorités de police (qui ne correspond pas toujours à la perception du citoyen) peut jouer un rôle sur ce plan, ainsi que le nombre d'appels, celui des équipes disponibles, la majorité d'appels prioritaires, etc.

Enfin, 4,75 % des dossiers d'abstention coupable traitent du non-enregistrement des données de l'intervention, de la non-rédaction de procès-verbaux voire de la commission de faux en écriture. Nous renvoyons, à cet égard, aux principales constatations de l'enquête de contrôle du Comité permanent P concernant les statistiques criminelles interpolicières. Il était en effet apparu que plusieurs victimes s'étaient vues découragées de porter plainte en ce que les policiers le leur faisaient comprendre clairement, les renvoyaient à un autre service, ne les accueillait pas comme il l'aurait fallu ou refusaient purement et simplement d'acter leur plainte. Les policiers ont parfois agi de la sorte en espérant régler le conflit à l'amiable, parce que les faits dénoncés n'étaient pas graves ou rentraient dans le cadre de phénomènes criminels considérés comme non prioritaires, ou encore parce qu'ils sont démotivés, ni plus ni moins. Il n'est toutefois pas toujours question de mauvaises intentions mais plutôt d'un manque de compétence ou d'une certaine négligence dans la qualité de l'exécution des tâches et missions, bref d'un manque de professionnalisme.

Si la majorité des plaintes rentrent directement dans la catégorie des abstentions coupables, certains faits dénoncés se rattachent également à des cas de coups et blessures par des policiers ou à la rédaction (lacunaire ou inexistante) de procès-verbaux.

Compte tenu de la nature des faits, des obligations dans le chef des fonctionnaires de police et des missions légales du Comité permanent P, il nous semble pertinent d'approfondir certains aspects de notre enquête (ex. les faits de coups et blessures, qui représentent une méconnaissance fondamentale du droit à l'intégrité physique), qui se poursuivra donc en 2005-2006.

#### **SOUS-SECTION 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ À LA SUITE DE LOIS SPÉCIFIQUES, DE PROCÉDURES OU MESURES PARTICULIÈRES**

### **28. POLICE, RACISME, DISCRIMINATION ET DIVERSITÉ [134]**

#### **28.1. CADRE GÉNÉRAL [135]**

La loi du 20 janvier 2003 [136], qui tend à lutter contre la discrimination, et la loi du 25 février 2003 [137] renforçant la législation contre le racisme [138] sont venues compléter l'arsenal juridique belge. La Belgique a voulu ainsi se conformer aux directives européennes, qui recommandaient la prise de mesures jugées nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Au fil du temps, le Comité permanent de contrôle des services de police s'est efforcé de suivre les problèmes de discrimination, d'intolérance, de racisme et de xénophobie parmi les services et fonctionnaires de police. Dans la plupart de ses rapports annuels des dernières années, il a abordé la question au travers des données chiffrées disponibles. Par ailleurs, il en a fait une analyse de synthèse dans le zérotagage effectué dans le cadre du rapport annuel 2001 [139] et y a consacré, directement ou non, l'une ou l'autre analyse plus systématique ou spécifique [140].

Ont également été analysés une série de dossiers examinés par le Comité P, dans lesquels des faits d'intolérance, de racisme ou de discrimination ont pu être suspectés ou détectés dans une plus ou moins large mesure. Le Comité vient encore d'adresser une analyse à sa Commission parlementaire d'accompagnement, qui sera bientôt rendue publique.

Ces derniers mois aussi, le Comité : (1) a réorienté ses démarches en matière de discrimination, de racisme et d'intolérance *sensu lato* dans le chef de certains membres des services de police ; (2) a fait un premier point des problèmes et des pistes de réflexion et de solution ; (3) poursuit la préparation d'une enquête thématique plus approfondie.

Plus que dans toute autre profession en contact avec le public, les fonctionnaires de police sont confrontés à des situations où la sensibilité culturelle doit pouvoir s'exprimer. Or, ces situations, souvent rencontrées dans des contextes particuliers et issues de tensions au sein de la population, sont souvent source de malaises et de stress pour les policiers. Dans la mesure où les membres des services de police font partie intégrante de la société et de la population et participent, activement ou passivement, à l'évolution socioculturelle de celle-ci, il est intéressant de rappeler les considérations du président du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : « *Bien que le nombre de plaintes n'ait pas réellement augmenté, depuis le 11 septembre, les citoyens expriment plus ouvertement leur rejet de l'Islam et d'autres cultures* ». Certains responsables du Centre ont constaté en outre que « *les tabous sont tombés et les choses se disent haut et fort* ». Enfin, corrélativement à cette « banalisation », les responsables précités font état d'une relative diminution du nombre de plaintes pour agression verbale à caractère ouvertement raciste.

Si cette « banalisation » affecte le citoyen, elle est aussi de nature à affecter le fonctionnaire de police, soit dans ses propres actes ou propos, soit dans la constatation des actes ou propos de tiers. La vigilance des autorités à cet égard ne peut dès lors qu'être des plus grandes. La présente analyse doit, par conséquent, également s'interpréter à la lumière des droits et obligations des membres du service de police intégré, dans le cadre du respect des droits du citoyen et des libertés fondamentales.

Au-delà de toute règle déontologique, la police a aussi et sans conteste une fonction d'exemplarité. Elle fonctionne au sein de la communauté et, surtout, au bénéfice de celle-ci dans toutes ses composantes, citoyens ou autorités, ce qui signifie qu'elle doit – sans doute davantage par rapport à d'autres instances – intégrer la société multiculturelle belge en son sein et dans ses interactions, tant internes qu'externes. Les conséquences d'une éventuelle perte de légitimité sont évidentes et risquent d'être particulièrement graves. On obtiendrait une police qui s'isole, n'est plus à même de recevoir les signaux envoyés par la société, y réagit de manière inadéquate et ne renvoie pas les informations aux autorités ou pas en temps opportun [141]. Il est donc particulièrement important que chaque fonctionnaire de police soit en mesure de livrer un service policier parfait en regard de la multiculturalité, ce qui exige un niveau élevé de professionnalisme, parfois encore actuellement sous-estimé jusque dans certaines écoles de police. Dans ce contexte aussi, la spécialisation de certaines composantes des services de police, la fonction d'assistant de police ou encore la concertation ne peuvent qu'être des mécanismes transitoires vers une police dont tous les membres auront assimilé les compétences et attitudes de base permettant le fonctionnement harmonieux d'une société multiculturelle. L'existence même de telles fonctions spécialisées au sein ou autour des services de police est aussi de nature à démontrer qu'actuellement, ce professionnalisme n'est pas toujours atteint, ni partout de la même manière, ni partout de façon idéale.

Comme tout service public, la police se trouve confrontée aux questions d'organisation et de management. La culture professionnelle des fonctionnaires du service public, et donc des services de police, est et doit être empreinte du souci d'égalité de traitement mais ce souci s'exprime depuis plusieurs années dans des conditions toujours plus différenciées. Pourtant, alors que certains agents des services publics tentent de recomposer de nouvelles formes de travail, bien souvent, l'organisation générale change peu, voire pas du tout. Aujourd'hui encore, on constate trop fréquemment, dans certaines composantes du service de police intégré, que « *le service public gère des postes, des grades et des fonctions, non des relations de travail et des compétences* » [142].

Des obligations minimales existent pourtant en la matière. Intégrer la notion de diversité identitaire au cœur même du service public que constitue la police implique notamment : (1) de favoriser, non seulement l'accès des groupes visés mais aussi d'assurer leur maintien et leur évolution de carrière ; (2) de s'opposer avec force à une ségrégation des fonctions et des missions qui verrait, par exemple, les personnes d'origine étrangère dévolues à des tâches strictement orientées vers les populations dont elles proviennent ; (3) de réagir adéquatement contre toute discrimination, tout harcèlement, tout comportement raciste et xénophobe afin que ces attitudes et comportements soient immédiatement et

irréremédiablement bannis des relations de travail ; (4) d'organiser une vigilance qui permette de prévenir, de corriger voire de sanctionner tout dérapage éventuel ; (5) d'élaborer un travail approprié de formation et de communication interne et externe afin de créer une culture d'entreprise basée sur le respect de la différence et l'opposition à toute forme de discrimination

## 28.2. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Tout comme les années précédentes, le Comité permanent P a eu à connaître d'une part, de plaintes ou dénonciations à l'encontre de fonctionnaires de police ayant tenu des propos racistes à l'égard de sujets étrangers ou d'origine étrangère ou dont le comportement avait paru discriminatoire et d'autre part, de plaintes ou dénonciations d'actes de discrimination qui n'auraient pas été réprimés par les services de police. Chaque dossier a fait l'objet d'une enquête qui a débouché, dans de nombreux cas, sur la saisine du pouvoir judiciaire [143]. Une analyse complète des 153 cas recensés et qualifiés de racisme ou de discrimination a aussi été effectuée sur quatre années, soit de 2000 à 2003. En 2003, 58 dossiers ont reçu cette qualification. Nous y reviendrons plus en détail dans un rapport spécifique.

Il nous semble intéressant et important de noter également qu'à l'occasion d'interventions déterminées, certains comportements policiers sont assez rapidement interprétés comme racistes, d'autant que certains préjugés sont tenaces. Le contrôle sur la base du « faciès » peut parfois être mis en évidence mais, le plus souvent, très difficilement. Plusieurs dossiers traités en profondeur par notre institution pour faits de racisme/xénophobie n'ont pas permis de corroborer les dires des plaignants ni de mettre en évidence des prises de position ou des propos manifestement xénophobes de la part de fonctionnaires de police. (En revanche, le dossier d'un ancien chef de corps précédemment évoqué devant notre Commission d'accompagnement parlementaire a clairement été mené à bon terme, sans préjudice des difficultés et critiques auxquelles nous avons été confrontés.)

La plupart des plaintes déposées résultent davantage d'une interprétation de la part des victimes que de faits objectifs. Il faut aussi tenir compte de la particulière difficulté d'établir le déroulement exact des faits et les propos réellement échangés en cette matière. Par ailleurs, dans différents dossiers, certains plaignants tentent manifestement de minimiser les infractions qu'ils ont commises et pour lesquelles ils ont été interceptés et verbalisés en dénonçant une attitude policière perçue comme raciste dans l'espoir de faire naître le doute quant à l'opportunité des poursuites.

À l'analyse des dossiers dont le Comité P a été saisi ces derniers mois, il appert toujours que le problème réside, pour l'essentiel, dans l'établissement de faits constituant un acte de discrimination puisque, bien souvent, ces derniers sont traités dans des procès-verbaux ou dans des rapports de police, voire y sont indirectement « couverts » en faisant état de (menaces de) coups et blessures, d'injures, de rébellion, d'outrage, etc. Il est par conséquent difficile dans ces cas-là d'établir de manière certaine l'existence d'une réelle discrimination.

La loi [144] tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme [145] apporte des nouveautés en la matière. La création de nouvelles incriminations doit normalement avoir un impact sur l'analyse des faits telle que le Comité la faisait jusqu'à présent ou sur leur qualification. À la lumière de ces nouvelles qualifications, il devrait normalement être possible de dégager plus aisément les dossiers dans lesquels des actes de discrimination auront été commis et pour lesquels une procédure judiciaire doit être initiée, enlevant ainsi, en principe, toute marge de manœuvre et possibilité d'investigation directe au Comité permanent P. L'analyse effectuée par le Comité sur un certain nombre de dossiers illustre bien ce propos. Il ressort en effet de l'analyse des dossiers sélectionnés qu'un certain nombre d'entre eux, ayant fait l'objet d'une enquête de contrôle du Comité, d'un renvoi au service de contrôle interne du service de police concerné ou encore d'un renvoi à l'autorité disciplinaire, sont désormais, dans l'esprit de la nouvelle législation et de sa mise en œuvre sous l'autorité du parquet, le plus souvent purement et simplement transmis aux autorités compétentes eu égard à leur caractère essentiellement judiciaire et pénal. Même en ce qui concerne l'évaluation de la validité ou de la pertinence de l'intervention ou de la non-intervention de la police, l'analyse d'un dossier judiciaire est, le plus souvent, indispensable.

La compétence du Comité permanent P en la matière est donc essentiellement marginale et lui faire quelque obligation légale que ce soit sur une situation que justement légalement, il n'est pas en mesure de maîtriser ou d'influencer revient à lui compliquer singulièrement la tâche. Des contacts réguliers existent avec le Centre pour l'égalité des chances et un protocole est en voie de concrétisation, ce qui, sans conteste, clarifiera et facilitera les choses.

Il faut pourtant noter aussi que les faits de discrimination, d'intolérance et de racisme *sensu lato* sont bien souvent difficiles à détecter et, *a fortiori*, à investiguer. Les comportements policiers déviants en cette



matière reçoivent le plus souvent d'autres qualifications ou sont occultés par un processus d'action/réaction ou d'escalade donnant parfois lieu à la rédaction d'un procès-verbal pour outrage ou rébellion.

Dans les 153 cas portés à la connaissance du Comité permanent P, les discriminations auraient eu lieu, à dix exceptions près [146], dans le contexte d'une intervention policière. Il est aussi intéressant de noter que le contexte politique international a également joué un rôle dans la problématique, notamment les événements du 11 septembre 2001 à New-York et Washington, la guerre en Irak et, plus récemment encore, l'attentat de Madrid. Les plaintes ou les dénonciations portent principalement sur l'attitude adoptée ou les propos tenus par les fonctionnaires de police, interprétés comme discriminatoires. Bien souvent, sans même que les fonctionnaires de police aient fait la moindre allusion à l'origine ethnique de la personne, celle-ci l'invoque pour prétendre qu'elle n'a pas été traitée correctement ou qu'elle a été lésée dans le cadre de l'intervention. Beaucoup trouvent dans le dépôt d'une plainte pour racisme ou xénophobie une opportunité de retarder le traitement du dossier monté à leur charge ou d'en discréditer le contenu.

Les cas flagrants de discrimination ont directement été dénoncés au parquet compétent sans la moindre hésitation.

L'analyse des discriminations portées à la connaissance du Comité permanent P permet aussi de dresser un inventaire des régions de Belgique plus particulièrement touchées par le phénomène. Ce sont des villes et communes où le taux d'immigration est le plus élevé que parviennent le plus fréquemment les plaintes ou dénonciations de ce type. Le Comité permanent P envisage l'opportunité de poursuivre l'enquête thématique ciblée dans ces régions.

Au sein même du service de police intégré, structuré à deux niveaux, la notion de diversité invite à se poser plusieurs questions : (1) le corps de police reflète-t-il les différentes composantes de la société ? (2) ces différences ont-elles une visibilité et une permanence ? (3) cette visibilité est-elle légitimée par la hiérarchie et encouragée à tous les échelons de la police intégrée ? (4) la politique de recrutement et de sélection intègre-t-elle les difficultés éventuelles à communiquer avec certains groupes dits « spécifiques » ? (5) la politique des ressources humaines intègre-t-elle les principes de diversité dans l'évolution de carrière des agents, leur mobilité, la définition des statuts et de leur application ? (6) la culture d'entreprise permet-elle l'expression des différences (dans le respect, bien sûr, de la déontologie policière et de la loi sur la fonction de police) ? (7) la communication interne et externe intègre-t-elle la promotion du respect de la différence et des personnes qui ne semblent pas cadrer avec l'image traditionnelle des fonctionnaires membres d'un service de police ? (8) existe-t-il des mécanismes permettant de prévenir ou de faire cesser les comportements discriminatoires et/ou le harcèlement entre collègues ou lorsque les fonctionnaires de police s'expriment de manière inadéquate sur les populations qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs missions ? [147]

La police fédérale a interpellé le Centre pour l'égalité des chances afin qu'il participe à une réflexion engageant les polices, tant comme employeurs que comme services publics, non seulement dans la voie du *diversity management* mais aussi dans une démarche impliquant une attention particulière pour la diversité au niveau de la gestion, de la communication interne et externe, de la discipline, etc.

Vu la complexité des questions que la diversité pose ou peut poser à l'organisation de police intégrée, la proposition qui ressort du groupe de travail commun à la police et au Centre pour l'égalité des chances est d'inviter à entamer un processus dynamique de réflexion initié et animé par le plus haut niveau de la hiérarchie, de manière à légitimer la démarche et à l'imposer à l'ensemble du corps de police. Ce processus s'organise d'une part, en élaborant un plan stratégique qui identifie des objectifs précis à poursuivre, des actions (évaluables) à engager en vue de rencontrer ces objectifs, les résultats attendus à court, moyen et long terme et d'autre part, en évaluant certaines expériences belges et étrangères portant sur la gestion de la diversité et de la culture policière. Le plan d'action prendra en compte différents aspects tels que le management (recrutement, évolution de carrière, attributions des missions, etc.), l'adéquation du service rendu à la population, la communication interne et externe, la formation initiale et en cours de carrière des agents. La finalité du groupe de travail est d'initier ainsi, au sein de la police fédérale, une dynamique qui débouche à la fois sur la définition d'un concept de diversité et sur la mise en œuvre de pratiques adaptées à sa structure et à son fonctionnement [148].

Ce type de synergie a souvent été porteur et fructueux. Dès la création du Centre, ses contacts avec les services de police – à l'époque les polices communales et la gendarmerie – ont constitué un volet important de son travail, dépassant très largement le seul aspect juridique ; il faut s'en réjouir. Les sollicitations dont le Centre a fait l'objet ont abouti à de nombreuses collaborations traduites essentiellement dans de larges programmes d'action dans le domaine de la formation – initiale et

continué – et de la sensibilisation aux réalités de la société interculturelle. La mise en place de telles opérations n'a cependant pas toujours été sans peine car de nombreux freins individuels et institutionnels ont dû être dépassés. Le Centre est désormais devenu un partenaire régulièrement invité à faire part de son expertise en matière de diversité autour de thématiques qui touchent à la maîtrise de la violence, aux programmes de formations initiales et continuées, au recrutement, etc. C'est dans cette perspective et pour répondre à une préoccupation présente, tant au sein de l'institution policière que parmi la population, qu'il participe activement au groupe de réflexion sur le thème « police et diversité » [149]. Il faut encore noter que le Centre a aussi été invité, parmi les premières institutions extérieures à la police, à donner son avis sur l'avant-projet de Code de déontologie (éthique professionnelle).

C'est donc ici l'occasion de remarquer également que l'ensemble des dispositions évoquées *supra* doivent encore être traduites dans le Code de déontologie (d'éthique professionnelle) des membres du personnel des services de police qui, malheureusement, se fait toujours attendre. Ce code doit être fixé par le ministre de l'Intérieur en application de l'article III.V.1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 30 mars 2001 réglant la position juridique du personnel des services de polices (PJPo). Il n'a, à ce jour, ni été promulgué, ni été distribué individuellement aux membres du personnel, conformément au même arrêté royal. Ce code devrait notamment avoir pour objet de préciser aux membres du personnel le contenu des droits et obligations découlant des dispositions générales et spécifiques précitées, lesquels sont, le cas échéant, illustrés par des exemples concrets.

En ce qui concerne enfin le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, force est de constater que le législateur a opté pour une définition assez large de ce qui pourrait, le cas échéant, constituer une transgression disciplinaire au sens de l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police [150]. Sans préjudice de poursuites judiciaires éventuelles, un acte de discrimination établi et mis à charge d'un membre du personnel pourra donc aussi entraîner une enquête disciplinaire et, le cas échéant, une sanction relevant de ce statut. Les données dont nous disposons en matière de racisme et de discrimination sont assez limitées. C'est là une situation contre laquelle nous réagissons sous peu.

### 28.3. PERSPECTIVES

La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme [151] fixe de nouvelles incriminations. Par conséquent, lorsque des faits sont soumis au Comité permanent P par voie de plainte ou de dénonciation, celui-ci ne peut, le plus souvent, que se dessaisir de ces dossiers de façon quasi automatique au profit des autorités judiciaires compétentes, du moins dans un premier temps et pour des problèmes individuels ou spécifiques, même lorsqu'il s'agit de plaintes contre des policiers ayant refusé d'intervenir.

Vu le caractère essentiellement judiciaire et pénal de la plupart des dossiers qui lui sont soumis en cette matière, le Comité devra dès lors, plus encore que par le passé, s'efforcer d'améliorer l'échange d'informations avec les autorités, notamment judiciaires [xix]. Par ailleurs, les obligations qui lui sont désormais faites en la matière engendrent un certain nombre de problèmes non négligeables. Même si le Comité permanent P est sur le point de trouver une solution acceptable, il nous semble urgent de préciser ces obligations et d'en évaluer toutes les conséquences pour le bon fonctionnement du Comité au regard de ses missions essentielles, notamment au profit du Parlement [152].

En ce qui concerne la question de la diversité au sein des services de police, nous avons aussi adressé au commissaire général de la police fédérale, une demande officielle afin de connaître simultanément :

- (1) l'ensemble des initiatives et mesures prises au sein de la police fédérale afin de lutter en interne contre les actes de discrimination raciste et de favoriser l'intégration de(s) membres du personnel allochtones ;
- (2) l'ensemble des initiatives et mesures prises au sein de la police fédérale afin de mettre en œuvre et de faire connaître, en interne, la nouvelle législation sur les actes de discrimination *sensu lato*. Nous avons reçu – seulement dans le courant du mois de décembre 2003 – un certain nombre d'éléments de réponse. Au vu des analyses déjà effectuées ainsi qu'à la lumière de ces éléments de réponse fournis par la police fédérale, nous préparons des questions similaires à destination d'un échantillon de services de la composante locale de la police intégrée.

Nous porterons aussi notre attention sur les nouvelles incriminations en matière de discriminations *s.l.* commises par des acteurs policiers à l'égard de citoyens. La première exploitation des données en la matière n'est pas encore très significative et elle devra, par conséquent, être menée à moyen terme durant une période significative en 2003-2004, voire 2005, à la lumière des plaintes, dossiers de contrôle et dossiers judiciaires soumis au Comité P et au Service d'enquêtes ou, notamment en matière de

discipline, portés à la connaissance du Comité conformément à la loi du 18 juillet 1991.

#### **28.4. RECOMMANDATIONS**

Dans l'état actuel des choses, les dispositions de la loi du 25 février 2003 n'empêchent pas le Comité permanent P de vérifier, outre les suppositions de discriminations à caractère « racistes », l'existence éventuelle de discriminations « de droit commun » et d'en référer au pouvoir judiciaire. De même, il peut transcender les questions soulevées et les problèmes constatés et faire les recommandations qui s'imposent, une fois que les données qui doivent lui être transmises l'auront été et qu'il aura pu les analyser ou les évaluer.

L'examen de cette problématique est, une fois de plus, l'occasion de souligner l'importance d'introduire au plus tôt un Code de déontologie (d'éthique professionnelle) et de veiller à la nécessité de l'implémenter en profondeur et avec intelligence.

Dans le cadre de cette problématique également, le comportement du policier dans sa relation avec le citoyen pourrait être amélioré. Les formations policières devraient insister davantage sur les différences de mentalité et de coutumes selon les origines, afin d'assurer une approche mieux adaptée au sujet interpellé. Rien dans l'attitude du policier ne doit laisser paraître un manque d'objectivité ou d'équité. Il nous semble aussi important que le Comité permanent P puisse avoir un échange de vues sur l'ensemble de cette question avec sa Commission parlementaire d'accompagnement et que, le cas échéant dans son prolongement, les initiatives législatives ou réglementaires qui s'imposent soient prises ou recommandées aux autorités compétentes.

#### **29. MANIÈRE DONT LE PHÉNOMÈNE DES VIOLENCES INTRAFAMILIALES EST TRAITÉ PAR LE SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX [153]**

Le Comité permanent de contrôle des services de police, conscient de l'importance sociale de la problématique des violences intrafamiliales, a décidé de vérifier dans quelle mesure les recommandations formulées à l'issue de sa précédente enquête de contrôle [xx] ont été mises en œuvre et comment, dans un paysage policier récemment modifié, la police intégrée gère le phénomène, plus particulièrement au niveau des formations, de l'enregistrement des faits, de la police de première ligne, du suivi du phénomène à l'échelon local et de l'assistance aux victimes.

La méthodologie appliquée s'est étalée sur plusieurs phases. Dans un premier temps, les 196 zones ont été informées de notre enquête. Ensuite, après analyse du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité des dix zones sélectionnées [154], une enquête écrite a été effectuée auprès des directions concernées de la police fédérale. L'officier responsable a, dans un certain nombre de cas, été interviewé.

Des visites ont alors été organisées dans les zones sélectionnées, avec une interview du chef de zone et éventuellement d'un de ses collaborateurs. Enfin, un entretien de groupe a eu lieu avec les inspecteurs principaux et les inspecteurs des services d'intervention et d'accueil.

Il est permis d'affirmer, de manière générale, que la police locale principalement est consciente de la problématique des violences conjugales et, par extension, de celle des violences domestiques ou intrafamiliales mais ne lui accorde pas suffisamment d'attention. Précisons toutefois qu'il ne faut pas généraliser. Il existe bel et bien une tendance parmi les responsables à se pencher davantage sur la question au point que, dans certaines zones de police, elle fait l'objet d'une priorité dans le plan zonal de sécurité. D'autres zones vont jusqu'à y être particulièrement attentifs dans le cadre du fonctionnement régulier.

Il est clair que la police ne doit pas être la seule à s'occuper du phénomène. Son action n'est que le maillon d'une chaîne d'intervenants, parmi lesquels la justice ou les services d'assistance jouent un rôle tout aussi crucial, si pas plus. Une approche policière optimale est conditionnée par une harmonisation adéquate de la politique en matière pénale et des initiatives émanant des secteurs d'assistance.

La police intervient dans les différentes communes et provinces en gardant à l'esprit la philosophie de police de proximité et la concertation avec les différents partenaires afin de garantir une approche intégrée du phénomène. Il semble que cette concertation soit d'ailleurs déjà bien rôdée en plusieurs endroits.

Le fil rouge qui se dégage de toutes ces conclusions est que la plupart des policiers considèrent les interventions dans les cas de violences conjugales – par extension, violences intrafamiliales – comme rentrant dans le cadre d'une donnée sociale plutôt que comme relevant du domaine pénal. Ils devraient pourtant aborder le phénomène dans un contexte avant tout juridique, sans oublier non plus l'importance de l'assistance aux victimes. Cela étant, il faut se garder de conclure que les fonctionnaires de police négligent la problématique. Bien au contraire, la plupart des personnes qui ont répondu consacrent ou veulent consacrer le temps nécessaire à de telles interventions.

Le Comité permanent P estime devoir formuler les recommandations suivantes :

- (1) il convient de faire de la question des violences conjugales et domestiques (intrafamiliales) un module obligatoire (matière d'examen) du programme de formation de base et de l'intégrer également dans la formation continuée (barémique ou non) ;
- (2) une attention toute particulière doit être accordée à la qualité des données saisies dans la banque de données nationale (BNG). Cette qualité des données peut notamment s'obtenir par la voie de contrôles de qualité particulièrement attentifs de la part des gestionnaires fonctionnels des zones de police locale. La catégorie « Atteinte à l'intégrité physique » est très large. Nous suggérons qu'à l'avenir, dans le cadre de la prochaine image policière nationale de la sécurité (IPNS), la police fédérale différencie si possible davantage les phénomènes entrant en ligne de compte dans la sélection des priorités. Cela permettrait de déterminer plus objectivement les composantes relatives aux atteintes à l'intégrité physique qu'il conviendrait de combattre. Si les autorités de police estiment que la lutte contre la violence entre partenaires doit bénéficier d'un traitement prioritaire, il pourrait être envisagé d'inviter la police fédérale à fournir au niveau local un certain appui en matière d'analyse stratégique par exemple. Cette appui serait toutefois subordonné à deux conditions, à savoir l'existence d'une capacité suffisante au niveau de la composante fédérale et une demande, non pas isolée, mais formulée par un certain nombre de responsables locaux ;
- (3) une approche intégrale est à appliquer dans l'ensemble des zones, en mettant l'accent sur le constat et l'enregistrement uniforme des dénonciations ou communications de tels faits afin de constituer un dossier, rédiger un procès-verbal exhaustif et univoque, et circonscrire le phénomène. Il est souhaitable d'instaurer dans les zones de police une approche intégrée synonyme de coopération avec les autorités administratives et judiciaires ainsi qu'avec les services de secours. L'idée – là où cela s'impose, bien entendu – d'inscrire ce phénomène comme priorité dans les plans zonaux de sécurité permettrait aussi de libérer la capacité disponible requise ;
- (4) les informations indispensables doivent être diffusées – au niveau des zones de police – parmi les fonctionnaires de police des services accueil, intervention et travail de quartier afin de les sensibiliser à la nécessité de dresser procès-verbal pour de tels faits ;
- (5) une check-list peut servir de fil conducteur pour la rédaction de procès-verbaux uniformes et de qualité dans ce domaine ;
- (6) le législateur devrait prévoir la possibilité pour le ministère public d'imposer des mesures contraignantes urgentes, comme par exemple l'obligation pour l'auteur de quitter le domicile conjugal ou, en d'autres termes, des mesures à plus longue échéance que l'arrestation administrative temporaire [155] . Le maintien de la décision serait alors périodiquement soumise au juge ;
- (7) le code de déontologie du corps médical pourrait également être adapté. On pourrait étoffer l'article décrivant les circonstances dans lesquelles un médecin doit informer le procureur du Roi pour le volet violences intrafamiliales ;
- (8) on peut adapter et préciser le régime légal de la saisie des armes dans les cas de violences conjugales, même si les armes ne sont pas directement liées aux faits constatés ;
- (9) l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes pourrait être désigné comme organe de coordination, lequel pourrait être informé par les autorités administratives et judiciaires, les services de police et les services de secours, des projets réalisés ou en cours d'élaboration dans le domaine des violences conjugales et intrafamiliales.

Les différentes facettes du problème doivent, dans leur majorité, converger vers une optimisation de l'approche policière, même si la police n'est qu'un acteur parmi d'autres. Elle doit veiller à assurer de manière professionnelle ses missions fondamentales, qui consistent notamment à traiter de façon adéquate toute dénonciation de violences conjugales, c'est-à-dire à constater et enregistrer correctement les faits et à prodiguer une assistance digne de ce nom aux victimes.

Une harmonisation entre les volets services de secours, acteurs judiciaires et intervenants policiers s'impose comme la condition *sine qua non* à une approche efficiente et à long terme du phénomène. Différentes initiatives ont d'ailleurs été prises en ce sens dans plusieurs provinces et arrondissements judiciaires. Il serait également intéressant de prévoir une coordination et une harmonisation de ces initiatives au niveau fédéral afin d'en accroître l'efficacité et l'efficience.

Devant l'importance de cette matière, le Comité permanent P envisage de continuer à en assurer un certain suivi.

### **SECTION 3 : EFFICACITÉ ET COORDINATION**

#### **30. APPUI [156]**

Le Comité permanent P a initié une enquête de contrôle sur les différents mécanismes d'appui au sein de la police intégrée et a publié un premier rapport sur la question au début de l'année 2003. Il avait également abordé la question dans son rapport annuel 2002.

Après différentes demandes dans le cadre de l'enquête de contrôle initiée en 2002, le niveau fédéral, notamment la Direction du fonctionnement policier intégré (CGF), a fourni une première réponse succincte car elle était dans l'attente de l'approbation du nouveau plan national de sécurité. En mai 2003, le commissaire général nous a transmis toute une série d'autres informations, plus ou moins intéressantes ou utiles, qui ont été prises en considération pour la suite de notre enquête.

Dans le prolongement de la publication et de la réception du nouveau plan national de sécurité (de l'époque), le Comité permanent P a alors envisagé de mener une enquête auprès des différentes Directions générales du niveau fédéral afin de déterminer dans quelle mesure elles pouvaient proposer une offre d'appui et en fonction de quels critères. Le but était également de vérifier jusqu'où s'étendait cette offre et de quelle manière les relations avec le niveau local étaient organisées. Il nous a aussi paru utile, dans une phase ultérieure et après étude approfondie du deuxième plan national de sécurité, d'examiner le rôle de la Direction des opérations et de l'information en matière de police administrative (DAO) et du Service de coordination et d'appui (SCA) dans le cadre de l'application des critères d'octroi de l'appui.

Malgré les demandes répétées auprès des différents intervenants, les données indispensables à la poursuite de l'enquête ne nous parviennent qu'au compte-gouttes. Nous avons aussi dû constater, au début de cette enquête, que le niveau fédéral ne montrait que trop peu d'intérêt pour un inventaire exhaustif sous forme de catalogue, des différentes offres d'appui fédéral au local. Nous ne recevions jusqu'alors aucun indice dans ce sens, si ce n'est de manière peu précise lors de certains contacts avec l'un ou l'autre responsable de la police fédérale. Des réponses plus claires nous ont été promises [157] et fournies très récemment. Nous y reviendrons par ailleurs. En ce qui concerne la police fédérale, elle a commencé à étoffer au fil des semaines, durant le dernier trimestre 2003, l'inventaire des différents types d'appui qu'elle doit ou devrait fournir dans le cadre du service de police intégré ou du fonctionnement intégré, en vertu des missions et tâches qui lui ont clairement été imparties par ou en vertu de la loi. L'accent doit aussi être mis sur les nouveaux efforts déployés depuis le second semestre 2003 par le niveau fédéral sur le plan du fonctionnement intégré. Reste aussi à souligner d'une part l'importance du Service de coordination et d'appui (SCA) pour le directeur coordinateur en ce qui concerne les missions de police administrative mais aussi d'appui ou encore de soutien à l'intégration des deux niveaux et d'autre part celle du Service judiciaire d'arrondissement (SJA) pour le directeur judiciaire en ce qui concerne les missions judiciaires. Tous deux ont un rôle fondamental à jouer, intégrateur et facilitateur, en raison notamment de leur proximité par rapport au niveau local, de leur présence dans les différents conseils zonaux de sécurité et de leurs contacts privilégiés avec les autres éléments du niveau fédéral. Leur rôle dans l'élaboration de protocoles et l'offre de divers types d'appui du fédéral ne sont cependant pas suffisamment mis à profit alors même qu'ils sont en mesure de mieux évaluer les besoins locaux et de les comparer aux critères établis.

La problématique de l'appui a aussi été examinée par un groupe de travail, dont les résultats ont été soumis au ministre de l'Intérieur. Le but de ce groupe de travail étant de fixer des règles en matière d'appui, le Comité permanent P a décidé d'attendre que ces règles soient connues afin de vérifier dans quelle mesure elles sont respectées. Bien entendu, il n'est que normal que la police intégrée puisse faire part de son avis concernant ces règles d'une part et ce qu'il y a lieu d'entendre par appui d'autre part. Dans ce contexte, il semble cependant que la suite de notre enquête doive consister en un audit de conformité. Dans cette optique aussi, il nous a semblé difficile de débiter nos activités sans les informations que seule la police fédérale peut nous fournir et qu'elle ne semble pas encore en mesure de nous fournir ou, du moins, de nous transmettre rapidement et complètement. À moins qu'il n'y ait d'autres aspects de la question qui nous échappent...

Faut-il croire que la police fédérale aurait eu besoin d'un audit et d'un groupe de travail *ad hoc* pour étudier la problématique ? Une réponse affirmative aurait été, en soi, de nature à soulever également de nombreuses questions. La critique est aisée et on ne saurait ici non plus passer sous silence la masse de problèmes à laquelle le niveau fédéral a dû et doit encore faire face, pratiquement toujours en préparation de la décision de l'autorité responsable, assez souvent pour l'ensemble du service de police intégré et très souvent de façon assez esseulée, presque systématiquement exposée au feu de vives critiques pas toujours fondées. Il n'en reste pas moins que le Comité a pu constater une évolution des conceptions et des mentalités en matière d'appui.

Sans doute y avait-il initialement d'autres problèmes plus dignes d'intérêt ou d'autres priorités ? À notre sens, il n'a jamais été question de *hidden agenda*.

Si certains doivent dépasser la logique de la critique systématique, d'autres doivent dépasser celle de la

défense à outrance par tous les arguments. Le tout est de faire « avancer » la mise en œuvre de la fonction de police et de l'« intégration » des différents acteurs, intervenants et responsables. Telle a été et reste la volonté du législateur : assurer une mise en œuvre intégrée de la fonction de police par un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Nous souhaitons enfin préciser que cette situation montre, une fois encore, que le Comité permanent P est insuffisamment tenu informé, dans les limites de ses missions et compétences, de ce qui se passe au sein des services de police. En effet, s'il avait eu connaissance de l'existence d'un tel groupe de travail, il aurait pu en tenir compte !

Le Comité permanent P entend être tenu informé d'une manière ou d'une autre de ce genre de situation et, dans ce contexte, il ne peut que réitérer sa demande, déjà formulée à plusieurs reprises dans des rapports particuliers ou annuels et encore répétée avec force dans son dernier rapport d'activités, mais en vain à différents égards. Les trois principaux partenaires en la matière – mis à part les ministres de la Justice et de l'Intérieur – sont la Direction du fonctionnement et de la coordination de la police fédérale (CGC), la Commission permanente ainsi que la Direction des relations avec la police locale (CGL). Un « accord » visant à nous tenir informés doit être conclu avec ces trois partenaires de manière à nous permettre de tenir compte au moment adéquat de tout événement ou changement dans le cadre de nos enquêtes et de la mise en œuvre (intégrée) de la fonction de police.

Dans le prolongement des différents constats qu'il a malgré tout pu faire et, en dépit des difficultés rencontrées, le Comité permanent P a décidé de poursuivre son enquête en commençant par envoyer dans les plus brefs délais un nouveau courrier au Commissariat général pour lui demander encore plus clairement que par le passé de lui transmettre certaines informations et documentations. L'objectif est d'obtenir le plus rapidement possible une vision des formes d'appui existantes et en cours de développement de chaque Direction générale afin de définir les sujets potentiels pour « un contrôle marginal » du Comité permanent P, voire d'un contrôle complémentaire ou en différentes phases. Il s'agira ensuite de définir ensemble un cadre clair pour les collaborateurs des Directions générales et directions concernées de manière à permettre les interactions et collaborations actives avec nos services. Il faut toutefois souligner qu'à l'heure de la rédaction finale du présent rapport, on constate que les informations rentrent beaucoup mieux qu'en 2003, et cela dans différents domaines.

Dans le souci de conserver une vision globale du dossier « appui fédéral au local », le Comité permanent P a également décidé de constituer, dans son prolongement, un dossier « appui latéral » s'articulant autour d'une méthodologie distincte. Le commissaire général, ainsi que d'autres acteurs dans ce dossier, en ont été informés. La problématique a également été abordée dans le cadre des *hearings* de différents directeurs généraux et d'autres éléments de réponse intéressants ont finalement pu être obtenus – en 2004, il est vrai.

En ce qui concerne « le contrôle marginal » qu'il avait envisagé de débiter dès 2003, le Comité permanent P a précisé sa demande d'informations évoquée *supra* comme suit : (1) une première fois, après chaque présentation des différentes Directions générales à l'occasion de la première vague de contrôles de gestion et, ensuite, spontanément, sur base régulière et selon le déroulement du cycle de gestion de la police fédérale concernant la réalisation du plan national de sécurité, transmission au Comité permanent P de la documentation délivrée par les Directions générales et les services du commissaire général (conclusions et recommandations du commissaire général, accords et plans d'action des Directions générales) ; (2) sur la même base, transmission au Comité permanent P d'un dossier d'évaluation comportant des conclusions, constitué par les services du commissaire général dans le cadre des rapports d'avancement trimestriels ; (3) sur une base thématique, transmission des rapports d'audits internes des services du commissaire général portant sur « l'appui du niveau fédéral au niveau local » de manière à permettre au Comité permanent P d'opérer une sélection. Il est encore prévu, en deuxième lieu et à moyen terme (initialement janvier-février 2004), de procéder à une analyse des dossiers à la lumière des informations reçues en vue de sélectionner les sujets pertinents qui serviront à un contrôle marginal du contenu et de la fiabilité des rapports d'avancement. Il était ensuite encore prévu, selon la nature du ou des sujets retenus, de mettre au point une méthodologie visant à préparer les visites aux responsables respectifs au niveau du fédéral, de l'arrondissement et du local.

Dans ses derniers rapports annuels ainsi que dans quelques autres de ses rapports, le Comité permanent P a pu souligner que le respect des différentes obligations d'information à son égard, portées par la loi du 18 juillet 1991, constituait l'un des facteurs critiques de succès pour l'accomplissement de ses missions au profit du Parlement. Certes, la situation ne cesse de s'améliorer mais, régulièrement, l'un ou l'autre protagoniste présente une réaction difficilement compréhensible à l'égard du Comité permanent P et donc, finalement, du Parlement et du citoyen, voire se rebiffe contre le contrôle externe. De telles rebuffades

peuvent aller très loin, le Comité permanent P l'a déjà déploré et souligné à plus d'une reprise. Au-delà de la présente enquête de contrôle au cœur d'un des problèmes les plus fondamentaux visés par le changement du paysage policier et plus fondamentalement de la mise en œuvre efficiente et responsable des lois du 7 décembre 1998 et du 5 août 1992, le Comité a, par ailleurs, décidé d'adresser un rapport particulier sur cette question à la Commission parlementaire chargée de son accompagnement. La question y a d'ailleurs déjà été évoquée à plus d'une reprise sans nécessairement entrer dans tous les détails.

Les réponses aux dernières questions précises adressées aux protagonistes de ce dossier nous permettront d'apporter parallèlement le complément d'information indispensable à notre rapport au Parlement. À défaut, il s'imposerait peut-être que notre Commission spéciale d'accompagnement convoque et entende en notre présence les principaux protagonistes de ce dossier ainsi que différents autres acteurs, intervenants ou responsables concernés de la police intégrée.

### **31. UNITÉS SPÉCIALES [158]**

Le Comité permanent P suit la problématique du fonctionnement des unités spéciales depuis 2002. Les unités spéciales du niveau fédéral sont toujours confrontées à un manque cruel d'effectifs. Elles ont pourtant largement fait leurs preuves et leurs qualités sont reconnues à l'étranger.

Le Comité permanent P souligne également l'évolution inquiétante, qui consiste à pourvoir certains corps de police locale de « pseudo-unités spéciales » ou d'armes particulières. Cette évolution, contraire à la lettre et à l'esprit de la loi du 7 décembre 1998, est d'autant plus inquiétante que ces unités ne suivent pas nécessairement une formation standardisée et que les normes et standards de recrutement ne sont pas nécessairement sous contrôle. Qui plus est, un esprit de compétition menace également de s'installer. Il convient dès lors, pour des raisons évidentes, d'éviter à tout prix une telle évolution. Aussi le Comité permanent P suivra-t-il de très près les activités des groupes de travail mis en place au sein de la police intégrée en vue de mieux coordonner ces initiatives.

Au-delà de cette problématique des unités spéciales, le Comité permanent P a constaté à plus d'une reprise que certaines zones développaient des fonctionnalités, des services, des missions ou des tâches qui incombent avant tout au niveau fédéral, et cela plutôt en concurrence ou sans la moindre concertation et sans que cela ne réponde nécessairement à un défaut d'appui de la part de la police fédérale. Il s'avère en effet que certaines zones entendent encore et toujours faire face seules ou quasiment seules à tous les problèmes qui se posent, sans tenir compte du fait que la loi du 7 décembre 1998 tend, d'abord et avant tout, à mettre en place un service de police « intégré » comprenant des composantes de première ligne, d'appui ou spécialisées. Il nous semble que d'aucuns l'oublient parfois (voire trop souvent) !

L'enquête relative aux unités spéciales telle qu'elle a été effectuée repose pour l'instant sur une analyse du *Bijzonder bijstandsteam* (BBT) et d'autres initiatives du même ordre, laquelle a donné lieu à toute une série de considérations quant à la nécessité de telles unités et à l'adéquation de leur existence au sein de la police locale avec le concept de police de proximité. D'autres enquêtes « individuelles » ont en outre été menées concernant les interventions de la Direction des unités spéciales (DSU) (Unité spéciale d'intervention (USI) et Peloton protection, observation, support et arrestation (POSA)), du BBT, de Delta et autres, principalement dans les grandes villes ou zones de police importantes. La problématique a été abordée à l'occasion d'une visite et d'une réunion de travail avec le responsable de la DSU et ses proches collaborateurs, ainsi qu'au cours d'une autre réunion avec la Direction générale de la police administrative (DGA).

Une première option pour 2004-2005 consiste à déterminer quels corps ont constitué une « unité spéciale », dans quels cas elle intervient, etc. Cette étude permettra ensuite de tirer des conclusions quant à l'utilité voire l'opportunité de telles unités au sein de la police locale. Nous tenons à préciser que cette question a déjà été posée dans le cas du BBT mais elle n'a manifestement pas suscité de réaction.

Dans le prolongement, il faudra vérifier si ces unités spéciales sont utilisées de manière efficiente mais il s'agira, au préalable, d'évaluer clairement la plus-value d'une telle enquête. Les procédures de mise en œuvre sont actuellement telles qu'il importe de fixer des priorités et de faire en sorte que la Direction générale de la police judiciaire (DGJ) et le parquet fédéral ne prennent en compte que les affaires les plus importantes requérant *a priori* l'affectation de la DSU.

Les unités spéciales doivent dès le départ faire l'objet de toute notre attention car elles recourent en moyenne plus souvent à la force selon des procédures établies tandis que l'on peut se demander si ce recours est bel et bien justifié. Deux questions d'enquêtes se dégagent de cette vision des choses : (1) ne doit-on faire appel à des « unités spéciales » qu'en cas d'absolue nécessité de sorte qu'elles puissent appliquer leurs techniques spéciales de manière proportionnelle ? Cette question revient à étudier les demandes d'appui en matière d'arrestations ou de perquisitions et à évaluer la perception des divers

échelons dans ce domaine ; (2) même dans un contexte de recours à un « plus haut degré » de violence, la formation et les moyens mis en œuvre ne doivent-ils pas rester aussi proportionnels que possible ? En d'autres termes, il s'agit d'examiner les formations, les moyens « techniques » mis en œuvre, etc. Pareille enquête ne peut se faire uniquement auprès de la DSU, elle doit également porter sur les corps de police qui ont intégré une unité « spéciale » en leur sein. Elle fera d'ailleurs partie de l'enquête portant plus largement sur le recours à la force/violence.

Le Comité permanent P projette d'examiner en 2004-2005 les conclusions définitives du groupe de travail mis sur pied à l'initiative de la police fédérale afin de coordonner les différentes unités de la police fédérale et de la police locale qui ont pris part à des interventions de police spéciale. Le Comité vérifiera dans le même temps si lesdites conclusions auront été implémentées.

## **32. GESTION DE L'INFORMATION AU SEIN DU SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX [159]**

L'affaire Dutroux, qui a mis en lumière les lacunes des processus d'échange d'informations, a été l'un des éléments moteurs de la réforme des services de police. C'est dans cette logique que cette réforme a mis l'accent sur l'aspect « fonctionnement intégré » de la police et, partant, sur une gestion commune de l'information, essentielle dans ce domaine.

L'importance de la gestion de l'information, les signaux envoyés par diverses sources ainsi que ses propres constatations ont amené le Comité permanent P à initier une enquête de contrôle en la matière.

Lors du lancement de cette réforme, la police fédérale n'a pas tardé à développer un projet informatique (de gestion de l'information) ambitieux dans le but d'uniformiser les flux d'information et le traitement de celles-ci entre les services de police et les différents niveaux, et cela au moyen de procédures standard et d'outils informatiques compatibles. L'objectif était de créer une police dans laquelle l'information joue un rôle primordial, les données opérationnelles et statistiques collectées permettant d'optimiser d'une part l'efficacité et l'efficience du fonctionnement opérationnel et d'autre part les options stratégiques à la base de l'action policière.

On a pu constater de manière globale que l'on était encore relativement loin du compte. Et pour cause. Il a fallu avant tout compter avec un manque de moyens informatiques qui touchait un certain nombre de zones. En dépit des demandes insistantes et répétées du ministre de l'Intérieur depuis 1994, de nombreux corps de police locale n'ont pas suffisamment, voire pas du tout investi dans le système PIP/ISLP (Projet informatique de police/*Integrated system for local police*). Aussi n'étaient-ils pas encore en mesure d'assurer la circulation automatisée de l'information vers la banque de données nationale (BNG), comme inscrit dans le projet. En outre, l'harmonisation des applications informatiques locales et fédérales ne s'est pas déroulée aussi bien que prévu. Ainsi, de nombreuses données ne sont jamais parvenues à la BNG ou y ont abouti par erreur. Les gestionnaires fonctionnels locaux ont d'emblée éprouvé les plus grandes difficultés à gérer tout le volume d'informations non conformes refusées par la BNG qui, par conséquent, se sont perdues ou sont longtemps restées inutilisables sur le plan opérationnel et statistique.

Force a été de conclure que le programme fédéral « *train the trainer* » censé permettre aux utilisateurs locaux d'exploiter cette application s'est soldé par un échec en raison d'un manque d'efficience dans le flux des informations à partir du fédéral, combiné à un mouvement de résistance de la part du niveau local. Il est également apparu que les personnes concernées n'avaient pas été suffisamment formées pour pouvoir alimenter au mieux ce système d'information automatisé. Qui plus est, tous n'ont pas respecté ni souscrit de la même manière au concept global et aux procédures qui en découlent. D'une part, les chefs de corps de la police locale étaient nombreux à penser que le concept servait les intérêts du seul niveau fédéral et d'autre part, on n'a pas assez, voire pas du tout tenu compte de la nécessité pour les services de police locale de revoir leur mode de fonctionnement interne en fonction du traitement du flux d'informations vu la charge que cela représentait en moyens matériels et humains.

Une certaine circonspection, constatée auprès de plusieurs chefs de corps, se nourrit du fait que la police fédérale implémente un autre système informatique. La crainte de voir d'éventuels nouveaux investissements dans le système actuel s'avérer stériles à court terme retient un certain nombre d'entre eux et les empêche de consentir les efforts financiers nécessaires. Tant la police fédérale que les services de police locale insistent pour que l'on instaure un système uniforme clair dans lequel il serait intéressant d'investir.

Il appert de l'enquête de contrôle que le projet global de gestion de l'information n'est pas encore complètement concrétisé et que le flux et la gestion des informations ne se déroulent pas vraiment de manière optimale. En résumé, cette situation est le fruit d'une structure de communication insatisfaisante



ou inadaptée au niveau local qui, conjuguée à un manque de formations *ad hoc*, n'a fait que très peu d'adeptes au projet, sans compter les quelques problèmes liés au système même. Il a également été constaté dans de nombreux endroits que les chefs de corps ne s'investissaient pas assez dans le projet, considérant celui-ci comme dans le seul intérêt de la police fédérale et estimant qu'il nécessite un investissement trop important en personnel, raison pour laquelle ils n'y ont pas affecté la capacité suffisante.

Ces points faibles résultent d'une mauvaise évaluation de la situation due à un manque de concertation de la part du fédéral. Aussi les services fédéraux compétents n'ont-ils pas assez tenu compte des besoins et des possibilités des différents utilisateurs et groupes cibles lors de la planification du projet.

Depuis les résultats de notre enquête, tant la police fédérale que les polices locales ont pris des initiatives afin de « renverser la vapeur » au plus vite et arriver à créer une banque de données opérationnelles et statistiques de qualité au niveau national. Le Comité permanent P entend vérifier très prochainement jusqu'où les plans d'action ont été concrétisés. De même, il projette d'aller contrôler sur le terrain dans quelle mesure les problèmes constatés auront été résolus.

### **33. STATISTIQUES POLICIÈRES DE CRIMINALITÉ [160]**

Une enquête de suivi a été ouverte en 2003 dans le cadre de l'enquête de contrôle relative aux statistiques criminelles interpolicières [xxi] .

Une enquête de contrôle de portée beaucoup plus générale ayant été entreprise concernant la problématique de la gestion de l'information au sein de la police intégrée [161] , l'enquête de suivi a essentiellement consisté à effectuer un suivi général de l'évolution des flux d'information et des mesures prises en vue d'affiner la production des statistiques criminelles.

On a constaté, à l'occasion d'une vérification en juillet 2003, que la saisie des données ne se faisait toujours pas de manière satisfaisante, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Dans le cadre de l'élaboration des statistiques de criminalité pour l'année 2002 et dans le but de fournir les chiffres les plus complets possibles, la Direction de la banque de données nationale (DSB) a mis en commun et comparé les statistiques criminelles interpolicières intégrées (SCII), les données de la banque de données nationale (BNG) et celles des banques de données au niveau local (PIP, mini-PIP, Polis Brigade et ISLP) en vue de détecter les doublons. Les chiffres de 2000 et 2001 ont par ailleurs été recalculés et adaptés selon la même méthode. DSB a, en outre, développé diverses initiatives destinées à améliorer l'élaboration des statistiques criminelles. Le groupe de travail statistiques a ainsi repris ses activités et se penchera prioritairement sur les définitions uniformes standardisées servant à sélectionner les différents faits dans la BNG ainsi que sur les règles de comptage.

Selon DSB, les comptages effectués montreraient une nette amélioration dans la transmission des données par les zones de police locale. Le Comité permanent P estime toutefois qu'il y a lieu de se montrer à tout le moins circonspect par rapport à cette affirmation eu égard aux constatations effectuées notamment dans le cadre de l'enquête de contrôle relative à la gestion de l'information au sein de la police intégrée. Il importe néanmoins de souligner que la méthodologie actuellement utilisée, qui consiste à intégrer et comparer toutes les informations disponibles, représente une amélioration par rapport aux méthodes antérieures.

La problématique des statistiques criminelles interpolicières fait partie de la gestion de l'information au sein de la police intégrée. Le Comité permanent P a donc décidé de continuer à traiter la question dans le cadre de l'enquête de contrôle susmentionnée, en accordant une attention particulière aux initiatives visant à améliorer la qualité des statistiques de criminalité et à mettre en oeuvre les mesures prévues dans le plan national de sécurité qui ont pour vocation de créer un système de gestion de qualité des informations opérationnelles et statistiques.

### **34. COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE [162]**

Eu égard à sa spécificité et à ses missions et tâches au profit du Parlement, le Comité permanent P compte parmi ses missions stratégiques le suivi de la coopération policière internationale, cette question touchant en effet directement la problématique des droits fondamentaux – notamment en matière d'échange d'informations – ainsi que celle de l'efficacité, de l'efficience et de la coordination des services de police. La coopération policière internationale est également envisagée par le plan national de sécurité [163] comme un thème stratégique, qui a par ailleurs manifestement soulevé l'intérêt du Parlement.

La phase concrète du suivi a eu lieu en 2003, notamment dans le cadre de la « semaine des officiers de liaison belges », des contacts directs avec quatre officiers de liaison et les officiers de liaison étrangers en poste et/ou compétents pour la Belgique. Des contacts ont ainsi été noués avec les officiers de liaison en

Thaïlande, en Espagne, aux États-Unis, en Autriche et en Russie. Un *hearing* a également été organisé avec un responsable de la Direction de la politique en matière de coopération policière internationale (CGI).

En ce qui concerne le fonctionnement des officiers de liaison belges à l'étranger, nous avons constaté – de même que la police fédérale – qu'il existe toujours en certain nombre de problèmes d'ordre législatif et plus pratique. C'est le cas de la circulation de l'information au sein des services de police fédérale (contenu et aspects techniques).

Ces points problématiques ont été inventoriés par la police fédérale et un plan d'action a été développé afin d'y remédier.

Dans le prolongement de l'assemblée des officiers de liaison qui a eu lieu fin mai 2004, le Comité permanent P a constaté que certains points problématiques ont été complètement ou, à tout le moins, partiellement résolus. D'autres questions sont, pour diverses raisons, encore restées en l'état. Le Comité permanent P poursuivra son activité de suivi en 2004-2005 concernant l'effectivité et l'efficacité des changements réalisés et des améliorations à venir. Il s'engage en outre à orienter son enquête de contrôle vers d'autres aspects de la coopération policière internationale tels que les interventions frontalières, les échanges d'informations ou le fonctionnement des services d'appui.

### **35. CAPACITÉ POLICIÈRE EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ INFORMATIQUE [164]**

Les rapports annuels 2000 [165] et 2001 [166] faisaient état d'une douzaine de points sensibles et présentaient autant de recommandations pour améliorer le fonctionnement de la *Federal Computer Crime Unit* (FCCU) et des *Computer Crime Units* (CCU).

Une nouvelle évaluation a été initiée en 2003. Elle a démontré que les progrès fulgurants réalisés en matière d'applications informatiques et de télécommunications ont entraîné dans leur sillage une augmentation de la criminalité qui n'est pas sans répercussions sur la charge de travail des CCU.

Le plan national de sécurité 2004, qui a été adapté, prévoit un certain nombre de dispositions en matière de lutte contre la criminalité informatique. On ne peut que se réjouir des 250 000 EUR supplémentaires qui ont été dégagés au profit des CCU mais, malheureusement, ils ne permettent pas encore de couvrir les investissements indispensables en moyens matériels et humains.

Après analyse des divers éléments du dossier, qui a été transmis *in extenso* au Parlement, le Comité permanent P entend formuler les onze recommandations suivantes :

- (1) la création d'un laboratoire spécialisé s'impose tout particulièrement car il permettrait par exemple de récupérer des données sur des supports endommagés ou encore de « percer » des systèmes cryptés ou protégés par mots de passe. Pour ce faire, on peut soit instaurer un système de coopération avec le *Nederlands Forensisch Instituut*, qui dispose des moyens technologiques *ad hoc*, notamment au sein de son *Departement digitale technologie*, soit créer un tel département en Belgique au sein de l'Institut national de criminalistique et de criminologie ;
- (2) une meilleure répartition des tâches par le magistrat en charge de l'information ou de l'instruction entre les experts civils et/ou le FCCU-CCU permettrait aussi d'améliorer l'organisation des activités ;
- (3) la connaissance par les policiers et les magistrats des différentes tâches assurées par le FCCU-CCU éviterait la perte d'éléments d'enquête et représenterait un gain de temps ;
- (4) cet ensemble de tâches doit prévoir une circonscription claire des domaines connexes (qui s'occupe des interceptions sur Internet ? quel est le spécialiste en matière de cryptage ? qui assure les opérations *undercover* sur Internet ?
- (5) les investissements en formations et en matériel doivent être permanents. Compte tenu du rythme effréné des évolutions dans ce domaine, il importe de prévoir une marge budgétaire suffisante pour pouvoir remplacer le matériel après un délai d'amortissement raisonnable ;
- (6) les formations et cours de recyclage dispensés par le FCCU aux CCU régionaux produiront leurs effets au niveau de leurs possibilités opérationnelles ;
- (7) les moyens suffisants devraient être dégagés afin de pourvoir au recrutement de neuf nouveaux enquêteurs et ainsi de remplir le cadre prévu dans le tableau organisationnel. Une telle mesure est indispensable si on veut pouvoir faire face à la multiplication des demandes d'assistance ;
- (8) une définition des enquêtes non spécialisées qui peuvent être exécutées par des membres des services déconcentrés de la police fédérale permettrait de maintenir la capacité des enquêteurs spécialisés ;
- (9) le coût des cassettes de back-up et autres moyens permettant la conservation de données conformément à l'administration de la preuve dans les enquêtes judiciaires doit être inscrit au budget du Service public fédéral (SPF) Justice en tant que frais judiciaires et donc être remboursé au FCCU ;
- (10) en plus de la formation en recherche digitale, il conviendrait de constituer un manuel de *Good*

*practice* et de le diffuser à l'ensemble des acteurs concernés par les enquêtes dans le domaine des technologies de l'information et de la communication ;

(11) des actions plus ciblées basées sur des projets proactifs permettraient d'optimiser les enquêtes en matière de pornographie enfantine.

Vu les formes de criminalité « modernes » et l'utilisation croissante d'applications ICT, il faudrait pouvoir faire appel à des spécialistes qui, par des méthodes scientifiques légales, apporteraient leur contribution dans la recherche de preuves en matière pénale. Il est intolérable que le monde criminel puisse jouir d'une certaine impunité grâce aux technologies dernier cri dont ils se servent tout particulièrement dans le domaine informatique. Il ne faut pas négliger l'effet dissuasif que pourrait avoir une équipe de recherche toujours à la pointe de la technologie et capable de mettre en œuvre toute sa capacité sur le champ. Si le FCCU et les CCU ont déjà atteint un très haut niveau de spécialisation, ils doivent encore faire face à d'autres problèmes susceptibles de perturber leur fonctionnement. Le manque de capacité endémique n'est d'ailleurs plus à considérer comme un « autre problème » mais plutôt comme une réelle menace qui pèse sur leur existence même.

### **36. SITES INTERNET POLICIERS [167]**

En septembre 2000, le Comité permanent P a ouvert un dossier de contrôle relatif à l'utilisation du médium de communication Internet pour la diffusion des avis publics de recherche. Il était en effet apparu que les avis placés sur le site Internet de la police fédérale souffraient d'un manque flagrant de suivi. Ainsi, par exemple, certaines personnes retrouvées depuis un certain temps déjà étaient toujours signalées comme disparues.

Le Service d'enquêtes du Comité permanent P a pris contact avec la direction du Service presse, relations publiques et communications du commandement général (PRC) dont dépendait ce site Internet. À la suite de différents entretiens, le Comité permanent P a formulé des recommandations et a décidé d'assurer un suivi de ce dossier.

Au cours de contacts ultérieurs avec cette direction ainsi qu'avec d'autres interlocuteurs, il est apparu que la police intégrée se trouvait confrontée, suite à l'essor des nouvelles technologies de l'information, à un développement disparate de sites Internet. Plusieurs services fédéraux ainsi que de nombreuses zones de police avaient en effet développé en interne ou via une firme externe, mais sans réelle coordination avec le reste de l'institution, un site Internet propre. Ces sites répondent certes à une demande réelle du public ou de clients internes mais on ne peut s'empêcher de penser que l'empressement témoigné lors de leur mise en ligne était plus le résultat d'un effet de mode que d'une véritable urgence. Cette absence de réflexion coordonnée lors de la conception se manifeste de manière flagrante dans l'absence de design commun et dans l'impression de « patchwork » graphique qui en découle et, surtout, dans une navigation inutilement compliquée imposée à l'utilisateur externe, qui doit posséder une certaine connaissance de la structure de la police intégrée pour pouvoir retrouver sur le site *ad hoc* l'information qu'il recherche. D'autre part, une meilleure coordination aurait sans doute pu éviter certains accrocs ou incidents certes ponctuels mais néanmoins potentiellement dommageables à l'image de l'institution, tels que par exemple la mise en ligne d'informations non destinées au public. Enfin, cette multiplication des sites policiers génère des coûts inutiles en raison de l'utilisation d'un nombre plus élevé de serveurs et de logiciels, d'un besoin accru en personnel compétent alors que l'adoption de solutions techniques différentes d'un service à l'autre ne permet pas la mobilité transversale de ce personnel, et par un espace disque nécessaire augmenté par la redondance de certaines informations présentes sur plusieurs sites.

Ces manques n'ont évidemment pas échappé à la police fédérale, dont la Direction du fonctionnement et de la coordination de la police fédérale (CGC) a mis en place en décembre 2001 un groupe « visibilité d'entreprise sur Internet » chargé d'étudier cette problématique de fond. En février 2002, à l'issue des travaux de ce groupe, deux projets parallèles « Intranet » (pilote : Direction du fonctionnement policier intégré/Centre de documentation (CGF/CDC)) et « Internet » (pilote : Service presse et relations publiques (CGPP)) ont été lancés afin de : (1) selon le vecteur Internet ou Intranet, développer des politiques distinctes en matière de communication tout en garantissant une coordination de contenu ; (2) offrir un portail d'accès unique ; (3) optimiser les offres d'information en réduisant les redondances ; (4) assurer la coordination des contenus ; (5) établir un design commun ; (6) soumettre les nouvelles initiatives à l'agrément ; (7) définir une stratégie de communication Intranet et Internet à long terme. Toutefois, malgré l'accord de principe des différents participants à ces projets, les buts fixés n'ont pas été atteints. Sans véritable autorité du pilote sur les autres membres du groupe, chaque service est, semble-t-il, resté sur ses positions. Il est évident que la refonte du paysage policier sur Internet demandait à chaque intervenant de revoir et de modifier son propre site à ses frais et, parfois, de manière

considérable. Le CDC a informé la CGC du blocage de la situation.

Fin 2003, le service audit de la police fédérale a réalisé un audit de CGPP. Dans le cadre de cet audit, la problématique des 8 sites Internet officiels de la police fédérale [168] a été abordée.

La CGC et le CDC semblent bien conscients des manquements de l'ensemble des sites Internet policiers ainsi que des améliorations à y apporter. Les techniques d'analyse employées par le CDC à cet effet tendent vers une utilisation plus coordonnée et rationnelle du medium Internet. Toutefois, tant qu'une autorité n'aura pas été désignée au sein de la police fédérale dans ce domaine, la fusion des différents sites en une seule entité cohérente pour l'utilisateur externe risque bien de n'être qu'une vue de l'esprit. Or, la mise en place d'un véritable portail Internet rassemblant les différents services de la police fédérale doit également servir d'espace de test puis de modèle à l'harmonisation des sites des 196 zones de police locale qui, entre-temps, continuent à investir personnel et budget dans des initiatives parfois inutiles, voire malheureuses, alors que, parfois, les mêmes se plaignent d'un manque de moyens et le citoyen concerné d'un manque de « bleu » en rue. Une telle situation, illustrative de ce qui se passe dans différentes zones et dans d'autres matières, incite à se demander si tout le monde est bien occupé avec les « bonnes choses » et si certains choix sont bien prioritaires vu les circonstances.

Le Comité permanent P – comme déjà précisé dans les rapports annuels 2001 et 2002 – insiste auprès de la CGC sur l'importance de désigner une autorité centrale chargée de la conception et de la coordination du portail Internet policier.

### **37. ACTIONS POLICIÈRES COORDONNÉES ET INTÉGRÉES [169]**

Selon d'aucuns, une approche intégrée et intégrale de certains phénomènes, notamment celui des « bandes criminelles itinérantes » supposerait également l'organisation d'actions préventives ou de dissuasion. De telles bandes utilisent en effet différentes voies de communication pour se déplacer rapidement et facilement. Dans ce contexte, outre les actions de contrôle purement locales et plus classiques au sein de la circonscription des zones de police, il est nécessaire, selon la police fédérale, d'organiser également des actions d'envergure généralement appelées *Full integrated police actions* (FIPA) au niveau supralocal.

Les actions FIPA se caractérisent par une mise en œuvre combinée et intégrée, tant des services de police locale que de la police fédérale, et sont exécutées sur les axes de circulation qui seraient utilisés par certaines bandes criminelles. Outre les services de police, les autorités judiciaires jouent également un rôle important. En effet, au-delà de leur finalité dissuasive, les actions FIPA visent également l'arrestation de criminels et la saisie de pièces à conviction. La présence d'un magistrat est assez fréquente lors des opérations importantes.

Jusqu'à présent, les actions FIPA ont principalement été organisées au niveau de l'arrondissement, sur la base d'une image correcte de la problématique. Une bonne et correcte vision du phénomène doit permettre d'orienter l'action des services de police vers les axes et les moments critiques. De cette manière, il est également possible de déterminer le dispositif ainsi que les moyens correspondants à mettre en œuvre (ex. : affectation de la police des chemins de fer, hélicoptères, chiens pisteurs, etc.).

Les Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) concernés et la Direction de la lutte contre la criminalité contre les biens (DJB) lors d'opérations d'envergure, notamment le Service vol organisé, doivent soutenir les actions au niveau de l'information. Ils doivent e.a. s'efforcer de dégager une image correcte (type de nationalité, nouveaux processus criminels) et doivent apporter leur contribution en matière de contrôle et d'identification.

La direction ou la coordination opérationnelle des actions FIPA supralocales revient aux directeurs coordinateurs administratifs de la police fédérale. Ils agissent soit à la demande des autorités administratives, soit à l'initiative des services de police et après concertation avec ceux-ci au sein de la circonscription de l'arrondissement.

Les autoroutes offrent aux bandes criminelles des possibilités de déplacement importantes et rapides. Les Unités provinciales de circulation (UPC) de la police fédérale doivent aussi participer aux actions FIPA en mettant en place des dispositifs de contrôle sur leur territoire de compétence (autoroutes et parkings adjacents).

Le Comité permanent P a eu l'occasion de suivre différents aspects des actions de ce type et a aussi parfois pu se rendre compte de leurs résultats. Dans le contexte actuel de ses observations et analyses, les considérations et appréciations plutôt négatives semblent devoir l'emporter sur les positives.

Le Comité continuera de consacrer l'attention voulue à ces questions dans le cadre de ses enquêtes de contrôle sur les Unités provinciales de circulation et sur l'usage de la contrainte (force) lors d'opérations de

police.

#### **SECTION 4 : EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL D'UN OU PLUSIEURS SERVICES OU CORPS DE POLICE OU D'UNE DE LEURS COMPOSANTES**

##### **38. ÉTABLISSEMENT PRÉCIS DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES DE POLICE DONT DISPOSE UNE CERTAINE ZONE DE POLICE À UN MOMENT DONNÉ [170]**

Le président de la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité permanent de contrôle des services de police a demandé de préciser la manière de permettre l'établissement du nombre de fonctionnaires de police dont dispose une zone de police à un moment donné. Il est, en effet, parfois difficile d'obtenir certaines informations sur le fonctionnement des services de police, même des données aussi élémentaires que celles-là.

Dans ce domaine, on dispose pourtant de diverses sources de renseignement : (1) les données morphologiques de la Direction des relations avec la police locale (CGL) ; (2) les données PRP2 gérées par la Direction de la mobilité et de la gestion des carrières (DPM) ; (3) les données de la Direction générale de la police administrative (DGA) ; (4) les données du Secrétariat social du service de police intégré, structuré à deux niveaux (SSD GPI) ; (5) les données émanant des gouverneurs de province; (6) les données propres aux zones de police.

La circulaire PLP 30 du 9 janvier 2003 relative au recueil des données morphologiques impose aux zones de police de communiquer annuellement à CGL, pour le 30 janvier de l'année suivant l'année de référence, leurs données morphologiques, parmi lesquelles figurent le cadre organique et le cadre réel de leurs effectifs. Les données morphologiques ainsi collectées puis diffusées par CGL ne sont actualisées qu'un an plus tard, à l'occasion de la procédure de recueil suivante, telle qu'organisée par la circulaire PLP 30. Pourtant, d'importantes modifications des effectifs réels des zones de police sont fréquemment constatées en cours d'année en raison des cycles de mobilité, des départs naturels et des modifications des cadres organiques des corps de police locale. La fiabilité des données morphologiques diffusées par CGL se réduit donc au fil des mois jusqu'au moment de la réactualisation intervenant un an plus tard. Il paraît important de souligner que la circulaire PLP 30 évoque l'accessibilité de CGL durant toute l'année pour répondre aux questions ponctuelles concernant la morphologie des services de police, de sorte que « [...] *les zones de police seront soulagées des questions ou enquêtes de diverses instances et/ou institutions* ».

Les principales données administratives relatives à tous les membres du personnel de l'ancienne gendarmerie étaient renseignées dans le programme de gestion du personnel PRP2. L'utilisation de ce programme a été maintenue à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme des services de police. Les nouvelles affectations des ex-gendarmes intégrés dans les zones de police ont été indiquées dans le PRP2. De leur côté, les zones de police ont également communiqué à DPM les données relatives à leurs membres du personnel provenant de l'ancienne police communale, de sorte qu'actuellement, le système PRP2 devrait contenir, en principe, les données administratives relatives à l'ensemble du personnel des zones de police. Il apparaît cependant que les mises à jour du PRP2 ne sont pas systématiquement communiquées par les zones de police ou qu'elles le sont parfois tardivement. De son côté, DPM est, dans une certaine mesure, à même de mettre à jour certaines données du PRP2, dont l'unité d'affectation, et cela en fonction des résultats des cycles de mobilité qu'elle administre.

Rappelons d'autre part que, sur la base de la circulaire GPI 15 du 24 janvier 2002 concernant la mise en œuvre de la mobilité au sein du service de police intégré, structuré à deux niveaux, les autorités locales responsables des zones de police sont censées communiquer à une autre direction de la Direction générale des ressources humaines (DGP), à savoir la direction de la politique, de la gestion et du développement (DPG), les perspectives d'évolution de leurs effectifs, tant réels qu'organiques.

Au sein de DGA, la Direction de la politique, de la gestion et du développement (DAG) gère une application informatique donnant une image des effectifs de la DGA, en ce compris le personnel de la Direction de la réserve générale (DAR), dont les détachés dans différentes zones de police. Ces données, mises à jour quotidiennement, fournissent une image fiable des détachements du fédéral vers les zones de police, lesquelles sont clairement identifiées.

En application de l'article 140<sup>quater</sup> de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le SSD GPI est notamment chargé du traitement des données fournies par les services du personnel des zones de police avant de les communiquer au Service central des dépenses fixes (SCDF) en vue de procéder au paiement. Le SSD GPI, de par sa situation centrale incontournable dans la mise en œuvre de la procédure permettant le paiement des rémunérations, dispose de l'image la plus fiable quant au nombre de policiers repris au cadre réel et leur lieu d'affectation.

Les articles 67 et 68 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, prévoient une tutelle spécifique des gouverneurs de province sur les zones de police. À ce titre, ils approuvent notamment les propositions de modification de cadre organique. Les gouverneurs de province aussi détiennent donc une image très fiable des cadres organiques des zones de police. Les zones de police doivent évidemment disposer d'une image précise de leurs effectifs. Cependant, il apparaît qu'il n'existe pas d'uniformité quant à la manière dont les 196 zones de police calculent leurs effectifs, tout particulièrement en ce qui concerne le cadre opérationnel réel. Les chiffres varient selon que les zones de police prennent ou non en compte dans leurs calculs les membres du personnel détachés IN, détachés OUT, les agents auxiliaires repris ou non au cadre organique, les malades de longue durée, les membres du personnel bénéficiant de régimes de travail particuliers tels que mi-temps ou horaires de travail réduits à quatre cinquièmes, des non-activités pour convenance personnelle, etc. Lorsque les données propres sont demandées à une zone de police, il convient donc de s'assurer de leur mode de calcul. À la vue de l'ensemble de ce système, on ne peut s'empêcher de s'émerveiller devant sa complexité.

Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, le Comité permanent P constate que : (1) si CGL dispose de bons renseignements au départ, leur fiabilité se réduit inévitablement au fil des mois ; (2) les sources les plus fiables pour déterminer avec précision les effectifs des zones de police sont : (2.1.) pour les cadres organiques, les gouverneurs de province ; (2.2.) pour les cadres réels, le secrétariat social GPI ; (2.3.) pour les détachements de la DAR dans les zones de police, les données de DGA ; (3) les différentes sources actuellement consultables donnent des chiffres qui ne sont pas toujours identiques en raison de l'existence de modes de comptabilisation différents. Des améliorations s'avèrent donc nécessaires dans les procédures de recueil des données relatives aux zones de police tout en veillant à ne pas surcharger ces dernières de nouvelles contraintes administratives ; (4) CGL, clairement définie dans la police intégrée comme l'interface entre le niveau local et le niveau fédéral, doit conserver son rôle essentiel. Dans un tel contexte, le Comité permanent P estime devoir formuler les deux recommandations suivantes : (1) dynamiser le rôle de CGL en faisant de cette direction le centre de référence de l'ensemble des données émanant de la police locale et en la rendant responsable de leur diffusion vers les services de police fédérale concernés ; (2) déterminer une procédure unique de comptabilisation des effectifs des zones de police, en concertation entre d'une part celles-ci, éventuellement représentées par la Commission permanente de la police locale et d'autre part, les services du niveau fédéral concernés. Un instrument uniforme de recueil des données sera ainsi développé et les zones de police seront invitées à ne plus utiliser que celui-ci.

### **39. PROBLÉMATIQUE DE LA CAPACITÉ À BRUXELLES [171]**

Le Comité permanent P a eu plus d'une occasion de faire rapport sous diverses formes à propos de cette problématique fondamentale et particulièrement sensible ainsi que par rapport à l'enquête initiée à la demande du gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.

Les différentes analyses et documents consultés montrent clairement la complexité de la question, évoquée dans plusieurs de nos rapports. Sont ici à souligner les facteurs contextuels globaux, les points sensibles du processus de mesure, l'importance pour les divers corps de police de consentir les efforts nécessaires et de travailler dans un souci de transparence, soit autant de questions qui font l'objet de notre enquête, sans oublier l'absence d'un système de mesure adéquat.

Quelques chiffres pour la Belgique [172] : (1) le nombre de fonctionnaires de police locale s'élève pour 100 000 habitants à : (1.1.) Belgique : 259,91 ; (1.2.) Région de Bruxelles-Capitale : 477,62 ; (1.3.) autres provinces [173] ; (2) le nombre de fonctionnaires de police locale par km<sup>2</sup> s'élève à : (2.1.) Belgique : 0,88 ; (2.2.) Région de Bruxelles-Capitale : 28,85 ; (2.3.) autres provinces.

Quelques chiffres pour l'Europe [174] : (1) le nombre total de fonctionnaires de police en Belgique s'élève à 410 pour 100 000 habitants ; (2) la Belgique occupe ainsi la cinquième place après : (2.1.) l'Italie : 531 ; (2.2.) l'Espagne : 452 ; (2.3.) la Grèce : 422 et (2.4.) la France : 410.

Ces chiffres sont à prendre avec réserve car la collecte des données a eu lieu à différents moments et il peut exister des divergences concernant la composition exacte des corps (personnel Calog, services spéciaux, etc.) [175] .

Le deuxième rapport (en projet) de l'enquête relative à la capacité en est encore à un stade trop global, de sorte qu'il est prématuré de vouloir tirer des conclusions définitives. L'une des principales raisons réside dans le fait que nous ne disposons toujours pas de données exhaustives, pertinentes et fiables relatives à la capacité utilisée et à la capacité disponible.

La problématique à la base de cette enquête sur la capacité est sans doute encore formulée de manière

trop générale, voire trop polémique ou politique. Il n'est que trop facile d'arguer d'un manque de moyens sans étayer suffisamment ses affirmations et demander toujours plus (accent sur l'*input*) n'est certainement pas la panacée. La question de la capacité est, en effet, une matière bien complexe, certainement pour une organisation policière. Aussi l'aborderons-nous sous différents angles. La problématique de la capacité est à considérer dans un contexte plus large. Elle est, en effet, indissociable des missions (légales) à assurer, de la vision, des demandes de services policiers (besoins, attentes des *stakeholders*, des consommateurs) et des objectifs à atteindre. Quelles sont les finalités de la police (les effets sur la société en termes d'*outcome*) et quelles sont les prestations à effectuer pour les réaliser (*output*) [176] ?

Avant de pouvoir se prononcer de manière conséquente sur la capacité nécessaire (*input*), il importe de préciser au préalable un certain nombre d'aspects.

Une telle approche ne va pas sans risque en ce sens que l'on peut et veut faire toujours plus, même assurer des missions et tâches en principe dévolues à une autre composante de la police intégrée. Mais soyons réalistes car l'on se retrouve finalement à devoir jouer les équilibristes en permanence. Aussi faudra-t-il, au moment de formuler les objectifs, prendre en compte de manière implicite les moyens potentiellement disponibles (il s'agira d'adapter la politique aux moyens et non l'inverse). Tout est question de dosage entre ce que l'on doit, ce que l'on peut et ce que l'on veut.

La problématique de la capacité s'approche principalement sous deux angles, le « calcul » de la capacité nécessaire et la « mesure » de la capacité utilisée, les deux étant, dans un certain sens, complémentaires [177] .

Le calcul de la capacité nécessaire consiste en une projection. Il s'agit d'estimer la capacité qui sera nécessaire pour pouvoir assurer un certain nombre de tâches et missions. Le scénario idéal serait de pouvoir calculer la capacité nécessaire à l'exécution des tâches et missions sur la base d'une norme fixe et univoque, ce qui n'est pas toujours le cas pour le travail policier. Ainsi est-il particulièrement difficile de déterminer une norme de capacité pour l'exécution d'une enquête judiciaire. Toutefois, une partie importante de la capacité nécessaire peut être calculée pour certaines fonctionnalités comme celle d'accueil par exemple.

Dans les cas où il n'est pas possible de calculer à partir de normes, on ne peut alors que se rabattre sur les données chiffrées historiques (issues des rapports d'activité, par exemple), comme le volume d'heures consacrées annuellement aux activités de recherche.

La mesure de la capacité utilisée se fait normalement une fois les missions et tâches effectuées et consiste donc en une sorte de rapport d'activités, dans lequel on mesure/enregistre le temps consacré à chaque mission ou tâche. Ce système de rapport *a posteriori* permet de mesurer le temps qui a été consacré à l'accueil, aux interventions, aux activités de recherche, à la gestion et à l'administration, etc.

Une enquête de fond relative à la capacité n'est possible que moyennant des réponses à des questions-clés intelligibles, qu'il est possible de débattre et de déterminer. Il s'agit également d'une matière trop complexe pour être traitée rapidement. Qui plus est, il est essentiel de pouvoir disposer de données fiables en nombre suffisant mais, pour ce faire, la coopération de tous les acteurs concernés s'impose. Une vue sur les choses implique une (volonté de) transparence. Il peut exister une discordance entre ce que l'on souhaite et ce que l'on doit faire. Or, on engage généralement des moyens dans les activités que l'on a envie d'assurer alors que ce n'est peut-être pas le meilleur choix. C'est, en tout cas, ce que le Comité permanent P a pu et a dû constater régulièrement au cours de ces derniers mois.

Dans le cadre de l'enquête effectuée, chaque corps devrait idéalement réaliser une étude de capacité aussi objective et transparente que possible en tenant compte du contexte et des approches préalablement convenues que nous avons présentées *supra*.

Les données dont nous disposons en matière d'effectifs ne peuvent être explicitées que par un commentaire précisant la manière dont elles ont été calculées (norme KUL, norme minimale, cadre effectif, cadre réel, tableau organique conseil de police). Comment expliquer les divergences ? Surtout que le Comité permanent P a constaté et démontré, à l'occasion d'autres enquêtes, que certains chiffres étaient parfois incorrects voire manipulés.

Diriger, suivre et évaluer sont des vues de l'esprit sans la connaissance nécessaire qui, elle-même, ne peut s'acquérir que par des mesures. *Meten is weten*, la mesure est le savoir.

Il va de soi qu'il faut également procéder à des mesures au sein de la police [178] mais les problèmes qui se posent dans ce domaine semblent presque insolubles. Les services de police – et c'est aussi vrai à l'étranger – ne parviennent toujours pas, à l'heure actuelle, à trouver la solution miracle. On peut, en pratique, commencer à mesurer beaucoup de choses, au risque même de sombrer dans l'excès. Cette

activité de mesure doit être effectuée de manière réfléchie. Elle doit rester gérable et non devenir une fin en soi.

Les « prestations » effectuées peuvent souvent être mesurées en termes d'*output* quantifiable. Ainsi le nombre de procès-verbaux rédigés, d'enquêtes judiciaires effectuées, de dossiers traités, etc. est encore relativement aisé à mesurer. Ce type d'information permet, certes, une meilleure intelligence de la productivité et de la charge de travail mais il n'est pas encore question de la qualité de l'*output* et encore moins de l'effectivité et de l'efficacité.

Il devient même problématique de vérifier quels sont ou devraient être les effets des interventions policières sur la société (mesure des effets) en termes d'*outcome*. Lex Cachet, cité par Dirk Delarue, pose, à cet égard, les questions suivantes : comment mesurer les effets préventifs du travail policier ou, en d'autres termes, tous les délits ou incidents dont on peut supposer qu'ils ne se sont pas produits grâce aux policiers ? comment interpréter les hausses ou les baisses des chiffres de dénonciations ? ces tendances indiquent-elles un succès ou un échec de la part de la police ? comment évaluer l'effet symbolique de la présence visible ou de la disponibilité de la police dans de brefs délais ? Il s'agit là d'autant de questions qui trouvent difficilement réponse, notamment dans le cadre de l'enquête relative à la capacité à Bruxelles.

On peut également citer une autre analyse à propos de la situation belge, issue d'un recueil de recherches [179] et de réflexions sur l'évaluation des services de police : « *Mais dès que l'on sort du registre de la déclaration politique, on constate rapidement à quel point les difficultés auxquelles on se trouve confronté pour apprécier concrètement la performance d'un service de police dans toute sa complexité sont grandes* » [180]. Et de poursuivre : « *Impulsée par le politique, l'évaluation est tributaire des évolutions que connaît celui-ci. Ainsi, l'évolution de l'équilibre entre les diverses formes d'évaluation se calque-t-elle directement sur celle des intérêts politiques à la production d'informations sur la police* » [181]. Avant de conclure : « *S'il est possible au politique, dans une visée à court terme, de se contenter d'effets d'annonce, le monde policier est tôt ou tard confronté aux contradictions que de telles évaluations suscitent, sans compter avec les effets pervers d'une pression mise sur celui-ci via un processus d'(auto) évaluation continu* » [182].

L'effet produit sur la société en matière de sécurité est le résultat de la contribution de multiples acteurs. La police ne peut être tenue pour seule ni pour première responsable de l'insécurité ou de la sécurité qui règne dans notre société. L'effectivité de l'action des autorités est tributaire d'une collaboration policière intégrée de la part de différentes autorités. La police n'a pas beaucoup la possibilité de constater les effets de ses interventions car elle ne dispose que de trop rares informations spécifiques qui lui permettraient, par exemple, de se prononcer quant à l'efficacité d'une éventuelle approche alternative. Trop souvent, d'aucuns ne possèdent même pas d'informations vérifiables ou utiles [183].

Les effets des politiques de police sur la criminalité ou l'insécurité sont presque impossibles à étudier. En effet, les liens entre les moyens (les stratégies de police) et les fins sont particulièrement complexes et cette complexité est renforcée par le fait que le concept même de police ainsi que ses objectifs sont souvent définis de manière abstraite et imprécise [184]. D'autres auteurs insistent également sur la difficulté de telles évaluations et aussi sur les dangers d'un management « par le chiffre » tout en prônant la réalisation par expérimentations successives informelles d'une culture évaluative nouvelle [185]. Tous s'accordent à penser qu'évaluer – et donc aussi se prononcer sur l'adéquation entre les moyens disponibles et les missions – est particulièrement difficile, voire impossible et qu'il existe encore de nombreux points aveugles à propos de telles analyses [186].

Dans l'état actuel des choses, les principales recommandations pour cette enquête restent les suivantes : (1) il importe de développer un système de mesure uniforme pour les différentes zones permettant d'évaluer la capacité nécessaire aux diverses missions de police ; (2) il est essentiel également de faire le bilan des normes et réglementations établies dans le cadre des changements du paysage sécuritaire, et susceptibles d'influer sur la capacité disponible.

Le système de mesure, qui doit intégrer un inventaire de l'ensemble des missions policières et de la charge de travail y afférente, est une condition *sine qua non* à une analyse de capacité. Les services de police du niveau fédéral ont mis au point pareil système de mesure de la capacité, qui pourrait être utilisé par tous les corps et services de la police intégrée. L'application de celui-ci ne semble toutefois pas toujours considéré comme une bonne solution ou, du moins, elle ne fait pas l'unanimité.

L'enquête évaluative, qui a trait à l'impact des normes et réglementations et à l'application d'un système uniforme de mesure de capacité, notamment par les zones de la Région de Bruxelles-Capitale, permettra de générer l'information nécessaire – pourvu que chacun assume ses responsabilités – afin d'utiliser de manière optimale la capacité disponible et de la mettre en adéquation par rapport aux missions légales à



assurer, indépendamment de tout cadre de référence (trop) théorique.

#### **40. CONSERVATION DES ARMES ET MUNITIONS [187]**

Dans le prolongement de plusieurs enquêtes et dossiers pendants relatifs à la disparition d'armes à feu dans les commissariats de police ou à l'utilisation impropre de celles-ci, le Comité permanent P a initié une autre enquête en 2002, afin d'examiner la gestion de l'armement et des munitions au sein du service de police intégré. Un certain nombre de normes et standards ont été établis sur la base de la législation en vigueur pour les polices communales, confirmée pour les polices locales. Notre Service d'enquêtes s'est rendu dans les commissariats d'une quinzaine de zones afin de vérifier dans quelle mesure ces normes et standards y étaient appliqués. Huit zones ont encore été visitées dans le cadre du suivi de cette enquête ainsi que plusieurs localisations du niveau fédéral.

Il importe de souligner que, parmi les zones pluricommunales, le « poste » d'une « commune » déterminée satisfaisait pour ainsi dire à toutes les prescriptions de rigueur en matière de sécurité tandis que les autres postes de la zone n'avaient pris que de très rares mesures de sécurité. Au niveau zonal, aucune directive uniforme n'a encore été établie dans la plupart des cas bien que cela devienne urgent compte tenu de l'intégration de policiers marqués par la réglementation et la culture de leurs corps d'origine respectifs. Précisons toutefois que la police intégrée et la réforme actuelle ne constituent pas la cause en soi des manquements constatés. La plupart des directives et prescriptions de la police locale datent en effet de 1990-1995, même si l'on a relevé que de nombreux corps ne les respectaient que peu, voire pas du tout malgré leur caractère contraignant. La situation n'est pas beaucoup plus positive du côté de la police fédérale, à quelques exceptions près.

Les dysfonctionnements les plus fréquents consistent à ranger l'arme à feu dans des armoires-vestiaires ou dans du mobilier de bureau. Certaines zones comptent encore des commissariats non occupés en permanence qui ne disposent toujours pas de coffre-fort, de chambre forte ou d'arsenal. Si l'on ajoute à cela l'absence d'un système d'alarme électronique et de mesures de technoprévention, il est clair que l'on se retrouve devant une situation à haut risque. Il faut dès lors tenir compte de toutes les mesures de technoprévention possibles, en ce compris une gestion sécurisée des accès offrant, tant en externe qu'en interne, des garanties suffisantes permettant d'éviter toute utilisation abusive d'armes à feu. Seule la moitié des commissariats ou services visités satisfait à toutes les dispositions légales de sécurisation de leurs locaux contre les effractions. Ils sont aussi une minorité à avoir développé une série de mesures de technoprévention ou un plan de sécurité en la matière. Deux zones uniquement appliquent le système dissuasif du marquage des armes.

En dépit de l'obligation légale depuis 1993 d'installer un système d'alarme, dix zones parmi les vingt-trois visitées comptaient un ou plusieurs commissariats non protégés par un système d'alarme électronique. Une seule zone a formellement démontré qu'une patrouille de surveillance était organisée aux commissariats qui ne sont pas occupés en permanence. La comparaison des résultats de notre enquête et de ceux de l'enquête relative à la sécurisation et à l'infrastructure des commissariats de police montre que la situation décrite à l'occasion de la première enquête (1993-1998) n'a pas beaucoup changé. La situation, il est vrai dans d'autres zones que celles visitées en 2002, n'est guère plus concluante. On avait alors constaté que, sur les cinq années étudiées, 20 % des commissariats avaient été la cible de cambriolages, que les objets les plus recherchés étaient les armes à feu et que 15,3 % des corps ne disposaient pas encore de coffre-fort. La conservation des armes à feu dans des armoires-vestiaires ou dans du mobilier de bureau représentait alors un facteur d'insécurité important. À l'heure actuelle, on constate toujours dans quinze zones que les armes à feu sont conservées dans du mobilier non sécurisé.

En ce qui concerne l'arme de service que l'on emporte chez soi, les positions sont assez divergentes, bien qu'en son temps pour la police communale et actuellement pour la police locale, le législateur ait prévu cette possibilité à titre exceptionnel. Seule une faible minorité de zones a entériné ce principe en imposant, une fois le service terminé, de ranger l'arme dans une chambre forte ou un coffre-fort. Quelques rares zones ont transposé ces principes dans des directives de corps. En pratique, il a été constaté dans la plupart des zones que le fonctionnaire de police individuel disposait d'une grande liberté et qu'il pouvait lui-même décider d'emporter ou non son arme chez lui ou d'utiliser une autre arme pour son service. Cette liberté ne s'explique pas que par l'absence de directive formelle. Il faut également compter avec un manque de surveillance et de contrôle. Là où le législateur impose aux particuliers, mais aussi au secteur privé de la sécurité, des conditions draconiennes pour la conservation des armes à feu, les services de police semblent assez souvent avoir « la bride sur le cou » pour transposer ou communiquer clairement ces prescriptions. Sur le plan de l'utilisation d'armes ou de matériel personnel ou emprunté dans le cadre de l'exercice des missions de police, un certain nombre de questions restent

toujours sans réponse.

Une très faible minorité de zones ou de services visités a veillé à l'ensemble des prescriptions légales et réglementaires qui s'imposent par la diffusion d'une directive de corps aux différents collaborateurs. On a constaté dans les autres zones qu'il y avait certains aspects réglementés, quand il y en avait ! Outre un inventaire général du patrimoine de la zone, il n'était pas courant de rencontrer un processus de contrôle des armes détenues par les fonctionnaires de police ni un aperçu global des stocks d'armes et de munitions. Le contrôle spécifique de la gestion des armes à feu par la direction du corps et les autorités, instauré par la circulaire ministérielle de 1998, ne semble qu'exceptionnellement mis en pratique. De manière générale, on peut affirmer que la situation actuelle, tout sauf optimale dans certaines zones, découle d'investissements insuffisants, d'un manque d'attention pour la problématique et de responsabilités que l'on n'a pas prises par le passé et non, comme d'aucuns le prétendent trop souvent, de la réforme des services de police. Cela étant, il appartient aux différents responsables de consentir les efforts nécessaires, et cela dans les meilleurs délais, afin d'éviter que des armes policières ne tombent entre les mains de milieux criminels ou que des policiers en fassent un usage abusif. Les résultats de l'enquête ont, en outre, démontré que la gestion de l'armement tel qu'il existe aujourd'hui n'a rien à voir avec la taille de l'ancien corps de police communale ou de la zone actuelle. Aucune différence notable n'a été relevée non plus entre les différentes zones ou corps de police en fonction de leur répartition géographique.

Les efforts financiers qu'il faudra encore consentir pour du matériel de sécurité auront des répercussions indéniables sur plus d'un budget policier. En outre, la charge de travail additionnelle qu'implique le développement d'une gestion des armes à feu adaptées aux conditions de sécurité ne doit pas vraiment être la bienvenue dans l'état actuel des choses. Nous ne pouvons pourtant nous défendre de penser que la problématique doit faire l'objet d'une des priorités de la politique stratégique et tactique des zones et du niveau fédéral.

Une conséquence positive de l'enquête dont le Comité permanent P a eu l'initiative – s'il nous est permis de la souligner – réside dans les nombreuses démarches entreprises au sein des zones visitées et aussi au niveau fédéral avant même l'issue de celle-ci, sans compter l'intérêt qu'elle a suscité auprès de moult responsables d'autres zones ou services. Au vu de certains dossiers spécifiques pourtant, le Comité permanent P se propose de saisir cette occasion pour évaluer, dans un service ou une zone, la manière dont la problématique est abordée en particulier, d'autant plus que les enquêtes de suivi ont démontré que la situation sur le terrain était encore loin d'être satisfaisante. Aussi le Comité permanent P continuera-t-il de suivre la problématique en 2004-2007, de manière annexe ou dans le cadre d'une enquête de suivi.

Les zones sont nombreuses à devoir relever le défi de réaliser à court terme les investissements qui n'avaient pas été consentis par le passé. Ces investissements ne doivent pas se faire uniquement dans des coffres-forts ou des systèmes d'alarme mais aussi dans des procédures et directives internes suivies d'un contrôle effectif de la gestion des armes afin de redéfinir avant tout les responsabilités individuelles des policiers. Il serait en outre souhaitable que la nouvelle réglementation pour la police intégrée ne se fasse plus trop attendre, de manière à avoir des directives claires et équivalentes pour tous, indépendamment du corps d'origine et, ainsi, à remplacer la réglementation morcelée par un cadre normatif adapté à « l'air du temps », tout cela en tenant compte des constatations du Comité permanent P et de celles de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, chargée plus récemment d'une mission comparable par le ministre de l'Intérieur.

#### **41. ENQUÊTES DE SUIVI [188]**

Une série d'enquêtes de suivi ont été effectuées au cours de l'année écoulée. Elles ont été menées auprès de différents corps qui avaient fait l'objet, par le passé, d'une enquête de contrôle complète ou partielle [189]. Il s'est à présent agi de vérifier les suites qui ont été apportées aux constats de dysfonctionnements, d'examiner la manière dont les fonctionnalités de base sont assurées, de se faire une idée de ce que le chef de corps considère comme des points sensibles dans le fonctionnement de la zone et, enfin, de cerner les rapports entre le directeur coordonnateur (DirCo), le directeur judiciaire (DirJu) et le fonctionnaire de liaison du Service judiciaire d'arrondissement (SJA). À titre complémentaire, une enquête a été menée sur place quant à la problématique des amigots et de la conservation des armes. Ces deux aspects font l'objet de chapitres distincts.

L'analyse succincte présentée *infra* reprend certaines constatations et descriptions portant sur les missions de la police, le cas échéant, traduites dans la réglementation sur les fonctionnalités de base, à savoir le travail de quartier, l'intervention, la recherche locale et l'enquête locale, le maintien de l'ordre public et la

police de la circulation routière ainsi que l'assistance policière aux victimes.

En ce qui concerne le travail de quartier, les normes ont été respectées dans l'ensemble des corps, à une exception près. Retenons même comme point positif que l'on investit de manière notable dans un travail de quartier performant, en prévoyant notamment une grande disponibilité et une participation active à la vie du quartier. Ces aspects se trouvent cependant compromis par la charge de travail relativement lourde liée à l'exécution des apostilles. Les corps de police s'efforcent également de veiller à ce que la population connaisse son agent de quartier.

Le point négatif concerne par contre la circulation de l'information entre le niveau du travail de quartier et celui des autres services du corps, qui ne se fait pas toujours de manière structurée. Il appert en outre que les jeunes agents ne se sentent pas particulièrement interpellés par cette fonction, non seulement parce qu'elle implique mais aussi pour des raisons financières moins favorables.

Tous les corps visités dans le cadre des enquêtes de suivi ont satisfait aux normes en matière d'accueil. Chacun d'entre eux dispose de différents points de contact, notamment d'un point de contact zonal toujours joignable. Les membres du personnel impliqués dans la fonctionnalité d'accueil ont généralement suivi les formations *ad hoc*. Un suivi des délais d'attente est aussi généralement prévu et l'on s'efforce de renforcer l'accueil aux « heures de pointe ».

En matière d'intervention, les normes sont respectées, voire dépassées. La plupart des corps ont développé des accords avec les autres corps avoisinants afin de pouvoir gérer les moments d'affluence. L'officier de police judiciaire (OPJ) et l'officier de police administrative (OPA) sont toujours présents ou, à tout le moins, rappelables. La circulation de l'information entre les équipes d'intervention et les autres services du corps ne s'avère, quant à elle, pas encore optimale.

Sur le plan de la recherche et de l'enquête locales, les normes ont été rencontrées à une exception près, voire dépassées dans certains cas. Les efforts nécessaires ont été consentis en matière de formations lorsque cela s'imposait, de manière à permettre aux acteurs concernés d'exercer leurs missions de recherche de manière adéquate. Dans ce cas-ci aussi, la circulation de l'information avec les autres services pourrait être meilleure.

Pour les questions de maintien de l'ordre et de police de la circulation routière, les corps ont veillé à pourvoir aux formations nécessaires. Les tenues et les équipements ne sont toutefois pas toujours suffisants. La plupart des corps ont prévu des actions spécifiques en matière de circulation routière dans leur plan zonal de sécurité.

Quant à l'assistance policière aux victimes, il existe dans la plupart des corps des accords de coopération interzonaux afin de garantir une permanence 24 heures sur 24. Dans certains corps, l'assistance aux victimes est clairement aussi considérée comme une « compétence de base » pour tous les services. D'autres corps sont conscients des lacunes en la matière et s'efforcent d'y remédier.

Le Comité permanent P a également consacré son attention aux relations avec le DirCo et le DirJu. Tous les corps soulignent le caractère « utile » de la fonction du DirCo. L'offre d'appui est généralement bien connue, à l'exception des possibilités en matière d'analyse stratégique et opérationnelle. Un corps seulement affirme que les contacts sont trop rares et que les demandes d'appui étaient traitées plus rapidement auparavant. Le DirCo a instauré une concertation régulière dans toutes les zones. Les contacts avec le DirJu sont par contre moins fréquents. Si le rôle du fonctionnaire de liaison pourrait être précisé, il n'en reste pas moins considéré comme utile et judicieux, voire comme une plus-value.

Le Comité permanent P estime devoir mettre l'accent sur certains points sensibles. Les entretiens avec les divers chefs de corps ont fait ressortir un certain nombre de problèmes ou points sensibles, que nous présentons ici. Nous tenons toutefois à préciser qu'il s'agit d'un aperçu global et que donc toutes ces questions ne constituent pas forcément un problème dans toutes les zones : (1) le rôle joué par les syndicats lorsqu'on adapte les horaires ; (2) le déficit en personnel ou la norme KUL trop basse par rapport à la spécificité de la zone ; (3) le manque de communication interne ; (4) une réglementation administrative vaste et complexe qui, en soi, devient une véritable spécialisation ; (5) un gaspillage de capacité en ce que les services sont dispersés en plusieurs endroits et doivent se partager entre de nouvelles tâches (représentation au Carrefour d'information d'arrondissement (CIA), gestionnaire système fonctionnel, etc.) ; (6) les policiers reconnaissent eux-mêmes que la connaissance de la loi sur la fonction de police et du droit pénal pourrait être meilleure et qu'il existe un problème d'attitude dans le sens d'une nonchalance généralisée ; (7) les facultés de communication des policiers semblent également

susceptibles d'amélioration dans bien des cas.

#### **42. CHIENS POLICIERS [190]**

Le Comité permanent P ayant traité un certain nombre de plaintes relatives à l'utilisation de chiens policiers, il a décidé de mener une enquête de contrôle en vue notamment d'examiner l'instauration de nouvelles directives pour les teams canins. La parution de celles-ci concernant la formation des teams canins a été annoncée récemment [191].

Il appert que ces modifications sont le résultat d'une réflexion menée au sein d'un groupe de travail présidé par le directeur général adjoint de l'appui opérationnel (DGS). Ses propositions ont été approuvées par le ministre de l'Intérieur en janvier 2003 mais n'ont pu être dévoilées avant l'automne de cette année. Il est prévu que, maintenant, les policiers locaux pourront disposer uniquement de chiens de patrouille ou drogues. Les autres spécialités ressortiront à la police fédérale, Service du support canin (DSCH).

Une première phase à mettre en place est une formation *one shot* de maximum 5 jours afin d'uniformiser et d'harmoniser les pratiques didactiques des formations de base aux candidats maîtres-chiens. Celle-ci devra être organisée au sein des différentes écoles de police ou au DSCH.

Une formation continuée, également instaurée, devra comprendre un minimum de 8 heures de formation par mois et une semaine de vérification annuelle. Les teams drogues devront, quant à eux, suivre un minimum de 38 heures par mois. À défaut d'y satisfaire, « l'agrément » du chien sera retiré. Cet agrément est à comprendre comme la condition *sine qua non* pour recevoir l'indemnité d'entretien d'un chien de police [192] et est donc à mettre en rapport avec la responsabilité juridique des unités qui les emploient. Des commissions d'évaluation seront instituées pour sanctionner les formations organisées.

Il est intéressant de relever qu'en application des nouveaux principes régissant la formation et l'engagement des teams canins, (1) la polyvalence d'un même team canin est exclue ; (2) la fonction de maître-chien doit être considérée comme une mission principale ; (3) les formations doivent être dispensées par une école instituée ou agréée ; (4) seuls les teams canins reconnus aptes via la formation peuvent maintenir les agréments ; (5) les commissions d'évaluation seront composées de membres de la police locale et de la police fédérale.

Des profils, il faut l'avouer fort larges, ont été établis tant pour les maîtres-chiens [193] que pour les chiens eux-mêmes. Les différents partenaires du DSCH ont été informés des procédures à suivre pour pouvoir obtenir le soutien d'équipes canines appartenant au DSCH et savoir quelles fonctionnalités peut fournir ce service.

Les nouvelles directives représentent indubitablement un progrès par rapport à la situation qui existait. Elles ont le mérite d'uniformiser les formations et d'établir ainsi un niveau minimum de connaissance par les différents acteurs concernant la manière d'agir des autres partenaires. Ce dernier point est d'autant plus important que l'appui latéral entre zones se pratique déjà en la matière.

L'enquête de contrôle vise à vérifier l'implantation de ces nouvelles directives, notamment : (1) auprès du DSCH et des écoles de police : l'avancement et la mise en place des formations tant du point de vue des formateurs que des formations fonctionnelles et continuées ; (2) auprès des écoles de police et du DSCH : la manière dont le suivi de la qualité s'effectue ; (3) auprès de deux directeurs coordinateurs et de deux directeurs judiciaires : le niveau de satisfaction qui est le leur en cas de recours au soutien du DSCH.

#### **43. UNITÉS PROVINCIALES DE CIRCULATION [194]**

À la lumière de différentes plaintes relatives au fonctionnement et à la direction des unités provinciales de circulation, le Comité permanent P a décidé d'initier une enquête de contrôle portant sur l'organisation et le fonctionnement de celles-ci. Des visites ont été effectuées en 2003-2004 dans différentes unités provinciales de circulation. L'objectif du Comité est de poursuivre son enquête en 2004-2005 afin de pouvoir dégager une vision aussi globale et exhaustive que possible du fonctionnement de ces unités et, s'il échet, formuler des recommandations.

#### **44. BRIGADE MÉTRO [195]**

Dans le prolongement de l'enquête menée en 2002 concernant la Brigade métro de Bruxelles, une enquête de contrôle et de suivi relative à l'organisation et aux moyens de la police des chemins de fer (SPC) a été organisée, notamment en raison de l'intégration de la Brigade métro de Bruxelles dans la SPC.

Le commissaire-auditeur chargé de l'enquête a rencontré e.a. le chef de service de la SPC au niveau national. De cet entretien, il est apparu que : (1) les responsables du SPC ont élaboré un plan de gestion 2003-2004 dans lequel tous les aspects sont envisagés ; (2) une seconde version du plan de gestion

2003-2004 doit être élaborée pour le mois de juin 2004, laquelle reprendra une analyse stratégique des phénomènes criminels et une analyse statistique des prestations du personnel ; (3) le tableau organique (TO) de 470 est, à la date du 1<sup>er</sup> mars 2004, comblé par 424 effectifs présents (opérationnels et cadre logistique) ; (4) la formation hétéroclite du personnel de la SPC n'aide pas à la qualité du travail. Force est de constater que le personnel de la SPC est composé d'anciens membres de la police des chemins de fer (40 %), d'anciens gendarmes, de détachés de la Direction de la réserve générale (DAR) – auxquels il n'est offert aucune garantie d'emploi dans ce service – et de personnel réaffecté dans le cadre de la « calogisation » des services administratifs de la police fédérale ; (5) au sein de cette dernière catégorie, il y a du personnel issu des services de restauration ou de la prévôté de l'ancienne gendarmerie. Ces membres du personnel doivent être recyclés, présentent des incapacités de travail, des exemptions diverses (non-port de l'uniforme, pas de contact avec le public, interdit de service assis ou debout, etc.). Il faut cependant aussi relever les bonnes volontés et la qualité du travail de certains autres ; (6) les sections et les postes de la SPC vont être placés, à terme, sous la direction de commissaires de police. Actuellement, le commandement est confié à d'anciens membres de la police des chemins de fer revêtus du grade d'inspecteur principal de police. Ils ont été sollicités afin de savoir s'ils voulaient conserver leur fonction de commandement. Certains ont décidé d'emblée de ne pas poursuivre et seront remplacés à brève échéance par des commissaires de police ; (7) en ce qui concerne Bruxelles, un service central a été créé, chapeautant la Brigade métro, EUROSTAR et SPC Centre. Cette nouvelle entité est placée sous l'autorité et la direction d'un commissaire divisionnaire. Ce dernier a rédigé un rapport en vue de la mise en place de cette nouvelle entité ; (8) des problèmes de fonctionnement analogues ont aussi été constatés dans d'autres postes du SPC.

Au-delà de ces documents théoriques, rédigés au niveau de la direction, et afin de « prendre le pouls » de la SPC sur le terrain, le Comité permanent P se propose de se rendre à différents niveaux de l'organisation afin de rencontrer à la fois des responsables et des membres du personnel et de procéder à des observations.

À cet effet, un questionnaire uniforme reprenant divers aspects de l'organisation sera établi.

## **SECTION 5 : ENQUÊTE(S) COMMUNE(S)**

### **45. TERRORISME [196]**

Au fil des trois dernières années, le Comité permanent P a mené plusieurs enquêtes ponctuelles sur la manière dont les services de police s'occupent de la lutte contre le terrorisme, de l'un ou l'autre aspect de leur intervention dans ce cadre ou de faits ou phénomènes y liés. Si le terrorisme est un phénomène qui ne date pas d'hier et si le nombre d'actes terroristes a, en soi, diminué, il n'en reste pas moins que, depuis le 11 septembre 2001, le concept a pris une autre dimension, qui ne fait que se confirmer avec les récents attentats.

Parallèlement à une action sur les causes – dans laquelle la police n'a pas vraiment de rôle à jouer –, il importe de mettre tout en œuvre pour prévenir d'autres attentats terroristes et faire la lumière sur ceux qui se sont déjà produits. Une telle approche nécessitera un élargissement du cadre législatif – comme ce fut le cas pour la loi relative aux infractions terroristes [197] – ainsi que la conclusion d'accords sur le plan européen et international, et un fonctionnement efficient et une coopération digne de ce nom entre les services de police et de renseignements.

Dans le même temps, un autre problème se pose avec la plus grande acuité, celui de la préservation des droits fondamentaux ou droits de l'homme car certaines mesures risquent de menacer ces droits ou, à tout le moins, de les limiter.

À l'instar des questions de traite et de trafic d'êtres humains, la prévention en matière de terrorisme et la lutte contre le phénomène soulèvent des questions de coordination, d'effectivité, d'efficacité et de droits de la personne humaine. À l'instar de ce qui a été observé dans le cadre de notre enquête relative à la police technique et scientifique, il conviendrait, ici aussi, de développer une réelle politique en matière de lutte contre le terrorisme visant principalement à mieux coordonner non seulement le travail et la gestion des informations provenant de la Sûreté de l'État et des composantes de la police intégrée mais également leur exploitation par le GIA.

C'est aussi la raison pour laquelle le Comité permanent P – depuis peu, en concertation et coopération avec le Comité permanent R dans le cadre d'une enquête commune – s'efforce depuis 2002 déjà de cerner de manière suivie la manière dont la prévention et la lutte contre le terrorisme sont organisées en Belgique. Pour ce faire, il a tenu un certain nombre de *hearings* avec les acteurs concernés, a examiné des plaintes relatives au fonctionnement des services centraux de la Direction générale de la police judiciaire – qui, par ailleurs, se sont révélées non fondées –, a étudié les échanges d'informations entre les différents

acteurs et le fonctionnement de divers services spécialisés au sein de l'appareil policier, a mené des enquêtes de contrôle spécifiques à la suite d'interventions concrètes et, enfin, a assisté en qualité d'observateur, à des exercices *ad hoc*.

Le Comité permanent P tient à vérifier, lors de sa prochaine année d'activités, s'il n'est pas possible d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des services concernés par la problématique ainsi que les liens de coopération qui les unissent. Si cela devait être le cas, le Comité se demandera dans quelle mesure et de quelle manière ces améliorations pourront être apportées.

## SECTION 6 : AUTRES ENQUÊTES

### 46. SPONSORING [198]

Les articles 127 et 130 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [199], stipulent que les fonctionnaires de police doivent s'abstenir de porter atteinte à l'impartialité que les citoyens sont en droit d'attendre d'eux et qu'il leur est interdit de solliciter, d'exiger ou d'accepter, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions, mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques. Quant à l'article 24, alinéa 3 de l'avant-projet de code de déontologie [200], il stipule que « *les membres du personnel n'entreprennent notamment aucune forme de démarchage ou de sollicitation par laquelle ils se prévaudraient de leur appartenance à l'organisation policière* ».

Au fil des derniers mois, tout comme les années précédentes d'ailleurs, le Comité permanent P a été confronté à différents cas de *sponsorings* de fonctionnaires de police. Il s'est agi, dans l'un des cas, d'une collecte de fonds auprès de particuliers pour permettre à des fonctionnaires de police de participer à des rallyes automobiles. Ces pratiques auxquelles recourent certains fonctionnaires de police pour obtenir de particuliers (des commerçants pour la plupart) les moyens de s'adonner à des activités extraprofessionnelles ne sont pas neuves. De tout temps, il semble que les autorités à tous les niveaux les aient tolérées, allant même parfois jusqu'à accepter de patronner certaines compétitions sportives comptant parmi les concurrents des policiers ainsi sponsorisés.

Tout comme les autres citoyens, beaucoup de policiers sont affiliés à des clubs sportifs et y exercent diverses activités en dehors de leurs prestations de service, sans pour autant que celles-ci ne tombent sous le coup des articles 134 et suivants de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et ne puissent donc être considérées comme des activités accessoires incompatibles avec la fonction.

À côté de l'analyse effectuée, le Comité permanent P a aussi voulu connaître la position adoptée par différents responsables de la police. Les réponses fournies vont toutes dans le même sens bien que quelques-unes soient plus nuancées. S'il est unanimement admis que les principes édictés par la loi sont de stricte interprétation et qu'il n'est, par conséquent, pas question pour un fonctionnaire de police de solliciter directement, ou par personne interposée, des dons lui permettant de s'adonner à une activité sportive, le moyen de se procurer des fonds peut être tel qu'il ne mette pas en porte-à-faux les fonctionnaires intéressés. C'est ainsi que certains chefs de corps ou de service ont créé des associations sans but lucratif (asbl) qui, par le biais de publicités confiées à un organisme privé, récoltent des fonds qui peuvent servir à des policiers pour s'adonner à leur sport favori. D'autres chefs ont obtenu de l'autorité que des subsides soient octroyés à l'association créée, qui les répartit proportionnellement en fonction des activités pratiquées. Plusieurs souhaiteraient qu'une marge de manœuvre soit laissée au chef de corps et/ou au bourgmestre ou président du Conseil de police, comme c'est le cas pour l'octroi de dérogations individuelles aux incompatibilités professionnelles [201]. D'autres font la distinction entre les activités sportives exercées par des fonctionnaires de police au sein de clubs et les mêmes activités exercées à titre individuel. Ils estiment que l'on ne peut reprocher à un fonctionnaire de police de faire partie d'un club qui est lui-même sponsorisé. Par contre, un fonctionnaire de police qui se fait personnellement sponsoriser pour pratiquer un sport serait pour le moins critiquable. Tout comme le Comité permanent P, tous les responsables interrogés sollicitent cependant de l'autorité la diffusion d'une circulaire ministérielle claire et sans équivoque.

L'enquête se poursuivra en 2004-2005.

Il paraît évident que certaines activités sportives ne peuvent être pratiquées par des fonctionnaires de police sans un important apport financier. Si l'on peut s'adonner à la course à pied sans bourse trop délier, il n'en est pas de même si l'on veut prendre le volant d'un rutilant bolide, suffisamment puissant pour être compétitif, lors d'un rallye automobile. Les pouvoirs publics – même s'ils accordent certains subsides à des asbl créées au sein des corps de police – ne pourront jamais distribuer des montants suffisamment

substantiels pour permettre à tout un chacun de participer à une, voire plusieurs compétitions de ce type. Le recours aux *sponsors* privés reste et restera d'actualité.

À défaut de réglementation, il paraît indispensable que le fonctionnaire de police qui souhaite exercer une activité sportive susceptible de nécessiter un investissement financier et/ou présentant certains risques pour son intégrité physique, sollicite préalablement l'accord de sa hiérarchie. Cette dernière agira sagement en examinant à la fois le bien-fondé de la requête et la manière dont le fonctionnaire fera face à l'impact financier inhérent au projet.

Il est fréquent d'entendre des responsables policiers prétendre que la vie privée des membres de leur personnel ne les regarde pas, que chacun a droit à une vie sociale en dehors du service. Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires existantes et du respect du droit à la vie privée, dans le domaine des activités extraprofessionnelles du policier – qu'elles soient de type sportif ou ludique – il importe que tous, autorités, chefs et autres responsables, prennent conscience qu'elles peuvent avoir une incidence sur la vie professionnelle. Tout comme les contrats d'assurance couvrant les risques d'accident stipulent que certains sports sont exclus de la garantie, il convient que les chefs se prémunissent au maximum contre les mésaventures qui pourraient survenir à l'un ou l'autre de leurs collaborateurs.

Il est communément admis – à tort peut-être – que le policier reste policier 24 heures sur 24. Même si cela n'est pas le cas et qu'il a droit à une vie privée, dans l'esprit du public, il conserve cette qualité ou cette étiquette. Le fait, pour ce représentant de l'ordre de se présenter chez un particulier, même en dehors de ses heures de service et en tenue civile, pour solliciter une participation pécuniaire à son projet de concourir à une compétition sportive dont les seuls bénéficiaires satisferont son propre plaisir, ne pourra jamais être interprété autrement que comme une avance sur une contrepartie escomptée. En effet, comment refuser une faveur à un mécène ? Plusieurs cas de figure se sont déjà présentés. Le dépanneur sollicité par un fonctionnaire de police qui souhaite récolter des fonds pour lui permettre d'assouvir sa passion du sport automobile se sentira quasi obligé de verser quelque argent de crainte de n'être plus appelé sur les lieux de dépannages. À son tour, et même si un rôle des dépanneurs existe et qu'il doit être respecté, le policier n'aura-t-il pas tendance à appeler plus volontiers celui qui l'a sponsorisé ? Le directeur de société qui accepte de sponsoriser un policier n'attendra-t-il pas en retour un renseignement sur l'honorabilité d'une personne qu'il compte engager ? Le commerçant qui verse à son tour sa quote-part n'aura-t-il pas l'envie de connaître, par exemple, le titulaire d'une marque d'immatriculation déterminée ?

L'intégrité des fonctionnaires de police est à ce prix qu'elle leur impose certaines restrictions. Si les fonctionnaires de police ne doivent pas s'abstenir de toute vie sociale, il leur faut admettre que certaines pratiques sont prohibées.

En cette matière, comme en ce qui concerne toutes les possibilités parfois offertes aux fonctionnaires de police d'acheter l'un ou l'autre bien ou service à prix réduit, il semble important au Comité permanent P que l'autorité et les autres responsables prennent clairement position et en informe toutes les personnes concernées.

#### **47. CORRUPTION [202]**

La corruption parmi les fonctionnaires à compétences de police sape directement la confiance du citoyen dans la police et les autorités et se répercute gravement sur leur efficacité.

Les fonctionnaires à compétences de police sont « soumis à la tentation » de la corruption car ils entrent fréquemment en contact avec le « milieu » et leurs frustrations quant au cadre de fonctionnement peuvent être mieux manipulées. À une époque où les séquelles de la réforme des services de police sont encore palpables, il importe d'être particulièrement vigilant dans ce domaine.

La corruption parmi les fonctionnaires à compétences de police n'a fait l'objet que de très rares études scientifiques en Belgique. Dans cette perspective et en guise de préparation d'une enquête thématique, le Comité permanent P s'est lancé dans une étude de la littérature sur le sujet et dans une analyse des plaintes et des dossiers judiciaires dont il a connaissance ou qu'il a examinés depuis 2000.

Le nombre de dossiers de corruption a plus que doublé de 2000 (7) à 2003 (16). Ceux qui ont été introduits pour corruption dite « stratégique » représentent plus du tiers du total des dossiers judiciaires. Il s'agit de fonctionnaires à compétences de police qui occupent une position-clé et, sur la base de celle-ci, entretiennent des relations de corruption lucratives et de longue durée avec le milieu criminel. Ces dossiers impliquent des membres des deux niveaux de la police intégrée et, dans tous les cas, les dénonciateurs ont demandé l'anonymat.

Il appert de notre analyse que le doublement du nombre de dossiers auprès du Comité permanent P ne découle pas de l'élargissement du concept de corruption par la loi du 10 février 1999 relative à la

répression de la corruption. Les données disponibles ne permettent toutefois pas d'en déterminer les causes.

Quarante pour cent des dossiers judiciaires de 2000 à 2003 sont encore pendants. La majorité d'entre eux ont été menés à bonne fin au niveau du Service d'enquêtes mais attendent toujours une décision de la part des instances judiciaires.

Une sanction a été prononcée dans près de 25 % des dossiers clôturés.

Des études et expériences à l'étranger montrent qu'un service indépendant à compétences de police est incontournable pour arriver à mieux cerner le phénomène et mener à bonne fin les enquêtes complexes en matière de corruption stratégique de fonctionnaires à compétences de police. Des techniques de recherches spéciales sont tout aussi indispensables.

Les mêmes études révèlent que certaines facettes typiques de la culture policière jouent un rôle dans la mise au jour de faits de corruption, notamment la solidarité interne et la tendance à couvrir les infractions. Le *dark number* est, en d'autres termes, particulièrement élevé.

La loi du 29 novembre 2001 a repris la corruption dans la liste limitative des délits énumérés à l'article 90ter du Code d'instruction criminelle. Ainsi est-il possible depuis 2002 d'utiliser des méthodes particulières telles que la recherche proactive, les écoutes et surveillances téléphoniques ainsi que les méthodes particulières de recherche dans la lutte contre la corruption de fonctionnaires de police.

Si le projet d'arrêté royal fixant le code de déontologie des services de police prévoit un élargissement des concepts d'intégrité et de dignité de la fonction, il ne met pas suffisamment l'accent sur le phénomène de la corruption, c'est du moins ce qui ressort de notre analyse.

Le Comité permanent P a initié une enquête thématique en fonction de la méthodologie suivante afin d'obtenir une meilleure intelligence du problème.

Dans une première phase, on procède à l'évaluation des directives et mesures existantes en la matière au sein des services de police et, ensuite, à un échange de données et de connaissances avec les partenaires externes des mondes judiciaire, policier et académique.

Une deuxième phase verra l'analyse des circonstances qui portent en germe des facteurs de corruption et un certain nombre d'indicateurs seront développés. L'objectif est de continuer à sensibiliser les différents acteurs au phénomène, en collaboration avec d'autres partenaires, et de prodiguer des instruments utiles aux services et fonctionnaires à compétences de police.

À terme, il faudra vérifier s'il est indiqué de créer un centre d'expertises en matière de corruption parmi les fonctionnaires à compétences de police.

Pour ce qui est des enquêtes mêmes, il est préférable qu'un service indépendant, le Service d'enquêtes P, le cas échéant en concertation avec certaines unités spécialisées de la police fédérale, puisse mener à bien les enquêtes complexes relatives à des faits de corruption stratégique impliquant des fonctionnaires à compétences de police. L'expérience glanée au fil des enquêtes judiciaires pourrait être utilement exploitée au sein d'un centre d'expertises.

Dans l'attente des résultats de l'enquête thématique, on peut déjà affirmer qu'il est bon, dans un but de sensibilisation, de réserver une place particulière à cette problématique au sein des formations. On pourrait également envisager la possibilité d'intégrer de manière distincte un volet corruption dans le futur code de déontologie des services de police. Enfin, nous souhaitons préciser qu'il est tout aussi grave de taire un comportement corrompu dans le chef d'un collègue que d'en être soi-même l'auteur car, de cette manière, on ne fait qu'aggraver la perte de confiance du citoyen dans l'institution policière. À cet égard, les différents responsables ne doivent cesser de rappeler la fonction d'exemple qui est celle du policier. Notre enquête se poursuivra en 2004-2005.

#### **48. SUICIDE [203]**

Le suicide au sein des forces de l'ordre a fait l'objet de différentes études, principalement dans les pays anglo-saxons. Le Comité permanent P a voulu se rendre compte de l'ampleur du phénomène en Belgique, qui compte quelque 40 000 policiers. Après une enquête exploratoire d'envergure, portant sur huit années, menée en 1998 [204], il a effectué une enquête de suivi qui a recensé les suicides qu'avaient eu à déplorer les services de police de 1998 à 2000. En 2003, une nouvelle enquête de suivi a débuté portant sur les années 2001 à 2003. Cette fois, l'approche se veut plus qualitative et axée sur la dimension sociale du suicide. Sans délaisser complètement la recherche des causes de suicide – qui sont généralement multifactorielles –, l'examen du cadre social dans lequel de tels actes de désespoir se commettent retient plus particulièrement l'attention. La démarche entreprise vise à rencontrer les proches du disparu – collègues, supérieurs, parents – sur une base volontaire, et à s'entretenir avec eux du mode de vie, des activités, de l'état général des victimes dans les jours ou les mois qui ont précédé leur décès.



Durant la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2003, le Comité permanent P a eu connaissance de 43 cas de suicides de policiers [205] et de 5 tentatives. La moyenne des suicides de policiers de ces dix dernières années est de 19 par an. Proportionnellement, ce nombre est supérieur à la moyenne des suicides enregistrés parmi la population belge, ce qui démontre l'intérêt d'une étude approfondie sur le sujet. Jusqu'à présent, l'enquête a pu démontrer que la « suicidité » à la police était due principalement à des causes inhérentes au milieu professionnel ou aux missions confiées mais, vu la dimension plurifactorielle du phénomène, elles peuvent avoir été, à un moment ou à un autre, des éléments déclenchants pour un sujet déjà affaibli psychologiquement par un changement d'affectation, un grade espéré qui n'a pas été obtenu, une fonction convoitée de longue date qui n'a pas été dévolue, etc. Si la « réforme de la police » belge a pu constituer un facteur de stress et perturber socialement bon nombre de membres des forces de l'ordre, il ne peut être déterminé, au stade actuel de l'enquête, quelle a pu être son influence causale directe. Par contre, on a déjà pu constater un manque d'attention des proches aux indices précurseurs tels que le changement d'humeur, le désintérêt pour le travail, l'isolement, le penchant pour la boisson, etc.

L'enquête, débutée fin 2003, se poursuivra tout au long de l'année 2004. Le résultat des interviews des proches de suicidés devrait pouvoir servir au développement d'une série de mesures *ad hoc* destinées à prévenir, autant que faire se peut, ces drames humains.

Dans l'exercice de sa profession, le policier est régulièrement confronté aux accidents, à la mort, aux catastrophes, aux calamités, aux événements conflictuels qui l'exposent à des blessures émotionnelles mais beaucoup oublient que l'expérience ne les immunise pas.

Il est trop tôt pour énoncer des recommandations sur la base des renseignements recueillis à ce jour. On peut néanmoins déjà affirmer que l'on ne s'improvise pas policier. Avant même sa formation initiale, le candidat policier et peut-être même sa famille devraient donc être avertis des aléas de la profession. Les formations initiales et continuées devraient aborder les facteurs de stress et le moyen d'y faire face. Tout au long de sa carrière, le policier devrait pouvoir compter sur un soutien moral, tant de la part de ses chefs que de ses collègues, devant qui il pourrait exprimer ses appréhensions ou angoisses sans crainte de raillerie ou de mise à l'écart.

## NOTES

---

- [i] « *Politia* », transposition du grec « *politeia* », désigne chez Cicéron la « République » (de Platon) et signifie « administration de la Cité » en latin tardif, notamment chez Cassiodore. Voy. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H., VANDOREN, A. (Éds.), *Pour une police responsable, transparente, démocratique – Voor een verantwoorde, transparante, democratische politiezorg*, Bruxelles, Politeia, 2004, pp. 9-10.
- [ii] De plus en plus grande de jour en jour et en perpétuel mouvement.
- [iii] Constituée de l'ensemble des citoyens, de plus en plus conscients de leurs droits et libertés, assez souvent aussi responsables mais, en tout cas, de plus en plus préoccupés des questions de sécurité et, surtout, plus exigeants en la matière.
- [iv] DE CROO, H., « La nécessité d'un contrôle démocratique sur la fonction de police ? » in BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H., VANDOREN, A. (Éds.), o.c., p. 23, lequel cite BOURDOUX, Gil. L. et SMITS, M., *Étudier la police une nécessité démocratique*, Bruxelles, 2003.
- [v] Cf. article 9 de la loi organique : « [...] *Les services de police transmettent d'initiative au Comité permanent P les règlements et les directives ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services* ».
- [vi] Cf. article 14, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique : « *Le procureur général [...] adresse d'office au président du Comité permanent P copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police* ».
- [vii] Cf. article 14bis de la loi organique : « [...] *Le commissaire général de la police fédérale, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les chefs de corps de la police locale transmettent d'office au Comité permanent P une copie des plaintes et dénonciations qu'ils ont reçues concernant les services de police ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci. [...]* ».
- [viii] Cf. article 14bis de la loi organique : « [...] *Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police. [...]* ».
- [ix] Cf. article 14ter de la loi organique : « *Le commissaire général de la police fédérale, les chefs de corps de la police locale, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale et la direction des services de police visés à l'article 3 qui établissent un rapport annuel ou tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement, en font parvenir un exemplaire au président du Comité permanent P dans les deux semaines* ».
- [x] Cf. article 14, alinéa 3 de la loi organique : « *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 membres des services de police pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions* ».
- [xi] Cf. article 9 de la loi organique : « [...] *Le Comité permanent P et le Service d'enquêtes des services de police ont le droit de se faire communiquer tous les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ».
- [xii] Cf. article 14, alinéa 2 de la loi organique : « *Le procureur du Roi, l'auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général près la Cour d'appel, selon le cas, informe le président du Comité P chaque fois qu'une information ou qu'une instruction pour un crime ou un délit est ouverte à charge d'un membre d'un service de police* ».
- [xiii] Cf. article 26 de la loi organique : « *Tout membre d'un service de police qui constate un crime ou un délit commis par un membre d'un service de police rédige un rapport d'information et le communique dans les quinze jours au directeur général du service d'enquêtes P* ».

[xiv] Si la dénomination de la Commission permanente de la police communale n'a toujours pas été adaptée en fonction des réformes du paysage policier tel qu'introduites par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, celle-ci, dans l'attente de l'entrée en vigueur du projet d'arrêté royal instituant la Commission permanente de la police locale, utilise elle-même les termes « police locale » depuis la réforme, ce que nous ferons également dans la suite de notre rapport.

[xv] La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police utilise le terme de fonctionnaire de police pour désigner un membre d'un service de police habilité par ou en vertu de la loi à prendre ou à exécuter certaines mesures de police et à accomplir des actes de police administrative ou judiciaire (Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEER, Chr., « La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998 » in *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, n°27, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 25-33). La loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements définit comme « *service de police* », outre la police locale et la police fédérale, les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire. » (art. 3, 1°). Elle précise par ailleurs que « [...] Sont assimilées à des services de police pour l'application de la présente loi, les personnes qui ont qualité à titre individuel pour rechercher et constater des infractions. » (art. 3, 2°). Le Comité permanent P est actuellement en train de finaliser une étude sur l'ensemble des services de police en Belgique.

[xvi] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L., DE RAEDT, E., DE MESMAEKER, M., LINERS, A. et BERKMOES, H., *De wet op het politieambt, Het handboek van de politiediensten*, Brussel, Politeia, 2003 ; BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEER, Chr. avec la collaboration de KOEKELBERG, F., préface de FRANCHIMONT, M., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 324.

[xvii] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et CUVELIER, Chr., « D'une vue particulière à une vue globale : pour une contribution du Comité permanent P à l'amélioration permanente de l'exercice de la fonction de police » in BERKMOES, H. et BOURDOUX, Gil. L., *Tien jaar politiefunctie – Dix ans de fonction de police*, Bruxelles, Politeia, 2003.

[xviii] En 2003, le Comité permanent P a géré et mené 47 enquêtes de contrôle s.s., parmi lesquelles 23 ont été initiées la même année. Il s'agissait d'une part d'enquêtes thématiques et d'enquêtes relatives à l'efficacité/efficience d'un corps, d'une unité ou d'un service de police, et d'autre part d'enquêtes spécifiques et d'enquêtes de suivi. Un certain nombre d'enquêtes ont déjà donné lieu à la communication d'un rapport global, intermédiaire et de suivi à la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité. Ils ont été discutés au cours de sept réunions de travail avec celle-ci, dont trois ont eu lieu au début de l'année 2004. Certains de ces rapports, évoqués en synthèse dans le présent rapport annuel, ont déjà connu une certaine publicité. D'autres, relatifs à des enquêtes menées en 2003, doivent être évoqués le 28 mai 2004 et connaîtront une certaine publicité, notamment sur le site Internet du Comité ([www.comitep.be](http://www.comitep.be)), le cas échéant dans le prolongement du débat avec la Commission spéciale chargée de son accompagnement parlementaire. En outre, tous ces rapports ont chaque fois aussi été communiqués aux autorités, e.a. hiérarchiques, aux responsables et, le plus souvent, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice qui, toujours, ont eu l'opportunité de transmettre leurs remarques, suggestions ou demandes plus précises à cet égard. Quand cela s'imposait ou s'avérait utile à la compréhension des rapports, elles ont aussi été prises en compte dans la version publique de ceux-ci ou lors des discussions avec la Commission parlementaire d'accompagnement.

[xix] Article 14 de la loi organique du 18 juillet 1991 : « *Le procureur général et l'auditeur général adressent d'office au président du Comité permanent P copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police. Le procureur du Roi, l'auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général près la cour d'appel, selon le cas, informe le président du Comité P chaque fois qu'une information ou qu'une instruction pour un crime ou un délit est ouverte à charge d'un membre d'un service de police* ».

Article 15, § 2 : « *Cependant, lorsqu'ils remplissent une mission de police judiciaire, le chef et les membres du Service d'enquêtes sont soumis à la surveillance, selon la distinction établie par la loi, du procureur général près la cour d'appel, du procureur fédéral ou de l'auditeur général près la Cour militaire* ».

[xx] Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl.,

Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1, Volume I, pp. 89-91 et Rapport d'activités 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n° 0827/001 et Sénat, 1999-2000, n° 2-538/1, p. 59.

[xxi] Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001 et Sénat, 2003-2004, n° 3-320/1, pp. 106-110 et Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/002 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/2, Volume II, p. 311.

---

[1] Proposition de loi portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 1790/001 à 1790/003.

[2] BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H., VANDOREN, A. (Éds.), *Pour une police responsable, transparente, démocratique – Voor een verantwoorde, transparante, democratische politiezorg*, Bruxelles, Politeia, 2004.

[3] BERKMOES, H. & BOURDOUX, Gil. L. (Éds.), *Tien jaar politiefunctie – Dix ans de fonction de police*, Cahiers Custodes, Bruxelles, Politeia, 2003.

[4] BOURDOUX, Gil. L., VANDOREN, A. et REITER, M. (Éds.), *Le citoyen et le fonctionnement de la police au sein de l'Union européenne – Citizens and the workings of police forces within the European Union*, Bruxelles, Politeia, 2004.

[5] BOURDOUX, Gil. L. et CUMPS, G. (Éds.), *Policing, Ethics and Corruption*, Bruxelles, Politeia, 2002.

[6] Voy. Proposition de loi portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n° 1790/003.

[7] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992).

[8] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 5 janvier 1999).

[9] Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001 et Sénat, 2003-2004, n° 3-320/1 ; Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1 ; Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n° 1360/001 et Sénat, 2000-2001, n° 2-866/1.

[10] Voy. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. & VANDOREN, A. (Éds.), o.c., pp. 303 et sv.

[11] Voy. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. & VANDOREN, A. (Éds.), o.c.

[12] Il s'agit de plaintes mettant injustement en question la compétence des fonctionnaires de police lors d'une intervention policière, alors que cette intervention repose sur un fondement légal. En matière de circulation routière, par exemple, lorsque le plaignant conteste l'amende infligée ou le contrôle subi alors que ces derniers reposent sur un fondement légal.

[13] Il s'agit de plaintes formulées en termes généraux et exprimant un mécontentement général à l'encontre de la société ou des institutions démocratiques.

[14] Il s'agit de plaintes concernant une intervention policière spécifique, fondées sur des éléments concrets mais ne contenant pas suffisamment de précisions pour pouvoir étayer l'intervention policière litigieuse (ex. : informations relatives au lieu, au moment, aux personnes présentes, aux circonstances, aux conséquences, etc.).

[15] Il s'agit de plaintes formulées de manière vague ou confuse, le plus souvent sur base d'attentes irréalistes à l'égard des services policiers.

- [16] L'incompétence du Comité P est soit *ratione personae* (lorsque la plainte ne concerne pas un service ou un fonctionnaire de police), soit *ratione materiae* (le plus souvent lorsque l'affaire est examinée par les autorités judiciaires ou lorsque l'objet de la plainte sort du cadre du fonctionnement policier).
- [17] Voy. BOURDOUX, G. L., BERKMOES, H. & VANDOREN, A. (Éds.), o.c. ; BERKMOES, H. et BOURDOUX, Gil. L. (Éds.), o.c.
- [18] Loi du 7 décembre 1998, o.c.
- [19] Association internationale de surveillance civile du maintien de l'ordre.
- [20] International Commission against Corruption.
- [21] Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie.
- [22] Les services de police sont des composantes de la force publique spécialement créées, organisées, gérées, administrées et équipées pour veiller au respect des lois et règlements ainsi qu'au maintien de l'ordre juridique, en d'autres termes pour accomplir des missions de police administrative ou de police judiciaire. Comme services publics civils, ils exécutent leurs missions dans l'intérêt général, sous l'autorité d'autorités de police. Les services de police font partie de la force publique, c'est-à-dire de l'ensemble des services publics chargés d'assurer le respect et l'exécution matérielle de dispositions et de mesures de police et qui peuvent, le cas échéant, utiliser la contrainte à cet effet. (Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEEER, Chr., « La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998 » in *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, n°27, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 23-24.) Au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991, constitue un service de police : « [...] outre la police locale et la police fédérale, les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire ». La fonction de police, quant à elle, est « une fonction, institutionnelle de protection et de régulation de l'ordre social, destinée à permettre l'exercice des droits fondamentaux et à prévenir ou corriger les dérèglements à cet ordre. L'article 1<sup>er</sup> de la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police insiste aussi sur le fait que les services de police ne sont pas investis d'une simple tâche réactive ou répressive, mais ont pour mission de veiller au respect et à la protection des libertés et droits individuels. Cette fonction de police comprend des tâches de police administrative qui peuvent être subdivisées en activités d'une part, d'accompagnement, de régulation, d'assistance, de surveillance et de protection et d'autre part, de prévention des délits en ce compris la maîtrise et le contrôle d'activités perturbatrices de l'ordre, de conflits ou de situations de crise. Les mesures régulatrices visent à assurer la protection de l'ordre social et à promouvoir le bon déroulement des activités humaines. Les services de police vont donc devoir procéder au contrôle du respect des lois et règlements de police, prévenir les infractions et les accidents. Ils devront aussi veiller à la protection des personnes et des biens, prêter secours à quiconque est en danger et, le cas échéant, fournir une aide sociale humanitaire dans les situations d'urgence ». (Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L., DE RAEDT, E., DE MESMAEKER, M., LINERS, A., *La loi sur la fonction de police, Le manuel de la police*, Bruxelles, Politeia, 2002, pp. 29-49 et BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEEER, Chr., o.c., pp. 21-33.)
- [23] Loi portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003).
- [24] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEEER, Chr., o.c., p. 196.
- [25] X, Recommandation Rec(2001)10 et exposé des motifs, Le Code Européen d'éthique de la police, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.
- [26] Les dernières discussions du Comité permanent P avec sa Commission parlementaire d'accompagnement ainsi qu'à l'occasion de la récente modification de la loi du 18 juillet 1991 ont été l'occasion de réaffirmer le rôle que le Comité a clairement à jouer en cette matière (en matière de corruption de policiers aussi).
- [27] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEEER, Chr., o.c., pp. 108-112.
- [28] Article 9 : « Les services de police transmettent d'initiative au Comité permanent P les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services [...] ».

- [29] Article 14ter : « *Le commissaire général de la police fédérale, les chefs de corps de la police locale, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale et la direction des services de police visés à l'article 3 qui établissent un rapport annuel ou tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement, en font parvenir un exemplaire au président du Comité permanent P dans les deux semaines* ».
- [30] Au sens de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991, ce qui est beaucoup plus large que l'ensemble de la structure policière mise en place par la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée, structurée à deux niveaux.
- [31] Art. 44/1, al. 3 de la loi sur la fonction de police, tel que modifié par l'art. 17 de la loi du 3 mai 2003 : « *Ces informations et données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités visées à l'article 5, aux services de police (belges ou étrangers), (au Service d'enquêtes du Comité permanent P, au Service d'enquêtes du Comité permanent R,) à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité (au Comité permanent P et au Comité permanent R) qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions). (Elles peuvent également être communiquées aux organisations internationales de coopération policière à l'égard desquelles les autorités publiques ou les services de police belges ont des obligations* ».
- [32] BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et CUVELIER, Chr., « D'une vue particulière à une vue globale : pour une contribution du Comité permanent P à l'amélioration permanente de l'exercice de la fonction de police » dans *Custodes, Dix ans de fonction de police*, Politeia, 2003.
- [33] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et CUVELIER, Chr., o.c., pp. 13-111.
- [34] Voy. e.a. BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H & VANDOREN, A. (Éds.), o.c.
- [35] Au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991.
- [36] Article 10 : « *La décision du Comité permanent P de ne pas donner suite à une plainte ou une dénonciation, de transférer la compétence de traitement de la plainte ou dénonciation ou de clôturer l'enquête est motivée et communiquée par écrit à la partie qui a déposé la plainte ou formulé la dénonciation.*  
*En cas de transfert de cette compétence, il doit être mentionné dans la notification que, si la partie ayant déposé la plainte ou formulé la dénonciation conteste les conclusions de l'enquête qui lui ont été communiquées lors de la clôture du dossier, elle peut demander au Comité permanent P d'examiner à nouveau sa plainte ou dénonciation moyennant une demande écrite et motivée* ».
- [37] Voy. e.a. Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001, pp. 175-211 ; Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001, Volume I, pp. 147-195 ; Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n° 1360/001, pp. 46-58.
- [38] Jusqu'à présent, en fonction du corps ou du service, de 20 à 200 dossiers.
- [39] Article 10 : « *Le Comité permanent P peut décider, lorsqu'il estime que les données de la plainte ou de la dénonciation n'ont pas trait à des dysfonctionnements organisationnels ou à des dysfonctionnements, négligences ou fautes individuels graves, de transférer la compétence de traitement de la plainte ou dénonciation, selon le cas, au commissaire général de la police fédérale, au chef de corps de la police locale, au chef des autres services de police visés à l'article 3 pour leurs services et personnel* ».
- [40] En ce qui concerne ce type de vérification spécifique, de « contrôle marginal », le Comité permanent P en a réalisé ces six derniers mois une trentaine au sein des 196 zones de police et sept au sein de la police fédérale.
- [41] L'enquête thématique qu'il continue de mener à ce propos porte sur le contrôle interne *sensu lato*, c'est-à-dire sur la manière dont le chef de corps suit et gère son organisation, tant au niveau stratégique qu'à celui des fonctions opérationnelles et d'appui (parmi lesquelles le contrôle interne *sensu stricto*).
- [42] En ce qui concerne les risques à assumer dans le domaine de l'environnement de contrôle, celui-ci évalue entre autres l'atmosphère générale et les conditions dans lesquelles les différents collaborateurs

doivent effectuer leur travail.

- [43] Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001, pp. 137-174.
- [44] « *Accountable* » dans la littérature anglo-saxonne spécialisée.
- [45] « Le Comité permanent de contrôle des services de police » in X, *Le Journal de la police et l'officier de police*, Bruxelles, Politeia, septembre 2003, n° 6 ; BERKMOES, H. et BOURDOUX, Gil. L. (Éds.), o.c. ; BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. & VANDOREN, A. (Éds.), o.c. ; BOURDOUX, Gil. L. & CUMPS, G. (Éds.), o.c.
- [46] « Le Comité permanent de contrôle des services de police » in X, *Le Journal de la police et l'officier de police*, o.c.
- [47] BERKMOES, H. et BOURDOUX, Gil. L. (Éds.), o.c.
- [48] BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et VANDOREN, A. (Éds.), o.c.
- [49] Cf. la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements (M.B. du 26 juillet 1991).
- [50] BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. & CUVELIER, Chr., o.c. Les auteurs commencent par faire référence aux différentes activités effectuées par le Comité permanent P conformément à ses missions et responsabilités. Voy. également BERKMOES, H. & BOURDOUX, Gil. L. (Éds.), o.c., p. 13.
- [51] Différentes sources sont ainsi abordées dans le cadre de l'enquête de contrôle relative à l'usage de la contrainte et de la force. Voy. e.a. CUVELIER, Chr., « Een kwalitatieve analyse van het dwang- en geweldsgebruik naar aanleiding van democratische politiezorg » in BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. & VANDOREN, A. (Éds.), o.c., pp. 178-179.
- [52] Voy. le zérotage effectué par rapport aux activités du Comité permanent P pour la période 1996-2000 dans le Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1, Volume I, p. 55.
- [53] Dossiers n° 13957/2002 et 40413/2003.
- [54] Dossiers n° 1933/2002 et 41044/2002.
- [55] Rapport du CPT adopté le 5 juillet 2002 suite à sa visite en Belgique du 25 novembre au 7 décembre 2001, p. 9, II, A. Établissement des forces de l'ordre, point 2. Torture et mauvais traitements. « *De même que lors de ses précédentes visites périodiques, la délégation du CPT n'a pas entendu d'allégations de torture de personnes détenues par les forces de l'ordre en Belgique, et elle n'a recueilli aucun autre indice en ce sens. Cela dit, la délégation a recueilli lors de sa visite un nombre limité d'allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre. Il était notamment fait état de coups de pied, de coups de poings, ainsi que d'utilisation abusive de spray lacrymogène et de coups de matraque et ce, principalement, lors de l'interpellation. Dans quelques cas, la délégation du CPT a recueilli des données à caractère médical compatibles avec les allégations entendues* ».
- [56] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, article 1<sup>er</sup> : « [...] *Le contrôle porte en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité [...] des services de police* ».
- [57] Dossier n° 59995/2003 : « *À la vue des policiers, A et Y ont commencé à courir ; j'ai fait de même car j'avais peur de rester tout seul face à des policiers* ».
- [58] Rapport d'enquête « les amigos, ou les chambres de sûreté, installés dans les bâtiments des services de police belges », 2002.
- [59] Service public fédéral Intérieur. Circulaire du 3 janvier 2003 relative au ravitaillement des personnes en état d'arrestation, à l'exclusion de celles qui font l'objet d'un écrou dans un établissement pénitentiaire (M.B. du 28 janvier 2003).

- [60] Rapport du 5 juillet 2002 du CPT suite à sa visite en Belgique du 25 novembre au 7 décembre 2001 : le CPT recommande la tenue d'un dossier par détenu reprenant diverses indications telles que le moment de l'information de l'intéressé sur ses droits, les marques de blessures, les signes de troubles mentaux, le moment auquel les proches/le consulat/l'avocat ont été contactés, le moment auquel ils ont rendu visite, le moment des repas, les périodes d'interrogatoire, le moment du transfert ou de la remise en liberté, l'accès de l'avocat à un tel registre.
- [61] BOURDOUX, Gil. L. et al., *La loi sur la fonction de police, le manuel de la police*, Éditions Politeia, 6<sup>e</sup> édition, mai 2002, p. 265.
- [62] Voy. la circulaire du 3 janvier 2003 évoquée *supra*.
- [63] Dossier n° 9380/97.
- [64] Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001 et Sénat, 2003-2004, n° 3-320/1, pp. 53-55 ; Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1, Volume I, pp. 79-83 et Volume II, p. 295 et 555-563 ; Rapport annuel 1998 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp. 90-99.
- [65] Circulaire conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 3 janvier 2003, o.c.
- [66] Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre 2001 au 7 décembre 2001 (adopté le 5 juillet 2002).
- [67] Pour 2002, la police fédérale n'a communiqué que le nombre d'arrestations administratives.
- [68] Environ 10 000 pour les zones de police qui ont répondu à l'enquête et 10 737 pour la police fédérale en 2002.
- [69] Dossier n° 1933/2002.
- [70] Dans les limites de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.
- [71] Police Complaints Authority. *Deaths in Police Custody, reducing the risks, 1999. One Year On Deaths in Police Custody, reducing the risks, 1999* et *The role of alcohol in Police-related deaths, analyses of deaths in custody between 2000 and 2001*.
- [72] La loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.
- [73] Ainsi, une enquête est spontanément menée sur chaque cas de décès dans une cellule de police en Belgique.
- [74] Un certain nombre de personnes portaient des vêtements extrêmement sales parce qu'elles n'avaient, en raison de leur état, plus aucun contrôle sur leurs besoins naturels ou avaient vomi.
- [75] Nous voulons dire par là que la police est décrite comme le « nous », comme celle qui est responsable du contrôle de l'exécution de la loi et que le citoyen arrêté est considéré comme un opposant, comme quelqu'un qui ne se comporte pas conformément à la loi et contre lequel la police doit intervenir. Il fait partie des « eux ».
- [76] Dans ce modèle, les policiers pratiquent la « lutte contre la criminalité » et remplissent le « véritable » travail de la police. La loi est moins une protection pour les citoyens qu'un instrument pour la police. À lire : PONSAERS, P., « Doorduwen of onderhandelen ? De betekenis van sociaal discretionair optreden in het kader van gemeenschapsgerichte politie » in DUHAUT, G., PONSAERS, P., *Voor verder onderzoek. Essays over de politie en haar rol in de samenleving*, Éditions Politeia, 2002, p. 650.
- [77] Dossier n° 14616/2000.
- [78] Dossier n° 19470/2003.
- [79] Lors de la réunion du 8 mars 2004 de la Commission spéciale chargée de l'accompagnement



parlementaire du Comité permanent de contrôle des services de police, un membre de ladite commission exprimait le souhait d'être informé du suivi de l'enquête de contrôle relative aux rapatriements. Par courrier du 29 mars 2004, Monsieur le président Herman De Croo confirmait cette demande.

[80] Dossier n° 28696/2001.

[81] Texte légal, nombre de caravanes, normes relatives aux terrains d'accueil, durée et modalité de séjour, contacts avec le responsable local, engagements communaux et obligations des groupes itinérants, etc.

[82] Dossier n° 22110/2000.

[83] Une passante est scandalisée par la manière dont les policiers de la zone appréhendent un clochard sans ménagement, l'embarquent menotté dans le hayon arrière d'un véhicule de service, allant même jusqu'à le pousser du pied. La scène s'est déroulée sous le regard du public. La plaignante demande si des policiers ont ainsi le droit de « *fourrer un homme dans le coffre d'une voiture ?* ». N'eût-il pas été plus judicieux, selon l'informatrice, de prendre d'autres dispositions ?

Une enquête menée par le service de contrôle interne de la zone concernée a fait l'objet d'un contrôle marginal. Il a été constaté que : (1) l'intervention incriminée concernait un appel pour une « *personne indésirable* » ; (2) cette personne, désœuvrée et dépendant du CPAS, est connue pour faire la manche, insulter les passants et autres épisodes d'ivresse publique ; (3) le rapport d'intervention établi ne mentionne aucune privation de liberté administrative et l'OPA n'a pas été informé ; (4) des remarques auraient été adressées aux différents intervenants et insérées dans leur dossier individuel pour, respectivement « *non-respect d'une directive interne* » et « *manque de tact* ».

Les policiers nient la violence dénoncée.

Dans le casus examiné, l'intervention des fonctionnaires de police rejoint les deux indicateurs mis en évidence par nos investigations plus générales : (1) la personne en cause se trouvait dans un quartier à vocation commerciale ; (2) son comportement était étranger à un fait délictueux.

L'intervention menée avait pour seul but de chasser le clochard et non de trouver une quelconque solution à sa problématique personnelle.

[84] Circulaire du 9 juillet 1999 du ministère de l'Intérieur.

[85] Créé au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, ce service est notamment chargé d'analyser les informations en matière de précarité d'existence et de formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques. Il peut aussi dispenser des séances de formation.

[86] Dossier n° 40419/2003.

[87] La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la partie consacrée aux droits et libertés fondamentaux dans la Constitution, la loi sur la police intégrée, structurée à deux niveaux et la partie de la loi sur la fonction de police consacrée au cadre dans lequel les actions de la police doivent s'inscrire.

[88] Voy. e.a. l'article 37 de la loi sur la fonction de police et le commentaire à ce propos in BOURDOUX, Gil. L., DE RAEDT, E., DE MESMAEKER, M., LINERS, A., o.c., pp. 227 et sv. et la contribution de CUVELIER, Chr. « Een kwalitatieve analyse van het dwang- en geweldsgebruik naar aanleiding van politietussenkomsten », o.c., pp. 175-192, la contribution de BOURDOUX, Gil. L., « La 'force' publique est-elle en de bonnes mains ? Quelques considérations sur l'usage de la contrainte ou de la force dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi sur la fonction de police », pp. 49-76 et la contribution de LINERS, A. et KEUTERICKX, V., « L'usage de la contrainte par les services de police », pp. 147-192 in BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et VANDOREN, A (Éds.), o.c.

[89] La loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée l'a consacré comme le fondement du fonctionnement policier.

[90] L'utilisation de chevaux et de chiens fait l'objet d'une enquête spécifique.

[91] La question que l'on se pose immanquablement est de savoir qui pourra encore aider le policier à apprendre, au moment du recours à la force et *a posteriori*, des principes de subsidiarité et de proportionnalité contenus dans l'article 37 de la loi sur la fonction de police qu'il se doit d'appliquer,

justement parce qu'il les applique dans des circonstances spécifiques.

[92] ADANG, O.M.J., VAN DE WATEREN, R. & STEERNBERG, P.J.S. *Netten, stokken en sprays. Nieuwe wapens voor de Nederlandse politie?*, 's-Gravenhage, Elsevier, 1999.

[93] Dossier n° 35481/2003.

[94] Dossier n° 11907/1998.

[95] Article 1<sup>er</sup>, § 2, 4, § 1, al. 1<sup>er</sup> et 5 de la loi du 8 décembre 1992.

[96] Article 6 de la loi du 8 décembre 1992.

[97] Dossier n° 3425/2003.

[98] Dossier n° 29432/2000.

[99] La terminologie ayant évolué, on ne parle plus de « maintien de l'ordre public » mais d'« encadrement et de gestion des événements ».

[100] Directive commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative.

[101] Ce groupe de travail cherche à optimiser la gestion de l'information. Sa dénomination fait référence à l'article 44 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

[102] Il s'agit des procès-verbaux administratifs dressés lors des saisons de football 2001-2002 et 2002-2003 ainsi que les procès-verbaux judiciaires des saisons 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001.

[103] La direction de toutes les zones de police visitées a été informée de nos activités une semaine à l'avance.

[104] Notamment « L'encadrement et la gestion des événements » – École Nationale des Officiers – Département Enseignement et Expertise ainsi que les différents modules proposés dans le cadre de la formation continuée barémique.

[105] Dossier n° 40419/2003.

[106] Il importe de d'abord laisser aux chefs de corps la marge de manoeuvre nécessaire pour leur permettre, le cas échéant, d'affiner leur fonctionnement en fonction de leur cas spécifique.

[107] Dossier n° 8506/2000.

[108] Dossier n° 28424/2004.

[109] Ou les personnes investies de cette mission.

[110] Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1. Voy. aussi BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et VANDOREN, A. (Éds.), o.c., pp. 615-659.

[111] Dossier nr. 29757/2002.

[112] Nous avons appris au cours de notre enquête que l'Université de Liège avait effectué une étude similaire à la demande du ministère de l'Intérieur.

[113] Il s'agit des zones : 5368 (Balen-Dessel-Mol), 5381 (Bilzen-Hoeselt-Riemst), 5387 (Maasmechelen), 5417 (Meetjesland-centrum), 5442 (Ninove), 5449 (Oostende), 5407 (TARL), 5400 (Zaventem), 5358 (Mechelen), 5453 (RIHO), 5322 (Ath), 5314 (Condroz-Famenne), 5300 (Famenne-Ardenne), 5282 (Flémalle), 5328 (Haute Senne), 5295 (Huy), 5305 (Les Arches), 5313 (Lesse et Lhomme), 5304 (Orneau-Méhaighe), 5274 (Waterloo) et 5270 (Wavre).

[114] Dossier n° 38428/2003.

[115] L'enquête a été effectuée dans les zones de police : 5271 (Wavre), 5274 (Waterloo), 5282

(Flémalle), 5295 (Huy), 5300 (Famenne-Ardenne), 5304 (Orneau-Méhaigne), 5305 (Andenne), 5313 (Lesse et Lhomme), 5314 (Condroz-Famenne), 5322 (Ath), 5328 (Soignies), 5347 (Rupel), 5360 (Lier), 5368 (Balen-Dessel-Mol), 5371 (Lommel), 5398 (Tervuren), 5406 (Dilbeek), 5420 (Deinze-Zulte), 5451 (Middelkerke) et 5461 (Westkust).

[116] « *Processen-verbaal zijn officiële akten van wettelijk bevoegde officieren of agenten van gerechtelijke politie, die betreffende het bewijzen en het opsporen van misdrijven en hun daders, een chronologisch, nauwkeurig en objectief relaas bevatten van eigen vaststellingen en opsporingen, afgelegde verklaringen en bekomen inlichtingen* », BOCKSTAELE, M., « Het proces-verbaal als basis van elk strafonderzoek. Geldt voor iedereen dezelfde norm? » in BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et VANDOREN, A. (Éds.), o.c., p. 213.

[117] Art. 15 et 40 de la loi sur la fonction de police et art. 11, 16 à 21, 29, 35, 37, 39, 48 à 54 du Code d'instruction criminelle.

[118] FRANCHIMONT, M., JACOBS, A., MASSET, A., *Manuel de procédure pénale*, Collection Scientifique de la faculté de Droit de Liège, Éd. du Jeune Barreau de Liège, 1989, p. 239.

[119] DE VALKENEER, Chr., *Le manuel de l'enquête pénale*, Bruxelles, Larcier, 2003 pp. 369 à 400.

[120] Cassette vidéo didactique – CRIMIS.

[121] Dossier n° 54389/2003.

[122] Articles 74 et 77. En abrogeant tous les arrêtés royaux antérieurs dont question, l'arrêté royal du 24 août 2001 a en quelque sorte mis fin, d'un point de vue juridique, à la spécialisation des LPTS en supprimant la description de leurs tâches.

[123] Article 102, 4°, LPI.

[124] Ses missions, son organisation, son personnel, sa structure seraient également à préciser dans un arrêté royal.

[125] Article 3, al. 3 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

[126] Dossier n° 16546/2000.

[127] Dossier n° 40562/2002.

[128] Dossiers n° 32864/2002, 34616/2002, 28115/2003 et 56007/2003.

[129] Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (M.B. du 17 janvier 1992) ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont les droits et libertés fondamentaux s'appliquent également aux mineurs d'âge.

[130] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992) ; Loi du 28 novembre 2000 relative à la protection pénale des mineurs (M.B. du 17 mars 2001).

[131] Directives ministérielles contraignantes telles que la MFO-1 et la MFO-3 et circulaires ministérielles telles que celle du 20 avril 2002 relative à la fiche d'identification et au formulaire de renseignements relatifs au signalement et au placement des mineurs étrangers non accompagnés (M.B. du 14 juin 2002).

[132] Notes internes telles que DGA/DAC 4171, IMM 104/49sf/HS, EMG Gd DGO/3594, EMD Gd DOJU 64-C et EMG Gd DIF 114.

[133] Code 1 : assistance médicale tardive ; code 2 : refus ou abstention d'assistance médicale ; code 3 : abstention de se rendre sur place en cas de demande d'intervention ; code 4 : arrivée tardive en cas de demande d'intervention ; code 5 : abstention d'enregistrer les données de l'intervention ou de dresser procès-verbal, faux en écriture ; code 6 : arrivée sur place mais pas d'intervention ; code 7 : coups ou blessures par la police ; code 8 : pas de faute directe, ex. abstention de contacter soi-même le service compétent et se limiter à renvoyer le cas, sans pour autant informer la victime des données administratives *ad hoc*.

[134] Dossier n° 26630/2002.

[135] Parmi les principaux textes légaux et réglementaires applicables à cette délicate et importante matière, on peut notamment relever : (1) l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, le 4 novembre 1950) ; (2) la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (New York, le 21 décembre 1965) ; (3) les articles 10, 11 et 191 de la Constitution belge ; (4) la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ; (5) la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ; (6) la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements ; (7) la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ; (8) la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ; (9) la circulaire ministérielle 507 du 1<sup>er</sup> juin 2001 du ministre de la Fonction publique.

De nombreux textes légaux et réglementaires, tant nationaux que supranationaux, sanctionnent ou précisent les questions inhérentes à cette matière.

Les principes fondamentaux de respect des droits de l'homme sont par ailleurs à suffisance traduits en obligations plus spécifiques d'une part, dans le chef des services de police, par l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et d'autre part, dans le chef des membres du personnel desdits services, par différentes dispositions de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

L'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques, ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

La Constitution met également en avant plusieurs principes fondant, d'une part l'égalité devant la loi et, d'autre part, l'interdiction de discrimination en Belgique, tant à l'égard des nationaux qu'à l'égard des étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Belgique. Ces dispositions sont les suivantes : « *Art. 10. Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Art. 11. La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. Art. 191. Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi* ».

Au niveau de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux : « *Art. 123. Les fonctionnaires de police contribuent en tout temps et en toutes circonstances à la protection des citoyens et à l'assistance que ces derniers sont en droit d'attendre ainsi que, lorsque les circonstances l'exigent, au respect de la loi et au maintien de l'ordre public. Ils respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.*

*Art. 127. Le statut des fonctionnaires de police garantit leur impartialité. Ils doivent éviter tout acte ou attitude de nature à ébranler cette présomption d'impartialité. Les fonctionnaires doivent proscrire tout arbitraire dans leurs interventions en évitant, notamment, de porter atteinte, dans leur manière d'intervenir ou en raison de l'objet de leur intervention, à l'impartialité que les citoyens sont en droit d'attendre d'eux. Les fonctionnaires de police s'abstiennent en toutes circonstances de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer publiquement à des activités politiques. Ils ne peuvent se porter candidat à un mandat politique.*

*Art. 129. Le statut des fonctionnaires de police garantit l'égalité des chances entre hommes et femmes au sein de la police fédérale et de la police locale. Sous réserve des dispositions relatives à la protection de la maternité applicables au personnel de la fonction publique, le personnel féminin est soumis aux mêmes conditions de travail que le personnel masculin appartenant au même corps.*

*Art. 130. Le statut des fonctionnaires de police garantit leur intégrité. Les fonctionnaires de police doivent proscrire tout abus dans l'exercice de leurs missions. Il est interdit aux membres du personnel de solliciter, d'exiger ou d'accepter, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions, mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques ».*

[136] M.B. du 12 février 2003.

[137] M.B. du 17 mars 2003.

[138] Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, modifiée par la loi du 20 janvier 2003 (M.B. du 12 février 2003) ; Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 1578/009 ; Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 1407/007.

[139] Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1, Volume II, pp. 547 et sv.

[140] Voy. aussi DEPROOST, E., « Éthique, non-discrimination et réalités de terrain » in BOURDOUX, Gil. L. et CUMPS, G., o.c., pp. 159-182 ; DEJEMEPPE, B., « La pratique du parquet de Bruxelles » et BOURDOUX, Gil. L., « Une attention permanente aux phénomènes racistes dans les services de police » in X, *La loi sur le racisme a 20 ans*, Bruxelles, Hémisphère gauche, 2001, respectivement pp. 47-54 et pp. 149-156.

[141] Loi sur la fonction de police, art. 14 et 15. Voy. aussi LOUBET DEL BAYLE, J.L., *La police. Approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 37 et sv.

[142] LÉVY, R. et ZAUBERMAN, R., « Le modèle français de discrimination, un nouveau défi pour l'antiracisme ? », in *De quoi la République a-t-elle peur ? Police, Blacks et Beurs*, Mouvement, n° 4, 1999.

[143] Sur les 58 plaintes enregistrées en 2003, 16 ont fait l'objet d'une saisine de l'autorité judiciaire.

[144] Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (M.B. du 17 mars 2003).

[145] Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 1578/009.

[146] Il s'agissait de plaintes relatives au comportement raciste en général d'un policier ou d'un service de police sans qu'il y ait eu d'intervention précise.

[147] Site Internet du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : <http://www.antiracisme.be>.

[148] Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 1993-2003. *Vers l'égalité : 10 ans*, site Internet du Centre pour l'égalité des chances.

[149] Site Internet du Centre pour l'égalité des chances.

[150] Celle-ci dispose que « *tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire* ».

[151] M.B. du 17 mars 2003.

[152] Article 14bis, § 2 de la loi organique du 18 juillet 1991 : « *Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police* ».

Article 15, § 2 : « *Cependant, lorsqu'ils remplissent une mission de police judiciaire, le chef et les membres du Service d'enquêtes sont soumis à la surveillance, selon la distinction établie par la loi, du procureur général près la cour d'appel, du procureur fédéral ou de l'auditeur général près la Cour militaire* ».

[153] Dossier n° 6783/1996.

[154] Zone 5334 (Botte du Hainaut), 5300 (Famenne-Ardenne), 5395 (Haacht), 5276 (Jodoigne), 5456 (VLAS), 5303 (Namur), 5432 (Sint-Niklaas), 5376 (Sint-Truiden), 5355 (Voorkempen), 5292 (Weser-Göhl).

[155] Loi du 28 janvier 2003 visant à l'attribution du logement familial au conjoint ou au cohabitant légal victime d'actes de violence physique de son partenaire, et complétant l'article 410 du Code pénal. Cette loi prévoit que, dans le cadre des procédures relatives à l'attribution de la résidence conjugale ou commune, la jouissance du logement revienne à la victime en cas de violences sur la personne du conjoint ou du

partenaire.

[156] Dossier n° 23697/2002.

[157] Dans le prolongement de ses contacts (et tentatives de contact), le commissaire-auditeur en charge de l'exécution matérielle d'une partie de l'enquête constate que : « À la date du vendredi 21 novembre 2003, nous n'avons pas encore été contacté par téléphone pour convenir d'un nouveau rendez-vous. Nous en déduisons un certain manque d'enthousiasme pour définir une stratégie de manière constructive et en concertation avec nos services. Il est également possible que nos timing et objectifs divergent ».

[158] Dossier n° 15165/2002.

[159] Dossier n° 23696/2002.

[160] Dossier n° 35091/2002.

[161] Dossier n° 23696/2002.

[162] Dossier n° 40409/2003.

[163] Tant le PNS 2003-2004 que le PNS 2004-2007.

[164] Suivi enquête de contrôle n° 20162/2000.

[165] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n° 1360/001 et Sénat, 2000-2001, n° 2-866/1, pp. 102-103.

[166] Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 2041/001 et Sénat, 2001-2002, n° 2-1277/1, Volume II, pp. 841-849.

[167] Dossier n° 20165/2000.

[168] Ces sites sont fedpol.be, lokalepolitie.be, police.be, police.ac.be, poldoc.be, info-zone.be, dpms.be, dgm-web.be.

[169] Dossiers n° 3843/2001, 1501/2002 et 6078/1998.

[170] Dossier n° 4076/2000.

[171] Dossier n° 16816/2002.

[172] Source : chiffres morphologie police locale 31 décembre 2002.

[173]

	Habitants Inwoners *	Superficie Oppervlakte km <sup>2</sup> **	Police locale Lokale politie ***	Police locale/ 100.000 habitants Lokale politie/ 100.000 inwoners	Police locale/km <sup>2</sup>  Lokale politie/km <sup>2</sup>
<b>Belgique België</b>	<b>10 309 725</b>	<b>30 528</b>	<b>26 796</b>	<b>259,91</b>	<b>0,88</b>
<b>RBC **** BHG</b>	978 384	162	4 673	477,62	28,85
<b>Anvers Antwerpen</b>	1 645 652	2 867	4 305	261,60	1,50
<b>Limbourg Limburg</b>	798 583	2 422	1 492	186,83	0,62
<b>Flandre orientale Oost- Vlaanderen</b>	1 366 652	2 982	3 127	228,81	1,05
<b>Brabant flamand Vlaams- Brabant</b>	1 022 821	2 106	1 838	179,70	0,87
<b>Flandre occidentale West- Vlaanderen</b>	1 132 275	3 144	2 614	230,86	0,83
<b>Brabant wallon Waals-Brabant</b>	355 207	1 091	723	203,54	0,66
<b>Hainaut Henegouwen</b>	1 281 042	3 786	3 418	266,81	0,90
<b>Liège Luik</b>	1 024 130	3 862	2 886	281,80	0,75
<b>Namur Namen</b>	447 775	3 666	1 143	255,26	0,31
<b>Luxembourg Luxemburg</b>	250 406	4 440	577	230,43	0,13

\* *INS 1<sup>er</sup> janvier 2001  
NIS 1 januari 2001*

\*\* *INS  
NIS*

\*\*\* *Chiffres morphologie police locale 31 décembre 2002  
Cijfers morfologie lokale politie 31 december 2002*

\*\*\*\* *Région Bruxelles-Capitale  
Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

[174] Source : *Tweede Kamer Nederland*, année parlementaire 2000-2001, 27 834, n° 2.

[175] Comparaison avec l'étranger : voy. le document *Tweede Kamer Nederland* – pour la Belgique, 406 pour 100 000 habitants (cinquième place sur les 14 pays). Nombre d'habitants pour la Région de Bruxelles-Capitale au 1<sup>er</sup> janvier 2001 : 978 384 (Source INS). Si l'on considère l'effectif réel du personnel policier : 4 696, on obtient 479 pour 100 000 habitants. Si l'on prend l'effectif réel police et personnel administratif : 5 246, on arrive à 536 pour 100 000 habitants. On s'efforcera également d'obtenir les chiffres de l'effectif policier de quelques grandes villes étrangères de +/- 1 million d'habitants.

[176] Voy. e.a. DELARUE, D., *Algemeen politiemangement. Managementtechnieken en -concepten voor de politie*, Bruxelles, Politeia, 2001, 134 p.

- [177] Voy. e.a. DELARUE, D., o.c., pp. 101-130.
- [178] Ibidem.
- [179] *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe*, Programme OISIN 2, Commission européenne, 2002-2003.
- [180] TANGE, C., « L'évaluation comme enjeu politique, policier et scientifique, Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique » in *Évaluer la police ? La mesure de la performance et les enjeux : acteurs, savoirs et instruments*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, Revue trimestrielle de sciences sociales, Paris, IHESI, n° 53, p. 25.
- [181] Idem, p. 26.
- [182] Idem, p. 29.
- [183] La Belgique n'est pas la seule dans le cas. Ainsi Audrey Rabot, dans la publication de l'IHESI évoquée ci-dessus, déplore ainsi une insuffisance des instruments d'évaluation (RABOT, A., « Implantation et évaluation du modèle de police de proximité en Espagne, Bilan et perspectives » in IHESI, o.c., pp. 37-40).
- [184] Voy. e.a. VAN DE VIJVER, K. et ZOOMER, O., « L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas. La tentation du 'prêt-à-chiffrer' » in IHESI, o.c., pp. 57-81.
- [185] Voy. e.a. FERRET, J., « Évaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises » in IHESI, o.c., pp. 83-110.
- [186] Voy. e.a. X, « Évaluer la performance. Regards croisés sur une pratique d'administration centrale », Table ronde organisée par Jérôme Ferret et Anne Wuilleumier in IHESI, o.c., pp. 133-156.
- [187] Dossier n° 17860/2000.
- [188] Dossier n° 41044/2002.
- [189] Ces zones sont 5307 (Samson), 5434 (Lokeren), 5311 (Les Trois Vallées), 5347 (Rupel), 5417 (Meetjesland centrum), 5455 (Grensleie), 5343 (Montgomery), 5313 (Lesse et Lhomme), 5311 (Couvin-Viroinval), 5350 (Grens), 5459 (Spoorkin), 5345 (Antwerpen) et 5445 (Blankenberge-Zuienkerke).
- [190] Dossier n° 3350/2003.
- [191] Par la diffusion d'« Info Nouvelles » n° 1489 du 18 septembre 2003.
- [192] Ceci est prévu à l'article XI.IV.7, § 1<sup>er</sup> du PJPOL et, à titre transitoire, à l'article XII.19 de l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (M.B. du 15 janvier 2002).
- [193] Il s'agit en fait d'un inspecteur de police au terme de sa formation de base.
- [194] Dossier n° 35830/2002.
- [195] Dossier n° 8571/2003.
- [196] Dossier n° 65250/2003.
- [197] Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (M.B. du 29 décembre 2003).
- [198] Dossier n° 21164/2002.
- [199] Loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 5 janvier 1999).
- [200] Dernière version connue du 24 décembre 2003.
- [201] GPI 27 du 19 septembre 2002 (M.B. du 8 octobre 2002) ; GPI 27bis du 19 mai 2003 (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003).



[202] Dossier n° 40429/2003.

[203] Dossier n° 61694/2003.

[204] Dossier n° 2973/1998.

[205] Les chiffres sont de 12 cas en 2001, 11 en 2002 et 20 en 2003.

## Rapport annuel 2003 - Chapitre II, III, IV + Liste des abréviations

### Sommaire

Chapitre II : Monitoring global des services de police

#### PRÉAMBULE

SECTION 1<sup>RE</sup> : INFORMATIONS DISPONIBLES ET INFORMATIONS TRANSMISES AU COMITÉ PERMANENT P – PREMIÈRE ÉVALUATION DES TENDANCES CONCERNANT LES PLAINTES ET DÉNONCIATIONS DE L'ANNÉE 2003

##### 49. INTRODUCTION

##### 50. ENQUÊTES DU COMITÉ PERMANENT P

- 50.1. Dossiers relatifs aux plaintes et dénonciations *sensu stricto*
- 50.2. Dossiers relatifs aux enquêtes judiciaires *sensu stricto* (Service d'enquêtes P)

##### 51. ALLÉGATIONS DE FAITS ET INFORMATIONS DIVERSES GÉRÉES PAR LE COMITÉ PERMANENT P

- 51.1. Introduction
- 51.2. Analyse des faits
  - 51.2.1. Infractions portant atteinte à la dignité du citoyen
  - 51.2.2. Atteintes aux droits et libertés
  - 51.2.3. Abus de pouvoir
  - 51.2.4. Faits pénaux divers
  - 51.2.5. Attitude et comportement du fonctionnaire de police individuel
  - 51.2.6. Manquements aux obligations professionnelles
  - 51.2.7. Organisation policière

##### 52. DÉCISIONS PRISES PAR LE COMITÉ PERMANENT P

##### 53. ÉVALUATION DES DONNÉES COMMUNIQUÉES AU COMITÉ PERMANENT P

- 53.1. Évaluation des « renseignements » relatifs aux informations et instructions en cours ainsi qu'aux jugements et arrêts transmis conformément à l'article 14
- 53.2. Évaluation des informations transmises conformément à l'article 14*bis*, al. 2

##### 54. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

SECTION 2 : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DU 7 DÉCEMBRE 1998 ET DU 5 AOÛT 1992 (ENTRE JANVIER ET DÉCEMBRE 2003)

##### 55. STRUCTURES

- 55.1. Niveau local
- 55.2. Grandes villes
- 55.3. Niveau fédéral
- 55.4. Coopération

##### 56. SYSTÈMES

##### 57. PERSONNEL

##### 58. VALEURS

##### 59. MOYENS

##### 60. MISSIONS

- 61. QUELQUES CONSIDÉRATIONS POSITIVES ET QUELQUES POINTS À AMÉLIORER
- 62. QUELQUES RÉFLEXIONS CRITIQUES

SECTION 3 : PERSPECTIVES – VUE D'ENSEMBLE SUR LA BASE DES RAPPORTS ANNUELS DU SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX

##### 63. CADRE GÉNÉRAL

##### 64. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

- 64.1. Généralités
- 64.2. Analyse des rapports annuels
  - 64.2.1. Généralités
  - 64.2.2. Principales parties développées
- 64.3. Plans zonaux de sécurité
- 64.4. Conclusions

Chapitre III: Quelques considérations particulières sur les enquêtes menées ou les dossiers traités

##### 65. GÉNÉRALITÉS

##### 66. ACCUEIL

##### 67. GESTION DE L'INFORMATION

##### 68. INTERVENTIONS

##### 69. MAINTIEN DE L'ORDRE

##### 70. RAPATRIEMENTS

- 71. UTILISATION DE LA FORCE – OVERACTING
- 72. INTERVENTION D'UNITÉS SPÉCIALES
- 73. ENFERMEMENTS
- 74. RÉDACTION DE PROCÈS-VERBAUX
- 75. ATTITUDE
- 76. INTÉGRITÉ
- 77. INTERVENTION DANS SON PROPRE QUARTIER
- 78. INCOMPATIBILITÉS PROFESSIONNELLES
- 79. IDENTIFICATION DES PROPRIÉTAIRES DES VÉHICULES QUI NE S'ACQUITTENT PAS DE LA REDEVANCE DE STATIONNEMENT
- 80. RÉDACTION D'UN PROCÈS-VERBAL POUR INFRACTION DE ROULAGE PAR UN FONCTIONNAIRE DE POLICE PERSONNELLEMENT CONCERNÉ PAR LES FAITS CONSTATÉS
- 81. DÉPÔT ADMINISTRATIF DES ARMES (À FEU) PAR LES SERVICES DE POLICE

- 81.1. Cadre général
- 81.2. Constatations et conclusions
- 81.3. Perspectives
- 81.4. Recommandations

## 82. PARTICIPATION DE SERVICES DE POLICE À DES PROGRAMMES TÉLÉVISÉS

Chapitre IV : Principales conclusions et recommandations du Comité permanent P

- 83. INTRODUCTION
- 84. UNE POLICE DÉMOCRATIQUE, RESPONSABLE, TRANSPARENTE ET RESPECTUEUSE DES DROITS DE L'HOMME
- 85. INTÉGRATION ET COORDINATION
- 86. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE
- 87. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DU 7 DÉCEMBRE 1998 ET DU 5 AOÛT 1992 PAR LE COMITÉ PERMANENT P
- 88. INDISPENSABLE ÉQUILIBRE ENTRE MANAGEMENT ET ÉTHIQUE
- 89. RECOMMANDATIONS

Semper plus ultra... En route vers plus de légitimité dans un climat de confiance et à la lumière de nouveaux équilibres

Liste des abréviations

Notes

## CHAPITRE II : MONITORING GLOBAL DES SERVICES DE POLICE

### PRÉAMBULE

À la demande expresse et répétée de sa Commission parlementaire d'accompagnement, le Comité permanent P a suivi en 2000-2001 la mise en place de ce qui était qualifié alors de réforme des services de police. À la suite de la précision de ses souhaits par la même Commission et toujours à sa demande, un commentaire sur le changement du paysage policier en 2002 a également été incorporé dans le rapport annuel 2002. De la même façon, nous examinons ci-après différents aspects de la mise en œuvre de la fonction de police par le service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'exercice est particulièrement délicat et difficile pour différentes raisons. En effet, vu l'ampleur et la complexité de la question, il est pratiquement impossible d'en évoquer l'ensemble en quelques pages et le Comité permanent P se limitera à décrire et à commenter un certain nombre d'aspects de la problématique, compte tenu des préoccupations de sa Commission parlementaire d'accompagnement – et aussi des siennes – et dans les limites de ses missions et compétences.

Au vu notamment de la multiplicité des facettes de la question, le Comité permanent P a également été contraint de s'écarter de sa manière habituelle de travailler, de ses cadres usuels de référence et de ses méthodologies classiques d'enquête. C'est ainsi qu'il a d'abord suivi l'ensemble de la question de façon régulière, sur la base des sources ouvertes disponibles, du cadre de référence légal et réglementaire progressivement précisé par différentes directives, en demandant, chaque fois que cela était possible, des compléments d'information. Plusieurs échanges de vues ont également eu lieu avec différents acteurs ou intervenants concernés par la question. Ainsi à l'occasion des *hearings* organisés par le Comité permanent P en 2003 et même au début de l'année 2004. Un dernier *hearing* était aussi prévu parallèlement à la rédaction du présent rapport annuel avec le commissaire général de la police fédérale et ses directeurs généraux mais, pour différentes raisons indépendantes de la volonté du Comité permanent P, il n'a malheureusement pas pu avoir lieu. Il devrait se dérouler, en principe, le 22 juin 2004.

Il est bien entendu que toutes les informations ainsi rassemblées ont aussi, dans toute la mesure du possible, été recoupées, voire vérifiées au travers d'une confrontation avec celles qui étaient disponibles dans le cadre des autres activités de contrôle du Comité permanent P ou qui doivent lui être transmises de par la loi.

L'exercice auquel le Comité est invité à se livrer est aussi délicat et difficile compte tenu du décalage entre les cinq moments essentiels dans le temps qui le caractérisent : (1) la période sur laquelle le rapport porte (année 2003) ; (2) le moment de la rédaction de la présente partie du rapport (janvier-février 2004) ; (3) celui de son dépôt au Parlement (1<sup>er</sup> juin 2004) et (4) celui de son examen par les Commissions parlementaires d'accompagnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements (au plus tôt fin juin-début juillet 2004) ; (5) enfin, la publication du rapport, qui ne peut avoir lieu qu'après ce dernier examen. C'est pourquoi le Comité permanent P le complètera, le cas échéant, par la remise d'un document approprié au moment de cet examen.

En raison de cet aspect particulier de la tâche qui incombe au Comité permanent P, vu la possible transposition de ces considérations dans le rapport relatif au monitoring global du fonctionnement des services de police qu'il doit assurer, compte tenu aussi de la difficulté – évoquée par ailleurs – d'obtenir parfois certaines informations ou à y accéder, ou encore de la lenteur avec laquelle elles sont transmises, au vu plus particulièrement aussi de l'impérieuse nécessité de prendre connaissance au préalable des rapports annuels ou généraux d'autres intervenants ou acteurs [1], le Comité permanent P se demande dans quelle mesure le système initialement prévu d'établissement et de dépôt des rapports annuels des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements pour le 1<sup>er</sup> octobre, soit juste avant l'ouverture de l'année parlementaire, ne présentait pas nettement plus d'avantages que l'actuel système : une transmission pour le 1<sup>er</sup> juin, à une date donc peut-être un peu trop proche de la clôture de l'année parlementaire, surtout les années où des élections ont lieu.

### SECTION 1<sup>RE</sup> : INFORMATIONS DISPONIBLES ET INFORMATIONS TRANSMISES AU COMITÉ PERMANENT P – PREMIÈRE ÉVALUATION DES TENDANCES CONCERNANT LES PLAINTES ET DÉNONCIATIONS DE L'ANNÉE 2003

#### 49. INTRODUCTION

Le présent rapport est établi sur la base des éléments de plaintes et de dénonciations enregistrés dans la base de données du Comité permanent P. Si les dossiers proprement dits ont été ouverts en 2003, les faits qui y sont dénoncés peuvent dater d'avant cette année ou avoir des répercussions ultérieures. De manière générale, on peut affirmer que les plaintes ou dénonciations sont introduites peu de temps après les événements mais il arrive que l'on enregistre des plaintes pour des faits qui remontent à plusieurs années.

La base de données est alimentée par les courriers, fax, e-mails et coups de téléphone directement adressés au Comité permanent P ainsi que par les auditions de plaignants effectuées par des membres du Service d'enquêtes. Elle comprend par ailleurs des informations relatives aux plaintes et dénonciations traitées par d'autres services, qui parviennent au Comité via les polices fédérale et locale [ii], l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi que, dans le cas de certains faits ou d'infractions commises par des fonctionnaires de police, via les procureurs généraux, l'auditeur général, les procureurs du Roi, les auditeurs du travail, le procureur fédéral ou encore les fonctionnaires de police [iii]. Toutes ces instances ont, en effet, l'obligation légale d'informer le Comité permanent P des plaintes et dénonciations qu'elles reçoivent, des crimes et délits qu'elles constatent dans le chef d'un membre d'un service de police, des sanctions disciplinaires prises ainsi que des jugements et arrêts prononcés. Enfin, le Comité permanent P doit recevoir un exemplaire de tous les rapports généraux ou annuels relatifs au fonctionnement de la police fédérale et de la police locale [iv] reprenant souvent des informations du même type.

Il va de soi que l'analyse effectuée par le Comité permanent P dépend e.a. des données que ces différents acteurs lui transmettent. Comme il le faisait remarquer dans ses précédents rapports annuels et, en particulier, dans son rapport intermédiaire relatif aux plaintes et dénonciations 2003, le Comité permanent P a pu observer que cette obligation légale est, globalement parlant, de mieux en mieux respectée. De même, il observe avec plaisir que la police locale est consciente de l'intérêt de cette transmission d'informations et que de nombreux corps lui font parvenir spontanément et de manière systématique les données requises en matière de plaintes et de dénonciations. En ce qui concerne les rapports annuels et d'activités, il y a par contre encore du chemin à parcourir, ceux-ci n'étant encore à l'heure actuelle que très tardivement transmis au Comité. Quant à la coopération avec d'autres services, des protocoles ont été conclus ou affinés et des procédures ont été mises en place. On relève cependant encore quelques problèmes mineurs, notamment lorsqu'une même plainte est adressée à l'inspection générale et au Comité permanent P. À cet égard, l'article 10 de la loi organique du 18 juillet 1991 n'est pas toujours appliqué de manière adéquate. La teneur des informations transmises laisse aussi régulièrement à désirer. Elles ne sont d'ailleurs complétées qu'après une correspondance ou demande additionnelle. La situation ne semble pas s'améliorer, bien que le problème soit régulièrement abordé depuis plus d'un an et demi, au cours de réunions de concertation ou autres.

En ce qui concerne la charge de travail directe, l'analyse approfondie du fonctionnement du Comité a fait ressortir que chaque dossier impliquait une moyenne de 5 courriers, d'où une charge de travail relativement lourde pour le Comité et son administration. Ainsi, en 2003, la gestion des plaintes s'est traduite par la transmission de 9 000 courriers et de plus de 1 200 apostilles. De tels chiffres équivalent à de nombreuses heures de travail pour l'administration, sans compter l'input dans la base de données de toutes les informations que le Comité reçoit quotidiennement : identité éventuelle du plaignant et du policier concerné, encodage des faits, résumé de la plainte, orientation qui lui sera donnée après discussion en réunion plénière. La base de données attribue à chaque dossier un numéro unique et en permet l'inventaire en temps réel.

## 50. ENQUÊTES DU COMITÉ PERMANENT P

### 50.1. DOSSIERS RELATIFS AUX PLAINTES ET DÉNONCIATIONS SENSU STRICTO

Tableau 1 : Plaintes (s.s.)

Année Jaar	1999	2000	2001	2002	2003
Total Totaal	485	832	1051	1428	1786
En cours Lopend	19	59	58	202	305

La tendance à la hausse amorcée en 1999 continue sur sa lancée. À la date du 31 décembre 2003, le Comité permanent P avait reçu 1 786 plaintes, soit un chiffre qui représente une augmentation de plus de 20 % par rapport à 2002 et de 72,85 % par rapport à 1999, année de référence.

Les dossiers en cours en 2003 (17,08 %) ont augmenté de 3 % par rapport à 2002.

En termes relatifs, la hausse connue en 2003 est plus faible que celle qui a marqué les années précédentes.

Ce nombre élevé de plaintes s'explique par une certaine perception du citoyen, qui semble toujours croire que la réforme n'a pas (encore) atteint ses objectifs, même si de récents sondages ou études [v] dénotent une confiance croissante dans la police. La plus grande assertivité du citoyen et la notoriété grandissante du Comité permanent P ne sont pas étrangères non plus au phénomène, sans compter que le citoyen, à l'aise dans l'État-providence qui est le nôtre, place la barre de ses attentes très haut. Si un certain nombre de plaintes sont le fait de citoyens de plus en plus soucieux du bon fonctionnement de leur police, au moins autant ne sont que l'expression pure et simple d'une frustration d'autres citoyens, qui se sont vus verbaliser pour des infractions à la loi. Ces derniers ne stigmatisent pas tant le policier que la loi qu'il fait respecter voire l'autorité, à quelque niveau que ce soit. Mais « ne tirez pas sur le pianiste ! » Les plaintes peuvent aussi constituer une tactique utilisée dans une procédure pénale à la seule fin de discréditer l'enquêteur ou dans un but dilatoire.

En dépit de toutes ces réserves, il n'en reste pas moins que chaque plainte fournit des informations sur le fonctionnement des services de police. Les plaintes qui ne s'inscrivent pas dans la « tactique » susmentionnée présentent une constante, elles expriment un sentiment d'impuissance de la part du citoyen, persuadé que le nouvel appareil policier n'est pas à même de lui fournir la sécurité et la protection escomptées. On a annoncé des réformes mais on n'a pas toujours parlé du timing. Le plaignant, qui s'était forgé sa propre idée à ce sujet, nourrit des attentes qui ne correspondent pas aux priorités fixées par les autorités. Ce qui compte aux yeux de Monsieur Tout le Monde, c'est sa situation à un moment donné et non une quelconque norme politique du plan national ou zonal de sécurité. En d'autres termes, les plaintes relatives à des incidents individuels ou à des situations de contact direct avec la police « se taillent la part du lion » sur l'ensemble des chiffres.

Il importe de préciser, pour l'analyse future des données par allégation de fait, que la perception du plaignant n'est pas toujours celle du policier incriminé. C'est ce qui ressort clairement des décisions prises, tant par le Comité permanent P que par le commissaire général, le chef de corps local ou l'inspection générale.

N'est pas à négliger non plus l'influence des médias, qui donnent l'impression d'un climat de méfiance généralisée alors qu'ils font seulement part d'incidents ponctuels. Qui plus est, ce n'est pas avec de « bonnes nouvelles » que l'on fait un journal. Aussi le téléspectateur ou le lecteur non averti risque-t-il d'avoir une image faussée de la réalité qui ne l'aide pas vraiment à relativiser les choses.

Les modifications de la loi organique du 18 juillet 1991 ont donné aux corps de police la possibilité de traiter de manière autonome et dans un climat de confiance mutuelle les plaintes initialement adressées au Comité permanent P. Ils en informent eux-mêmes le plaignant qui, manifestement, ne demande pratiquement jamais au Comité de revoir son dossier. Une telle méthode permet aux corps de police de regagner

la confiance du citoyen et de réduire le fossé qui les sépare en apparaissant comme l'intervenant de première ligne capable de résoudre directement un problème. Il s'agissait là aussi d'un des objectifs à la base de la création du Comité permanent P.

## 50.2. DOSSIERS RELATIFS AUX ENQUÊTES JUDICIAIRES *SENSU STRICTO* (SERVICE D'ENQUÊTES P)

Le Service d'enquêtes du Comité permanent P peut également être saisi par les autorités judiciaires, généralement par le ministère public ou le juge d'instruction, afin d'effectuer des enquêtes judiciaires conformément au Code d'instruction criminelle. Le Comité permanent P n'a donc pour ainsi dire aucune prise sur ce travail judiciaire assigné à son Service d'enquêtes alors qu'il pourrait l'aider à orienter celui-ci. Le président et le directeur général pourraient collaborer positivement dans ce domaine. Le volume du travail judiciaire est, par essence, fluctuant et, partant, difficile à estimer *a priori*. Qui plus est, il est aussi souvent fonction de l'actualité du moment.

Tableau 2 : Enquêtes judiciaires

A.

Année Jaar	1999	2000	2001	2002	2003
Total Totaal	360	368	529	533	556
En cours Lopend	85	145	329	435	423

B.

Année Jaar	Total des dossiers Totaal dossiers	Ouverts en Open in 2003	Apostilles en cours Lopende kantschriften 2003
1999	360	0	0
2000	368	0	0
2001	529	3	15
2002	533	16	24
2003	556	61	85

À l'instar des plaintes, rien n'indique *rebus sic stantibus* que la multiplication du nombre de dossiers judiciaires ne continuera pas sur sa lancée. Les 556 enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes représentent une augmentation de 4,14 % par rapport à 2002 et de 35,25 % par rapport à l'année de référence (1999).

Les missions de ce type étant effectuées par priorité, il n'est pas étonnant que 344 dossiers parmi ceux ouverts en 2003 ont déjà été clôturés. On attend encore une décision du parquet dans 130 dossiers, de sorte qu'il reste 80 dossiers en cours.

Les chiffres présentés dans le tableau A, sous la rubrique « En cours », sont le résultat d'une addition des enquêtes en cours au travers des différentes années tandis que les chiffres de la rubrique « Ouverts en 2003 » et « Apostilles en cours 2003 » du tableau B présentent la situation actuelle (à la date du 1er mai 2004). Les 423 enquêtes en cours représentent 18,03 % du total des enquêtes initiées depuis 1999. Parmi les faits généralement à la base des enquêtes judiciaires, les faits de coups et blessures tiennent le haut du pavé, suivis par des actes arbitraires et des violations du secret professionnel. Dans les tableaux infra, la colonne « S.E. » reprend chaque fois le nombre de faits dont le Service d'enquêtes a été saisi.

Avec l'entrée en fonction du nouveau gouvernement et donc d'un nouveau ministre de la Justice, le Comité permanent P avait espéré voir la finalisation d'une répartition sélective et réfléchie des enquêtes entre le Service d'enquêtes, les services de l'inspection générale et les services de police. Le Comité permanent P a transmis en 2001 déjà au ministre de la Justice la proposition de répartition qu'il était tenu d'établir en vertu de la loi organique du 18 juillet 1991. Cette question a, depuis lors, été débattue dans chacun de ses rapports annuels, ainsi que dans ses rapports particuliers, sa correspondance ou ses discussions avec la Commission parlementaire d'accompagnement. On ne peut se départir de l'idée que certains acteurs s'efforcent d'entraver ou, à tout le moins, de compliquer le processus sur la base de considérations injustifiées. Si cela s'avère nécessaire, le Comité en fera, une fois de plus, rapport au Parlement. Une répartition des tâches conforme à la loi permettrait au Comité permanent P de mieux remplir sa mission légale d'observatoire global de la chose policière car il aurait ainsi accès aux informations relatives aux infractions spécifiques directement en rapport avec ses missions et compétences particulières, telles que le respect et la protection des droits fondamentaux, la coordination ou encore l'efficacité/efficience des services de police.

## 51. ALLÉGATIONS DE FAITS ET INFORMATIONS DIVERSES GÉRÉES PAR LE COMITÉ PERMANENT P

### 51.1. INTRODUCTION

Comme nous l'avons précisé *supra*, le Comité permanent P reçoit des informations directement du citoyen et de plusieurs organisations. Les plaintes, qui représentent la majeure partie des allégations, ont généralement trait à une intervention spécifique d'un fonctionnaire de police. Ces allégations se voient attribuer un code, non seulement pour que la base de données puisse en réaliser un traitement statistique efficient mais aussi pour en permettre une première pondération et une analyse.

Les faits sont répartis en quelque 160 codes au total mais l'analyse présentée *infra* ne traite que de 86 codes ou faits distincts. Un tableau comparatif des différents codes aurait été illisible, de sorte que l'on a opté pour une présentation de ces faits par groupe, afin d'obtenir une meilleure image globale des attitudes des fonctionnaires de police.

Les faits directement rapportés aux services de police ont été pris en compte pour la première fois en tant que tels. Leur nombre élevé (2 512) laisse à penser que la police a pu attribuer plusieurs codes par dossier et qu'elle applique donc un système d'analyse qui lui est propre.

Tableau 3 : Allégations de faits

	S.E. D.E. 2000 *	Art. 26 2000 **	Pl. Kl. 2000 ***	S.E. D.E. 2001 *	Art. 26 2001 **	Pl. Kl. 2001 ***	S.E. D.E. 2002 *	Art. 26 2002 **	Pl. Kl. 2002 ***	S.E. D.E. 2003 *	Art. 26 2003 **	Pl. Kl. 2003 ***	AIG 2003 #	Police int. Geint. politie 2003 ##
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>455</b>	<b>407</b>	<b>2056</b>	<b>699</b>	<b>450</b>	<b>1978</b>	<b>676</b>	<b>472</b>	<b>1824</b>	<b>697</b>	<b>712</b>	<b>2975</b>	<b>600</b>	<b>2512</b>

\* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*

\*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*

\*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachten dossiers*

# *Inspection générale  
Algemene Inspectie*

## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

Une valeur étalon de 100 a été attribuée aux données couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2003 pour les besoins d'une comparaison sur x années.

De manière assez remarquable, le nombre de faits judiciaires communiqués via le Service d'enquêtes reste relativement constant tandis que ceux qui sont portés à notre connaissance via les dénonciations (judiciaires et non judiciaires) des corps de police ainsi que les plaintes (non judiciaires) sont en augmentation.

Si l'on divise le nombre de faits par le nombre de dossiers de plainte, on constate que le Comité a inscrit en moyenne pour 2001, 2002 et 2003 respectivement 1,8 faits, 1,2 faits et 1,6 faits par dossier.

## 51.2. ANALYSE DES FAITS

Sans préjudice des données relatives aux enquêtes judiciaires (article 26 de la loi du 18 juillet 1991), les informations transmises par l'inspection générale portent sur un nombre relativement limité de dossiers (319 en 2003) comprenant quelque 600 faits. Les informations de la police fédérale et de la police locale recouvrent 1 297 dossiers impliquant 2 512 faits. Précisons toutefois que les données de la police fédérale ne rendent finalement compte que d'une faible partie de ces chiffres, soit 77 faits au total, chiffre qui, à première vue, peut sembler négligeable au regard du nombre de fonctionnaires de police au fédéral.

Les aperçus suivants présentent les faits qui ont été inscrits, répartis en grandes catégories d'infractions. Il conviendra, pour en faire l'interprétation, de tenir compte du nombre relativement peu élevé d'informations dont on dispose pour la police fédérale. Nous procédons aux vérifications qui s'imposent. Précisons toutefois dès à présent que les policiers fédéraux ne rentrent pas si souvent en contact direct avec le citoyen dans la rue et qu'ils sont par conséquent relativement moins sujets à ses critiques.

**51.2.1. Infractions portant atteinte à la dignité du citoyen**

*Tableau 4 : Atteinte à la dignité du citoyen*

Catégorie – Catégorie I	S.E D.E 20 00 *	Art 26 20 00 **	Pl. Kl. 20 00 ** *	S.E D.E 20 01 *	Art 26 20 01 **	Pl. Kl. 20 01 ** *	S.E D.E 20 02 *	Art 26 20 02 **	Pl. Kl. 20 02 ** *	S.E D.E 20 03 *	Art 26 20 03 **	Pl. Kl. 20 03 ** *	AI G 20 03 #	Police int. Geint. politi e 2003 ##
Menaces et injures Bedreigingen en beledigingen	33	49	8	64	58	13	52	53	9	30	61	68	14	6
Calomnie et diffamation Laster en eeroof	21	11	8	23	11	8	30	11	13	14	15	15	2	2
Racisme et xénophobie Racisme en xenofobie	20	20	11	32	21	17	27	15	27	21	16	52	2	2
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>74</b>	<b>80</b>	<b>27</b>	<b>119</b>	<b>90</b>	<b>38</b>	<b>109</b>	<b>79</b>	<b>49</b>	<b>65</b>	<b>92</b>	<b>135</b>	<b>18</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL TOTAAL %</b>	<b>16,26</b>	<b>19,66</b>	<b>1,31</b>	<b>17,02</b>	<b>20,00</b>	<b>1,92</b>	<b>16,12</b>	<b>16,74</b>	<b>2,69</b>	<b>9,33</b>	<b>12,92</b>	<b>4,54</b>	<b>3</b>	<b>0,40</b>

- \* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*
- \*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*
- \*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachtendossiers*
- # *Inspection générale  
Algemene Inspectie*
- ## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

Cette catégorie englobe des situations qui rentrent dans le cadre de qualifications pénales, d'ailleurs reprises dans le Code pénal. Parmi les plaintes pour atteinte à la dignité du citoyen, celles qui sont directement déposées au Comité poursuivent leur tendance à la hausse tandis que celles qui sont introduites via le Service d'enquêtes présentent une forte diminution. En chiffres absolus, il est question de 135 allégations directes au Comité pour 65 enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes. Au vu du nombre de plaintes introduites auprès de la police locale, il semble qu'elles soient davantage formulées directement au Comité plutôt qu'aux chefs de corps. Ce phénomène s'expliquerait en ce que les personnes confrontées à de tels faits n'auraient aucune confiance dans la direction du corps lorsqu'il s'agit d'intervenir pour des comportements racistes ou des menaces et injures. Les membres des services de police ont également un œil sur ces attitudes négatives, comme le montrent les 92 communications sur la base de l'article 26 de la loi organique du 18 juillet 1991. Le nombre de plaintes et d'enquêtes judiciaires est en hausse, certes, mais ne faut-il pas relativiser quelque peu les chiffres eu égard au nombre de policiers, qui s'élève à quelque 40 000 ? Il n'est guère étonnant non plus que le plus fort taux de plaintes se retrouve dans les zones à forte concentration d'étrangers ou de Belges d'origine étrangère. Ainsi les zones de Bruxelles, de Schaerbeek ou d'Anvers. Si cette hausse de plaintes et dénonciations devait perdurer, il serait sans doute intéressant de mener une enquête thématique dans ces zones.

En règle générale, ces plaintes sont directement transmises au ministère public, qui décide de manière autonome d'y donner ou non une suite judiciaire. Nous savons, des informations transmises en vertu de l'article 14, al. 1<sup>er</sup>, qu'il y a eu un prononcé pour faits de racisme, un pour injures et trois pour menaces. Nous y reviendrons dans la rubrique sur les jugements et arrêts mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer que le nombre d'enquêtes pour cette catégorie de faits a augmenté. On a répertorié, en 2003, 37 enquêtes pour menaces, 6 pour racisme et xénophobie et 19 pour calomnie et diffamation. Le Comité permanent P assure un suivi constant de ce type de plaintes et, parallèlement à l'enquête judiciaire, prend contact avec le directeur général du personnel ou avec le chef de corps en vue de soumettre aussi les faits à son appréciation. À l'examen des décisions prises par le Comité permanent P pour cette catégorie de faits, force est de relativiser ces allégations, un certain nombre de plaintes étant, en effet, déposées à cause d'une sensibilité exacerbée ou d'une sorte de mauvais réflexe de la part du plaignant.

Le Comité permanent P a rédigé un rapport sur l'ensemble de la problématique sous le titre « Intolérance, discrimination, racisme et xénophobie au sein des services ou parmi les fonctionnaires de police », lequel sera publié dans le courant de 2004, après avoir été soumis à sa Commission parlementaire d'accompagnement.

**51.2.2. Atteintes aux droits et libertés**

*Tableau 5 : Atteintes aux droits et libertés*

Catégorie – Catégorie II Infractions aux droits et libertés Inbreuken rechten en vrijheden	S.E · D.E · 20 00 *	Art · 26 20 00 **	Pl. Kl. 20 00 ** *	S.E · D.E · 20 01 *	Art · 26 20 01 **	Pl. Kl. 200 1 ***	S.E · D.E · 20 02 *	Art · 26 20 02 **	Pl. Kl. 200 2 ***	S.E · D.E · 20 03 *	Art · 26 20 03 **	Pl. Kl. 20 03 ** *	AI G 20 03 #	Police int. Geint. politi e 2003 ##
Privation de liberté arbitraire Willekeurige vrijheidsberov ing	15	9	18	28	9	36	31	4	43	21	13	98	2	10
Actes arbitraires Daden van willekeur	103	81	41	149	99	37	113	88	57	150	119	38	5	23
Violences contre des personnes ou des biens Gewelddaden tegen personen of goederen	113	117	42	180	109	98	197	134	101	210	180	148	14	88
Abstention coupable de porter secours Schuldig verzuim hulp te verlenen	3	3	3	9	9	5	8	6	4	6	9	11	1	5
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>23 4</b>	<b>21 0</b>	<b>10 4</b>	<b>36 6</b>	<b>226</b>	<b>17 6</b>	<b>34 9</b>	<b>23 2</b>	<b>20 5</b>	<b>387</b>	<b>32 1</b>	<b>29 5</b>	<b>22</b>	<b>12 6</b>
<b>TOTAL TOTAAL</b> %	51,4 3	51,6 0	5,06	52,3 6	50,22	8,90	51,6 3	49,1 5	11,2 4	55,52	45,0 8	9,92	3,67	5,02

\* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*

\*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*

\*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachtendossiers*

# *Inspection générale  
Algemene Inspectie*

## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

Ces infractions s'accompagnent généralement d'une connotation d'abord et essentiellement pénale, d'où leur « succès » parmi le travail accompli par notre Service d'enquêtes. Plus de la moitié de ses enquêtes ont trait à cette catégorie de faits. Le pourcentage des plaintes et dénonciations dans ce domaine conserve par contre sa proportion par rapport au nombre total de faits.

La moindre plainte pour atteinte aux droits et libertés est prise au sérieux. Les 538 allégations de violences contre des personnes ou des biens et les 132 privations de liberté arbitraires ont toutes été examinées. Les 269 actes arbitraires sont parfois liés aux deux catégories susmentionnées mais ils peuvent aussi entraîner des suites distinctes. Les services d'intervention étant le plus en contact avec le public, ils sont aussi le plus souvent visés par les plaintes pour violences policières. Nombre de cas de violences se situent dans le cadre du maintien de l'ordre à l'occasion de manifestations ou d'événements sportifs. Quelque 45 % des dossiers examinés par le Comité se sont avérés non fondés tandis que 43 % ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête subséquente.

Nous renvoyons, à cet égard, au rapport relatif aux allégations de mauvais traitements à l'occasion de privations de libertés [vi] ainsi qu'à la contribution du Comité permanent P aux rapports des autorités belges relatifs au respect des droits de l'homme [vii], lesquels montrent clairement le souci du Comité d'instaurer un changement de mentalité et d'encourager le dialogue afin de faire prendre conscience aux acteurs concernés que la violence est l'échec du dialogue et qu'elle ne devrait être utilisée qu'en tout dernier ressort dans un État de droit. Nous nous permettons ici de citer un autre rapport, « Recours à la contrainte et à la force (contexte policier) » [viii] et de préciser que l'enquête globale a été préparée et progressivement mise en route en 2003.

### 51.2.3. Abus de pouvoir

*Tableau 6 : Abus de pouvoir ou faux*



Catégorie – Catégorie III Abus de pouvoir ou faux Machtsmisbruik of valsheid	S.E	Art	Pl.	S.E	Art	Pl.	S.E	Art	Pl.	S.E	Art	Pl.	AI	Polic
	.D.E	.26	.Kl.	.D.E	.26	.Kl.	.D.E	.26	.Kl.	.D.E	.26	.Kl.	G	e int.
	2000*	2000**	2000**	2001*	2001**	2001**	2002*	2002**	2002**	2003*	2003**	2003**	2003#	politi
														e
														2003
														##
Abus de confiance Misbruik van vertrouwen	0	3	0	1	1	0	0	0	0	2	3	4	1	2
Fausse déclaration Faux en écriture Faux Valse verklaring Valsheid in geschrifte Valsheden	34	17	9	45	15	21	34	23	21	31	40	50	2	10
Violation du secret professionnel Schending van het beroepsgeheim	44	8	10	49	12	16	54	21	15	53	38	44	7	19
Dénonciation calomnieuse Lasterlijke aangifte	5	2	5	12	8	4	8	0	5	7	3	6	1	2
Atteinte à la vie privée Violation de domicile Aanslag op de persoonlijke levenssfeer Woonstschennis	5	8	4	8	4	15	12	3	15	10	6	26	1	11
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>88</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>115</b>	<b>40</b>	<b>56</b>	<b>108</b>	<b>47</b>	<b>56</b>	<b>103</b>	<b>90</b>	<b>130</b>	<b>12</b>	<b>44</b>
<b>TOTAL TOTAAL %</b>	<b>19,34</b>	<b>9,34</b>	<b>1,36</b>	<b>16,45</b>	<b>8,89</b>	<b>2,83</b>	<b>15,98</b>	<b>9,96</b>	<b>3,07</b>	<b>14,78</b>	<b>12,64</b>	<b>4,37</b>	<b>2</b>	<b>1,75</b>

- \* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*
- \*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*
- \*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachtendossiers*
- # *Inspection générale  
Algemene Inspectie*
- ## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

On constate, en termes absolus, un accroissement du nombre d'allégations de faits, surtout en ce qui concerne les communications conformément à l'article 26. C'est aussi ce qui ressort du pourcentage par rapport au total des allégations. Les communications d'abus de pouvoir via l'article 26 représentent quand même 12,64 % du total des articles 26.

Nous faisons déjà part de notre inquiétude dans nos rapports antérieurs concernant la tendance à la hausse des fausses déclarations, faux en écriture et faux, principalement dans les procès-verbaux. S'y retrouvent également liées les multiples allégations de violations du secret professionnel. Quant aux violations de domicile, elles sont plus fréquemment rapportées en 2003 qu'en 2002.

Il a été souligné, tant dans notre rapport intermédiaire que dans les rapports annuels antérieurs, que notre système juridique est tributaire de la restitution correcte des informations par les verbalisants. Aussi les chefs de corps doivent-ils redoubler de vigilance en cette matière. Si nous avons observé, à l'occasion de nos contacts dans les corps de police et à la police fédérale, qu'ils étaient conscients de l'impact de la rédaction d'un procès-verbal, on n'en relève pas moins 133 allégations de faux.

Cette catégorie de faits étant liée à une approche ou à une qualification pénale des faux qui ont été commis, il n'est pas étonnant que le Service d'enquêtes ait effectué 31 enquêtes de ce type. Sur les 384 enquêtes pénales menées en 2003, 29 l'ont été pour faux en écriture et fausses déclarations. Les violations du secret professionnel ont donné lieu à 18 enquêtes pénales tandis que 53 faits sont rapportés dans les dossiers du Service d'enquêtes.

On s'est demandé, dans le rapport intermédiaire, si ces comportements négatifs étaient suffisamment sanctionnés au niveau administratif, statutaire ou disciplinaire. Sur ce dernier plan, 6 dossiers disciplinaires pour violation du secret professionnel ont été signalés et 13, pour fausses déclarations et faux en écriture.

#### 51.2.4. Faits pénaux divers

Tableau 7 : Faits pénaux

Catégorie – Catégorie IV Faits pénaux Strafrechtelijke feiten	S.E. D.E. 2000 *	Art. 26 2000 **	Pl. Kl. 2000 ***	S.E. D.E. 2001 *	Art. 26 2001 **	Pl. Kl. 2001 ***	S.E. D.E. 2002 *	Art. 26 2002 **	Pl. Kl. 2002 ***	S.E. D.E. 2003 *	Art. 26 2003 **	Pl. Kl. 2003 ***	AIG 2003 #	Police int. Geint. politie 2003 ##
Détournement Concussion Prise d'intérêt Verduistering Knevelarij Belangenneming	16	8	2	17	10	18	16	15	20	8	27	32	3	2
Vol de toute nature Diefstal allerlei	10	29	10	21	30	14	17	22	16	22	31	56	1	35
Affaire de mœurs Zedenfeiten	4	8	2	10	9	4	17	8	5	11	10	2	1	4
Stupéfiants (+alcool) Verdovende middelen (+ alcohol)	0	2	2	3	1	2	4	1	8	4	11	8	3	59
Accidents de la route en état d'intoxication alcoolique Verkeersongevallen met dronkenschap	0	2	0	1	0	0	1	5	0	1	7	1	0	1
Détention d'armes Wapenbezit	3	6	2	8	5	0	2	9	1	4	9	1	0	1
Meurtre Moord	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>34</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>38</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>95</b>	<b>101</b>	<b>8</b>	<b>104</b>
<b>TOTAL TOTAAL</b> %	7,47	13,51	0,88	8,58	12,22	1,92	8,58	12,71	2,74	7,32	13,34	3,39	1,33	4,14

\* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*

\*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*

\*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachtendossiers*

# *Inspection générale  
Algemene Inspectie*

## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

Le nombre de plaintes relatives aux vols de toute nature présentent une augmentation constante mais, en termes relatifs, elles ne prennent qu'un faible pourcentage des allégations de faits. Les plaintes de ce type s'inscrivent encore souvent dans le cadre d'une arrestation (administrative) et de la conservation des biens de la personne détenue. Les objets qui se perdent vont de l'argent au téléphone portable en passant par des bijoux ou autres biens personnels. Le Comité permanent P a constaté, lors d'une de ses visites à des amigos, que les biens saisis étaient correctement inventoriés et glissés dans des sacs en plastique transparent mais que ces sacs étaient ensuite conservés dans des armoires non verrouillées. Il semblerait donc que les corps de police ne soient toujours pas suffisamment sensibilisés à l'importance de conserver les biens saisis sous clé. Qui plus est, en cas de disparition, c'est à eux qu'il revient de prouver qu'il s'agit bel et bien d'une perte.

La consommation de stupéfiants est en hausse, nous l'avons déploré dans nos rapports antérieurs et nous continuons de le faire car cette tendance se confirme en prenant des proportions de plus en plus inquiétantes. Au-delà des cas de consommation de drogue portés à notre connaissance, il existe également des cas de détention de stupéfiants en quantités trop importantes pour la seule consommation personnelle. Les parquets nous ont informés de 9 enquêtes menées dans ce cadre tandis que notre Service d'enquêtes a examiné 3 affaires spécifiquement liées aux stupéfiants. Nombreux sont les corps de police à pratiquer la politique de la tolérance zéro en matière d'alcool mais cela n'empêche pas certains fonctionnaires de police d'en faire une consommation problématique.

On a recensé un total de 10 dossiers disciplinaires pour consommation d'alcool ou de stupéfiants en dehors du service et 42, pour consommation pendant le service. La problématique des stupéfiants pourrait même être plus grave que ce que les chiffres ne laissent paraître car les symptômes sont moins évidents à repérer que pour l'alcool. Un test complémentaire s'avère bien souvent nécessaire pour obtenir la preuve d'une consommation. Les membres du groupe de travail « Réforme du statut disciplinaire » se penchent aussi sur cette problématique mais des questions se posent : faut-il fixer d'autres critères que ceux définis à l'article 37bis de la loi relative à la police de la circulation routière, lesquels visent à réprimer la conduite sous l'influence de substances (psychotropes) ? Faut-il établir une distinction entre les différents types de stupéfiants ? Qu'en est-il des traces de produits dopants ? Faut-il une politique de tolérance zéro ? Que faire des produits détectables à long terme mais qui n'ont pas eu de répercussions sur le service ? Ces questions à elles seules justifient déjà un débat, et cela dans les plus brefs délais, d'autant plus que des études ont démontré que la nouvelle politique relative au cannabis jette la confusion parmi la jeune génération (la police recrute actuellement des candidats nés dans les années '70 et '80) [1].

Enfin, un troisième cas où les chiffres sont particulièrement frappants est celui des plaintes en matière de détention d'armes. Pas moins de 14 faits ont été rapportés concernant une utilisation fautive de l'arme de service, tant dans le cadre de la vie privée que pendant le service. Ces plaintes dénoncent toute une série de faits allant des tirs sur des chiens, des porcs ou des panneaux de signalisation à des cas d'intimidation du partenaire au moyen de l'arme de service. Quatre retraits de l'arme de service se retrouvent parmi les sanctions disciplinaires prononcées par les chefs de corps.

#### 51.2.5. Attitude et comportement du fonctionnaire de police individuel

*Tableau 8 : Attitude et comportement du fonctionnaire de police individuel*

Catégorie – Catégorie V  Attitude, comportement du fonctionnaire de police Houding, gedrag van de individuele politieambte naar	S.E · D.E · 20 00 *	Art · 26 20 00 **	Pl. · Kl. · 20 00 ** *	S.E · D.E · 20 01 *	Art · 26 20 01 **	Pl. · Kl. · 20 01 ** *	S.E · D.E · 20 02 *	Art · 26 20 02 **	Pl. · Kl. · 20 02 ** *	S.E · D.E · 20 03 *	Art · 26 20 03 **	Pl. · Kl. · 20 03 ** *	AI · G · 20 03 #	Police int. Geint · politi e 2003 ##
<b>Comportement inhumain, offensant Onmenselijk, krenkend gedrag</b>														
Discrimination ou comportement humiliant Discriminatie of vernederend gedrag			10			26			36			40	14	22
<b>Attitude agressive, intimidante Agressieve, intimiderende houding</b>														
Agressivité, intimidation ou mise sous pression Agressiviteit, intimidatie of druk uitoefenen			104			157			177			214	13	44
<b>Comportement désobligeant Klantonvriendelijk gedrag</b>														
Manque de respect, de politesse ; langage inapproprié Gebrek aan respect, beleefdheid; ongepast taalgebruik			23			88			119			189	13	196
<b>Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches Lakse of negatieve houding bij taakuitvoering</b>														
Assistance aux victimes Slachtofferzorg			23			84			124			18	4	27
Refus d'acter, de dénoncer, de transmettre Niet akteren, niet melden, niet doorverwijzen			30			99			169			259	37	161
<b>Attitude et maintien en général Algemene houding en voorkomen</b>			42			63			19			27	11	98
<b>TOTAL TOTAAL</b>			<b>232</b>			<b>517</b>			<b>644</b>			<b>747</b>	<b>92</b>	<b>548</b>

Cette catégorie recouvre 25 % des allégations, ce qui n'est pas négligeable, même en termes absolus. On dénombre 747 allégations de ce type, parmi lesquelles le refus d'acter, de dénoncer ou de transmettre vient – de manière assez remarquable – largement en tête, directement suivi par l'attitude agressive ou intimidante et ensuite par le manque de respect, de politesse et le langage inapproprié. De tels chiffres pourraient laisser à penser que de nombreuses personnes paresseuses, agressives et impolies comptent parmi les rangs des fonctionnaires de police. Gardons-nous de ce genre de raccourcis. L'enregistrement structuré des plaintes a comme avantage de reprendre également les noms des intéressés de manière à pouvoir distinguer les comportements négatifs persistants et occasionnels. On ne peut pourtant passer à côté du fait qu'au total, pas moins de 1 387 allégations portent sur des attitudes et comportements de policiers individuels. Au vu des sanctions disciplinaires qui nous ont été communiquées (15 cas de comportements désobligeants), on pourrait conclure que les chefs de corps considèrent les allégations comme pas établies (à suffisance) ou qu'ils pensent que les agressions peuvent avoir été déclenchées par le plaignant. De même, lorsque la version des faits du plaignant et celle du policier ne concordent pas, ils donnent le plus souvent la préséance à celle du policier. Même lorsqu'il y a des témoins, il est encore difficile de faire avouer à un fonctionnaire de police qu'il s'est comporté de manière impolie ou, à tout le moins, qu'il a surréagi (overacting). Il semble bien qu'il ne soit pas toujours conscient de l'impact que peut avoir son attitude sur l'image de la police en général. Qui, sinon le policier, a en tant que professionnel les compétences et entraînements nécessaires pour garder la tête froide en toutes circonstances et expliquer de manière claire et ferme au plaignant que son comportement n'est pas le bon ? Faire soi-même montre d'une attitude qui ne saurait être tolérable a des implications bien plus fondamentales que la « victoire » à court terme au moment de la situation de conflit.

Comme le Comité permanent P a pu le constater, le citoyen a gagné en assertivité. Mais dans combien de cas ne frise-t-il pas aussi l'insolence ou la provocation ? Les fonctionnaires de police que nous avons entendus font inlassablement remarquer qu'ils se sentent offensés, outragés – parfois à juste titre – au point qu'ils souhaitent à leur tour déposer plainte au parquet. Ce genre de réaction ne peut toutefois pas mettre un frein au droit du plaignant à exprimer ses griefs. La tentation est grande, en effet, de recourir au système du *attempt of court* tel qu'il existe dans le droit anglo-saxon.

Le Comité permanent P s'est lancé en 2004 dans une étude [2] sur le droit du policier à se défendre. Il s'efforcera d'en élargir le champ en tentant de répondre à une question : « Où se situe le seuil de tolérance en matière d'assertivité ? Où s'arrête l'assertivité et où commence l'injure ? »

#### **51.2.6. Manquements aux obligations professionnelles**

Tableau 9 : Manquements aux obligations professionnelles

Catégorie – Catégorie VI Manquements aux obligations professionnelles Tekortkomingen beroepspligten	S.E. D.E. 2000 *	Art. 26 2000 **	Pl. Kl. 2000 ***	S.E. D.E. 2001 *	Art. 26 2001 **	Pl. Kl. 2001 ***	S.E. D.E. 2002 *	Art. 26 2002 **	Pl. Kl. 2002 ***	S.E. D.E. 2003 *	Art. 26 2003 **	Pl. Kl. 2003 ***	AIG 2003 #	Police int. Geint. politie 2003 ##
Manque de responsabilité, disponibilité Gebrek aan verantwoorde- lijkheid, beschikbaarheid														
Intervention et exécution des tâches dans le temps Tijdslimiet interventie en taakuitvoering			10			10			16			30	10	65
Discrétion, secret, réserve et droit de parole Discretie, geheimhouding, reserve en spreekrecht			4			6			20			12	2	11
Excès de zèle Gebrek aan ijver												6	2	18
Non-respect ou manque de respect des procédures Niet of slecht naleven van procedures			15			36			18			40	11	14
Dépôt ou remise d'objets saisis Inbewaringstelling of teruggave van in beslag genomen goederen			Pas repris Niet opge- nomen			2			4			43	3	21
Dépannage, remorquage, sabot de Denver Takelen, slepen, wielklem			18			44			43			61	7	59
Contrôle d'identité Identiteitscontrole			10			13			10			7	3	2
Rédaction de PV Opstellen PV			9			9			25			86	17	85
Incorruptibilité, abus de la fonction Onkreukbaarheid, misbruik maken van zijn functie			5			7			12			60	8	30
Neutralité Neutraliteit			7			32			22			108	7	26
<b>TOTAL TOTAAL</b>			<b>78</b>			<b>157</b>			<b>166</b>			<b>410</b>	<b>67</b>	<b>310</b>
<b>TOTAL TOTAAL</b> %			3,79			7,94			9,10			13,78	11,17	12,34

- \* *Dossiers judiciaires du Service d'enquêtes  
Gerechtelijke onderzoeken Dienst Enquêtes*
- \*\* *Communications en vertu de l'article 26  
Aangiften in de zin van artikel 26*
- \*\*\* *Dossiers plaintes  
Klachtendossiers*
- # *Inspection générale  
Algemene Inspectie*
- ## *Service de police intégré, structuré à deux niveaux  
Geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*

En 2003, les plaintes pour manque de neutralité sont celles qui se détachent le plus mais celles qui portent sur la rédaction des procès-verbaux restent en bonne place, à l'instar des années précédentes. Ces deux catégories non seulement vont de pair mais touchent aussi immanquablement à la question du professionnalisme du fonctionnaire de police éventuellement incriminé ou responsable. De telles allégations dépassent la simple perception du plaignant car il ne s'agit plus d'une interaction verbale mais bien d'un écrit dont on peut juger la forme et le contenu.

Un procès-verbal ne peut être rédigé correctement qu'à partir du moment où le policier est capable de s'exprimer correctement et connaît encore les principes d'écriture et de description. De nombreux chefs de corps sont conscients de l'importance d'un contrôle plus approfondi de

la qualité de la rédaction des procès-verbaux mais il leur est difficile de l'assurer vu notamment leur nombre élevé. Le nouveau système ISLP d'aide à la rédaction de procès-verbaux peut s'avérer utile pour la forme mais le policier individuel reste responsable du contenu. Il doit en permanence avoir à l'esprit qu'il représente les yeux et les oreilles, voire le « flair » des magistrats et que, dans l'État de droit qui est le nôtre, il doit également veiller à faire rapport de manière correcte et professionnelle, jusqu'à preuve contraire.

#### **51.2.7. Organisation policière**

*Tableau 10 : Organisation policière – efficacité, efficience et coordination des services*

Catégorie – Categorie IX	S.E · D.E · 20 00 *	Art · 26 20 00 **	Pl. Kl. 20 00 ** *	S.E · D.E · 20 01 *	Art · 26 20 01 **	Pl. Kl. 20 01 ** *	S.E · D.E · 20 02 *	Art · 26 20 02 **	Pl. Kl. 20 02 ** *	S.E · D.E · 20 03 *	Art · 26 20 03 **	Pl. Kl. 20 03 ** *	AI G 20 03 #	Polic e int. Geint · politi e · 2003 ##
<b>Organisation policière Politie- organisatie</b>														
Direction, hiérarchie, organisation générale Leiding, hiérarchie, algemene organisatie			25			39			38			34	2	3
Gestion du personnel Personeelsbe heer			10			6			13			10	7	3
Efficacité du service, engagement d'équipements et de moyens Doelmatigheid van de dienst, inzet uitrusting en middelen			12			21			6			5	7	0
Recrutement, sélection et formation Aanwerving, selectie, opleiding en vorming			0			6			0			7	6	0
Compétences et qualités techniques Technische bekwaamheid en kwaliteit			1			2			1			0	1	1
<b>Relations avec l'autorité Gezagsrelati es</b>														
Respect et loyauté Eerbiediging, loyauteit			8			3			2			0	1	10
Abus de pouvoir Misbruik van gezag			5			28			37			27	6	30
Obéissance, refus d'ordre Gebrek aan gehoor zaamheid, weigeren bevel			1			1			1			1	0	7
<b>Relations de travail Werkrelaties</b>														
Ambiance de travail Werksfeer			3			6			5			13	4	28
Relations privées internes Interne privé relaties			0			1			3			0	1	0
Harcèlement sexuel au travail OSGW			0			1			2			2	1	2
Intimidations morales, mobbing Morele			1			3			6			11	4	6



Le fait que l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale enregistre, en termes relatifs, un plus grand nombre de faits que le Comité permanent P via ses plaintes s'inscrit dans la lignée de ses compétences. Le citoyen n'est pas toujours au fait de l'organisation policière pourtant, l'une ou l'autre de ses plaintes peut être à la source d'une enquête de contrôle pointue sur un sujet.

De manière assez remarquable, on observe pour 2003 une diminution dans presque toutes les catégories, hormis « ambiance de travail » et « mobbing ». Cette augmentation serait-elle due à une présence accrue de femmes au sein de la police ? La question reste ouverte. Quoiqu'il en soit, des femmes étaient impliquées dans tous les cas rapportés. Les parquets ont fait état de 10 affaires judiciaires en matière de harcèlement moral (stalking). Quant au Service d'enquêtes, il a examiné 28 faits de harcèlement sexuel au travail.

Sur le plan disciplinaire, 1 sanction a été prise pour mobbing, 3 pour harcèlement moral (stalking), 15 pour arrivée tardive au travail ou départ du service prématuré, 12 pour refus d'ordre, 10 pour abus des moyens et 20 pour abus de la comptabilisation des prestations.

Ces derniers faits rentrent, pour le Comité P, dans la catégorie des atteintes à l'intégrité. Les manquements retenus par le Comité permanent P concernent les manquements à l'intégrité sciemment commis en vue de se ménager des avantages ou d'en procurer à des tiers.

## **52. DÉCISIONS PRISES PAR LE COMITÉ PERMANENT P**

*Tableau 11 : Décisions prises par le Comité permanent P*

Catégorie – Catégorie VII Décisions prises par le Comité Door het Comité genomen beslissingen	2000		2001		2002		2003	
	<b>Total des décisions prises Totaal genomen beslissingen</b>	<b>1156</b>	<b>100%</b>	<b>2426</b>	<b>100%</b>	<b>2415</b>	<b>100%</b>	<b>1490</b> <sup>1</sup>
Décisions sans enquête Beslissingen zonder onderzoek	65	5,62%	198	8,16%	271	11,22%	487	32,68
Décisions après enquête au sujet des plaintes Beslissingen na onderzoek over klachten								
Non fondée – sans objet Ongegrond – zonder voorwerp	162	14,01%	245	10,10%	258	10,68%	88	5,91
Pas établie à suffisance Onvoldoende bezwaren	72	6,23%	154	6,35%	182	7,54%	101	6,78
Pas d'éléments concrets Geen concrete elementen	25	2,16%	57	2,35%	64	2,65%	69	4,63
Incompétence rationae personae Onbevoegd rationae personae	11	0,95%	10	0,41%	10	0,41%	15	1,01
Incompétence rationae materiae Onbevoegd rationae materiae	22	1,90%	53	2,18%	87	3,60%	75	5,03
Purement pénal Louter strafrechtelijk	67	5,80%	56	2,31%	42	1,74%	12	0,81
Pas de faute Geen fout	88	7,61%	201	8,29%	257	10,64%	145	9,73
Pas de dysfonctionnement Geen disfunctie	142	12,28%	441	18,18%	342	14,16%	219	14,70
Faute individuelle Individuele fout	45	3,89%	354	14,59%	369	15,28%	117	7,85
Dysfonctionnement individuel Individuele disfunctie	72	6,23%	138	5,69%	28	1,16%	40	2,68
Dysfonctionnement organisationnel Organisatorische disfunctie	46	3,98%	81	3,34%	55	2,28%	36	2,42
Situation régularisée, résolu Situatie geregulariseerd, opgelost	203	17,56%	177	7,30%	118	4,89%	55	3,69
Devenu judiciaire Strafrechtelijk geworden	48	4,15%	36	1,48%	53	2,19%	31	2,08
Autres décisions Andere beslissingen	88	7,61%	225	9,27%	279	11,55%	<b>2017</b> <sup>2B</sup>	<b>100%</b>

Les récentes modifications apportées à notre loi organique permettent de renvoyer les plaintes directement aux corps concernés pour traitement autonome, ce qui implique que le chef de corps ou la personne qu'il aura mandatée peut s'adresser directement au plaignant pour notamment l'informer des résultats de l'enquête. En 2003, 296 dossiers ont été transmis aux chefs de corps pour traitement autonome et 624 pour enquête par leur service de contrôle interne. Cette méthode présente, pour les corps, l'avantage d'un *feed-back* immédiat de la plainte permettant de remédier plus rapidement au problème et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

Le choix reste cependant entre les mains du Comité permanent P, qui peut aussi décider de faire examiner la plainte par son Service d'enquêtes ou par le service de contrôle interne (ou l'inspection générale) du corps concerné ou encore, dans certains cas, par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Le plaignant est, quant à lui, toujours informé de l'instance qui traitera sa plainte et de la possibilité d'une deuxième lecture par le Comité permanent P s'il en exprime le souhait.

En ce qui concerne les décisions *ad rem* prises en 2003, il s'avère qu'aucune enquête complémentaire n'a été demandée dans 32,68 % des cas, de sorte que les dossiers ont été évalués sur la seule base des pièces transmises. Cette constatation serait le signe que le plaignant d'aujourd'hui a tendance à mieux préparer sa plainte, à l'étoffer suffisamment pour qu'une décision soit prise dès sa réception. Une chose en entraînant une autre, le nombre de dossiers non fondés ou sans objet ne dépasse pas les 88 en 2003.

On observe par ailleurs une hausse en valeur absolue des plaintes pour lesquelles le Comité permanent P n'est pas compétent, soit que la personne visée n'est pas soumise au contrôle du Comité (incompétent *ratione personae*), soit que la plainte porte sur une matière qui relève d'une autre instance (incompétent *ratione materiae*).

Le Comité a en outre retenu une faute ou un dysfonctionnement dans 13 % des cas, contre 24,43 % décisions « pas de faute ou de dysfonctionnement ».

Une extrapolation des chiffres du tableau à l'ensemble des dossiers de plaintes permet d'obtenir les pourcentages suivants : plainte non fondée : 24,17 %, pas de faute ou de dysfonctionnement : 24,43 % et plainte fondée : 18,77 %.

### 53. ÉVALUATION DES DONNÉES COMMUNIQUÉES AU COMITÉ PERMANENT P

#### 53.1. ÉVALUATION DES « RENSEIGNEMENTS » RELATIFS AUX INFORMATIONS ET INSTRUCTIONS EN COURS AINSI QU' AUX JUGEMENTS ET ARRÊTS TRANSMIS CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14

Vu le caractère trop peu fiable ou vérifiable des « renseignements » dont il devrait disposer à ce propos [x], le Comité permanent P préfère ne pas rendre compte des informations et instructions impliquant un fonctionnaire de police au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991.

Tableau 12 : Jugements et arrêts

Cour d'appel Hof van Beroep	Affaires judiciaires pendantes Lopende strafonderzoeken				Jugements et arrêts Vonnissen en arresten			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Gand Gent	126	81	83	99	34	21	22	20
Mons Bergen	54	40	23	89	4	12	11	11
Liège Luik	18	52	73	160	9	3	7	5
Bruxelles Brussel	136	165	27	22	15	22	20	21
Anvers Antwerpen	21	32	25	14	12	8	4	8
<b>TOTAL TOTAAL</b>	<b>355</b>	<b>370</b>	<b>231</b>	<b>384</b>	<b>74</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>65</b>

L'aperçu que l'on a pu établir sur l'ensemble de l'année 2003 montre le contraste qui existe entre le nombre relativement élevé des enquêtes et celui, finalement nettement plus faible, des jugements et arrêts prononcés à l'encontre de fonctionnaires de police. Dans l'hypothèse où le Comité permanent P a reçu toutes les informations disponibles à propos de ces jugements et arrêts [xi] et en tenant compte d'un délai moyen de 2 ans avant qu'un tribunal ou une cour ne puisse se prononcer sur un dossier, le Comité ne peut que conclure que les enquêtes ne donnent que rarement lieu à un traitement au pénal. En 2000 et 2001, le Service d'enquêtes et les parquets ont, au total, mené 1 622 enquêtes à charge de fonctionnaires de police. Les données dont le Comité dispose en interne font état de 192 classements sans suite pour 2002 et 2003. Il ne lui est pas possible d'établir un bilan pour les années précédentes en raison de données généralement insuffisantes.

Sur les 65 jugements ou arrêts, 47 impliquaient des membres de la police locale et 18, des membres de la police fédérale.

Le Comité permanent P n'a jamais cessé de rappeler le caractère prioritaire de l'exécution des enquêtes à charge de fonctionnaires de police. Ses principales raisons sont les suivantes : (1) certaines plaintes sont introduites contre des fonctionnaires de police afin de les empêcher de faire leur travail d'investigation et de les discréditer. Il importe de faire la lumière le plus rapidement possible sur ce genre de plaintes car tout dossier judiciaire pendant à charge d'un fonctionnaire de police se répercute sur ses collègues ainsi que sur l'organisation dans son ensemble ; (2) la loi sur le statut disciplinaire [4] prévoit que l'autorité disciplinaire puisse attendre la fin des poursuites pénales avant de rédiger un rapport introductif. En d'autres termes, vu la durée moyenne d'une affaire pénale, il n'est généralement plus utile d'initier une procédure disciplinaire qui, au contraire, est alors le plus souvent perçue comme injustifiée et s'avère contreproductive ; (3) le fonctionnaire de police concerné, qui fait parfois l'objet depuis des mois d'une suspension ou d'une retenue de traitement, souhaite lui aussi voire sa situation clarifiée dans les plus brefs délais, même par une sanction éventuelle s'il devait s'avérer fautif, afin de pouvoir reprendre son service.

Il arrive aussi que l'enquête soit assez rapidement menée à terme mais que le magistrat en charge du dossier tarde à prendre une décision pour son orientation future. Il ne faut pas confondre les infractions purement pénales pour lesquelles le parquet a une pleine et entière compétence et les faits qui ne rentrent pas dans une qualification pénale mais font l'objet d'une enquête disciplinaire au sens large car le ministère public ne constitue plus une autorité disciplinaire s.s. Le chef de corps et les autorités disciplinaires supérieures ont intérêt à prendre rapidement connaissance des dossiers d'enquête (ou d'en recevoir copie) à charge de fonctionnaires de police ou à s'informer des faits qui peuvent leur être reprochés. C'est pourquoi le chef de corps devrait sans tarder recevoir l'autorisation d'accéder à certaines pièces, sans pour autant mettre un frein à la procédure pénale.

Les jugements et arrêts prononcés en 2003 ont fait l'objet d'une analyse. On y a recensé : 20 % d'infractions de roulage commises en état d'ivresse ou d'intoxication alcoolique, 20 % d'actes de violence contre des personnes ou des biens, 11,58 % d'autres accidents de la route et 7,37 % de faux en écriture. Le reste des faits se partagent principalement entre violations du secret professionnel (4,21 %), recels et détournements (5,26 %).

L'analyse des différents arrêts à, quant à elle, montré des différences entre les ressorts des Cours d'appel. Pour celui de Mons, les 11 arrêts rendus se répartissent en 5 décisions d'acquiescement, 2 suspensions de peine, et 4 condamnations. Le ressort de Gand a rendu 20 arrêts, dont 17 condamnations, 3 suspensions de peine et donc aucun acquiescement. Les 5 arrêts rendus à Liège consistent dans 2 suspensions, 2 condamnations et 1 acquiescement. Anvers compte 8 arrêts, tous des condamnations, et les 21 dossiers de Bruxelles se sont soldés par 1 acquiescement, 1 suspension de peine et 19 condamnations.

Une autre analyse concerne les classements sans suite, soit 97 dossiers pour l'ensemble du pays, dont 15 dossiers portaient sur des faits antérieurs à 2003.

Dans le prolongement de cette analyse, le Comité permanent P prendra contact avec le Collège des procureurs généraux afin d'obtenir des réponses aux questions suivantes : existe-t-il au sein des parquets une politique définie en matière pénale pour les dossiers à charge de fonctionnaires de police ? Sur quelles bases les classements sans suite se fondent-ils ? Comment les informations nécessaires à l'évaluation des faits dans le cadre d'une procédure disciplinaire peuvent-elles être transmises dans des délais raisonnables ? Toutes ces questions s'inscrivent dans le cadre du « nouveau » droit disciplinaire.

### 53.2. ÉVALUATION DES INFORMATIONS TRANSMISES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14BIS, AL. 2

Conformément à l'article 14bis, al. 2 [xii], de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement le Comité permanent P de toutes les mesures disciplinaires et mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police.

Sur ce plan également, le Comité ne reçoit bien souvent qu'au compte-gouttes des données lacunaires de la part des autorités disciplinaires de la police fédérale, notamment au niveau de la circonscription suffisamment précise des faits. Dans le même temps, la police locale lui fait régulièrement rapport mais seulement depuis qu'elle a pu se persuader que ces données n'auraient pas la même finalité auprès du Comité permanent P qu'au Conseil de discipline, à qui elle est tenue de transmettre des données similaires en vertu de la loi sur le statut disciplinaire [5]. Le Conseil de discipline a, en effet, pour objectif de développer une banque de données de jurisprudence tandis que le Comité permanent P procède à une analyse des données disciplinaires pour les besoins de ses missions légales. Force lui est toutefois de constater que toutes les décisions disciplinaires et mesures d'ordre ne lui auraient pas été transmises. En 2003, il a reçu communication de 497 décisions pour l'ensemble des corps tandis que le Conseil de discipline a été informé de l'existence de 699 dossiers pour la même période. L'argument parfois avancé d'une charge de travail administratif supplémentaire ne tient pas la route en ce sens que le Comité permanent P ne reçoit finalement les informations qu'en copie ou vice-versa. Ce genre de comportement de la part de certains a sérieusement compromis l'analyse du Comité permanent P, très certainement sur le plan de son exhaustivité.

Ainsi le Comité permanent P a-t-il eu connaissance de dossiers disciplinaires à charge de policiers portant les grades suivants :

(1) commissaire divisionnaire : 9 ; (2) commissaire : 28 ; (3) inspecteur principal : 64 ; (4) inspecteur : 294 ; (5) agent auxiliaire : 28 ; (6) élève-officier : 8 ; (7) Calog : 7 ; (8) indéfini : 41.

Environ autant de sanctions ont été prononcées au total, soit 479 pour 581 faits.

Quelque 93 décisions nous sont parvenues pour la police fédérale et 361 pour la police locale [6].

Une grande partie des corps de police locale (estimée à plus de 30 %) soit n'a pris aucune décision disciplinaire en 2003, soit n'a transmis aucune information. En ce qui concerne les grands corps de police, Anvers compte 51 décisions disciplinaires, Gand, 89, Liège, 51, Mons, 60 et Bruxelles, 102, ce qui implique que seules 126 décisions auraient été prises dans les 191 zones restantes. Ce faible taux de décisions ou de communications pourrait s'expliquer par les changements globaux induits par la réforme, le manque de suivi de la POL 48 et l'absence d'un service de contrôle interne, la résolution des problèmes disciplinaires par une voie informelle, un code de déontologie qui se fait toujours attendre et, enfin, les diverses perceptions des cas disciplinaires en matière de politique de sanctions.

La moitié des décisions consistent dans des sanctions légères. Qui plus est, nous avons appris de sources diverses que la retenue de traitement pouvait être « rachetée » par la prestation d'heures supplémentaires non payées de sorte que cette sanction perd de son impact. Est-il encore besoin de rappeler que ce type d'impunité crée, à terme, une culture d'entreprise négative qui se révèle néfaste tant pour le fonctionnement du policier individuel que pour l'image de marque de la police ?

Les principales catégories de faits sont : (1) formalités administratives en cas de maladie ou justification de l'absentéisme : 50 ; (2) consommation d'alcool pendant ou en dehors du service : 42 et 10 ; (3) mauvaise exécution de la mission : 16 ; (4) refus d'ordre : 12 ; (5) attitude en dehors du service qui porte atteinte à la dignité de la fonction : 21 ; (6) violences contre des personnes : 12 ; (7) manque de respect, de politesse : 15 ; (8) traitement tardif des procès-verbaux, des apostilles : 22 ; (9) attitude laxiste lors de l'exécution des tâches/non-respect des procédures obligatoires : 62 ; (10) abus du service ou des moyens : 10 ; (11) abus de la comptabilisation des prestations : 20 ; (12) arrivée tardive au travail ou départ du service prématuré : 15 ; (13) faux en écriture : 13 ; (14) infractions de roulage de toute nature : 31.

Les faits susmentionnés et ceux dont on a relevé moins de 10 occurrences ont donné lieu aux décisions suivantes :

Sanctions disciplinaires : (1) avertissement : 132 ; (2) blâme : 111 ; (3) retenue de traitement : 73 ; (4) suspension par mesure disciplinaire : 43 ; (5) rétrogradation dans l'échelle de traitement : 5 ; (6) démission d'office : 10.

Mesures d'ordre : (1) suspension provisoire : 24 ; (2) note de fonctionnement : 18 ; (3) changement de service : 15 ; (4) interdiction d'accès aux locaux : 2 ; (5) réprimande : 1 ; (6) retrait de l'arme de service : 2 ; (7) accompagnement personnel : 2.

Tant l'ouverture que la rigueur d'un corps de police et de sa direction se mesurent à l'aune de sa politique en matière de discipline, qui illustre clairement les normes et valeurs de l'organisation. S'il veut avoir confiance dans les services de police, le citoyen doit d'abord oublier cette conception selon laquelle le policier « couvre » le policier. En acceptant l'idée que les policiers soient des êtres humains qui peuvent se tromper et en suivant de près leurs erreurs, on servira davantage l'image de la police qu'en publiant d'innombrables statistiques.

### 54. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

*Meten is weten*, mesurer pour en savoir plus, c'est ce que le Comité a fait dans le cadre de sa gestion des plaintes 2003. La précision de telles opérations de mesure nécessite toutefois que chaque corps de police comprenne que cette transmission d'informations, généralement légale, n'a pas été instituée pour les surcharger de travail mais pour assurer un *feed-back* sur l'ensemble du paysage policier. Les études, aperçus et conseils ponctuels du Comité permanent P comportent des éléments intéressants et utilisables pour tous. Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont toujours mené leurs contacts personnels d'un point de vue positif, tant à l'égard des personnes que des organisations.

Un formulaire de transmission simplifié a été mis au point pour que les plaintes et dénonciations puissent aussi être mises à profit par les corps de police. Une deuxième phase verra le développement, en collaboration avec l'inspection générale, d'un formulaire électronique qui leur servira aussi de document de saisie permettant un traitement direct des données pour les besoins des analyses subséquentes. De cette manière, les corps pourront utiliser au mieux et avec de moindres efforts les données des plaintes et dénonciations, qu'ils pourront par ailleurs également analyser en vue de mesurer le taux de satisfaction du citoyen-client.

De pareilles analyses ne servent pas uniquement à ceux qui élaborent la politique à suivre. Elles peuvent également être utiles au fonctionnaire de police individuel, confronté à toute une série de plaintes qui lui donnent parfois le sentiment d'être constamment visé, d'être une sorte de « tête de Turc » pour un citoyen qui obtient chaque fois gain de cause.

Les études réalisées sur ces cinq dernières années montrent clairement que l'examen des plaintes par le Comité a contribué à lever divers préjugés et idées préconçues. Au vu du nombre de plaintes fondées et celui finalement pas si élevé de fautes et dysfonctionnements, il semble qu'il faille faire preuve d'une certaine circonspection à l'égard des plaintes, qui ne sont pas toujours basées sur une version des faits correcte, peu en importe les raisons. Aussi un contrôle externe permet-il davantage au policier de se disculper partiellement ou complètement des faits qui lui sont reprochés. Le fonctionnaire de police concerné, ou le chef de corps, est en outre tenu informé de l'avancement de l'enquête, ce qui, avec une intervention conséquente du Comité, contribue à faire en sorte qu'il ne se considère pas toujours dans le rôle de la personne visée. De cette manière aussi, la plainte est peut-être vécue de manière moins émotionnelle et il est possible d'opérer une réflexion objective sur ses propres actions.

Le Comité permanent P part du principe que, dans la démocratie qui est la nôtre, le citoyen a le droit d'exprimer son avis, de donner sa version des faits mais dans les limites de la plus élémentaire correction et sans que la personne visée ne se sente immédiatement outragée.

Un traitement des plaintes optimal présuppose une certaine faculté de distanciation par rapport à celle-ci, une approche neutre et détachée mais non dénuée d'empathie pour la personnalité du citoyen et pour ses attentes.

Les chefs de corps devront donc relever un nouveau défi en 2004. Il s'agira pour eux de faire du traitement autonome des plaintes transmises par le Comité permanent P un instrument de travail valable garantissant au citoyen un examen de sa plainte qui réponde aux mêmes critères que ceux appliqués par le Comité.

## **SECTION 2 : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DU 7 DÉCEMBRE 1998 ET DU 5 AOÛT 1992 (ENTRE JANVIER ET DÉCEMBRE 2003) [XIII]**

### **55. STRUCTURES**

#### **55.1. NIVEAU LOCAL**

La police locale voulue par « Octopus », caractérisée par son souci d'assurer une « police de proximité », doit, par essence, coller au plus près des spécificités locales [7]. L'effectif d'un corps de police doit être suffisant pour lui permettre de fonctionner correctement, ce qui suppose de garantir un certain nombre de missions pour les tiers et pour soi-même : diriger le corps, former son personnel, assurer une fonctionnalité d'ordre public, veiller à la police de la circulation, etc. Différents contacts ont aussi permis de constater qu'un certain nombre de corps de police locale ne s'en sortaient pas avec les normes de fonctionnalité minimales. Ainsi, notamment les plus petites zones soutiennent avec force ne pas pouvoir assumer certaines fonctionnalités. Des correctifs sont donc à apporter. Dans ce contexte, il conviendrait peut-être de laisser une plus grande marge de manœuvre aux responsables locaux ! La norme KUL, qui est une donnée dynamique, devrait être recalculée sur une base régulière à préciser. La réalité des grandes villes devrait aussi être prise en compte. Tant en matière de financement qu'en matière de fonctionnalité, les choses ont dû être créées de toutes pièces : il s'agit là d'exercices intellectuels et décisionnels difficiles. Il convient désormais de déterminer des références qui soient fiables et adaptées aux nouvelles réalités locales, en ce compris policières, c'est-à-dire définir une nouvelle norme, adaptée aux modifications sociologiques, morphologiques, infrastructurelles de la zone, et cela par zone de police et non plus par commune. C'est d'ailleurs le souhait du ministre de l'Intérieur, qui préconise la constitution d'une nouvelle norme, plus nuancée et permettant un calcul plus juste. À défaut de disposer d'une telle norme, de nombreuses questions sont condamnées à rester sans réponse.

Certains responsables au niveau local dénoncent l'augmentation des tâches de la police locale et une certaine possibilité de réquisition dans le chef de la police fédérale alors que, légalement, seul le ministre de l'Intérieur peut requérir. La crainte existe auprès de plus d'une autorité locale que l'actuelle réorganisation, structurée à deux niveaux, soit vouée à l'échec. Il reste encore à noter que le manque d'aptitudes dans certaines matières et le manque de personnel opérationnel sont structurels dans beaucoup de zones, de sorte que les besoins locaux ne sont pas suffisamment abordés. L'un des points faibles se situe notamment dans le morcellement et le manque de puissance dans les moments critiques. Une solution – nous l'avions déjà évoqué dans notre précédent rapport annuel – pourrait résider dans le renforcement de la coopération entre les zones de police, qui ne peut être facultative, tout en tenant compte de l'autonomie locale et des besoins locaux [8]. Un autre chef de zone explique que c'est au niveau du quartier qu'il convient de savoir ce qui se passe et qui crée des incidents. Tout cela est en train d'être développé au sein de sa zone ainsi que dans de nombreuses autres où, à côté des initiatives spécifiquement locales, une centralisation au niveau du Carrefour d'information zonal (CIZ) pourra gérer toutes ces données, ces fiches d'identification et la classification systématique avec un contact direct avec le Carrefour d'information d'arrondissement (CIA). Il y a donc des interactions entre le CIA et le CIZ, qui est un peu le pendant du CIA au niveau de la zone. La multiplication de telles initiatives devrait inciter à une réflexion en profondeur.

Au niveau du nombre de zones, à l'occasion de différents contacts, le Comité permanent P a pu constater – et certains responsables locaux l'ont d'ailleurs déclaré – que leurs zones étaient un peu trop petites ou mal associées. Et d'évoquer, par exemple, des objectifs policiers qui ne sont pas les mêmes. D'après le président de la *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG), la qualité de vie de certaines zones devrait aussi faire l'objet d'un nouvel examen. Toutes les zones ne sont en effet pas en mesure d'offrir le service minimal pour assurer un sentiment de sécurité confortable ou acceptable aux citoyens. L'accueil 24 heures sur 24 n'est pas réalisable dans une zone trop petite. Chaque zone devrait normalement être en mesure d'effectuer ses interventions sur son propre territoire, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Ce n'est cependant pas toujours possible dans l'état actuel des choses. N'oublie-t-on pas trop facilement l'appui latéral et les accords interzonaux ? En différents endroits, l'assistance aux victimes plaide également en faveur de zones plus grandes. D'après certaines constatations faites, il nous semble, *rebus sic standibus* toujours, qu'il est pratiquement impossible de travailler dans une zone avec moins de 120-150 personnes. « *Il subsiste certainement encore une cinquantaine de zones de trop* », aurait aussi déclaré Brice de Ruyver, le conseiller en sécurité du Premier Ministre [9]. En revanche, pour le ministre de l'Intérieur, « *les fusions occasionneraient d'interminables échanges de vue* ». Il préconise plutôt alors le renforcement de la collaboration entre les zones [10], piste qui, à notre sens aussi, a trop peu été explorée. N'est-il pas temps de dépasser enfin les maladies de jeunesse engendrées par la mise en œuvre de la loi du 7 décembre 1998 ? N'oublions pas non plus que chaque nouveau changement affecte l'ensemble. Tant les citoyens que les autorités ont aussi besoin d'un peu de stabilité ! Cette relative stabilité, tous y aspirent. C'est sur ce point que nous souhaitons mettre l'accent, dans l'état actuel des choses et compte tenu de toutes les circonstances.

En ce qui concerne l'intégration, on constate, comme l'année passée, des différences de traitement entre zones, notamment au niveau des dotations, des ratios utilisés pour les dotations ou contributions diverses. Sans doute est-ce lié à toutes les spécificités locales. Mais ne va-t-on pas trop loin dans un « village mondial » ? Une certaine transparence serait cependant, elle aussi, la bienvenue.

À plusieurs reprises, il a été fait allusion à une forme d'abus de position dominante de telle ou telle commune dans certaines zones pluricommunales, où le système de pondération des voix est susceptible de poser problème.

La fonction de comptable spécial, importante même si elle ne fait pas partie des préoccupations prioritaires du Comité permanent P, est parfois critiquée : « *la description de la tâche et de l'appui administratif est actuellement très diffuse et diffère d'une zone à l'autre. Une description de la tâche fait défaut. Il est donc souhaitable que l'ensemble des tâches du comptable spécial soit repris dans la LPI* » [11]. L'article 30 de la loi sur la police intégrée prévoit la désignation du comptable dans un système de cascade. Il n'est ainsi fait appel à un receveur régional que lorsque aucun receveur communal ou du CPAS n'est disponible. Se pose un problème en Région flamande, où le gouvernement régional veut supprimer cette possibilité pour les fonctionnaires régionaux. La Commission d'accompagnement de la réforme

des services de police au niveau local ajoute enfin que : « pour ce point, comme pour d'autres difficultés auxquelles les zones de police sont confrontées, l'octroi de la personnalité juridique aux zones monocommunes pourrait résoudre beaucoup de problèmes » [12]. Nous ne pouvons que souscrire à cette dernière option, aussi en ce qui concerne certaines questions d'opérationnalité et de professionnalisation. Il est régulièrement question aussi de problèmes comptables. Ainsi, le VVSG considère que le niveau local est soumis à la comptabilité locale. Il existe toutefois des circulaires qui incitent à ne pas suivre cette réglementation légale.

Plusieurs responsables nous ont affirmé que certaines communes, certains responsables locaux, voire policiers, ne comprennent pas nécessairement tout ce qui est attendu de leur part. Ils veulent ainsi continuer à envoyer, comme antérieurement, différentes pièces dans l'ancien commissariat de la commune. Problème également quand un juge d'instruction transmet une apostille à un officier de police judiciaire bien particulier. Certains autres magistrats agissent de la même manière, perturbant ainsi en fait et hypothéquant souvent aussi une police de proximité !

Nous évoquons par ailleurs la question de la fonction de contrôle interne. Pour la police locale, l'évaluation et les procédures disciplinaires sont avant tout des instruments de gestion. On estime que les premières évaluations ne pourront se faire qu'en 2006 car il faut d'abord former les évaluateurs. Ceci pourrait d'ailleurs poser des problèmes à court terme. Le monde policier souhaite disposer d'un système d'évaluation qui promeut d'abord le service et, dans ce service, l'individu. Les procédures disciplinaires paraissent encore beaucoup trop lourdes, ce qui a pour conséquence que nombre de procédures ne sont pas entamées. Une suggestion serait de simplifier celles-ci. La Commission permanente de la police locale souligne que le Conseil de discipline a remarqué une certaine peur des procédures. Plusieurs chefs de corps et responsables ne maîtrisent pas, ou pas assez, les procédures en matière de discipline. Il faut se réjouir de la décision du ministre de l'Intérieur d'avoir chargé l'inspection générale de formuler des propositions d'adaptation du statut disciplinaire.

Les termes « contrôle interne » peuvent définir deux notions complémentaires, nous l'avons aussi évoqué par ailleurs. D'une part, le contrôle interne *sensu lato*, recouvrant la gestion au quotidien et le management, d'autre part, le contrôle interne *sensu stricto*, le contrôle en tant que tel. Une enquête thématique a été menée à ce sujet par le Comité permanent P. Sa conclusion générale est qu'il existe bien au sein des corps de police un système de contrôle interne qui contribue d'une certaine manière au contrôle de la gestion mais il faudrait promouvoir l'analyse systématique et globale des plaintes et proposer ensuite des solutions structurelles destinées à améliorer le fonctionnement interne du corps et à sensibiliser les autorités à certains problèmes.

La POL 48 invite les chefs de corps à instaurer un service de contrôle interne s'ils disposent d'un service de recherche ou d'une brigade des mœurs, indépendamment du fait que le corps compte 200 agents ou moins. Cette fonctionnalité est maintenant organisée dans chaque corps de police et, en conséquence, un service spécifique de contrôle interne aurait dû y être créé. La Commission permanente a, elle aussi, informé le ministre de l'Intérieur du réel besoin de diffuser une nouvelle circulaire concernant le contrôle interne.

Le Comité permanent P remarque également que la gestion des corps de police est trop souvent basée exclusivement sur la confiance. Cette dernière est indispensable mais elle devrait s'accompagner d'un contrôle plus formel et d'une maîtrise des risques.

La relation personnelle du bourgmestre avec « sa » police a, bien entendu, changé dans les zones pluricommunales. On doit aussi souligner qu'assez souvent, le collège de police est l'une des initiatives qui fonctionne réellement et correctement dans le cadre de la réforme. Il s'agit là d'un des grands progrès de la réforme : l'approche globale, managériale et par projets locaux et supra communaux complémentaires s'inscrivant dans une approche de planification. Cette approche permet aussi de déterminer à quoi le « temps policier » peut être consacré. Nous avons aussi pu le constater à plus d'une reprise. On entend cependant parfois encore dire qu'à certains endroits, l'implication de certains bourgmestres aurait diminué. En revanche, la planification et la gestion des questions de police et de sécurité « par projet » auraient assez souvent renforcé la réelle implication du pouvoir politique en général avec l'ensemble des questions positives y liées. Aujourd'hui, le chef de corps occupe sans conteste une position centrale au sein de la zone de police, de sorte que les relations entre les bourgmestres individuels et le chef de corps présentent un potentiel de négociation beaucoup plus important que le potentiel de commandement. Le chef de corps apparaît alors plus comme un partenaire professionnel que comme un subordonné. L'ensemble de la structure nous semble d'ailleurs sur le chemin du progrès, de la professionnalisation et de la modernisation.

Pour certains, les conseils de police seraient un non-sens, un « truc obligatoire » sans aucune utilité. Même un plan de sécurité ne doit pas vraiment être soumis au conseil de police. Ce constat ne nous semble pas toujours dénué de sens. Ne faudrait-il en effet pas laisser plus d'espace à l'autonomie locale ?

L'arrêté royal visant à mettre en place la Commission permanente de la police locale se fait toujours quelque peu attendre [xiv]. En attendant, l'ex-commission permanente de la police communale a intégré quatre anciens commandants de brigade de gendarmerie et un chef de police locale pour être davantage représentative.

La Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local recommande le respect des procédures légalement prévues afin de permettre au Conseil consultatif des bourgmestres de remplir sa tâche comme il se doit. Le ministre de l'Intérieur devrait y être représenté officiellement, permettant ainsi aux bourgmestres d'obtenir des explications supplémentaires. La Commission recommande également une plus grande synergie entre le Conseil consultatif des bourgmestres, l'Union des Villes et Communes et la Commission permanente de la police locale.

Enfin, il convient de rappeler que, lors de la mise en place des zones de police, il n'a jamais été prétendu qu'il s'agissait de la perfection même. Il était même clair – un peu comme l'audit réalisé pour le niveau fédéral de la police intégrée – qu'il serait nécessaire, à terme, d'évaluer comment les choses s'étaient déroulées et de vérifier si des améliorations pouvaient être apportées. Une telle évaluation ne devrait-elle pas être réalisée dans certaines zones représentatives, à l'instar de ce qui a été fait pour le niveau fédéral ? Une telle tâche pourrait être confiée à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, instrument par excellence pour évaluer la mise en œuvre de la politique du gouvernement en vue de permettre aux ministres de l'Intérieur et de la Justice de prendre toutes les initiatives qui s'imposent dans ce cadre.

## 55.2. GRANDES VILLES

Il y a peu, un chef de zone bruxellois, relayé par d'autres, estimait satisfaisants les premiers balbutiements de l'implémentation de la loi du 7 décembre 1998 au sein de la police locale. Il affirmait même que trois ou quatre mois plus tard, la réforme serait pleinement réalisée. Il faut pourtant aussi tenir compte du fait qu'entre-temps, de nouveaux paramètres sont venus s'ajouter et que des missions ont connu d'autres développements pas toujours prévisibles, sans que nécessairement la réforme soit en cause. Entre les sommets européens, les visites de chefs d'État ou encore le transfèrement de détenus, certaines zones affirment avec force, mais aussi avec une certaine exagération, qu'elles ne savent plus où donner de la tête. À ce propos, on peut avancer que le manque chronique d'effectifs, préexistant à la réforme – nous l'avons déjà souligné –, constitue un autre souci. Une série de mesures ont ainsi été arrêtées le 14 juin 2002 pour favoriser l'apport de personnel à Bruxelles et pour le fidéliser. Il faut cependant maintenant noter – effet en cascade – une hémorragie du personnel dans les zones périphériques de la Région. Et c'est compréhensible. D'où des risques de dérive, comme à Rhode-St-Genèse, où il a été fait appel au privé pour combler certaines lacunes. Pour tenir un discours crédible, il est tout aussi nécessaire de pouvoir garantir à ces zones périphériques de toujours disposer d'un personnel en nombre suffisant. Par ailleurs, « depuis octobre, 472 nouveaux membres du personnel ont été détachés dans les zones. Voilà qui ne résout pas entièrement le problème de la pénurie mais constitue une amélioration », explique le ministre de l'Intérieur [13].

Dans un tel contexte, il nous semble aussi important que le parquet diminue de façon significative le nombre des apostilles et des rappels

pour les infractions de roulage et qu'il recherche de nouvelles pistes. Une autre mesure consiste à affecter d'office les nouveaux policiers à l'arrondissement de Bruxelles, même si d'aucuns s'en plaignent malgré l'aspect positif (fût-il partiel et temporaire) de telles mesures. Les chefs de corps de la capitale enregistrent en effet l'arrivée de jeunes recrues, fraîchement sorties des écoles de police de Bruges, de Namur ou autre. Certaines de ces jeunes recrues expliquent d'ailleurs être attirées par la diversité des terrains sur lesquels elles sont amenées à travailler, par les gens rencontrés. Il faudra aussi tabler sur la qualité de l'accueil, de l'encadrement, sur le travail varié et passionnant, etc. qui feront que certains voudront rester. Et puis, il y a aussi les possibilités de mobilité vers des zones non urbaines qui s'amenuisent au fil du temps.

De nombreuses constatations, effectuées notamment en Région bruxelloise, semblent indiquer que l'accueil peut sans aucun doute encore être amélioré dans certains commissariats, que la communication n'est pas bonne et que la visibilité laisse parfois énormément à désirer. L'état et la qualité du matériel ainsi que certains retards administratifs ajoutent toujours à une certaine mauvaise humeur. Il en va de même des locaux étriés ou inadaptés et de certains retards dans les salaires et les primes, non imputables au fédéral contrairement à ce que d'aucuns soutiennent encore, parfois avec un brin de mauvaise foi. Dans un certain nombre de zones ou services, l'absentéisme est parfois élevé et les conditions de travail doivent encore être améliorées.

Des efforts pour lutter contre la criminalité et l'insécurité sont également réalisés dans les grandes villes telles que Charleroi, qui avait déjà fait l'objet d'une attention particulière sous la législature précédente et continue d'ailleurs de le faire. Il ne faut cependant pas crier victoire trop tôt : les efforts, notamment de professionnalisation et de rationalisation, doivent être maintenus.

La réforme n'aurait-elle pas été imposée dans des délais qui ont fait brûler des étapes ? Le gouvernement a négocié alors qu'il disposait de marges budgétaires. Il n'y a pas moins de policiers qu'avant la réforme mais certains chefs de zone disent parfois un peu vite qu'ils ont 15 % de personnel en moins sur le terrain ! Cela ne se vérifie cependant pas toujours, ni partout. Des données précises manquent en effet assez souvent, pour ne pas dire pratiquement toujours, en vue d'étayer les critiques les plus virulentes. La plus grande prudence s'impose donc en l'espèce.

De son côté, la Région de Bruxelles-Capitale lance un plan de financement visant à aider les 19 communes à s'équiper en caméras de surveillance. Certains mandataires bruxellois avaient pourtant fait part de quelque réserve en la matière, en particulier en ce qui concerne le respect de la vie privée. Pour un criminologue averti, « on veut rassurer le citoyen, lui procurer un soi-disant sentiment de sécurité. C'est un leurre ». Pour lui, rien ne remplacera la présence humaine, qu'elle soit policière ou non. À ce niveau aussi, des efforts ont été faits mais la police ne saurait abandonner toutes les tâches ! D'autre part, la police n'est pas le seul intervenant ! D'autres acteurs, intervenants, responsables et autorités, ont également leur pierre à apporter à l'édifice.

### 55.3. NIVEAU FÉDÉRAL

Selon la note de politique générale de la police fédérale et du fonctionnement intégré [14], « l'objectif principal est de réduire effectivement l'insécurité objective et subjective. La police fédérale contribuera substantiellement à atteindre ce résultat à caractère social, en collaboration avec les autres acteurs concernés ». Cette même note explique que les initiatives seront prises en vue de fonctionner, à la manière d'une entreprise, sur la base de concepts, de méthodes et d'instruments de management adaptés. L'attention sera particulièrement accordée à une approche méthodique planifiée et au travail basé sur les objectifs mesurables à tous les niveaux.

Depuis qu'il en a eu connaissance, le niveau fédéral du service de police intégré s'applique clairement à traduire dans les faits la plupart des résultats de l'audit PWC, même si cela demande aussi du temps. Plusieurs premiers résultats tangibles – qui vont dans le bon sens – ont été enregistrés, soulignons-le, dont : (1) la réorganisation des directions qui dépendent directement du commissaire général, avec pour objectif de doter celui-ci des instruments lui permettant de remplir le rôle de « grand coordinateur » qui doit être le sien. Il doit aussi rendre (très) souvent compte au ministre de l'Intérieur ; (2) le dégagement de capacité opérationnelle en remplaçant des opérationnels qui occupent encore des tâches administratives et logistiques par du personnel non policier. D'aucuns pensent que cela ne va pas assez vite. Mais est-il possible d'accélérer le mouvement ? En effet, il n'est pas évident, du jour au lendemain, de replacer sur le terrain des gens qui occupent des fonctions administratives ou logistiques et il faut aussi tenir compte du *know-how*.

Le 8 avril 2003, le ministre de l'Intérieur et le commissaire général de la police fédérale ont présenté, avec un certain brio, les réalisations du niveau fédéral de la police intégrée un an après l'audit effectué par la firme PWC, dont : (1) l'effet manifestement positif du plan d'action « Sécurité routière ». De nouveaux contrôles sont encore annoncés pour 2004 avec des moyens techniques adéquats, ce qui a son prix aussi ! Le Comité permanent P a entrepris de mieux suivre cette question à l'avenir ; (2) la diminution en 2002 des vols de véhicules en général, des car et home-jackings et des « *modus operandi* garage » en particulier. Ceci résulte non seulement de l'arrestation de plusieurs bandes criminelles mais aussi d'une collaboration intense avec les différents partenaires publics et privés concernés. L'appui efficace du fédéral a été mis en évidence à diverses reprises. En tout état de cause, la police intégrée, sous l'impulsion de la police fédérale, s'occupe intelligemment de la question ; (3) l'appui au niveau local du service de police intégré et le fonctionnement intégré des niveaux local et fédéral. Il résulte d'une première analyse – à affiner et à vérifier sur différents points – que le niveau fédéral appuie autant que possible le local mais se voit souvent confronté à une pléthore de demandes pour des moyens limités, ce qui nécessite de fixer des priorités. Cette question est aussi évoquée par ailleurs.

En ce qui concerne le plan national de sécurité, la première phase du cycle de management, à savoir la préparation, la rédaction et l'approbation du plan national de sécurité 2003-2004, est achevée [xv]. Il a été tenu compte de plusieurs éléments, dont le contexte international. Un autre instrument important utilisé lors de la prise de décision est l'image policière nationale de sécurité. Les principaux phénomènes ont été classés et regroupés, selon une méthodologie rigoureuse et défendable, sur la base de 31 critères pertinents relatifs à l'importance, la gravité et la perception. Le grand nombre d'objectifs peut sembler étonnant à certains observateurs. Le temps montrera s'il n'y en a pas de trop... Il faut maintenant faire place à la phase suivante : l'exécution, la mise en œuvre effective et plus responsable des lois du 5 août 1992 et du 7 décembre 1998. Le gros de l'ouvrage ne fait que commencer. Le Comité permanent P s'attachera à évaluer la mise en œuvre concrète de ces projets.

Le niveau intermédiaire du service de police intégré, structuré à deux niveaux – tant le directeur coordinateur administratif que le directeur judiciaire – a été le dernier problème à être réglé (à un rythme effréné) dans le cadre de l'élaboration de la loi du 7 décembre 1998. La porte est ainsi ouverte à de nombreuses interprétations, allant d'un point de vue minimaliste à un point de vue maximaliste qui confère un rôle plus permanent, plus structurel aux services déconcentrés et à leurs directeurs. Sur le terrain, on a parfois l'impression d'assister au développement d'un syllogisme un peu étrange. Les DirCo disent qu'ils ont « envie de faire plein de choses ». De par la loi, ils ont la possibilité théorique de remplir différentes missions et de rencontrer divers besoins. En germe, les DirCo sont donc là pour offrir de nombreux services mais ils ne reçoivent pas de directive de l'échelon central leur permettant d'agir de manière proactive. La conclusion, disent les DirCo, est parfois celle-ci au niveau fédéral : puisqu'ils ne font rien, c'est qu'on n'en a pas besoin. Des potentialités énormes existent pourtant au niveau du DirCo, qu'il conviendrait de mieux exploiter. En effet, tant pour les négociateurs d'Octopus que pour le législateur, le DirCo est l'un des principaux mécanismes d'intégration entre le local et le fédéral. On peut espérer que le groupe de travail qui réfléchit à l'éventuel agrandissement d'échelle des attributions territoriales du DirCo inclura cette dimension dans sa réflexion : qu'attend-on des DirCo ? C'est notamment la réponse à cette question qui devra permettre de déterminer le nombre et le ressort territorial des DirCo et de préciser leurs missions, tâches et obligations.

L'option d'un ancrage au niveau de l'arrondissement d'une partie importante de l'organisation policière n'est pas une donnée récente. Cette

question a été mise sur le tapis il y a quelques années, un « patchwork » de 27 îles ne pouvant servir à une recherche efficace de la vérité. Personne n'a cependant songé à faire référence ou à parler clairement des nouvelles « baronnies » ainsi créées à côté d'autres.

Le pilier judiciaire n'a pas toujours reçu l'attention voulue. Certaines réalisations gagneraient aussi à être mieux mises en valeur et prises en considération : le modèle de fonctionnement interne de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ), l'étude de capacité, l'interaction avec les DirJu concernant le plan national de sécurité, le concept d'*intelligence led policing*, ce qui peut paraître surprenant lorsqu'on se réfère aux raisons de la réforme.

Lors de la mise en place de la police fédérale, la capacité de chacun des services judiciaires d'arrondissement a été calculée simplement en additionnant le personnel des ex-brigades de surveillance et de recherche (BSR) et des anciennes brigades de police judiciaire. L'hypothèse, même non formulée, était que les effectifs qui préexistaient à la réforme devaient, en principe, suffire et être parfaitement nécessaires aux tâches qui seraient les leurs. La Direction générale de la police judiciaire – avec l'appui de l'Université de Gand – a réalisé une très sérieuse étude en la matière, qui pourrait donner lieu à un rééquilibrage intelligent des capacités des services judiciaires d'arrondissement, voire des capacités judiciaires tout court. Il convient aussi de noter que l'approche planifiée de l'exécution des missions de police judiciaire a véritablement amené à un bouleversement des processus.

#### 55.4. COOPÉRATION

La collaboration interzonale se concrétise de plus en plus et de mieux en mieux au travers de différents mécanismes, parmi lesquels la conclusion de protocoles. Les zones où peut se créer une situation *win-win* doivent être encouragées à conclure un maximum d'accords et de protocoles, tant dans des domaines opérationnels que non opérationnels. Le DirCo doit jouer un rôle primordial en cette matière.

Ne parle-t-on pas trop souvent non plus que de police locale ou que de police fédérale ? Ne serait-il pas nécessaire de réfléchir plus fréquemment à la notion de fonctionnement intégré ? L'absence de lien hiérarchique entre le niveau fédéral et le niveau local, en tant que deux niveaux distincts d'un ensemble intégré, est destinée à représenter à beaucoup d'égards une force du système. Cela suppose bien sûr que chacun donne un contenu adulte à cette autonomie, qui signifie une liberté dans l'interdépendance et dans la volonté d'intégration. À cet égard, le DirCo mais également le DirJu ont un rôle important de coordinateur et de facilitateur en ce qui concerne la responsabilité de « la police fédérale » et de « la police locale » dans le bon fonctionnement, notamment des Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) et des Centres d'information et de communication (CIC).

En matière d'appui logistique et administratif, les deux niveaux semblent encore se chercher, même si les choses vont mieux depuis peu, nous y reviendrons par ailleurs. D'une part, les polices locales ne savent pas toujours ce qu'elles peuvent demander au niveau fédéral. D'autre part, le niveau fédéral ignore ce qu'il peut offrir, du moins il ne connaît pas très bien les modalités de l'offre de service qu'il peut donner. Il a été insisté auprès de la police fédérale pour qu'elle fasse preuve d'ouverture en matière d'offre de service auprès des polices locales. Une première traduction concrète réside dans la mise à disposition sur le site de la police fédérale d'une série de marchés publics, ouverts non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau local. Il convient aussi de souligner qu'en pas mal d'endroits, cet appui se passe très bien, il ne faut pas oublier de le mentionner, « la police fédérale » ayant accompli de gros efforts en matière logistique et même d'administration, notamment des ressources humaines.

Au fil du temps, il semble y avoir eu, du moins dans un premier temps et assez souvent aussi, une lecture assez stricte de la part du niveau fédéral de sa mission d'appui, ce qui a parfois créé certaines frictions et tensions. Il convient toutefois de retenir une circonstance atténuante : « *la plus belle fille ne peut donner que ce qu'elle a* ».

Différents projets et pistes de réflexion ont été évoqués en vue de renforcer la Réserve générale. Un des objectifs d'une telle réorientation aurait dû être de valoriser et d'utiliser au mieux les moyens qui existent au niveau fédéral et pas au niveau local, tout en permettant aux deux niveaux de tirer un bénéfice de cette approche nouvelle. Cette question devrait pouvoir être réglée assez rapidement. Le récent sommet gouvernemental « Intérieur – Justice » a ainsi pris des décisions la matière.

Selon une enquête menée par la Commission permanente de la police locale, les chefs de corps des polices locales se montrent très critiques à l'égard de la réforme et du niveau fédéral de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Pour le ministre de l'Intérieur, cette enquête n'est pourtant pas représentative de l'ensemble de la police locale et l'image particulièrement négative que donne le rapport du fonctionnement de la police fédérale serait due surtout à la manière dont les questions auraient été posées. Il reconnaît cependant que le rapport est révélateur de problèmes réels. Une des plaintes les plus souvent citées concerne « *le fanatisme des services de la police fédérale à rédiger toutes sortes de directives et de règles, souvent ambiguës, afin de tenter de tout régler dans le détail* ». De son côté, la police fédérale constate que la plupart des corps n'ont pas transmis de propositions d'amélioration alors qu'un des buts de l'enquête était précisément d'en obtenir. Et de conclure qu'il s'agit là sans doute d'une reconnaissance tacite de la complexité des diverses problématiques et de l'indispensable équilibre dans le temps pour élaborer des solutions acceptables pour les deux niveaux de la police intégrée. Lors de plusieurs contacts, la police fédérale a également tenu à souligner que le rapport de la Commission permanente de la police locale portait exclusivement sur des problèmes de fonctionnement dont la résolution ne pouvait, d'abord et surtout, que se faire au niveau local. Et de regretter que n'aient pas été abordés également les problèmes d'ordre purement local. Ce point de vue a ses mérites et s'est confirmé à différents égards. Pourquoi ne pas imaginer la mise en place d'une plate-forme de concertation informelle entre les composantes fédérale et locale de la police intégrée, composée de techniciens pouvant s'appuyer sur des expériences de terrain, pour arriver à une meilleure compréhension mutuelle au sujet des priorités et tâches.

La Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local soutient la demande des zones de voir s'étendre l'appui fourni par la Direction des relations avec la police locale. Elle souhaite que la relation fédéral-local parte de la philosophie d'un contrat de prestation de services, ce qui implique que le niveau fédéral a réalisé une première analyse des attentes et des besoins de ses clients – que sont les zones –, en collaboration avec la Commission permanente de la police locale. Cette question est aussi évoquée par ailleurs dans le cadre d'une de nos enquêtes de contrôle.

#### 56. SYSTÈMES

Les plans zonaux de sécurité, à l'instar du plan national de sécurité, seront dorénavant valables pour deux ans [xvi]. Il s'agit d'un progrès appréciable et la planification pourrait même encore être plus souple en fonction des spécificités locales (trois, quatre ans moyennant des ajustements périodiques). Il est aussi bon que la procédure d'approbation des plans zonaux de sécurité soit également adaptée prochainement, sur la base de l'évaluation de la procédure initiale [15].

Nous ne pouvons, pour ce chapitre, que rappeler nos réflexions figurant dans notre rapport d'activités 2002 [16] : « *Un toilettage, une codification et une coordination de ces directives pourraient cependant avoir lieu dans la foulée de l'évaluation globale de la réforme de la police intégrée – et donc aussi de son degré d'intégration – prévue en septembre 2003. Ne conviendrait-il cependant pas de se demander si une réglementation, une directive ne devrait pas aller à l'essentiel : ce qu'il importe de faire ? Le reste ne pourrait-il, ne devrait-il pas être abordé par différentes formations ?* » ou par différentes informations ciblées ? Il faut cependant noter que la surrégulation, si elle doit effectivement être évitée, constitue incontestablement un mal nécessaire lors de l'introduction de n'importe quel nouveau statut, de surcroît aussi complexe que « le Mammouth ». Par ailleurs, les zones et les policiers sont aussi parfois demandeurs de directives, de précisions [17]. Et cela n'est pas la moindre des contradictions du système.

La gestion de l'information commune constitue l'un des mécanismes essentiels de la mise en œuvre de la « police intégrée » [18] et une approche orientée vers l'information, l'un des piliers du fonctionnement du service de police intégré, structuré à deux niveaux [19]. Or,



diverses sources révèlent que la gestion de l'information souffre de plusieurs lacunes (non négligeables), ce qu'illustraient d'ailleurs certaines enquêtes du Comité permanent P, notamment sur les statistiques criminelles [20]. Celui-ci a donc décidé d'analyser la gestion de l'information telle qu'elle est actuellement organisée. Il en ressort notamment que les chefs de zones doivent impérativement prendre conscience de l'importance de la circulation de l'information telle que prévue dans la MFO-3, reconnaître et souscrire à l'esprit de cette directive et veiller à prévoir les moyens et structures nécessaires permettant aux gestionnaires fonctionnels d'en respecter les obligations. Dans le cadre de travail actuel, les zones individuelles doivent se rendre compte que leur intérêt ne se situe pas qu'au niveau local et qu'elles doivent être prêtes à fournir des efforts pour aider à améliorer le fonctionnement des autres zones, du niveau fédéral, bref du « service de police intégré, structuré à deux niveaux ».

Des circulaires communes des ministres de l'Intérieur et de la Justice ont précisé ce qu'il faut faire au niveau des CIC et des CIA. Même si beaucoup de leçons ont déjà été tirées, notamment dans le prolongement des enquêtes effectuées et rapports déposés, il n'est pas possible d'affirmer que les CIA fonctionnent de manière optimale. La polémique sur la publication des statistiques en matière de criminalité l'a encore démontré. Certains responsables de la Commission permanente de la police locale ont d'ailleurs aussi fait remarquer, en ce qui concerne les problèmes rencontrés au niveau de la gestion et de l'exploitation de l'information, que tous les niveaux (police locale, police fédérale, service de police intégré et gouvernement) doivent prendre des initiatives. L'un des principaux objectifs de la réforme des services de police risque de ne pas être atteint. On se trouve en quelque sorte dans un cercle vicieux. Les corps de police locale attendaient beaucoup des CIA mais, à court terme, les CIA ne pouvaient pas toujours répondre à leurs demandes. Les corps de police locale ont alors pallié ce manque en créant leur propre Carrefour local d'information et, en conséquence, ils ont trop souvent tendance à moins transmettre les informations aux CIA. Par ailleurs, le système informatique génère encore régulièrement des rejets au-delà des erreurs ou insuffisances au niveau des saisies.

Les statistiques de criminalité ne vont pas sans susciter la polémique. Différents problèmes ont été pointés concernant le passé : manque de qualité dans l'encodage, liaison de statistiques à l'octroi de subvention, nombre important de systèmes en vigueur, changements dans la méthode pour produire des données. Certains facteurs ne sont pas non plus sans influence. Ainsi « *des modifications de la nomenclature consécutives à de nouveaux phénomènes de criminalité et des modifications de la politique fédérale et locale en matière de police, la disponibilité de la population à signaler un acte et celle de la police à l'enregistrer* » [21]. Le ministre de l'Intérieur se réjouit dès lors de l'évolution vers une base de données centralisée et en conclut que « *nous ne pouvons nous forger une idée qu'aujourd'hui étant donné que la collecte de données est enfin uniforme. Il faudra attendre 2006 pour que les polices locale et fédérale puissent collaborer au sein du même système intégré* » [22]. Ne s'agit-il pas là d'une histoire régulièrement répétée depuis le début des années '80 [23] ? Enfin, la méthode relative à la constatation des infractions et à l'évaluation des faits doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la formation de base des fonctionnaires de police [24]. Là aussi, la formation produquée et l'appui des zones n'atteindraient pas toujours les objectifs fixés par la loi du 7 décembre 1998. Nous évoquons cette question des formations, instructions et enseignements plus en détails par ailleurs. Le Comité permanent P s'est aussi penché sur la question et continuera de suivre la problématique. Il en ressort que la fiabilité des chiffres relatifs à la criminalité enregistrée et l'utilisation opérationnelle de la banque de données nationale générale (BNG) sont très directement tributaires de l'alimentation correcte de cette dernière. La situation actuelle est toujours très insatisfaisante, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. Il convient donc de se recentrer sur l'essentiel, à savoir l'alimentation correcte du système informationnel.

L'analyse de la criminalité ne doit pas consister en une simple comparaison de chiffres entre deux années mais bien en une analyse de tendances s'appuyant sur une série chronologique de chiffres fiables s'étalant sur plusieurs années. Cette approche prendra un certain temps. Les experts universitaires consultés font remarquer que le nouveau système de collecte de données devra « tourner à l'essai » pendant plusieurs années afin de pouvoir construire une série suffisamment longue de chiffres au niveau des communes et qu'il sera impossible de remonter jusqu'à la cause de la rupture d'alimentation en données, voire de restaurer les données de 2001 d'une manière qui soit acceptable pour toutes les parties. La problématique des statistiques criminelles interpolicières fait partie de la problématique globale de la gestion de l'information au sein de la police intégrée qui fera l'objet d'un suivi en 2004-2005.

En ce qui concerne la gestion administrative, il faut noter que la plupart des corps de police locale (communale) n'étaient qu'exceptionnellement directement impliqués dans la gestion financière, la gestion du personnel ou encore la gestion logistique, ce qui constitue aussi l'un des grands changements de la réforme. Certains bourgmestres se plaignent encore parfois du manque d'informations venant du niveau fédéral en matière de gestion budgétaire. Le niveau fédéral, quant à lui, évoque l'inverse : la mauvaise qualité des informations transmises ou leur caractère tardif. On retrouve là une autre contradiction du discours sur le changement du paysage policier.

De nombreux auteurs et intervenants, à tous niveaux, ont une fâcheuse tendance à oublier que le maintien de l'ordre public, de « la paix dans la Cité » est, le plus souvent, une responsabilité et une compétence (essentiellement) locale exercée sous l'autorité de l'autorité locale, le bourgmestre de la commune concernée !

La directive ministérielle MFO-2 [25] du 3 avril 2002 avait instauré un système de solidarité supralocale entre zones pour des missions de police locale d'envergure, le système de la capacité hypothéquée (Hycap). Elle a été modifiée et complétée par la directive ministérielle MFO-2bis [26] du 17 janvier 2003 relative à la gestion de la capacité en personnel et à l'octroi de renfort par la police locale lors des missions de police administrative [27]. Le contenu en a été déterminé en grande partie par les décisions des conseils des ministres des 7 et 14 juin 2002 dans le cadre du surcôt de la réforme des polices, et en partie par l'évaluation (opérationnelle) réalisée entre-temps sur le système Hycap. Selon le ministre de l'Intérieur, cette évaluation apprend que l'organisation de la solidarité supralocale entre zones de police est indissociablement liée au développement de la mise en place du nouveau paysage policier dans son ensemble.

Selon certains, ce sont toujours les mêmes qui demandent et les mêmes qui livrent du personnel. Le Comité permanent P a pu effectuer un certain nombre de constatations et de vérifications mettant en évidence des problèmes ainsi qu'un manque de correction ou de fair-play de la part de certains. Par exemple, il faut, en cas de demande, avoir utilisé sa propre capacité de manière maximale ou, en cas de refus, avoir de bonnes raisons de refuser de fournir ces renforts. Pour le ministre de l'Intérieur, les communes qui autorisent ou organisent des événements doivent tenir compte des limites de capacité policière et les organisateurs doivent utiliser les possibilités de la loi sur le gardiennage de manière maximale. Une autre contradiction est peut-être un manque d'adéquation entre les options en matière de sécurité publique et de sécurité privée. Enfin, comment ne pas pointer que 43,5 % de l'Hycap utilisée en 2003 l'a été pour des matchs de football ! (12,4 % pour des manifestations ; 8,4 % pour des grèves).

La nouvelle directive en la matière ne résout pas tous les problèmes. Tant que la Hycap propose une alternative gratuite, l'appui latéral relatif à l'ordre public plutôt l'exception que la règle. La MFO-2bis semble donc être appelée à n'être qu'une directive transitoire, tout comme le système Hycap lui-même, qui est un régime transitoire entre l'ancien système des unités de marche et le futur système des renforts supralocaux [28]. La Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local [29] propose ainsi de donner davantage de compétence au DirCo dans le cadre de l'engagement de forces pour le maintien de l'ordre public. En fonction de nos constatations, nous ne pouvons qu'abonder en ce sens.

## 57. PERSONNEL

La gestion des ressources humaines appelle différents commentaires. Nous n'avons cependant pas pour objectif de les évoquer tous ici, vu notamment notre spécificité, nos missions et nos compétences. Parmi les points positifs, on peut mentionner le modèle de management réellement apparu dans de nombreux corps de police qui, indépendamment de la forme qu'il prend, contribue à plus de professionnalisme à court et à long terme, dans ce domaine-là aussi, peut-être même plus qu'en tout autre. Autre résultat positif : l'organisation en tant que telle

suit la même tendance, de sorte qu'un corps ne dépend plus exclusivement des capacités d'une personne. Il faut cependant admettre qu'il reste des corps qui n'ont pas « suivi le mouvement ».

En matière de rémunération, il semble que les instruments techniques permettant de garantir à chacun une rémunération correcte ont parfois été difficiles à mettre en place. Tant le secrétariat social de la police intégrée que le service central des dépenses fixes – qui calcule ce qui doit être payé aux policiers – ont eu beaucoup à faire en très peu de temps : reconstitutions de carrière, (re)constitutions de dossiers pour près de quarante mille policiers, plus quatre ou cinq mille non policiers. Ces dossiers n'étaient pas toujours tenus d'une très bonne manière et certainement pas partout de la même manière. La coopération d'acteurs locaux essentiels a parfois aussi fait défaut. La police fédérale a cependant procédé à un important investissement en personnel pour étoffer ce service, ce qui a permis de mener à bien les régularisations pour 2002 et d'assurer les paiements corrects « en régime » pour l'ensemble de la police intégrée à partir de 2003. Restent toutefois deux opérations importantes à mener, le contrôle des insertions à la date du 1<sup>er</sup> avril 2001 et ensuite la régulation finale pour 2001.

Le ministre de l'Intérieur – rejoignant en cela différents chefs de corps et bourgmestres – s'est déclaré favorable à une plus grande flexibilité dans les statuts des policiers, ce qui devrait se traduire par une augmentation des normes maximales relatives aux prestations de nuit et de week-end. En effet, il semble qu'il ne soit pas toujours simple de rencontrer l'ensemble des besoins tout en respectant le « Mammouth ». Des négociations doivent encore avoir lieu en la matière mais elles semblent démarrer difficilement et il est tout aussi malaisé de les mettre en œuvre.

Le 22 juillet 2003, la Cour d'Arbitrage [30] a annulé certaines dispositions de « l'arrêté Mammouth » de mars 2001, qui avait été confirmé par la loi programme du 30 décembre 2001. Cette décision a eu et aura encore des conséquences énormes. Tout le problème sera de trouver une solution qui soit respectueuse de l'arrêt tout en évitant d'ouvrir de nouvelles revendications à d'autres catégories de policiers. Ce ne sera probablement pas simple car toucher à un élément équivalait à ébranler l'ensemble. On pourrait se passer de cette nouvelle spirale ascensionnelle lors de l'examen du chemin qui reste à parcourir au niveau de l'assomption notamment de la fonction de police et du service minimal équivalent sur l'ensemble du territoire. Il importe de faire face et de résoudre les vrais problèmes, la sécurité des citoyens, des institutions et des biens.

L'application correcte du statut du personnel pose parfois encore problème, notamment en ce qui concerne les indemnités et les horaires de service. Certains craignent ainsi une guerre entre les polices locales ayant pour enjeu la chasse au personnel. Quant à la demande d'une allocation particulière pour les agents de quartier, le ministre de l'Intérieur, convaincu de leur utilité [31], a déclaré : « *s'il devait s'avérer opportun de faire quelque chose de spécifique pour les agents de quartier, cela ressortira de l'évaluation de l'application du statut policier à laquelle [le ministre] procédera dans les mois à venir avec les organisations syndicales représentatives* » [32]. N'oublions pas qu'ils ont un rôle essentiel à jouer dans la réforme mais aussi que la complexité du statut et l'abondance des indemnités ont donné lieu, ici aussi, à une spirale ascensionnelle et à une administration qui, quand on voit les enjeux, peut se comprendre.

Par ailleurs, les lois coordonnées sur l'emploi des langues du 18 juillet 1966, telles que modifiées par la loi du 12 juin 2002, sont également d'application pour les services de police. À la suite de la réforme, les membres des anciens corps ont été mutés vers la police fédérale ou vers une police locale déterminée, d'où des implications parfois importantes pour certaines personnes. Une période de transition de maximum 5 ans a dès lors été prévue. Les services doivent, quant à eux, être organisés de telle façon que l'accueil du public s'effectue d'une manière conforme aux lois coordonnées sur l'emploi des langues. La situation en la matière est régulièrement critiquée par d'aucuns, qui évoquent sans conteste aussi des problèmes réels.

Pour la Fédération royale des officiers de police de Belgique [33], le personnel du cadre administratif et logistique a également droit à un statut complet dans lequel un planning de carrière est prévu pour tous les niveaux. La Fédération constate que cette catégorie est encore toujours traitée durement, ce qui peut provoquer un ressentiment entre collaborateurs.

Le recrutement ne peut pas être qualifié de mauvais [34]. Un effort appréciable – qui mérite d'être souligné – a été réalisé pour renforcer le cadre de base. La discordance entre le cadre (de base) organique et le cadre (de base) réel des polices locales a amené le Comité permanent P à constater que les autorités administratives communales ne semblent pas toujours vouloir consentir les efforts financiers nécessaires pour renforcer les effectifs du cadre de base. Le Comité permanent P se demande s'il ne serait pas souhaitable de généraliser un minutieux suivi des effectifs – tenant compte des mêmes paramètres – de manière à disposer de chiffres se rapprochant plus encore de la réalité.

Les multiples campagnes de recrutement et aussi, sans doute, les dernières mesures adoptées afin d'encourager les candidatures de jeunes policiers à Bruxelles semblent commencer à porter leurs fruits.

La procédure de statutarisation des Calogs est en cours d'exécution et se déroule sans trop de problèmes : 71,54 % des membres du personnel concernés de la police fédérale sont ainsi statutarisés au 1<sup>er</sup> octobre 2003.

Un projet d'évaluation « EVA 2003 » a pour but d'assurer la qualité du processus éducatif dans toutes ses dimensions. Plus de 500 personnes ont pu s'exprimer sur le sujet.

Le ministre de l'Intérieur a confirmé qu'il y avait assez d'argent pour la formation des nouveaux agents. Il a aussi expliqué qu'il n'existe pas de volonté de centraliser la formation : « *Néanmoins, un quart du personnel de la police travaille à Bruxelles et 46 % des emplois ouverts à la mobilité s'y trouvent aussi* » [35] pour, par exemple, 0,8 % dans le Limbourg. Pour le ministre, la réalité requiert donc qu'une proportion importante des aspirants soient formés à Bruxelles ou envoyés à Bruxelles après leur formation. La communauté germanophone, quant à elle, demande aussi des formations barémiques dans la troisième langue nationale.

Enfin, « *Comment trouver du temps pour la formation ?* », est une récrimination souvent entendue par le Comité (notamment face aux changements législatifs intervenus). Est-ce une question de volonté ou de moyens ? Il convient de souligner que beaucoup d'efforts ont été consentis en ce qui concerne les formations, notamment en matière de maintien de l'ordre.

Dans ce domaine, il importe aussi de reconnaître la qualité du projet initial, émanation du groupe G5. Mais les conditions dans lesquelles la mise en place de ces formations s'est faite ont altéré et ont assez régulièrement nui à la qualité générale de la formation.

La non-synchronisation de la mise en place de la réforme notamment a abouti à un décalage de perception, de conception et de critiques ou, tout au moins, de participation active. Il faut aussi constater que la concrétisation dans des textes légaux du bon travail de départ du groupe G5 a pris un certain temps et a été, de surcroît, incomplète. Dans ce contexte, il importe aussi de préciser que la formation n'est qu'un sous-ensemble du système de gestion des ressources humaines. L'ensemble des acteurs, principalement les unités clientes et leurs responsables, ont un rôle fondamental à jouer. Tous n'ont cependant pas encore intégré vraiment le sens de leur rôle. Il y a encore énormément de malentendus et de difficultés à se situer dans ce système.

La structure dans laquelle on travaille est donc extrêmement hétéroclite. Il convient dès lors de dialoguer, de convaincre, d'essayer de standardiser certaines pratiques, ce qui, toujours, prend plus de temps, d'énergie et de moyens que de commander dans une structure hiérarchisée. À cet égard, les arrêtés royaux sur respectivement la formation fonctionnelle, la formation continuée et les normes d'encadrement et de qualité se font toujours attendre.

S'il existe des accords de partenariat pour tenter de développer certains produits, ce qui manque surtout, c'est, d'une part la capacité en personnel et, d'autre part, la faculté d'imposer le projet qui, en d'autres termes, dépend de la bonne volonté des différents partenaires.

Dans certains centres, la problématique de la rentabilité a conduit à faire passer le nombre moyen d'élèves dans une classe de 20-25 à 30-35, la subvention dépendant du nombre d'élèves, d'où de possibles répercussions sur la qualité.

Bien sûr, la formation est différente, elle se veut basée sur un terme de 12 mois et sur un niveau de qualité supérieur à ce qui était

initialement prévu. Les écoles ont donc dit : « *D'une part, c'est plus long et, d'autre part, c'est aussi plus exigeant par rapport à ce qu'on nous demandait auparavant* ». Auparavant, il suffisait de suivre les cours, il n'y avait pas de normes de qualité, pas d'exigences. La nouvelle formation, plus complète, se veut plus intégrée. Elle exige donc de la part des écoles un effort supplémentaire, tout au moins au niveau de l'encadrement.

Des progrès énormes ont été accomplis au niveau des écoles de police anciennement chargées de la formation des policiers communaux. Par contre, du côté des écoles de la police fédérale, on semble désinvestir depuis des années dans la formation par rapport à ce qui s'est fait par le passé.

Lorsqu'on parle de formation d'attitude, on peut également pointer des problèmes de discordance entre l'ambition de qualité que l'on peut avoir et la qualité de certains formateurs [36].

Le cadre permanent dont disposent les écoles est le plus souvent très limité. Des problèmes se posent au niveau pratique. Ainsi, seules deux écoles possèdent un didacticiel d'un niveau suffisant pour former le personnel au système Astrid, les infrastructures nécessaires aux exercices pratiques font largement défaut et les moyens modernes d'enseignement à distance sont quasi inexistantes. Il convient aussi de signaler qu'il n'existe toujours pas de véritable logiciel intégré ou prenant en compte toutes les données de la formation pour les gérer globalement avec des données relatives au personnel. Certaines écoles ont des sites de formation décentralisés, toutes les écoles n'ayant pas la capacité d'avoir un centre de formation unifié. Il faut parfois parcourir plusieurs kilomètres pour aller dans une autre salle de cours.

Il semble aussi que ce soit les zones les plus déficitaires en personnel qui estiment être le moins capables d'apporter leur aide dans le cadre de la formation. Elles ne fournissent ainsi pas l'effort qui leur permettrait d'obtenir un certain *return*.

Il faut encore noter que le groupe 5 de l'ORA avait imaginé une formation continuée intensive de 80 heures par an et par personne. La réalité est toute autre, la formation n'atteignant que 10 heures par an, par personne. Autre problème, 80 heures se traduisaient en pratique par deux semaines et demi pendant lesquelles le personnel aurait été indisponible à un moment où les zones étaient en construction. En 2004, on passera même de 1,5 journée à une seule journée (de 10 à 8 heures), ce qui ne va pas sans occasionner des problèmes. On pointe ainsi chez de nombreux intervenants ou acteurs que la formation ISLP fait très largement défaut, en sachant par ailleurs que le matériel ISLP est absent ou quasi absent dans toutes les écoles. On se plaint aussi de la qualité des procès-verbaux en matière de circulation, qui est une priorité du gouvernement. La société Astrid se montrerait également assez parcimonieuse en terme de moyens pour la formation.

La vigilance s'impose aussi quant au port et à l'utilisation de certaines armes non réglementaires par certains policiers [37].

Il faut encore noter qu'on a supprimé le stage probatoire de six mois initialement prévu, durant lequel l'étudiant aurait dû être accompagné dans la zone par un mentor. Tout n'est cependant pas négatif non plus. Les évaluations réalisées le confirment dans une large mesure.

La procédure de mobilité, qui est encore très longue et très lourde, devrait être allégée. Il conviendrait de prendre en considération le nombre insuffisant de garde-fous. Ainsi, par exemple : (1) un membre du personnel peut poser sa candidature pour un nombre infini d'emplois [38]. Chaque zone fixant elle-même son calendrier, certaines procédures s'étendent sur 10 à 11 mois ; (2) d'exception, le système de rétention de 6 mois par l'employeur tend à devenir la règle. Les zones de police, les grandes zones en particulier, s'en plaignent. Il leur faut autant de temps qu'auparavant pour avoir un nouveau membre du personnel [xvii].

Un règlement correct des détachements intéresse les deux niveaux de police et, en particulier, les niveaux charnières des CIA et des CIC. Il existe une kyrielle d'autres services où du personnel est détaché mais pas encore d'arrêté royal qui exécute la loi en la matière en prévoyant les modalités de ce détachement [xviii].

Selon d'aucuns, l'extension systématique de certains cadres fait qu'ils dépassent totalement l'aspect organisationnel des dirigeants. En pratique, il est question d'une relative multiplication de dirigeants par rapport à un cadre de base ou moyen parfois vidé de sa substance, surtout au sein du pilier judiciaire. Et de s'interroger dès lors quant aux perspectives de carrière des jeunes officiers universitaires au sein de la police intégrée.

Il devra aussi y avoir un seul réseau d'information par province auquel seront reliés tous les services et qui fournira des informations tant vers le haut que vers le bas. On n'insistera jamais assez, il faut impérativement remplir le cadre des CIC et des CIA. Ce problème concerne les deux niveaux de la police intégrée : CIC et CIA ont toujours été inscrits en filigrane de la loi sur la police intégrée et comptent parmi les principaux mécanismes intégrateurs clairement voulus par « Octopus » et la loi du 7 décembre 1998. Deux articles y ont d'ailleurs été introduits pour spécifier clairement qu'il existe des CIC et des CIA et préciser leurs rôles. Il a aussi été affirmé que les deux niveaux de la police intégrée devaient leur fournir du personnel. Cela n'allait pas nécessairement de soi pour tout le monde, essentiellement pour les polices locales qui estimaient, les CIC et les CIA s'articulant dans des structures fédérales, que c'était à ce niveau de fournir le personnel. La Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local estime important que le contact des membres détachés de la police locale avec le niveau local soit préservé au maximum, un système de rotation de personnel étant recommandé. La Commission propose également qu'à moyen et long terme, il soit fait appel d'une manière graduelle à davantage de personnel Calog, qui peut apporter une solution en la matière si on veille à son professionnalisme.

Dans certaines zones, ainsi que sans doute aussi au niveau fédéral, se pose toujours avec une certaine acuité le problème des non-actifs, des déçus, des oubliés. Plusieurs chefs de zone évoquent aussi le problème de la « pensionniste », le fameux départ anticipé à la retraite, une sorte de droit à être malade les dernières années. Mais ce problème – dont il faudrait s'occuper plus en profondeur – est-il vraiment dû à la réforme ? N'est-il pas plutôt récurrent dans de nombreuses zones de police locale et au sein de certains services de police fédérale ? Ne s'agit-il même pas d'un problème plus global dans certains services de l'État ? Un autre problème résulte du changement de statut, qui permet à d'aucuns d'améliorer substantiellement leur pension sans qu'il y ait eu, au préalable, de prestation compensatoire. C'est cela aussi la réforme et nul ne saurait le reprocher à ces personnes.

La qualité du travail et le professionnalisme posent problème en certains endroits. Il y a ainsi énormément de rejets au CIA qui s'expliquent, outre par certaines maladies de jeunesse du système, aussi par des procès-verbaux mal établis. Des formations seraient opportunes pour remédier à ces problèmes mais qui dit formation dit affectation de personnel. Et pourtant, grâce à un système comme l'ISLP, il est possible de connaître exactement la charge de travail impliquée. Malheureusement, tous ne sont pas prêts à l'utiliser, il existerait même de fermes oppositions. D'aucuns parleront alors parfois de surcharge administrative, occultant ou refusant de voir les enjeux financiers.

« Plus de bleu en rue ». Selon la volonté contenue dans l'accord gouvernemental, les emplois administratifs et logistiques doivent être occupés par du personnel Calog. Sur la base de la répartition approuvée par le ministre de l'Intérieur, 1 080 membres du personnel opérationnel de la police fédérale occupant un emploi prévu pour un « Calog » devront quitter cet emploi, soit pour occuper à moyen terme une fonction opérationnelle, soit pour partir à la pension. Cette opération s'étalera sur plusieurs années, jusqu'en 2009 inclus, au rythme de 150 emplois « calogisés » par an, obtenu par une combinaison de mesures de départ, de réaffectation, de formation et d'accompagnement général.

L'accord gouvernemental contient différentes mesures visant à augmenter la capacité opérationnelle sans générer de coûts supplémentaires pour les communes. Elles consistent notamment à : (1) confier les tâches purement administratives à du personnel civil ; (2) améliorer le fonctionnement des services communs des Directions générales du niveau fédéral, chargés pour les deux niveaux de police de l'appui non opérationnel ; (3) renforcer la police locale avec l'équivalent de 2 500 unités, sans coût supplémentaire pour les zones de police ; (4) assouplir l'organisation du temps de travail ; (5) simplifier le système de mobilité ; (6) mettre en place un corps de sécurité ; (7) renforcer la collaboration interzonale et entre le niveau local et le niveau fédéral ; (8) adapter le rôle du DirCo.

L'implémentation du service de police intégré, structuré à deux niveaux, a rendu plus que jamais nécessaire la planification proactive de la capacité policière. Il convient ensuite, de façon rétroactive, de comparer la capacité investie dans les différentes missions avec celle qui a été commandée. Une analyse du temps consacré aux activités et de la nature de celles-ci doit permettre de contrôler les capacités en hommes et en heures investies d'après le type de mission. Pour pouvoir disposer à temps d'un instrument fiable pour la gestion du personnel, un certain nombre de polices locales ont opté pour l'utilisation du programme PPP, initialement créé pour la police fédérale. Les premiers pas qui ont été fait se traduisent par une amélioration notable de la situation, nous y reviendrons par ailleurs aussi.

Un chef de zone explique ainsi une amélioration dans le fonctionnement de sa zone : « *Avant, on ne savait pas où étaient les policiers, avec pour résultat que c'était eux qui dirigeaient le dispatching et pas le dispatching qui les dirigeait. [...] Maintenant, on les suit, les gère. [...] Pour tout cela, il est nécessaire d'être près des gens* ». Cet exemple illustre ce que le Comité permanent P a pu constater en différents endroits.

Le travail dans les quartiers se résume trop souvent à l'exécution d'apostilles, généralement en matière de roulage. Des ajustements sont en train d'être réalisés. Un groupe de travail, un de plus, se penche actuellement sur l'actualisation de la circulaire du 16 février 1999, qui met en œuvre l'article 25 de la loi sur la fonction de police précisant que celle-ci ne peut être chargée de tâches administratives autres que celles attribuées par ou en vertu de la loi [39]. Le ministre de l'Intérieur a confirmé que : « *Le futur texte tiendra compte du nouveau paysage policier afin que son application soit uniforme en tout lieu. Le chef de corps devra être plus conscient de ses responsabilités et disposera d'un texte lui permettant de refuser certaines tâches* ». Nous avons déjà évoqué cette question par ailleurs.

La mise en valeur des agents de quartier, maillons importants de la réussite de la réforme, pose problème. Les agents « promus » agents de quartier se plaignent assez souvent d'y perdre financièrement car ils n'effectuent plus de prestations de nuit ou de week-end. On constate aussi qu'il n'est pas facile de dispatcher des agents de police locale compétents vers la police fédérale. La capacité affectée à la recherche (fixée, arbitrairement selon d'aucuns, à 10 %) constituerait une lourde charge pour différentes zones. Un chef de zone parmi d'autres explique qu'il faut être particulièrement résistant au stress et posséder des dons d'équilibriste pour exercer cette fonction. Le stress serait ainsi devenu inhérent à la fonction, à l'instar de ce que connaissent les *top managers* du secteur privé. Enfin, il faut également compter avec le stress qui touche les intervenants de terrain.

Le choix du législateur de travailler avec un secrétariat social central n'est pas remis en cause par la Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local [40] et nous ne pouvons que souscrire à cette option, compte tenu des circonstances. Le ministre de l'Intérieur déclare être « *conscient que le bon fonctionnement de ces services se heurte encore à de nombreux obstacles* » [41]. Interpellé à la Chambre, il a d'ailleurs reconnu que « *des maladresse ont [...] pu être commises au niveau de l'information des membres du personnel. L'effort est poursuivi afin d'y remédier* » [42]. Et parlant de la régularisation de la situation : « *j'insiste tous les jours sur ce point* » [43].

Les paiements « récurrents » (ex : rémunération mensuelle) ne posent plus de difficultés car les données nécessaires ont été informatisées au niveau du secrétariat social mais le remboursement de frais occasionnels (ex : heures supplémentaires, frais médicaux, etc.) pour lesquels les données sont encore transmises « manuellement » au secrétariat social, prennent plus de temps. Une critique est d'ailleurs formulée à cet égard. Le grand nombre de primes et indemnités engendre un surcroît d'administration compréhensible ainsi que l'établissement de documents qui doivent être validés par le secrétariat social. Les zones de police locale doivent elles-mêmes valider ces suppléments, ce qui leur occasionne une charge de travail administratif et de contrôle interne (comme par exemple pour les indemnités repas). N'oublions pas non plus que, vu notamment les importantes conséquences financières, il convient de garder un certain contrôle sur l'ensemble et donc une certaine administration pour justifier ces dépenses publiques. Ou faudrait-il payer sans vérifier ni contester ? comme d'aucuns le laissent sous-entendre, faisant ainsi fi de certaines constatations de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et du Comité permanent P quant à certains abus en la matière.

Des difficultés se posent encore pour l'année 2001. À l'époque, les administrations communales ont été chargées de réaliser l'insertion du personnel du cadre opérationnel des ex-polices communales dans la grille des salaires en fonction du nouveau statut. Le fait de placer ce contrôle sur le travail réalisé par les communes entre les mains du secrétariat social est assez délicat. Les communes ont du mal à l'accepter et ne se montrent pas toujours coopératives. Or, leur collaboration est indispensable pour pouvoir correctement régulariser les situations pour l'année 2001. Une alternative pourrait consister en une forme d'amnistie en partant du principe que les communes, employeurs de ces policiers à l'époque, ont pris leurs responsabilités et ont réalisé correctement l'opération d'insertion dans la grille salariale. Cela n'a malheureusement pas toujours ni partout été le cas, comme on a pu le vérifier en certains endroits. En intervenant uniquement à la suite de plaintes ponctuelles, on devrait concéder une certaine marge d'erreur mais cela permettrait de ne pas devoir réaliser l'opération de contrôle des insertions dans sa totalité. Dans ce cas, l'opération de régularisation pour 2001 pourrait être réglée en un an, un an et demi. Par contre, si le secrétariat social doit lui-même prendre en charge et le contrôle des insertions et la régularisation en tant que telle, il faudra alors compter un délai de deux à trois ans. Il faut encore rappeler que, lorsqu'il s'est agi d'aller mesurer le surcoût réel admissible dans les zones de police, c'est l'inspection générale, accompagnée d'experts du secrétariat social, qui a été envoyée. Les mêmes techniciens devaient à la fois être détachés pendant quelques semaines auprès de l'inspection générale et procéder à toute une série de calculs au sein du secrétariat social.

Le Comité permanent P entretient des contacts positifs et réguliers avec le Conseil de discipline. L'échange informel d'informations qui s'organise entre eux permet de compléter les informations reçues par chacune des différentes autorités et de dégager ainsi une vision globale des problèmes rencontrés en matière de discipline. Il est cependant apparu que certains corps de police ne transmettent ni au Conseil de discipline, ni au Comité les informations en matière disciplinaire, la loi le prévoyant pourtant expressément. Il est également important de noter que la procédure disciplinaire n'est pas aisée à mettre en œuvre, ce qui nous a incité à suivre la question de plus près, en partie de concert avec le Conseil de discipline.

Le transfèrement des détenus de leur prison vers les palais de justice et la sécurité à l'intérieur de ceux-ci sont confiés à un embryon de corps de sécurité [44]. Ces 318 agents de sécurité (158 dans un premier temps) ne seront pas armés. Ils prendront en charge les détenus dans les prisons pour les convoier vers les tribunaux, une tâche dont la surveillance est actuellement essentiellement sous la responsabilité des polices locales, leur permettant dès lors de se concentrer sur leurs missions de proximité. D'aucuns n'ont pourtant pas manqué de critiquer ce qu'ils qualifient de « *grande improvisation* » [45]. Le corps de sécurité devait initialement être composé de militaires, ainsi reconvertis. Cependant, le nombre insuffisant de candidats – pas plus d'une cinquantaine – a nécessité une modification des arrêtés d'application [46] en vue de permettre le recrutement de candidats externes. Un nouvel appel à candidature a ainsi été lancé [47]. Les cinquante premiers membres du corps de sécurité sont entrés en fonction début septembre 2003. Il faut cependant pointer qu'ils ont tous choisi une affectation en province, ce qui n'arrange en rien les affaires de Bruxelles. Sur les 318 qui sont appelés à composer le corps, 158 sont prévus en province et 160 à Bruxelles.

Sur le fond, des critiques ont également été émises. Selon des spécialistes [48], « *la protection des détenus reste une mission des services de police, qui devront d'ailleurs également se tenir prêts à reprendre en charge les personnes arrêtées* ». En d'autres termes, la police devra tout de même continuer à assurer une série de missions [49]. Et de se demander en quoi cela règle le problème de l'insuffisance de la capacité policière. Les auteurs affirment encore que le corps de sécurité entraînera une régression dans le domaine du contrôle du déplacement des détenus. Pour ces auteurs, « *la création du corps de sécurité n'est qu'un maillon d'une chaîne d'initiatives qui vident la fonction de police de son sens. [...] Il n'y aura bientôt plus que des managers policiers mais plus de capacité policière sur laquelle négocier*

[...] » [50] . Ce à quoi la ministre de la Justice a répondu : « à l'instar des agents pénitentiaires, les agents du corps de sécurité sont des fonctionnaires du Service public fédéral Justice » [51] .

Les auxiliaires de police sont de plus en plus régulièrement déchargés de tâches en matière de police de la circulation routière, e.a. des horodateurs, au profit d'autres personnes. En effet, cette tâche est maintenant assez souvent considérée comme purement administrative, nous avons déjà évoqué la situation *supra*. Selon différentes sources, les auxiliaires constituent les grands oubliés de la réforme et le mécontentement gronde dans leurs rangs. Ils « ont le spleen » et ont l'impression de vivre dans un régime de sous-statut. De la gestion des carrefours à celle de l'agressivité de leurs concitoyens, ils ne voient souvent qu'un horizon bouché. Une enquête de notre Service d'enquêtes est actuellement en cours à ce sujet. Il ressort par ailleurs de plusieurs contacts ou constatations qu'il y a trop d'auxiliaires dans certaines zones et que cette décision a été prise pour compenser le manque de policiers.

Le ministre de la Défense a proposé les services de l'armée. Il n'y a là rien de nouveau – contrairement à ce que d'aucuns voudraient nous laisser croire –, c'était déjà le cas pour l'ancienne gendarmerie. Plusieurs protocoles existent depuis le début des années '90. L'armée peut ainsi fournir un appui ponctuel et temporaire à la police, avec ses hommes, son matériel ou ses infrastructures. La Défense aidera la police « sans s'y substituer », précise le département de l'Intérieur. Ainsi, l'armée ne pourra pas intervenir directement dans les situations de conflit à caractère social ou politique. En aucun cas, les militaires ne doivent être confrontés physiquement à des manifestants. Et dès qu'une compétence policière est nécessaire (demander des papiers, fouiller quelqu'un, etc.), ce sont les policiers qui doivent intervenir. Si la situation internationale devait s'aggraver, sans doute importerait-il de revoir la situation et de prendre clairement position, s'il échet au travers d'initiatives législatives, les dispositions réglementaires ne permettant pas nécessairement de répondre au « terrorisme », tel celui auquel notre pays pourrait alors être confronté.

Des points d'interrogation existent aussi à propos des relations et interactions entre la sécurité « commerciale » et la sécurité publique. Ainsi, le cas déjà évoqué de Rhode-Saint-Genèse, qui a pris la décision d'engager une firme privée pour surveiller les espaces publics alors que l'on se trouvait dans le cadre des missions réservées (à l'époque des faits) aux forces de l'ordre. Le transfert de certaines compétences de police vers les firmes « commerciales », notamment de gardiennage, est un dossier qui avait provoqué pas mal de remous lors de la législature précédente. Si tel était le choix politique, il conviendrait aussi de donner à cet intervenant les moyens d'assumer la partie de la fonction de police qu'on lui confie *in fine* et de le soumettre à un contrôle digne de ce nom.

Le service de surveillance du métro souhaiterait disposer d'un statut juridique. Le Comité a aussi décidé d'actualiser son enquête sur la police (fonction) du métro et des transports à Bruxelles et a entretenu différents contacts avec le département de l'Intérieur dans ce cadre.

## 58. VALEURS

Le Code de déontologie, pour lequel il existe déjà depuis un certain temps un projet très acceptable, se fait malheureusement toujours attendre depuis les années 1990-1992, on semble l'oublier un peu trop souvent.

La dernière phase de concertation avec différents acteurs a pris du temps mais s'est révélée utile.

## 59. MOYENS

En décembre 2002, le Conseil d'État avait annulé l'arrêté royal fixant le financement des quotes-parts communales dans les zones de police. Vu la nécessité de rapidement rétablir la sécurité juridique, un nouvel arrêté royal a été pris le 15 janvier 2003 [52], fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale. Ce nouvel arrêté royal a cependant été cassé lui aussi par le Conseil d'État. Comme nous le précisons déjà dans notre rapport 2002, il convient de relativiser la portée de cet arrêt car il faut tenir compte du nombre et du type de zones concernées.

Il sera nécessaire un jour de se remettre autour de la table avec certaines zones, qui connaissent parfois encore une situation critique. Toutes les corrections des derniers mois ont débouché sur un nouveau calcul de l'intervention financière de l'autorité pour 2002 et 2003. Le montant supplémentaire auquel chaque zone a droit est repris dans un arrêté royal du 15 janvier 2003. Malgré cette allocation supplémentaire, certaines zones sont toujours confrontées à une situation problématique. On devrait prévoir pour elles des contrats de police entre l'autorité fédérale et la zone concernée. Faut-il vraiment être pessimiste ? En « off », les représentants de certaines zones viennent cependant avouer qu'avec ce qui vient de leur être octroyé, c'est « à l'aise » et qu'à la limite, elles font même du bénéfice. Il n'est pourtant pas exclu que certaines zones puissent encore rencontrer des difficultés, entre 15 et 20 zones pour l'ensemble du territoire sans doute, pas davantage. Et il s'agit là plus d'un héritage du passé que d'une conséquence directe de la réforme voulue dans le prolongement des accords « Octopus ». Les revendications du VVSG et de ses associations sœurs ou apparentées peuvent être résumées comme suit : (1) les décisions de l'autorité fédérale qui entraînent un surcoût pour les communes sans qu'elles en soient elles-mêmes responsables doivent être payées par l'autorité fédérale ; (2) le transfert de nouvelles tâches policières au niveau local doit soit être indemnisé, soit être arrêté ; (3) lors de l'élaboration d'un mécanisme de financement, il faut garantir que les communes ayant, par le passé, consenti un effort appréciable pour leur fonction de police ne soient pas sanctionnées. Les communes qui ont fait trop peu d'efforts doivent procéder à un rattrapage (étalé dans le temps) mais jusqu'à un niveau réalisable (en tant que petite commune). Un mécanisme de solidarité doit également être prévu dans ce cadre ; (4) le mécanisme de financement doit en outre tenir compte de la situation de communes qui ont des moyens financiers très limités. Dans ce cas, il faut une adaptation structurelle ; (5) le mécanisme de financement doit être basé sur des critères objectifs [53] .

Dans ce contexte global, qui n'a pas été surpris d'apprendre que « la réforme des polices ne coûte rien aux communes » ? Selon Dexia, la banque des communes, la réforme des polices n'a globalement pas d'effet sur les budgets communaux. Si on prend les budgets communaux de 1990 à 2003, on note une croissance moyenne annuelle des dépenses pour la police de 5,8 %. Un taux que l'on retrouve aussi si on se limite uniquement aux budgets 2002 et 2003. Une enquête de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) pointe, quant à elle, une augmentation moyenne de 7 % entre 2002 et 2003. Cette enquête de l'UVCW confirme que ce sont bien les petites communes de moins de 10 000 habitants (7,1 %) et, en particulier, celles de moins de 5 000 habitants (11,5 %) qui subissent, entre 2002 et 2003, la plus forte augmentation de la dotation communale par habitant consacrée à la police. Pour une commune moyenne de 20 000 à 30 000 habitants, l'augmentation serait de 10,7 %. On ne le soulignera pas assez non plus, il y a également les conséquences d'un manque d'intérêt et d'investissement dans le passé pour certaines communes, pas nécessairement des plus pauvres. Au niveau humain, il faut aussi tenir compte du fait qu'on est en pleine période de recrutements ou de changements d'affectation. Ce n'est qu'en 2004-2005 qu'un premier véritable bilan pourra être établi.

N'oublions pas non plus que les communes disposaient, avant la réforme, d'une aide fédérale gratuite et constante : la gendarmerie. C'était elle, en effet, qui prenait souvent en charge les patrouilles de nuit et qui offrait un service 24h sur 24. Maintenant, la police locale doit assumer la relève pour assurer ses missions essentiellement locales. Or, les coûts en personnel (90 % des dépenses ordinaires d'une zone de police) pour les heures de nuit sont nettement supérieurs à ceux de jour, sans tenir compte du fait que chaque agent coûte déjà plus cher qu'avant. Le mécontentement gronde dans plusieurs zones. Il est clair qu'il faut trouver une solution pour rééquilibrer leur financement. C'est d'ailleurs ce que compte faire le ministre de l'Intérieur en adaptant la norme KUL mais cette nouvelle norme devra être réfléchie, en tenant compte des différentes spécificités des zones, avec néanmoins un calcul simple.

La Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local recommande, avec d'autres, que la nouvelle norme de financement donne lieu à une loi de financement qui doit pouvoir répondre à tous les critères de vérification tels que l'objectivité, le principe d'égalité, etc. Nous ne pouvons que souscrire à cette recommandation. Il importe en effet qu'une certaine stabilité voie le jour et que les décisions *ad hoc* soient prises et assumées.

L'infrastructure informatique (matériel et gestion de l'information) pose un grave problème dans certaines zones de police locale. Il n'est pas rare qu'il existe toujours plusieurs systèmes ou serveurs pour une même zone (un serveur par commune plus un par ex-brigade territoriale de gendarmerie) qui fonctionnent séparément, sans être interconnectés. Les investissements voulus ne sont pas toujours consentis et l'intérêt adéquat fait parfois défaut. Certains dénoncent aussi le fait que les applications informatiques ne seraient pas adaptées les unes aux autres. Le système RBS de la police fédérale ne serait pas compatible avec le système ISLP de la police locale, ce qui hypothèque considérablement l'échange d'informations. Des vérifications s'imposent encore en la matière.

L'UVCW dénonce le manque de dépenses d'investissement des zones de police wallonnes, qui ne dépassent pas les 9 euros par habitant en 2003 alors que les investissements des communes se chiffrent à 1 000 euros [54]. On ne peut passer sous silence le rôle déterminant des communes dans l'adoption des budgets communaux en général et en matière d'attribution des moyens à la police locale en particulier. Il convient aussi de rappeler que l'ex-gendarmerie et la police fédérale ont été astreintes depuis de nombreuses années à des restrictions budgétaires, en particulier dans le domaine des investissements, notamment au niveau des bâtiments de l'ex-gendarmerie et de leur caractère peu fonctionnel. Il en va de même pour le matériel et les véhicules. Quant au coût du système de communication Astrid, il importe que tant la police fédérale que la police locale payent dans les mêmes conditions et selon les mêmes critères.

L'arrêté royal [55] organisant les conditions et modalités du transfert des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales est paru cinq ans après la loi du 7 décembre 1998. Les communes ou les zones peuvent cependant faire appel quant aux évaluations des bâtiments et aux superficies transférées. Il faudrait, ici plus qu'ailleurs, éviter de se lancer dans un nouveau bras de fer entre fédéral et communal qui, finalement, ne portera préjudice qu'à la mise en œuvre de la fonction de police. Il faut encore noter qu'il existe aussi des problèmes d'infrastructure, parfois non négligeables, à la police fédérale. On peut en particulier relever que les Services judiciaires d'arrondissement travaillent encore souvent sur divers sites et ne se trouvent pas dans le même bâtiment que le Service de coordination et d'appui d'arrondissement, ce qui est parfois préjudiciable à leur opérationnalité.

Astrid est le nom du nouveau système de télécommunication pour les services de secours et de sécurité. Le dispatching ou l'orientation des équipes est un moment clé pour la suite du traitement de l'appel. Le réseau couvre à présent, en tout ou en partie, la Flandre orientale, la Flandre occidentale, Anvers, Bruxelles, le Hainaut et Namur. L'objectif est de couvrir l'ensemble du territoire en 2004. Certains dispatchings régionaux sont maintenant installés. Deux obstacles doivent néanmoins encore être surmontés. D'une part, il faut convaincre les différents services de secours de se connecter car, malgré ses avancées technologiques, le système n'a, semble-t-il, pas encore convaincu tout le monde. D'autre part, le coût d'Astrid représente un obstacle majeur. Si le ministre de l'Intérieur a affirmé au Parlement que le projet Astrid devait être mis en œuvre sans surcoût pour les villes et communes [56], l'enjeu financier reste cependant très important pour les communes. On peut y voir une nouvelle pomme de discorde très sensible pour le futur. Il s'agit en effet d'une question d'argent proprement dite mais aussi de critères à déterminer pour évaluer « à combien chacun à droit » étant donné qu'il est prévu de tenir compte des efforts consentis dans le passé, en n'oubliant pas la nécessité de disposer d'un système qui fonctionne partout sur base de critères équivalents et de la priorité au fonctionnel et à la police de proximité.

Il apparaît aussi maintenant que les chefs de zone adoptent des positions divergentes en ce qui concerne le dispatching : certains souhaitent continuer à dispatcher de façon locale (décentralisée), d'autres veulent travailler de façon plus centralisée. Lors de la mise en place des dispatchings centralisés, la question qui se posera surtout est de savoir selon quels principes ou critères les équipes d'intervention, attribuées à une zone déterminée, seront dirigées pour intervenir en dehors de leur propre entité géographique. S'agit-il encore, dans un tel contexte, d'une police intégrée telle que voulue par le législateur dans le prolongement d'Octopus ?

Autre piste de réflexion encore davantage sujette à polémique : l'affectation de personnel Calog aux tâches de call-taking et de dispatching. Selon certains, un recrutement de Calogs est impossible car ils estiment qu'une formation et une expérience policière sont indispensables pour pouvoir exercer une activité au centre intégré. Des décisions urgentes s'imposent encore sans conteste en la matière [xix].

En 2003, le Comité permanent P a réalisé un suivi de l'enquête de contrôle sur la capacité policière en matière de criminalité informatique, entamée en 2001 à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 2000 relative à la criminalité informatique. De manière générale, on constate que les développements technologiques en matière d'applications informatiques et de télécommunications poursuivent une évolution constante (réseaux sans fil, technologie MMS combinée aux GSM avec GPRS et caméras incorporées, livraison de services via GSM sur base de messages SMS, etc.) et s'accompagnent d'un accroissement et d'une complexification de la criminalité informatique. Les besoins des services de police en matière d'assistance en termes de recherche dans l'environnement ICT (*Information and Communication Technology*) ne cessent d'augmenter, entraînant des répercussions immédiates sur la charge de travail du *Federal Computer Crime Unit* (FCCU) et des *Computer Crime Units* (CCU). Les moyens humains et financiers doivent encore être renforcés en la matière, même si des efforts non négligeables ont déjà été accomplis. Le Comité a aussi évoqué cette question *supra*.

Les presque 40 000 policiers devraient tous être dotés du nouvel uniforme à partir de l'été 2004. « *Ce n'est pas trop tôt* », diront certains et nous en sommes car, sur le terrain, la situation est – n'ayons pas peur des mots – parfois lamentable ou catastrophique. Il y a aussi un problème, loin d'être négligeable, de discipline et de contrôle au niveau du port de l'uniforme. Cette problématique concerne également les étudiants, qui ne reçoivent généralement pas leur tenue dans les délais, sans compter le fait qu'elle n'est pas toujours à la bonne taille, par exemple. Cela peut avoir des effets sur la mentalité et pose un modèle de manque de rigueur, de manque de prévision.

La circulaire GPI 33 du 4 mars 2003 prescrit désormais que tous les bâtiments de la police qui sont en permanence ou temporairement accessibles au public doivent obligatoirement avoir une enseigne lumineuse. Un logo de la police ainsi que le mot « police » devra y figurer. L'objectif est que, d'ici 2005, tous ces bâtiments soient équipés des mêmes enseignes lumineuses. Tout comme celle des bâtiments, la vision de groupes de véhicules de police laisse parfois aussi particulièrement songeur, même si, depuis peu, on note de sérieux progrès en de nombreux endroits.

Comment, en de telles circonstances, convaincre les policiers eux-mêmes de la réalité de la police intégrée ?

## 60. MISSIONS

Avant toutes choses, il s'agit de ne pas perdre de vue les nombreux points positifs déjà réalisés depuis le changement du paysage policier, assez souvent au niveau de la concrétisation de la fonction de police et de la disponibilité au profit, tant de la société civile que de l'ensemble des citoyens. Après un an en ce qui concerne la police locale et après deux ans en ce qui concerne la police fédérale, il n'y a pas vraiment de signaux clairs et vérifiables disant que les choses fonctionnent vraiment plus mal qu'avant, même s'il y a quand même pas mal de points qui pourraient être améliorés. Au contraire, il existe des signaux – peut-être parfois contestables au niveau des chiffres – qui indiquent que cela semble aller mieux. Des économies d'échelle ont ainsi pu être réalisées, des commissariats sont maintenant ouverts 24h/24. En matière de circulation routière, on relève en différents endroits qu'il y a moins d'accidents, moins de dommages graves aux personnes, certainement sur les autoroutes et les routes régionales. Confronté en deux ans à des services d'ordre qui n'étaient quand même pas banals (Euro 2000, Beleur, Eurotops, etc.), parfois même durant sa période de transition, la structure policière mise en place par la loi du 7 décembre 1998 s'en est plutôt bien sortie. Même si l'on a beaucoup travaillé de manière empirique, les choses n'ont pas toujours si mal fonctionné, bien au contraire.

Des reproches existent, bien sûr, mais dans certaines zones, comme dans la zone 5344, selon différentes informations recoupées dont nous disposons, les choses se passent plutôt bien. Le déficit en personnel a été partiellement résorbé par une meilleure gestion des ressources humaines. Malgré les problèmes financiers dus à la situation budgétaire d'une commune, la criminalité semble y être en baisse, ce qui est de

nature à démontrer que la police est plus active qu'avant ou qu'elle multiplie les actions ciblées. Dans de telles situations, la réorganisation de la police s'avère salubre puisque celle-ci augmente son efficacité. La télépolice et notamment la multiplication des patrouilles par secteur donnent aussi des résultats en différents endroits.

Dans plusieurs zones, on peut aussi noter le renforcement de l'action des services de recherche locaux. Ainsi, en Région bruxelloise, sur les cinq communes d'une zone, deux seulement disposaient de brigades judiciaires dignes de ce nom. Selon certains témoignages recueillis récemment, avec la mise en place des zones, il a été possible de créer plusieurs services de recherche plus performants que par le passé, au point que le parquet leur donne de plus en plus de travail. Ici et là, sans la réforme, il aurait été impossible de créer une nouvelle cellule, par exemple sur l'environnement, qui est relativement performante. « *Nous avons pu aussi commencer à lutter efficacement contre les marchands de sommeil, ces gens qui se font un argent fou en donnant en location de petites chambres cloisonnées, insalubres... cela n'aurait pas été possible sans la réforme* ».

La mise en place de la loi du 7 décembre 1998 ouvre assurément des perspectives. Un des principaux éléments est que l'on constate en certains endroits une amélioration certaine en matière d'échange d'informations. Même si nous sommes encore confrontés à des maladies de jeunesse, le nouveau système doit permettre de mieux travailler sur le plan structurel. Il existe un besoin de réseau de communication fiable sur le plan professionnel. « *N'oubliez jamais qu'une structuration performante de la gestion de l'information représentait une des raisons principales qui motivèrent l'élaboration de cette réforme* », rappelait d'ailleurs le Premier Ministre le 17 décembre 2002 à l'occasion d'un congrès sur la réforme des polices. C'était un des objectifs essentiels, dont autorités et responsables policiers se préoccupent et s'occupent activement, même s'il y a toujours du chemin à parcourir en différents autres endroits.

Beaucoup de nouveautés sont apparues pour certaines zones, qui sont passées d'un simple registre de procès-verbaux, au PIP ou à la dernière version d'ISLP. Pour ces zones, il s'agit de changements considérables sur une très courte période de temps. De plus, la communication au personnel de ces évolutions n'est pas toujours simple. Il faut, à cet égard, garder à l'esprit que la criminalité ne se concentre pas sur une seule zone, ni même dans une seule province ou pays, mais se déplace. Un policier peut par conséquent autant tirer profit de l'information que d'autres ont introduite que de l'information qu'il a lui-même enregistrée. D'aucuns l'oublient parfois.

Un autre élément positif se retrouve dans le constat de l'amélioration de la qualité de la mise en œuvre de la fonction de police à certains endroits, mais pas partout. Pensons aux communes où on était encore au « système du garde champêtre-facteur » [57]. Cette amélioration (potentielle) de la qualité est un progrès indéniable en de nombreux endroits. Enfin, beaucoup de communes ont explicitement été incitées à coopérer et elles en tirent certainement la force de réaliser d'autres liens de coopération.

La proximité, déjà évoquée *supra*, est l'un des principaux enjeux et objectifs poursuivis par la loi du 7 décembre 1998. Dans cet esprit, certaines zones ont développé des patrouilles à vélo tandis que d'autres, avec bonheur, font appel à l'escadron de cavalerie de la police fédérale. Plus rapides et plus visibles, ces patrouilles présentent en outre l'avantage d'être bien perçues par la population.

D'autres zones de police encore ont fait leur entrée sur le Net, par la création d'un site informatif et interactif. On pourrait en énumérer quelques exemples, bons mais parfois aussi moins heureux qui, notamment, ne vont ni nécessairement ni *a priori* dans le sens de l'intégration des deux niveaux de police.

Parmi les autres points positifs que l'on peut encore citer, pointons : (1) le défi relevé d'un rapprochement entre corps de police aux habitudes, statuts et mentalités différents. Le récent arrêt de la Cour d'Arbitrage a cependant ravivé certaines querelles et rancœurs ; (2) la revalorisation du salaire des policiers (même si cela coûte très cher aux finances publiques) ; (3) la détermination de plus en plus présente à faire progresser, malgré de lourdes critiques, l'exercice de la fonction de police dans le nouveau paysage policier ; (4) un certain accroissement des contrôles policiers, plus ou moins efficaces, peut-être même effectifs ; (5) là où cela s'imposait, la bonne gestion de certaines tensions, notamment entre communautés à la suite du regain de violence du conflit au Moyen-Orient et de la guerre en Irak, etc. Les vols dans les habitations, les nuisances liées à la toxicomanie, l'environnement et l'insécurité routière sont les priorités de nombreux plans zonaux de sécurité : la sécurité routière et la proximité constituent aussi l'enjeu de la nouvelle police. Très régulièrement, des opérations FIPA (*Full integrated police action*) associent des membres de la police locale et de la police fédérale, ce qui produirait ses effets, ne fût-ce qu'au niveau du sentiment de (in)sécurité. Nous procédons cependant à un certain nombre de vérifications en la matière car nous n'en sommes pas pleinement convaincus. D'autre part, n'oublions pas que mesurer la police est loin d'être une tâche aisée.

D'aucuns sont cependant plus satisfaits que d'autres. Ainsi, le ministre de l'Intérieur a accordé 89 hommes à la zone monocommune de Huy au lieu des 72 recommandés par la norme KUL. Pour la bourgmestre, la réforme des polices dote celles qui le veulent d'outils et de moyens plus adaptés à notre époque [58], en fonction des spécificités locales, quelles qu'elles soient. Le premier ministre ainsi que les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont demandé à la Commission d'accompagnement de la réforme des services de police de poursuivre ses activités. Différentes matières sont à traiter : le contrôle des absences pour cause de maladie, le régime disciplinaire, un état d'avancement en matière de négociations syndicales, la mobilité, la gestion de l'information, le service social, les Colocs, le Fonds des amendes et la simplification administrative. Il est également demandé à la Commission de s'intéresser aux Carrefours d'information d'arrondissement, aux Centres d'information et de communication, au statut du comptable spécial et au nouveau mécanisme de financement. Ce à quoi nous ne pouvons qu'applaudir ! Le ministre de l'Intérieur souligne que l'atout de cette Commission réside dans le fait de rassembler autour d'une même table toutes les instances concernées en vue d'un débat contradictoire. Les questions évoquées sont multiples mais, sans préjudice de leur importance ou de leur impact plutôt indirect sur l'exercice de la fonction de police *s.l.*, ainsi que des facteurs critiques de succès que constituent le bon fonctionnement des CIA et des CIC, elles ne concernent pas vraiment « ce que fait la police ». De surcroît, quelle que soit la qualité des protagonistes et autres intervenants ou acteurs entendus dans ce cadre, il s'agit assez souvent d'un groupe de négociation, d'une plate-forme importante et intéressante permettant de fructueux échanges de vues. Les questions qui y sont abordées ne sont cependant pas toujours vraiment objectivées, ni même objectivables. Les arguments avancés ne sont pas toujours ni vérifiés, ni vérifiables non plus.

Il faut cependant constater que, de la discussion et du débat contradictoire, des options et des pistes particulièrement porteuses peuvent être dégagées, au-delà d'un certain chaos dans l'expression des critiques, voire des justifications qui y sont apportées.

Un commentaire similaire peut être fait à propos de certaines études ou analyses plutôt critiques d'organisations représentatives ou de groupes de pression. Les arguments utilisés et les assertions formulées ne sont pas toujours objectivées ou vérifiées et trop souvent rarement objectivables ou vérifiables. Le ton interpelle parfois aussi !

Tout n'est pas encore fait ou accompli mais des résultats, il y en a : « *Certaines opérations plus ou moins ciblées auraient permis de sécuriser la population et de créer un sentiment d'insécurité chez certains truands. Si les car-jackings diminuent de 45 %, ce n'est quand même pas pour rien* ». Cependant, le ministre de l'Intérieur a conscience que certains réglages plus ou moins fins restent encore à faire et c'est là que le projet de *community policing* intervient. « *À quoi cela sert-il de voir patrouiller des policiers dans des quartiers où il ne se passe rien ? C'est bien d'avoir des policiers dans les rues mais encore faut-il qu'ils servent à quelque chose ! Qu'ils écoutent les gens, leurs attentes !* » Il faut satisfaire le citoyen comme un commerçant satisfait son client, pour qu'il ait envie de revenir. « *Il faut que les policiers aient la volonté de ne pas simplement bien faire mais de toujours mieux faire* ». « *La réforme ne sera cependant un succès que quand nos concitoyens diront dans quelques années : ça a évolué, les policiers sont en rue, dans les quartiers difficiles et ils nous parlent* ».

## 61. QUELQUES CONSIDÉRATIONS POSITIVES ET QUELQUES POINTS À AMÉLIORER

Soulignons, au risque de se répéter, que la réforme des polices n'engendre pas partout des tensions, loin s'en faut. Des communes se réjouissent ainsi de leur collaboration jugée harmonieuse et efficace. L'osmose qui s'y est opérée entre les anciens policiers communaux et les anciens gendarmes est également soulignée même si, assez souvent, des questions se posent, notamment quant au transfert des bâtiments, à certains paiements, à la tenue à jour de certaines données ou dossiers. Certaines tensions, parfois exacerbées, existent encore entre

certaines personnes. Il s'agit surtout de problèmes d'individus. On peut le penser et l'espérer.

Certains font remarquer que le débat sur la réforme a été un débat de statuts, un débat de coûts et de budgets. On n'a jamais parlé de la fonction de police ni du fait que les policiers sont d'abord là pour remplir correctement leurs missions : « ce que doit faire la police ». Même s'il ne s'agit pas d'une des préoccupations prioritaires du Comité permanent P, il convient quand même de souligner que la sérieuse revalorisation salariale du métier représente un important incitant externe. Il découle cependant des principes de management que cet incitant n'a qu'un effet limité dans le temps. Il est donc souhaitable de s'orienter le plus rapidement possible vers une plus grande sécurité en clarté, notamment grâce à des conditions de travail satisfaisantes et un cadre légal clair.

La fusion du potentiel humain territorial offre plus de possibilités, le travail double sera évité. L'accueil, la prévention, l'intervention, le travail de quartier sont dorénavant attribués à un seul corps de police, le niveau local du service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Dans le cadre des approches préconisées, le chiffrage des résultats de la police, l'évaluation quantitative jouent souvent un rôle déterminant. Il ne faut cependant pas, selon nous, trop attendre d'une telle démarche et tenir compte aussi de possibles dysfonctionnements ou effets indésirables. En effet, comment mesurer les prestations de police ? Les chefs de corps aux Pays-Bas doivent conclure des *prestatieafspraken* (accords de prestations) avec leur autorité. Ils s'y engagent à réaliser une série d'objectifs dans un délai déterminé. Le bureau du plan néerlandais a réagi avec scepticisme à cette idée. La fixation préalable d'accords de prestation dans un contrat est difficilement conciliable avec la nature du travail policier et la liberté des corps sur le plan de la politique ! Le bureau du plan est toutefois d'accord sur le fait qu'il faut augmenter la responsabilisation des chefs de corps. Mais la qualité du travail policier peut difficilement être résumée à une série d'indicateurs de prestation. Il est ainsi aisé d'augmenter le nombre d'amendes en ne sanctionnant que les infractions les plus faciles. La conclusion d'accords de prestations peut aussi limiter la possibilité de réagir aux changements futurs de la situation en matière de sécurité.

Parmi les points nécessitant une plus grande attention ou devant être améliorés, on ne peut que relever : (1) une assez mauvaise estimation et/ou maîtrise des coûts de la réforme des polices ; (2) les négociations à répétition entre gouvernement fédéral et communes à propos du coût de cette réforme et aux critères à mettre en œuvre ; (3) les critiques au sein même des partenaires de la coalition sur le coût du niveau local du service de police intégré, structuré à deux niveaux ; (4) l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère, qui reste un problème pendant et potentiellement explosif ; (5) en certains endroits, comme l'a fait un chef de zone rencontré et comme le démontrent certaines données consultées, on peut aussi pointer une moyenne d'âge particulièrement élevée dans certaines zones (45 ans), avec e.a. la lourdeur salariale que cela suppose. Il ne faudrait cependant pas condamner les plus anciens à se retrouver à la Direction de la réserve générale. Le ministre de l'Intérieur reconnaît par ailleurs que « *le statut peut être amélioré, que le système de la mobilité ne fonctionne pas, que la réglementation du temps de travail est trop pesante et qu'il faut davantage de possibilités de déplacer du personnel de tâches administratives vers des tâches policières* » [59], tant à la police fédérale – nous l'avons déjà souligné à suffisance –, qu'à la police locale, qu'il importe de ne pas perdre de vue dans ce contexte ; (6) parfois et en certains endroits encore, des résistances et des oppositions, au-delà de certaines critiques assez souvent non fondées, voire gratuites et, dans certains cas aussi, excessives dans leur formulation.

Il fallait faire cette réforme mais le volet budgétaire n'a pas été envisagé suffisamment en profondeur. C'est vrai, nous avons aussi pu le vérifier, sans doute plus en Région bruxelloise et dans certaines grandes villes qu'ailleurs, il y a aussi un certain déficit de visibilité et de proximité. Il faut cependant relativiser certains slogans ou affirmations assésés de façon lancinante par d'aucuns.

Selon certains, l'intégration de l'organisation des différentes sous-cultures aurait fait l'objet de trop peu d'attention. Une solide collaboration s'avère difficile si les méthodes de travail sont, depuis tout temps, si différentes et impliquent de ne pas être familiarisé avec le jargon et les abréviations inhérentes, de ne pas être habitué à une date butoir très courte lorsqu'il faut fournir du personnel, de ne pas avoir l'habitude de travailler avec d'autres normes après concertation avec les syndicats locaux.

Depuis un peu plus d'un an, toutes les zones de police essaient de s'inscrire dans ce concept de *community policing* et, quand elles le font vraiment, c'est chacune un peu à sa manière. Il existe une directive de référence pour 11 zones pilotes. Pour certains responsables, il est urgent – également d'un point de vue symbolique – de rencontrer cette difficulté le plus vite possible car c'est vraiment la philosophie de l'ensemble de la réforme des polices au niveau local que doit traduire ce concept de *community policing* à la belge. Nous ne pouvons que nous rallier à de telles constatations ou propositions que nous avons déjà évoquées par le passé ou par ailleurs.

Même si la question est relativement secondaire au niveau du noyau dur de ses préoccupations, le Comité P tient à souligner aussi qu'en Région bruxelloise, capitale de l'Europe, la connaissance des langues est importante mais fait souvent défaut. Même le simple bilinguisme pose parfois problème. Il n'y aurait plus qu'un tiers de bilingues. Le ministre de l'Intérieur a cependant précisé que : « *Les six zones de police bruxelloises octroient une prime de bilinguisme à 3 873 de leurs 5 263 agents. [...] En outre, certains agents n'ont pas encore pu faire la preuve de leurs connaissances linguistiques auprès du Selor* » [60]. Beaucoup de nouvelles recrues ne connaîtraient pas bien Bruxelles non plus. Il faut encore compter avec les prisons, où il faut parfois suppléer aux gardiens sur-le-champ. La police n'est cependant pas là pour tout résoudre ni pour faire face seule à tous les imprévus : « le policier, seul pompier du social ? » Autorités politiques, autorités de police administrative ou de police judiciaire ainsi que différents autres acteurs et intervenants ont aussi un rôle non négligeable à jouer. Ce problème n'est cependant pas nouveau. Différents responsables expliquent aussi qu'ils aimeraient organiser des formations mais que cela n'est pas toujours possible, faute d'effectifs suffisants. Ces derniers mois, on remarque néanmoins une moins grande mobilité vers les autres zones depuis que certains incitants financiers sont promis aux policiers bruxellois. Qui plus est, les autres cadres commencent à être complets. Sans préjudice de la complexité de la situation et des 400 à 500 détachés journalièrement dans les corps de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, les places à ouvrir ou non sont relativement nombreuses, surtout en Région bruxelloise mais aussi dans d'autres corps où on avait peut-être initialement envisagé de vivre au-dessus de ses moyens. Dans un tel contexte, continuer à poursuivre une trop grande politique de détachements ne constitue pas nécessairement la meilleure des approches.

Des solutions nouvelles ou différentes peuvent aussi améliorer la situation. Ainsi le placement de caméras. Si elles ne sont pas la panacée, elle constituent néanmoins une partie du puzzle et on les installe ou les prévoit désormais dans plusieurs zones, à Bruxelles ou ailleurs.

Il est très important que le ministère public et la police soient reliés de manière électronique. Un projet pilote est actuellement en cours en matière de roulage. Grâce à cette liaison, un dossier créé par la police peut être récupéré avec des efforts limités par le parquet, d'où un gain d'efficacité appréciable : « une modernisation globale et intégrée est plus que souhaitable ». En plus d'une concertation politique globale et d'un lien électronique, une communication – qui doit dépasser la simple délivrance et exécution d'apostilles – entre les agents de police qui effectuent l'enquête sur le terrain et les membres du ministère public est nécessaire. Si c'est déjà le cas pour les « gros » dossiers, une telle communication est aussi utile pour ceux dits « plus petits », notamment ceux pour lesquels la police mène l'enquête de manière autonome ou devrait la mener.

Des problèmes se posent également au niveau des tâches administratives imposées aux agents. Certains corps annoncent ainsi plus de 10-15 hommes à temps plein pour signifier les plis d'huissier. D'aucuns parlent même de la « *dictature des criminologues de Bruxelles* », les charges administratives imposées aux services et parfois aussi aux agents se seraient amplifiées [61]. Ici aussi, des vérifications sont en cours ! Une fois de plus, il n'est pas possible de démontrer, chiffres ou autres données à l'appui, que cela est fondamentalement différent du passé ni, surtout, que cela est dû à la mise en œuvre de la loi du 7 décembre 1998.

Pour le pilier judiciaire, la fusion des anciennes BSR et de l'ancienne PJ semblait porter ses fruits et offrir un service identique à tout le monde sur l'ensemble du territoire, en tout cas jusqu'à août-septembre 2003, soit avant l'arrêt de la Cour d'Arbitrage. Il n'en va pas de même pour toutes les modalités et composantes instituées par la loi du 7 décembre 1998. N'est-ce cependant pas lié à tout processus de changement, de modernisation, du moins dans une large mesure ? Du côté des zones de police locale, il en va tout autrement. Impossible ici de faire des généralités : tout dépend des zones, il y en a qui fonctionnent très bien mais, souvent, on se plaint en termes budgétaires, en termes de matériel et aussi en termes de travail et de compétences cédées du fédéral au local, parfois avec une grande méconnaissance du cadre de référence légal ou théorique. C'est parfois aussi perceptible au niveau des compétences, des cadres notamment mais ce qui a le plus changé,



selon différents interlocuteurs s'exprimant parfois avec une certaine exagération, c'est un certain accroissement de bureaucratie et de technocratie. Faut-il prendre alors en considération certaines fraudes récurrentes, notamment en matière de comptabilisation des heures, ainsi que la nécessité de savoir ce qu'on fait vraiment avec l'ensemble des moyens dont on dispose ?

L'optique de la police unique reste très prégnante dans l'esprit de beaucoup, avec plus ou moins de réserve ou de nuance. D'autres critiquent le fait que, sur ce point, le ministre de l'Intérieur n'a pas vraiment la tutelle sur cette police fédérale, qui reste omnipotente. « *Certaines propositions sont une réinvention de l'eau chaude, comme par exemple en matière de lutte contre la bureaucratie de certains services : des recommandations d'un audit sont déjà en cours de mise en œuvre* » [62], le plus souvent sans beaucoup de fondement.

Dans un memorandum publié en mai, l'UVCW expose en six axes, définis en concertation avec les associations sœurs de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande, les dysfonctionnements qui, selon elle et en vertu de ses préoccupations et de son point de vue, subsistent dans le fonctionnement des polices : (1) insuffisance des moyens accordés aux zones pour remplir leurs missions et demande que le mécanisme de financement tienne compte non seulement de la situation des zones mais aussi de celle de chaque commune dans les zones ; (2) en matière de gestion du personnel, mise en place d'une procédure rapide pour rectifier les états de service et régulariser les traitements car « *la gestion du personnel par le fédéral reste préoccupante* » ; (3) l'évaluation en matière de transfert des bâtiments doit être contradictoire ; (4) simplification et assouplissement des procédures administratives ; (5) clarification de la répartition des missions entre le niveau fédéral et le niveau local ; (6) subsidiarité du surcoût du système de communication Astrid par rapport aux systèmes actuellement en place.

Pour le président du VVSG, toujours dans la même optique que celle évoquée *supra*, dans les villes et communes qui avaient précédemment un service de police fonctionnant bien, la réforme des polices aurait peut-être fait baisser la qualité, ce qui reste à vérifier (dans la mesure où cela l'est !). L'UVCW, quant à elle, affirme, aux termes d'une récente enquête menée auprès des chefs de corps, que le travail de quartier, cœur de la police de proximité, serait clairement victime de la nouvelle organisation policière, dans son fonctionnement actuel. Pour 65 % des responsables policiers, la mission de police qui nécessiterait l'intervention la plus urgente de la part du Gouvernement serait la police de proximité (agents de quartier).

S'il est incontestable que l'effectif réduit de certaines zones leur permet difficilement de faire face à leurs charges opérationnelles, on peut toutefois se demander comment on parvenait à le faire auparavant, parfois avec moins d'effectifs encore. L'analyse de l'*overhead* installé dans beaucoup de zones devrait apporter des éclaircissements à ce propos, celle de certaines initiatives intéressantes mais non indispensables dans un système en évolution intégrée aussi !

Sans oublier les nuances qui, sans aucun doute, s'imposent – il y aurait moins de policiers en rue, l'administration ne serait pas simplifiée, au contraire, etc. –, la situation progresse toutefois globalement. Nous sommes également de cet avis après avoir vérifié certains éléments sur le terrain. On ne peut cependant exclure qu'en certains endroits, la police locale soit toujours attelée à des priorités fixées par trop d'autorités, qui vident l'organisation policière de son sens, souvent au détriment du travail de quartier. Cela signifie *de facto* une diminution de la qualité de la fonction de police de base.

Toutefois, si l'on peut compter sur une approche financière et organisationnelle correcte à l'égard de l'autorité locale, les responsables politiques locaux devront veiller, eux aussi, à ce que la police soit efficace (efficiente et, dans toute la mesure du (difficile) possible aussi, effective) parce que c'est ce que la population locale attend sans contester d'eux. Là, il y a, en certains endroits, encore des progrès à faire. Il faut encore noter que rien ne sert d'avoir amalgamé les différents corps de police « *si c'est pour se trouver en aval avec le bouchon de la justice qui ne peut « digérer » les affaires que nous avons traitées* », se plaint un responsable policier bruxellois. Certaines instances syndicales aussi constatent que le parquet est débordé. Les auteurs de crimes et délits ne peuvent être poursuivis correctement. Ce que d'aucuns qualifient de laxisme entraîne un sentiment d'insécurité chez le citoyen et une forte démotivation du côté des policiers, magistrats et travailleurs sociaux.

Classiquement, dans le cadre de la procédure belge, la police exécute une partie de la phase d'information, la direction de l'enquête étant, quant à elle, du ressort du ministère public et se trouvant actionnée par les juges d'instruction dans le cadre d'instructions judiciaires. Certains fossés ont ainsi pu se créer entre ces trois institutions, avec par exemple des méthodes de travail ou des systèmes notamment informatiques différents, ce qui n'est pas sans effet sur l'efficacité de l'information ou de l'instruction judiciaire. La politique de recherche de la police n'est pas toujours alignée sur celle du ministère public. Ou serait-ce l'inverse ? De nombreux efforts ont cependant été accomplis ces dernières années au travers de différents systèmes et structures.

Les juristes de parquet devraient eux aussi contribuer à l'amélioration quantitative et qualitative de la production du parquet. D'importantes initiatives ont déjà été prises pour réduire le fossé entre la police, le ministère public et l'instruction. Il y a cependant encore beaucoup à faire. Ce qui se passe aux Pays-Bas pourrait peut-être nous inspirer.

## 62. QUELQUES RÉFLEXIONS CRITIQUES

Pas assez de policiers en Belgique ? Selon le *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* établi par le Conseil de l'Europe [63], notre pays se situe dans la bonne moyenne européenne, avec 1 policier pour 265 habitants [64]. Il faut préciser que les chiffres disponibles englobent le personnel administratif. On peut donc légitimement supposer que, moyennant quelques adaptations, la Belgique devrait disposer d'un nombre suffisant de policiers, ce qui ne veut cependant pas dire qu'il en soit ainsi de chaque composante de la police intégrée, structurée à deux niveaux, à quelque endroit que ce soit. C'est la structure et l'organisation des services, principalement dans les polices locales, qui doivent normalement permettre de remplir les missions que la population demande et d'assurer le service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire.

La mise en œuvre de la fonction de police – « ce que fait la police » – doit surtout être meilleure pour le citoyen : le policier doit être plus visible en rue, davantage accessible et abordable. Il serait dommage que toute la discussion se réduise à une question financière et strictement organisationnelle. La mission de police est d'accroître la sécurité et la qualité de vie du citoyen. Les aspects financiers et organisationnels, même s'ils sont importants, fondamentaux même en certains endroits et à certains égards, ne sont finalement que des conditions relativement annexes. Laissons les autorités et la direction s'occuper de la question du paiement de la fonction de police et laissons les policiers être présents pour le citoyen. Ils doivent s'occuper de la sécurité et de la qualité de vie de la communauté locale. La dernière déclaration gouvernementale prévoit « *une plus grande sécurité et une diminution des incivilités. La politique menée doit contribuer à diminuer le sentiment d'insécurité dans les villes. Une plus grande sécurité physique et une plus grande sécurité d'existence et d'emploi doivent être visées pour chaque citoyen. Le dialogue ainsi que la collaboration avec les différents acteurs chargés de la sécurité dans la ville sera renforcé* ». Un plan de lutte contre les incivilités sera intégré dans le cadre des plans zonaux de sécurité.

Selon différents observateurs avertis, c'est moins le grand banditisme que la petite délinquance et les « incivilités » qui préoccupent le citoyen. C'est donc sur ce terrain-là qu'il faut porter prioritairement l'effort en renforçant la police de proximité, en favorisant la visibilité de la police, en redéployant des agents de quartier. Malgré cela, l'agent de quartier semble, en de nombreux endroits, être resté le parent pauvre de tout ce qui a été entrepris depuis plusieurs années pour revaloriser la fonction de police au niveau local.

Certains semblent avoir eu tendance à miser sur la visibilité des actions en montant – et en montrant – des opérations lourdes qui ne peuvent en aucun cas s'assimiler au travail d'une police de proximité (selon d'aucuns, elles seraient toutefois payantes et demandées par la population). Ces opérations sont pourtant à ce point consomatrices de moyens humains qu'elles nécessitent parfois de soustraire des agents de première ligne, voire de tâches quotidiennes. On peut cependant s'interroger sur leur effectivité réelle.

Il semble également trop souvent perdu de vue que la priorité à la police de proximité implique aussi que le policier ait davantage d'autonomie mais, au-delà du traitement policier autonome [65] qui n'existe pas encore partout en fait et dont la mise en œuvre semble rencontrer ici et là des résistances, cette question peut parfois aussi se heurter au cadre légal. Ainsi, le code d'instruction criminelle et

certaines personnes chargées de le mettre en œuvre considèrent trop souvent la police comme un simple instrument du pouvoir judiciaire, parfois même comme un simple commis ou facteur. En tant que tel, le policier n'a donc pas à prendre la moindre initiative. D'où un policier contraint en quelque sorte au « grand écart » entre ces deux tendances.

Le *community policing*, à savoir une police de qualité dans une communauté citoyenne, devrait se baser sur une approche beaucoup plus large de la sécurité et de la qualité de vie. Ce choix découlerait d'une certaine inefficacité et d'un certain manque de légitimité de la police (ancienne) dans l'esprit de beaucoup. Cette approche devrait viser une police intégrée dans la société, à la disposition du citoyen et cherchant, avec les « communautés », des solutions qui se concentrent sur des circonstances locales causes d'insécurité. Une approche de type « communautaire » ou « proximité » implique notamment que les policiers repensent ensemble de manière critique, avec leurs partenaires et la population, leurs propres tâches et la manière dont elles sont exécutées. Ne perdons jamais de vue qu'il s'agit-là d'une entreprise ambitieuse, difficile et de longue haleine qui ne se réalisera pas du jour au lendemain et les facteurs critiques de succès sont nombreux et variables dans le temps.

Un véritable changement de mentalité et de culture s'impose au plus vite, aussi bien au niveau local que fédéral. Les jeunes recrues semblent le plus souvent déjà formées à ces nouvelles valeurs, les anciens policiers vont être formés au fur et à mesure et devront l'accepter : il y a là un grand défi à rencontrer ! La formation permanente et continuée ainsi que la qualité de certaines formations semblent cependant laisser beaucoup de questions ouvertes, notamment dans ce domaine. Certains soulignent qu'on proclame *urbi et orbi* que, dans toutes les zones, on s'attache au *community policing*, priorité du gouvernement. Ce ne serait pourtant pas vrai [66]. Contrairement à ce qui est affirmé, l'idée du *community policing* n'est menée que du bout des lèvres par certaines zones et est absente ailleurs. Il y a bien quelques zones qui font du bon travail mais la masse critique n'est pas encore atteinte. D'autres expliquent que chaque zone de police essaie de s'inscrire dans ce concept de *community policing* mais chacune à sa manière. On relève également une différence entre le nord et le sud du pays. Tradition d'essence anglo-saxonne, le *community policing* a pris pied au nord du pays où, tant les experts que la documentation existent davantage. Quasi aucune documentation acceptable et pertinente n'a été diffusée du côté francophone. Il y a bien eu la circulaire qui a certes donné lieu à beaucoup de palabres sans cependant apporter quelque chose de nouveau. On a parfois aussi pu constater que les zones qui ont bénéficié des formations initiales d'un *Corps Team* ne souhaitent pas toujours soutenir les autres zones : « nous avons déjà trop avec l'opération en profondeur pour dispenser à tout notre personnel les formations et pour mener nos projets de *community policing* ». Du coup, l'initiative de tâche d'huile n'a pas les effets escomptés.

Selon certains, dans les zones pluricommunales, la rupture du cordon ombilical entre la commune et « sa police » de proximité pourrait être un des défauts du système mis en place par la loi du 7 décembre 1998. Il faut toutefois noter que le bourgmestre reste l'autorité de police administrative sur son territoire et qu'il y a un poste de police dans chaque commune. Une parfaite connaissance du terrain et une bonne intelligence avec d'autres services communaux sont, en effet, de nature à assurer un réseau d'information et de communication permettant de mieux identifier les problèmes, de les détecter et de les suivre. Peut-être faudra-t-il se pencher plus en profondeur sur cette question aussi. Un bourgmestre bruxellois observe que la réforme des polices a eu pour effet d'aspirer vers le haut (grand banditisme, etc.) l'essentiel de l'activité policière. « Il faut inventer un nouveau statut pour la police de proximité », insiste-t-il. Au vu des nombreuses initiatives telles que la création d'agents de sécurité ou de gardiens de square, cette analyse semble partagée par d'autres bourgmestres, pas seulement bruxellois. Cette question fait aussi l'objet d'un suivi en cours par le Comité permanent P.

Pour certains juges d'instruction, la réforme des polices aboutit à une moins-value pour le citoyen. Elle aurait coupé les ailes aux agents de la police fédérale affectés aux enquêtes. D'aucuns pointent « l'idée de management » qui handicaperait le travail de la police sur le terrain : « les enquêteurs sont contraints de passer leur temps à dresser des rapports pour justifier de leur emploi du temps ». Et de dénoncer ce qui est qualifié de fonctionnarisation du travail des enquêteurs. Pour ces juges d'instruction, les services d'enquête devraient être placés sous l'autorité des magistrats.

Le ministre de l'Intérieur [67] se dit convaincu que la nouvelle police peut bel et bien fonctionner convenablement, « même si on a peut-être parfois agi à la hâte au cours de la précédente législature et même si certaines erreurs ont peut-être été commises lors des négociations avec les syndicats. L'opinion publique n'aurait cependant pas accepté une réforme plus lente ». Le ministre de l'Intérieur tient à souligner un avantage de la réforme des services de police : jamais auparavant des matières telles que le fonctionnement de la police, les priorités, le nombre d'hommes par habitant, etc. n'avaient été débattues de la sorte à l'échelle locale. Et de pointer également que : « la réforme a révélé que, par le passé, toutes les villes et communes n'ont pas consenti les mêmes investissements en matière de sécurité. Ceux qui ne se souciaient guère de sécurité par le passé devront compenser cette attitude à l'avenir » [68]. Nous ne pouvons que souscrire à une telle analyse, que nous avons d'ailleurs faite en d'autres temps et circonstances. En ce qui concerne le financement, le ministre de l'Intérieur reconnaît que la norme KUL « n'est pas à l'abri de critiques ». Il ajoute aussi très clairement qu'aucune marge budgétaire complémentaire ne sera dégagée pour de nouvelles dépenses dans le cadre de la réforme des polices.

Le niveau fédéral de la police intégrée a été mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et les zones de police locale ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Deux ans plus tard, il ne serait pas sérieux de parler d'un échec. Le changement du paysage policier a, somme toute, été réalisé rapidement. Une série de conditions annexes mais pourtant essentielles n'ont pas toujours ni partout été correctement évaluées, sans parler de l'accompagnement et de l'accueil des policiers. Selon les chefs de zone de l'arrondissement d'Anvers dans une lettre ouverte, la nouvelle organisation policière a encore trop de points faibles : morcellement des zones, bureaucratie, conseils de police sans autorité démocratique, Commission permanente de la police locale inexistante, délimitation pas toujours claire des compétences, statut rigide. Mais de pointer que, malgré tout, le système fonctionne. Et de souligner aussi que l'on travaille d'une manière acceptable en beaucoup d'endroits, ce que nous ne pouvons que confirmer en fonction de nos constatations, enquêtes ou analyses. Des problèmes subsistent cependant encore.

### SECTION 3 : PERSPECTIVES – VUE D'ENSEMBLE SUR LA BASE DES RAPPORTS ANNUELS DU SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ, STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX

#### 63. CADRE GÉNÉRAL

Le Comité permanent P a procédé à une analyse des rapports annuels des corps de la police locale, laquelle constitue l'un des actes d'enquêtes du dossier *Beeldvorming* [69] dont le but est d'informer le Parlement, de manière structurée et systématique, de la mesure dans laquelle le service de police intégré exécute ses missions légales et de la manière dont les principes régissant son fonctionnement sont concrétisés et respectés. L'objectif de cette (première) analyse qui, compte tenu des informations reçues, ne porte que sur les rapports annuels des corps de la police locale, est de permettre au Comité permanent P de se prononcer globalement sur : (1) l'aspect conceptuel et (2) les éléments de contenu des rapports annuels respectifs. Les objectifs, la méthodologie appliquée et le calendrier ont été définis par le Comité permanent P. Il sera procédé à l'analyse des rapports annuels d'unités de la police fédérale lors d'une prochaine phase de l'enquête.

En vue de l'exécution de cette mission : (1) certains ouvrages [70] portant sur l'établissement de rapports annuels ont été consultés et (2) une check-list a été mise au point. Cette check-list permet une analyse uniforme et contient des questions pertinentes pour l'appréciation à la fois du concept et du contenu des rapports annuels.

Pour être à même de juger ces deux éléments distincts – à défaut de directives pour les rapports annuels des services de police –, on a recherché dans la littérature un cadre de référence comportant des critères d'appréciation des rapports annuels. Une analyse de ceux-ci a été exécutée sur la base d'un certain nombre de critères descriptifs, sans émettre un jugement de valeur sur le concept et le contenu des rapports respectifs.

Pour l'évaluation des rapports annuels, les éléments conceptuels et de contenu suivants ont été examinés en détail : (1) la structure utilisée ou le cadre ; (2) le nombre de rapports annuels établis ; (3) le groupe cible ; (4) l'avant-propos ; (5) la présentation ; (6) les organes légaux ; (7) une vue d'ensemble des parties du contenu ; (8) le plan zonal de sécurité ; (9) d'autres informations pertinentes ; (10) les partenaires externes ; (11) le Comité permanent P.

Lorsque nous évoquons les résultats de l'analyse, nous ne mentionnons qu'une référence théorique – restreinte – à ces questions pertinentes. Pour un exposé complet reprenant les directives en matière de rédaction de rapports annuels, nous renvoyons notamment aux sources citées.

## 64. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

### 64.1. GÉNÉRALITÉS

Au total, 11 rapports annuels francophones et 22 néerlandophones, provenant des corps de la police locale, ont été examinés dans le cadre de la présente analyse. Les rapports annuels pris en considération pour l'analyse sont donc au nombre de 33, ce qui représente 16,8 % du nombre de zones de police [71].

Outre les rapports annuels, 19 autres rapports ont également été transmis au Comité permanent P, parmi lesquels deux rapports décrivant le fonctionnement et les résultats d'un service de contrôle interne. L'analyse de ces rapports ne relève toutefois pas de la première phase de cette enquête.

Un rapport annuel est un rapport concernant les activités, événements, etc. d'une année écoulée, un rapport ayant principalement trait à des sociétés anonymes et contenant un récapitulatif annuel de la situation économique et financière et des perspectives pour l'année à venir d'une entreprise.

À l'origine, un rapport annuel est de nature économique et représente, pour les entreprises, une sorte de justificatif financier légalement imposé ou non, par la voie duquel la direction d'une entreprise rapporte à ses actionnaires, les activités de l'exercice écoulé. Dans ces rapports annuels, les actionnaires sont informés de la manière dont l'organisation est gérée, des activités réalisées par l'entreprise et des conséquences financières de celles-ci pour l'avenir.

Les entreprises ne sont pas les seules à publier des rapports annuels. Diverses autres organisations, notamment les services de police, essaient également de donner aux intéressés une image objective de leur (forme d')organisation, de leurs activités et plans (zonaux et de projet) et des perspectives d'avenir postulées.

« Le commissaire général de la police fédérale, les chefs de corps de la police locale, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale et la direction des services de police, visés à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991, qui établissent un rapport annuel ou tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement, sont tenus d'en faire parvenir un exemplaire au président du Comité permanent P dans les deux semaines » [72]. Ce nouvel article 14ter de la loi organisant le Comité permanent P a été inséré lors des modifications introduites par la loi du 3 mai 2003 et ne contient aucune obligation légale pour les services de police d'établir un rapport annuel. Il oblige uniquement les responsables désignés à transmettre un exemplaire au Comité permanent P lorsque, le cas échéant, un rapport annuel a été établi.

Tous les chefs de corps et autres responsables de la police se sont vus notifier par écrit les adaptations de la loi du 18 juillet 1991, introduites par la loi du 3 mai 2003, et ont ensuite été informés à plusieurs reprises du contenu des articles 9, 10, 14, 14bis, 14ter et 26 de la loi adaptée. À la suite de cette information, la plupart des rapports existants auraient été transmis mais, à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004, le Comité permanent P n'avait encore reçu aucun rapport du commissaire général ou d'un directeur général de la police fédérale, ni de l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale [73].

Aucune autre source contenant une obligation légale pour les services de police d'établir un rapport annuel n'a été trouvée. La Direction des relations avec la police locale (CGL) a pris des initiatives préliminaires à ce propos, tant au niveau de la philosophie qu'au niveau de la méthodologie mais aucun projet de réglementation n'a encore été développé. La contribution apportée par ce service à l'élaboration d'un rapport annuel pour les services de police (locale) nous paraît importante et fera l'objet d'un éclaircissement dans cette analyse.

L'intérêt des rapports annuels n'augmente pas seulement dans le secteur économique. Bon nombre d'organisations sans but lucratif reconnaissent l'importance d'un compte rendu périodique sur leur organisation et, partant, ont pris l'initiative de produire ce genre de publications. Faisant partie de la panoplie de moyens de communication d'une organisation, ces rapports annuels constituent non seulement un instrument important de justification mais peuvent également renforcer l'image de l'entreprise. La reprise d'informations non obligatoires et la publication de rapports intermédiaires illustrent à quel point les rapports annuels revêtent sans cesse plus d'importance. L'attitude de plus en plus critique des diverses parties intéressées force les organisations à établir des rapports annuels plus performants.

Le rapport annuel peut être considéré comme l'un des moyens les plus importants dont une organisation dispose pour communiquer avec ses intéressés. C'est la raison pour laquelle le rapport annuel doit permettre de transmettre le message prévu à ses groupes cibles. Les attentes et besoins en informations spécifiques des différents groupes cibles influencent le concept et le contenu du rapport annuel.

En analysant un certain nombre d'éléments du rapport annuel, on va vérifier s'il est possible d'atteindre ces objectifs de la manière dont les rapports annuels des services de police sont actuellement rédigés.

Un rapport annuel ne peut pas être une initiative unique mais doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de communication externe global [74], comme étant l'un des éléments servant à communiquer les informations requises aux intéressés. Le concept utilisé du rapport annuel mérite la continuité pour que l'aspect identifiable de la forme et du contenu soit garanti et contribue à l'image de l'organisation concernée.

Un grand nombre de rapports annuels analysés faisaient mention d'une édition antérieure. Il n'a pas été possible de procéder dans cette enquête à une comparaison, au niveau du contenu et du concept, entre ces rapports annuels antérieurs et les rapports annuels analysés. Ce genre de comparaison pourra toutefois être envisagée dans le futur en guise d'information sur les tendances.

### 64.2. ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS

#### 64.2.1. Généralités

L'avant-propos d'un rapport annuel est une partie importante qui doit indiquer ce que le lecteur peut attendre du document en question. Il doit également s'adresser au(x) groupe(s) cible(s). On remarque que tous les rapports annuels ne contiennent pas forcément un avant-propos. Dans les rapports renfermant un *avant-propos* (63 %), ce dernier est généralement rédigé par le chef de corps. Dans les autres cas, l'avant-propos est rédigé par le bourgmestre ou par le président du collège de police.

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, le rapport annuel doit tenir compte des besoins en informations des différents groupes cibles. Cette remarque vaut aussi pour les rapports annuels de la police et l'on ne peut perdre de vue que le rapport annuel doit non seulement informer les autorités mais qu'il doit également répondre aux besoins en informations des autres parties intéressées [75].

Dans les rapports annuels examinés, le groupe cible est rarement spécifié. Toutefois, lorsqu'il l'est, nous constatons que le groupe cible est décrit de manière vague et que le rapport est davantage conçu comme instrument de justification vis-à-vis des autorités et/ou comme document informatif à l'attention des citoyens, habitants de la zone de police.

Les rapports annuels omettent de stipuler clairement quelles sont les autorités visées et quel contenu leur est spécifiquement destiné. Ils

renferment peu de références à d'autres sources d'informations (brochures, sites Internet, communiqués de presse, rapports intermédiaires) auprès desquelles les intéressés pourraient obtenir des informations supplémentaires.

Dans un cas uniquement, l'avant-propos fait référence à l'obligation de justification de la police comme le prévoit la circulaire CP 1 [76].

La mise en page du rapport annuel est non seulement un élément formel important mais elle doit aussi contribuer à faire passer le message aux divers groupes cibles. Le texte du rapport annuel est, certes, important mais les photos, graphiques, tableaux et illustrations doivent également soutenir, de manière créative et fonctionnelle, le message que l'organisation entend véhiculer. La mise en page du rapport annuel révèle le style de l'organisation et le choix du concept. Le choix de ce concept dépend de l'utilisation du rapport annuel et des groupes cibles respectifs. Nous avons signalé plus haut que ces groupes cibles n'étaient quasiment pas déterminés et que la lecture des rapports annuels ne permettait pas non plus de discerner clairement ceux-ci.

Le concept du rapport annuel est fortement influencé par la mise en page. Pour le choix des chapitres, le rapport annuel peut être subdivisé par service, fonctionnalité ou thème ou encore présenter une autre répartition. L'important est que le concept adhère au message que le rapport annuel veut transmettre à ses lecteurs et que les objectifs de communication soient atteints. La mise en page doit contribuer à répondre aux besoins en informations des lecteurs et doit informer efficacement, de manière claire et synoptique, les intéressés, par une composition adéquate de la couverture, du contenu et des annexes. Une table des matières, une liste de mots-clés, un colophon, des textes clairs et des titres univoques peuvent répondre à la demande de simplicité et de lisibilité.

En matière de mise en page, la plupart des rapports annuels sont rédigés de manière relativement sobre. Alors qu'on trouve systématiquement des *tableaux* (94 %) et des *graphiques* (76 %) pour expliquer des parties de textes, les *dessins* (48 %) et *photos* (36 %) sont moins utilisés bien qu'ils soient la solution idéale pour visualiser les messages contenus dans le texte.

À l'analyse des mises en page, nous constatons une différence significative entre la Région flamande et la Région wallonne, les zones néerlandophones utilisant davantage ces techniques. Deux zones de police seulement proposent leur rapport annuel via Internet et une zone de police ne distribue même plus de version papier. Elle n'utilise, en plus d'Internet, que des cd-rom contenant le rapport annuel en format PDF.

Le nombre moyen de pages – y compris les annexes – est de 55, bien que l'on ait observé des extrêmes contenant 4 et 153 pages.

Peu de rapports sont établis suivant le modèle de management EFQM/INK bien qu'un grand nombre de zones néerlandophones aient suivi une formation à cette technique [77].

La plupart des rapports annuels ont une structure classique. Seules quelques zones de police ont développé une forme de présentation originale, à savoir : (1) présentation du rapport annuel sous la forme d'un bulletin d'informations communales ; (2) insertion de coupures de journaux pour illustrer des événements importants ; (3) suppression de la version papier mais diffusion via site Internet et cd-rom.

Les organes de gestion et d'administration de la zone de police – le *conseil de police* (58 %), le *collège de police* (45 %) et le *conseil zonal de sécurité* (39 %) – sont généralement abordés dans le rapport annuel avec mention de leur composition et un aperçu de leurs activités et réalisations. Nous constatons que les zones de police néerlandophones s'intéressent davantage à ces organes dans leur rapport annuel que ne le font les zones francophones.

Il n'est que limitativement question du *comptable spécial* et du *secrétaire du conseil et du collège de police* (18 % chacun) dans les rapports annuels examinés.

#### 64.2.2. Principales parties développées

Un rapport annuel a pour but d'informer le lecteur sur le fonctionnement de l'organisation en abordant un certain nombre de thèmes. Il doit en outre contenir un ou plusieurs messages-clés véhiculés à travers le rapport comme un fil rouge et faisant autorité pour les différents thèmes traités. Il est recommandé de faire référence à ces messages-clés dans chacun des domaines traités du rapport annuel. Ainsi la vision de l'organisation, les résultats obtenus, un thème (annuel) unique, un point d'attention particulier, les priorités auxquelles on souhaite, en tant qu'organisation, s'attaquer l'année prochaine, les résultats que l'on espère atteindre, le partenariat que l'on souhaite développer, etc.

À défaut d'une directive sur les rapports annuels, les thèmes abordés dans les rapports annuels transmis sont divers. Nous envisageons ici brièvement les parties développées les plus importantes que l'on retrouve dans les rapports annuels respectifs.

Il est frappant de constater que le *mission statement* n'est que rarement mentionné dans le rapport annuel (36 %). Sans toutefois devoir être développé en long et en large comme dans le plan zonal de sécurité, on rate quand même ici l'occasion d'attirer l'attention sur celui-ci, d'y familiariser le personnel et les partenaires. Aucun rapport annuel francophone n'a fait mention de la mission, de la vision ou des valeurs. Presque chaque rapport annuel contient un relevé des effectifs actuels (88 %) et reprend la problématique en matière de capacité hypothéquée (Hycap) (70 %). Il est également fait explicitement mention de l'absentéisme pour cause de maladie et des formations qui sont dispensées et/ou planifiées, 67 % pour ces deux cas.

Dans chaque rapport annuel, des données (objectives) relatives à la sécurité sont reproduites. Ces chiffres sur la criminalité ont trait aussi bien à des infractions de roulage qu'à des faits pénaux. Pour ces chiffres (sur la criminalité) enregistrés, il manque généralement des informations contextuelles. Dans un certain nombre de cas, des chiffres sont pris en considération qui, vu leur ampleur, ne peuvent pas être insérés dans le corps du rapport annuel mais doivent faire l'objet d'une annexe.

Les *données relatives à la sécurité* (94 %), la *charge de travail liée aux tâches d'intervention* (91 %) et un aperçu du *nombre de procès-verbaux rédigés* (également 91 %) figurent dans la plupart des rapports. Les *données en matière d'élucidation d'affaires* sont par contre très rarement reproduites (18 %). Les *fonctionnalités de base*, en tant que processus primaires d'un corps de police locale, ne font pas défaut dans les rapports annuels (79 %). Toutefois, la manière dont sont rapportées ces fonctions est très variée.

Le nombre de *privations de liberté* est généralement stipulé (70 %) mais des informations détaillées sur cette partie sont souvent absentes.

L'*affectation des ressources (capacité)* (70 %) est souvent illustrée au moyen de graphiques et tableaux circonstanciés, insérés dans le corps du rapport annuel ou joints en annexes. Dans un nombre restreint de cas, des informations détaillées qui sont fournies méritent plutôt une place en tant qu'annexe ou, d'une manière plus concise et contextuelle, dans le corps du rapport.

En ce qui concerne la *gestion des plaintes* (52 %), on énumère généralement le nombre et le type de plaintes, le service interne ou externe qui s'est chargé du traitement et la suite qui a été réservée à la plainte. Dans quelques rapports, on signale aussi les améliorations apportées au niveau de l'organisation du corps qui ont été générées à la suite de la gestion de ces plaintes. Il est étonnant de voir qu'une seule zone francophone a fait mention de ce sujet dans le rapport annuel.

Les *moyens* (70 %) et, en particulier, les moyens financiers (64 %) sont également abordés. Dans un seul cas, les moyens financiers occupent même l'avant-plan du rapport annuel, ce qui pourrait donner l'impression que les autres parties sont d'une importance accessoire. L'importance croissante des implications financières du travail de la police et de la justification de ces moyens disponibles est illustrée par un compte rendu sur le sujet.

Les *relations avec les syndicats* (24 %) et avec les *services de prévention et assistants de prévention et de sécurité* (15 %) sont abordées de manière limitée et ne sont reprises que dans quelques rapports annuels néerlandophones. La *collaboration avec des partenaires externes* est abordée dans nombre de rapports annuels (58 %).

Le simple fait de mentionner les possibilités de contact de la zone de police, avec indication des noms des responsables des différents services, stimule la prise de contact. La formulation d'une invitation à transmettre un *feed-back* fait partie du processus de communication entre la zone de police et les intéressés. Les réactions, suggestions et recommandations complémentaires des lecteurs permettent aux intéressés de communiquer leurs attentes aux services de police.

La possibilité de donner un *feed-back* sur le rapport annuel est rarement proposée de manière explicite (12 %) et est encore une occasion ratée d'utiliser ce rapport comme encouragement au dialogue et à la discussion.

Nous ne remarquons que des mentions sporadiques à propos du Comité permanent P dans les rapports annuels. Les références qui y sont faites ont trait à la gestion des plaintes et à la notification des enquêtes menées par le Service d'enquêtes ainsi qu'à la collaboration de la zone de police à des enquêtes thématiques du Comité permanent P.

#### 64.3. PLANS ZONAUX DE SÉCURITÉ

Le rapport annuel n'est actuellement pas conçu comme un instrument de compte rendu obligatoire du fonctionnement de la zone de police en général ni comme une justification de l'évolution et du suivi des plans zonaux de sécurité en particulier.

Un vaste nombre de rapports annuels (70 %) font mention des *activités développées* en rapport avec le fonctionnement général (régulier et particulier) et le développement de l'organisation. Les *objectifs* qui ont été fixés dans le plan zonal de sécurité (67 %) et les *résultats* obtenus (67 %) entrent également en ligne de compte. Nous ne retrouvons les *perspectives d'avenir* que dans peu de rapports (21 %).

En parcourant quelques rapports annuels de la police néerlandaise, on constate que ces rapports contiennent les rubriques suivantes : (1) un *avant-propos* rédigé par le chef de corps ; (2) la *vision* du corps ; (3) *l'organisation du travail* ; (4) les *missions* (points prioritaires) avec indication des *objectifs, des résultats et des perspectives d'avenir*.

Ces rapports annuels contiennent un *message-clé* clair, à savoir « la police de proximité » et s'inscrivent clairement dans le cycle organisationnel et fonctionnel du corps. Dans ces rapports néerlandais, il est non seulement fait référence aux *organes et partenaires légaux* mais ceux-ci prennent aussi la parole et fournissent des informations sur la collaboration avec le corps en question. Les rapports annuels sont également publiés sur un site Internet en version abrégée et en version détaillée et sont disponibles sur cd-rom.

#### 64.4. CONCLUSIONS

Comme précisé *supra*, l'objectif de l'enquête était d'analyser les rapports annuels des corps de police locale afin de permettre au Comité permanent P de se prononcer de manière générale sur : (1) l'aspect conceptuel et (2) les éléments de contenu des rapports annuels respectifs.

Bien qu'il n'existe pour le moment aucune obligation légale pour les services de police d'établir un rapport annuel, certains corps ont conçu un rapport annuel ou rapport d'activités. Divers arguments justifient d'ailleurs l'établissement d'un rapport annuel.

L'importance de l'établissement d'un rapport annuel par les corps de police locale doit donc être soulignée. À la lumière des attentes et exigences légitimes en matière de transparence et de justification des interventions de la police et de son fonctionnement, le Comité permanent P est convaincu que l'établissement d'un rapport annuel contribue indéniablement à atteindre ces objectifs.

Les recommandations formulées portent sur : (1) le partenariat pour le développement d'un rapport annuel ; (2) le concept ; (3) le contenu ; (4) le cadre légal ; (5) le calendrier.

En collaboration avec la *Direction des relations avec la police locale*, un modèle de compte rendu annuel doit être développé, pour lequel un cadre réglementaire doit être défini, outre un certain nombre d'éléments de contenu (obligatoires) et un concept uniforme. L'implication du Comité permanent P dans le développement des rapports annuels des services de police locale mais aussi fédérale doit être soulignée, vu les missions fondamentales qu'il doit exécuter. Il faut également stipuler qui doit et/ou peut être considéré comme intéressé par un rapport annuel afin de déterminer de manière univoque les destinataires obligatoires, le mode de publication et les éléments de contenu requis.

Une analyse des attentes des divers groupes cibles, dont fait partie le Comité permanent P, doit être réalisée au préalable. Pour répondre aux besoins du Comité permanent P en général et du projet *Beeldvorming* (vue d'ensemble) en particulier, une identification des *domaines et indicateurs* requis s'impose.

Il faut chercher à *développer un modèle uniforme de rapport annuel* dans lequel tous les intéressés peuvent disposer de l'information souhaitée. L'application et l'utilisation du *modèle de management EFQM/INK* en tant qu'instrument de rapport semble, à cette fin, une des possibilités. Pour tendre vers une grande efficacité, l'idéal est de rechercher une symbiose entre le rapport annuel et le rapport mensuel que le chef de corps doit remettre au bourgmestre ou au collègue de police à propos du fonctionnement de son corps et des plaintes reçues.

Pour traiter efficacement les données quantitatives dans le cadre du projet *Beeldvorming*, la transmission d'une *version informatisée* du rapport annuel au Comité permanent P paraît souhaitable.

Un éclaircissement ultérieur de l'article 14<sup>ter</sup> de la loi organique dans lequel est prévu le délai de transmission du rapport annuel au Comité permanent P doit contribuer à un *timing* correct pour une exploitation optimale des rapports annuels. On peut y arriver en fixant une date uniforme de publication et de remise des rapports annuels aux diverses autorités intéressées.

## CHAPITRE III: QUELQUES CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES SUR LES ENQUÊTES MENÉES OU LES DOSSIERS TRAITÉS

### 65. GÉNÉRALITÉS

Dans le cadre des enquêtes de contrôle *s.s.* qu'il est amené à effectuer et du traitement des plaintes et dénonciations qui sont portées à sa connaissance, le Comité permanent P fait ressortir des situations, des comportements répétitifs ou représentatifs d'un problème d'intervention ou de fonctionnement des services ou fonctionnaires de police sur lesquels il souhaite tout particulièrement attirer l'attention.

Jusqu'à présent, il a chaque année évoqué un certain nombre d'analyses de ce type dans les rapports annuels qu'il a adressés au Parlement avant de les rendre publics en tout ou en partie. Cette année encore, il en sera ainsi pour un certain nombre de constatations effectuées.

Par ailleurs, dès à présent, le Comité permanent P communiquera aussi de telles analyses ou considérations trimestriellement à sa Commission parlementaire d'accompagnement, aux autorités responsables et aux services de police. Cette rubrique du rapport annuel est dès lors appelée à disparaître nonobstant l'intérêt certain de telles analyses, parfois cependant trop anecdotiques par rapport aux autres thèmes et problèmes abordés dans un rapport relatif au monitoring global du fonctionnement des services de police.

### 66. ACCUEIL [78]

Bien que bon nombre de corps aient déjà investi dans un accueil adéquat et aimable, on constate malheureusement encore que certains fonctionnaires de police n'arrivent pas à intervenir poliment et correctement ou à témoigner de suffisamment de compréhension à l'égard de la personne se trouvant face à eux, généralement dans une situation de stress.

Par ailleurs, ils continuent encore à affirmer aux personnes que leur plainte ne changera pas grand-chose, que c'est du temps perdu, etc. Rien ne s'oppose, bien entendu, à ce que l'on explique au plaignant la suite du déroulement de la procédure mais l'intervention dissuasive

pour ne pas devoir enregistrer la plainte n'est pas de nature à promouvoir la confiance du citoyen dans les institutions. Cela témoigne en outre d'un certain désintérêt.

En ce qui concerne l'organisation générale de l'accueil, on a constaté que l'on travaille parfois encore avec une affectation fixe et qu'il n'y a pas suffisamment de flexibilité pour faire face aux moments d'affluence. La conséquence est donc généralement un fonctionnaire de police fortement stressé qui note les plaintes d'une manière peu efficace, des personnes qui attendent et s'énervent (surtout lorsque des fonctionnaires de police semblent ne rien faire aux abords de l'accueil), etc.

#### **67. GESTION DE L'INFORMATION [79]**

La fonction de police guidée par l'information est présentée dans le plan national de sécurité 2003 comme l'un des concepts pour le fonctionnement des services de police.

Le Comité Permanent P a constaté dans plusieurs dossiers que l'information obtenue est utilisée un peu trop à la légère. Dans un cas précis, il s'agissait d'une personne qui aurait été porteuse du virus du sida et aurait eu l'intention de contaminer les fonctionnaires de police lors d'une intervention policière éventuelle. Il est ressorti de l'enquête menée par le Comité Permanent P et par l'Organe de contrôle que l'information enregistrée reposait uniquement sur des rumeurs verbales, qu'il n'y avait aucune justification judiciaire ou administrative, que l'information reçue n'avait pas été évaluée de manière approfondie et qu'il n'y avait pas d'intérêt concret.

Cet aspect ne peut pas être perdu de vue, maintenant que les structures devant permettre un échange optimal des informations sont progressivement mises en place. Sur la base de ce dossier et d'autres, le Comité Permanent P a l'impression que les fonctionnaires de police ne se rendent pas toujours compte que la collecte d'informations constitue en partie une intrusion dans la vie privée des personnes, particulièrement s'il s'agit d'informations sensibles, et que, notamment pour justifier cette intrusion, ces informations doivent être traitées de manière professionnelle et être évaluées correctement sur le plan, entre autres, de leur véracité et de leur pertinence.

#### **68. INTERVENTIONS**

Malgré les possibilités de communication actuelles, plusieurs enquêtes ont montré que l'on envoie encore assez souvent des équipes sur place sans mission précise. Il n'est pas toujours indiqué non plus à l'appelant, même lorsque c'est possible, combien de temps il devra éventuellement attendre une intervention.

Nombre d'interventions ont lieu sans compte rendu ou établissement d'un rapport.

#### **69. MAINTIEN DE L'ORDRE [80]**

On a constaté en 2003, lors de certains services d'ordre, que des personnes ayant fait l'objet d'arrestations administratives avaient été privées de boisson et de nourriture.

Il apparaît également que l'on ne fait pas toujours de distinctions suffisantes lors d'arrestations « massives » et que des personnes qui n'ont rien à voir avec l'affaire sont également arrêtées. Il est bien connu qu'il n'est pas toujours facile de faire cette distinction mais le fait que des « innocents » puissent également être arrêtés doit justement être une raison pour « faire le tri » le plus rapidement possible après l'arrestation.

#### **70. RAPATRIEMENTS [81]**

Une enquête a été effectuée par le Service d'enquêtes à l'occasion d'une déclaration par un responsable d'école concernant un demandeur d'asile débouté que l'on est venu chercher en vue de son rapatriement. Il a été constaté qu'il n'existait aucune directive contraignante en la matière. Le problème a été porté à la connaissance du ministre de l'Intérieur par lettre du 25 novembre 2002 et il lui a été demandé d'informer le Comité Permanent P des initiatives existantes ou prises.

Un rappel de cette lettre a été envoyé le 8 mai et le 4 juin 2003, après que la presse ait mentionné le 3 juin 2003 que le ministre de l'Intérieur allait adopter une circulaire en la matière. Cette circulaire a effectivement été publiée au Moniteur belge le 13 juin 2003.

En réponse aux lettres précitées, une photocopie de la publication susmentionnée dans le Moniteur belge a été envoyée au Comité Permanent P par lettre du 25 juin 2003.

#### **71. UTILISATION DE LA FORCE – OVERACTING [82]**

Dans un certain nombre de dossiers, le Comité Permanent P constate qu'un contrôle d'identité est utilisé de manière inappropriée, comme une sorte de « sanction ». Ainsi un habitant dont l'identité est suffisamment connue et qui est interpellé concernant le dépannage de son véhicule est néanmoins soumis à un contrôle d'identité parce qu'il engage une discussion sur le dépannage. Dans une autre affaire, une personne qui – pour des raisons linguistiques – aide quelqu'un qui demande des explications à l'accueil est elle-même l'objet d'un contrôle d'identité et est enfermée administrativement à défaut de pouvoir présenter ses documents d'identité. On peut bien entendu argumenter qu'aucune illégalité ne s'est produite. Toutefois, l'intervention policière n'est plus seulement régie par les principes de légalité mais aussi par la légitimité, la proportionnalité et l'effectivité. Ce n'est apparemment pas encore clair pour tout le monde.

Le Comité P constate également dans un certain nombre de dossiers que des fonctionnaires de police ne font pas toujours preuve de la maîtrise nécessaire d'eux-mêmes lors d'infractions de roulage : ils frappent sur le capot du véhicule en infraction, utilisent un langage inapproprié, etc. Ces situations peuvent toutefois s'expliquer par l'émotion du moment, surtout si l'infraction est si flagrante que tout conducteur normal ne la commettrait en principe jamais. Cela étant, on attend malgré tout d'un fonctionnaire de police qu'il puisse être « au-dessus » de cela.

Une constatation récurrente consiste également dans la verbalisation pour une infraction de roulage et, selon la réaction du contrevenant, dans le contrôle complémentaire relatif à la trousse de secours, à l'extincteur, au triangle de danger, etc. Sur le plan de la légalité, il n'y a bien entendu aucun problème mais l'intervention policière n'est plus évaluée sur cette seule base. Il faut aussi tenir compte des critères de légitimité et de proportionnalité. En outre, une telle intervention est souvent contre-productive car le temps qui est consacré à de telles affaires pourrait être utilisé plus utilement autrement.

L'aspect humain est également encore trop souvent oublié lors de certaines interventions. Ainsi une personne chez qui devait avoir lieu une visite domiciliaire avec consentement a été amenée à son domicile dans un véhicule avec gyrophares et menée à l'intérieur avec un grand déploiement policier, tout cela à un moment où l'on pouvait s'attendre à ce que beaucoup de voisins l'aperçoivent et sachant que ses enfants étaient probablement en train de jouer dans la rue. Ici aussi il n'est absolument pas question d'une intervention illégale d'un point de vue formel mais la légitimité et la proportionnalité ont été très mal estimées.

#### **72. INTERVENTION D'UNITÉS SPÉCIALES [83]**

L'intervention d'unités spéciales, notamment lors d'une arrestation sur la voie publique ou dans une habitation, ou lors d'une visite domiciliaire « musclée » suscite un certain nombre de questions. En premier lieu, une telle intervention repose sur une demande d'une unité qui pense ne pas disposer elle-même des moyens et techniques suffisants pour accomplir cette intervention compte tenu de la dangerosité

des personnes concernées. Dès que cette appréciation est faite, les unités spéciales interviennent d'une manière qui correspond parfaitement au niveau de danger mais qui peut néanmoins représenter un événement particulièrement important pour les suspects concernés et leur famille, surtout lorsque l'on pénètre chez les suspects à 5 heures du matin et que des petits enfants sont présents. Il n'y a rien à remarquer quant à l'intervention des unités spéciales en tant que telle. En effet, si on estime qu'il faut les engager, cela doit se faire de manière appropriée. On constate toutefois que cette appréciation ne se fait pas toujours de manière objective ou encore que l'unité demanderesse n'a pas fait suffisamment d'efforts pour savoir quelles personnes pourraient être rencontrées en plus des suspects. Il semble que l'impact d'une telle intervention sur des tiers (épouse, enfants, etc.) ne soit pas toujours pris en compte dans l'évaluation.

### **73. ENFERMEMENTS [84]**

Une série de plaintes concernent les personnes enfermées.

Comme mentionné dans le rapport annuel précédent, il y a des plaintes concernant la disparition prétendue ou non d'objets remis ou retirés. Les possibilités de supprimer de telles plaintes ou d'en réduire le nombre ont été décrites à suffisance dans le rapport annuel précédent. Un autre point est l'intervention contre des personnes qui ont présenté un comportement violent ou destructeur pendant leur séjour dans la cellule de passage. Bien intentionnés, les fonctionnaires de police ont essayé de « calmer » l'intéressé mais, dans ce type de situations, de tels moyens ne calment généralement pas et une violence en entraîne une autre. Si une personne enfermée présente un comportement violent et que le fonctionnaire de police estime que l'intéressé doit être calmé, il est préférable d'appeler un médecin.

### **74. RÉDACTION DE PROCÈS-VERBAUX**

Le Comité Permanent P reçoit régulièrement des plaintes concernant les procès-verbaux rédigés. Dans un certain nombre de cas, cela concerne la personne entendue même, qui prétend que son audition ne correspond pas suffisamment à ce qu'elle a réellement dit ou voulu dire, qu'on ne l'a pas suffisamment informée de ses droits, que des modifications n'ont pas été apportées.

Il semble au Comité Permanent P que les obligations légales en la matière sont respectées mais qu'il n'est pas suffisamment tenu compte de la personne entendue pour laquelle toutes les choses ne sont pas nécessairement aussi claires ou compréhensibles. Il ne suffit pas de satisfaire « formellement » aux prescriptions, il faut également veiller à ce que les personnes comprennent leurs droits.

Par ailleurs, il y a également lieu de constater que, notamment en ce qui concerne la rébellion ou des affaires dans lesquelles il est fait usage de violence par ou contre des fonctionnaires de police, les procès-verbaux permettent rarement de reconstituer les faits. Il n'y a souvent pas de description du fond de la violence commise, le procès-verbal ne permet pas de déterminer quelle est l'intervention de chacun, les témoins entendus ne sont pas toujours interrogés sur la violence utilisée, etc. Cette indispensable recherche de précisions additionnelles nécessite bien entendu plus de temps mais c'est peu de chose comparé aux éléments à charge et à décharge que l'on peut en retirer pour les deux parties.

Qu'il y ait recours à la violence ou non, il est régulièrement constaté que, lors d'interventions impliquant plusieurs fonctionnaires et équipes de police, il est rarement fait mention nominativement – ou au moins d'une manière permettant une identification ultérieure – des équipes qui prêtent assistance. Elles sont cependant au moins témoins et peut-être même témoins à décharge.

Nous recevons également régulièrement des plaintes des autorités judiciaires, qui affirment que les auditions sont incomplètes, qu'il y a des imprécisions, qu'il n'est pas indiqué si une déclaration a ou non été faite spontanément, que les procès-verbaux sont établis et envoyés tardivement, que les détails de la prise de contact avec le magistrat de service sont reproduits de manière incomplète ou inexacte, que la législation linguistique n'a pas été respectée.

En ce qui concerne les accidents de la circulation, on constate de manière récurrente : le fait de ne pas mentionner tous les témoins possibles ou de ne pas les auditionner, le problème des schémas établis « suivant les déclarations des parties » alors que seule une des parties a été interrogée, des dessins réalisés à l'échelle et d'autres pas, le tout sur une même feuille, les dommages aux véhicules impossibles à concilier avec le schéma, la localisation des témoins par rapport à l'accident qui manque, etc.

La verbalisation des infractions de roulage dans lesquelles le verbalisant est lui-même partie « prenante » est encore un phénomène toujours récurrent. Dans un certain nombre de cas, le policier est reconnaissable en tant que tel mais dans d'autres, le policier, en civil, se contente de se présenter verbalement sans toutefois se légitimer comme il se doit et indique ensuite à la personne concernée qu'il y a infraction sans mentionner qu'un procès-verbal sera dressé.

### **75. ATTITUDE**

Le langage utilisé reste apparemment un problème. Plusieurs dossiers ont trait à un langage inapproprié qui peut s'expliquer par les émotions du moment mais qui est probablement généralement l'expression d'un comportement arrogant induit par une position de force. Des déclarations comme « *si vous aviez une arme, vous tireriez, sans doute* » et « *n'essaie pas de me baiser* » dépassent toutefois les limites du raisonnable. De plus, de telles choses se produisent souvent pendant une audition, ce qui est clairement contraire à tous les principes de la technique d'audition. Même si les esprits peuvent parfois s'échauffer, le policier doit travailler de manière efficace et ce type de comportement verbal n'y contribue certainement pas. L'existence d'une interdiction de fumer dans un bureau de police est également particulièrement irritante si le policier fume pendant l'audition.

### **76. INTÉGRITÉ [85]**

Plusieurs dossiers d'enquête montrent que la banque de données nationale générale (BNG) est consultée à des fins privées par des fonctionnaires de police. Ainsi, des données relatives au partenaire sont utilisées dans un procès en divorce dans lequel le fonctionnaire de police ou un de ses amis est impliqué.

### **77. INTERVENTION DANS SON PROPRE QUARTIER [86]**

Il a été constaté, dans un certain nombre de dossiers, que des fonctionnaires de police qui habitent dans un endroit qui n'est pas de leur ressort essayent de « mettre de l'ordre » dans leur propre quartier. Il est évident que si un fonctionnaire de police est concerné par un conflit ou s'il subit des nuisances, il ne peut intervenir lui-même ni éventuellement au nom de son entourage mais doit laisser faire la police locale.

### **78. INCOMPATIBILITÉS PROFESSIONNELLES [87]**

Il appert de différents dossiers que les dispositions légales et réglementaires relatives aux incompatibilités professionnelles ne sont pas toujours respectées. Plus encore, les chefs n'estiment pas toujours nécessaire de procéder à un examen plus détaillé d'un fait connu publiquement ou à tout le moins d'aborder la question avec le fonctionnaire de police concerné.

### **79. IDENTIFICATION DES PROPRIÉTAIRES DES VÉHICULES QUI NE S'ACQUITENT PAS DE LA REDEVANCE DE STATIONNEMENT**

À l'occasion d'un certain nombre de plaintes ou de questions au sujet de la légalité de la pratique de certaines administrations communales

de demander à la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) de communiquer l'identité des personnes ne s'étant pas acquittées de la redevance de stationnement – sur la base des plaques minéralogiques via le système POLIS – aux sociétés de gestion des parkings communaux ou aux sociétés privées auxquelles a été confiée la gestion des emplacements de parking payants sur la voie publique, le Comité permanent P en est arrivé aux constatations développées ci-après.

L'état actuel de la législation permet à la DIV de communiquer les données d'identification des propriétaires des véhicules n'ayant pas payé la redevance de stationnement due [88].

L'article 6, § 2, 2° de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 [89] est d'ordre général et non limitatif. On peut en déduire qu'ont accès au répertoire des véhicules à moteur tant les services compétents de l'administration communale que les sociétés privées qui remplissent une mission de service public dans le cadre d'une concession qui leur a été accordée par l'autorité compétente. Qui plus est, la loi du 22 février 1965 confère aux communes la compétence d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur. Il ressort toutefois de réponses aux questions parlementaires ayant trait à cette problématique que le ministre de la Mobilité, compétent pour la DIV, ne souhaite pas que ce service communique directement des informations aux sociétés de gestion des emplacements de parking. Il estime plus approprié que cela se fasse par l'intermédiaire du bourgmestre. On s'appuie ici sur des considérations relatives au respect de la vie privée mais, surtout, sur le fait que les dispositions au sujet du stationnement payant sont toujours reprises dans le Code de la route et que les données du répertoire des véhicules à moteur transmises sont traitées dans le cadre de la police de la circulation routière, de la sécurité routière et de la police administrative, si bien que ces données peuvent être demandées par le bourgmestre, en sa qualité de chef de la police administrative [90], via les services de la police locale.

Le Comité permanent P constate donc que la manière de procéder décrite ci-dessus, à savoir l'identification des titulaires des plaques d'immatriculation via POLIS, n'est pas à considérer comme illégale. Cependant, il faut remarquer que, dans ce cas, le rôle des services de police n'est finalement réduit qu'à servir d'instrument permettant aux sociétés de gestion de parking d'accéder au répertoire des véhicules à moteur.

Le Comité permanent P estime donc, indépendamment du point de vue adopté par le ministre de la Mobilité, qu'une telle intervention doit être considérée comme l'exécution d'une tâche purement administrative et, dans ce contexte, il faut se demander dans quelle mesure cela est compatible avec les dispositions de l'article 25 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, qui dispose que les fonctionnaires de police ne peuvent être chargés de tâches administratives autres que celles qui leur sont attribuées expressément par ou en vertu de la loi, sauf si elles sont reprises dans la liste arrêtée de commun accord entre le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice.

Le Comité permanent P a donc demandé au ministre de l'Intérieur de faire connaître son point de vue à ce sujet.

## **80. RÉDACTION D'UN PROCÈS-VERBAL POUR INFRACTION DE ROULAGE PAR UN FONCTIONNAIRE DE POLICE PERSONNELLEMENT CONCERNÉ PAR LES FAITS CONSTATÉS**

Un certain nombre de plaintes déposées au Comité permanent P ont trait à la rédaction de procès-verbaux par des fonctionnaires de police pour des faits de roulage dans lesquels ils sont eux-mêmes parties [91]. Il s'agit notamment d'accidents ou d'incidents en matière de roulage impliquant des fonctionnaires de police, le plus souvent en tenue civile et en dehors du service.

Outre une condition de déontologie générale en vertu de laquelle l'intervention d'un fonctionnaire de police ne peut susciter le moindre soupçon de partialité dans son chef, se pose aussi la question de la preuve en matière de roulage. En effet, l'article 62, al. 1<sup>er</sup> de la loi relative à la police de la circulation routière [92] attache une force probante particulière aux procès-verbaux établis par les agents de l'autorité qualifiés. Citons, à cet égard, l'arrêt du 14 juillet 1997 rendu par la Cour d'Arbitrage à la suite d'une question préjudicielle concernant l'article 62 susmentionné, dans lequel il a été dit pour droit que : « *L'article 62 de la loi relative à la police de la circulation routière viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une force probante particulière s'attache, jusqu'à preuve contraire, aux procès-verbaux visés dans cette disposition législative sans distinguer suivant que le verbalisant est ou non personnellement concerné par les faits qu'il a constatés* » [93].

Bien que l'arrêt de la Cour d'Arbitrage, rendu à la suite d'une question préjudicielle, n'ait pas force de chose jugée absolue, le Comité permanent P estime néanmoins qu'il faut en tenir compte dans le cadre des interventions de fonctionnaires de police en matière de roulage. Il convient toutefois de souligner que l'on ne précise pas dans le dispositif de l'arrêt ce qu'il y a lieu d'entendre par « *personnellement concerné par les faits* ». On peut toutefois constater dans les considérants de cet arrêt qu'ils portent sur des situations dans lesquelles le verbalisant n'est pas un tiers indépendant mais se trouve concerné, d'une manière ou d'une autre par l'infraction constatée en ce qu'il a encouru ou risqué, du fait de l'infraction, un dommage matériel et/ou moral quelconque, ou, de l'interprétation du Comité permanent P, en ce qu'il y trouve un intérêt personnel.

Dans le prolongement de ces considérations, on peut estimer que cet arrêt n'est pas d'application pour les constats d'infractions de roulage dans lesquels des fonctionnaires de police sont impliqués lorsque lesdits constats se font dans l'exercice de la fonction ou pendant le service et que les fonctionnaires de police ou leur véhicule sont identifiables en tant que tels par le citoyen. Les fonctionnaires de police n'ont, dans ce cas, aucun intérêt personnel dans les constats. Ils interviennent tout simplement dans l'exercice de leur fonction de police. La Cour d'Arbitrage n'a quand même pas entendu que les procès-verbaux relatifs à des infractions de roulage manifestes rédigés par des fonctionnaires de police dans l'exercice ou dans le cadre de leur service, échappent à la force probante prévue à l'article 62 sous le motif que les fonctionnaires de police seraient personnellement concernés par les faits.

Les fonctionnaires de police impliqués dans un accident de roulage, tant pendant qu'en dehors de leur service, doivent s'abstenir de dresser eux-mêmes procès-verbal de leurs constatations.

Indépendamment de l'avis du Comité permanent P, selon lequel les fonctionnaires de police, en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ne peuvent faire usage de leur qualité de fonctionnaire de police que dans des cas exceptionnels lors de leurs interactions en tant que citoyens avec d'autres citoyens, ces mêmes fonctionnaires de police doivent s'abstenir de dresser eux-mêmes procès-verbal pour des incidents de roulage où ils se trouvent personnellement concernés en tant que citoyens, en dehors de leur service.

Des directives contraignantes doivent être prises en cette matière.

## **81. DÉPÔT ADMINISTRATIF DES ARMES (À FEU) PAR LES SERVICES DE POLICE**

### **81.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le présent document ne traite pas des circonstances visées au Code pénal dans lesquelles les services de police procèdent à la saisie d'une arme et à son dépôt au greffe lors du constat d'une infraction. Il porte sur les interventions policières dans des situations de crise en dehors du contexte pénal telles que conflits conjugaux, problèmes liés à l'état psychique d'une personne au point de soupçonner un possible acte désespéré alors que l'un des acteurs est détenteur d'une arme susceptible de mettre en danger son intégrité physique ou celle de son entourage.

Dans ce cadre, la police peut, à titre préventif, retirer une arme à son détenteur, que celle-ci leur soit remise volontairement ou non par le propriétaire ou par un membre de la famille.

En 2002 et 2003, le Comité permanent P a demandé à son Service d'enquêtes de mener une enquête de contrôle quant à la sécurisation de l'armement des corps de police locale. Une visite à différents commissariats de police locale a permis de constater dans certains cas un stock d'armes important que les saisies lors des interventions non pénales dans les situations de crise venaient étoffer au cours des ans. Il s'agissait généralement d'armes à feu répertoriées sous la catégorie d'armes de sport ou de chasse, d'armes prohibées ou de panoplie. Dans



un cas exceptionnel, les armes découvertes constituaient au sens légal des armes de défense sujettes par conséquent à une autorisation. Hors les armes sujettes à autorisation, il était souvent impossible de retrouver les propriétaires et/ou le moment et les circonstances de la saisie. Ce n'est que dans de très rares cas que l'on disposait d'un registre ponctuel ou d'une autre forme d'inventaire de ces armes.

Le Comité permanent P s'est de nouveau senti interpellé par cette matière à la suite d'une plainte introduite par un fonctionnaire de police. Sa conjointe avait remis en mars 2000 aux services de police son arme de service ainsi qu'une arme de défense personnelle qu'il conservait au sein de la sphère familiale. L'arme de service a, comme il se doit, immédiatement été transmise à la hiérarchie du corps auquel le policier appartenait. Quant à l'arme de défense personnelle autorisée du policier, elle ne lui a toujours pas été restituée début 2004, bien que sa situation familiale ne puisse plus justifier de la rétention de ladite arme. Pendant trois ans, le propriétaire n'a pas eu la moindre idée de ce qu'il était advenu de son arme. Les policiers intervenants ne l'ont pas davantage informé de la procédure à suivre pour la récupérer de manière légitime. L'arme dont question était cependant consignée dans un registre et conservée de manière correcte, avec le soin qui s'impose et dans le respect des mesures de sécurité.

Si ce cas de figure n'est pas repris en tant que tel dans une réglementation, il représente pourtant bel et bien une saisie administrative à laquelle ni la lettre, ni l'esprit de l'article 30 de la loi sur la fonction de police ne s'appliquent. Cette compétence policière se fonde uniquement sur la circulaire coordonnée 3630/1/8 du ministre de la Justice relative à l'application des dispositions légales et réglementaires relatives aux armes [94]. Ces circonstances y sont décrites dans : « *Dépôt temporaire de l'arme en dehors de toute infraction.*

*La partie supérieure droite du modèle n° 10 [95] est réservée aux dépôts temporaires d'armes, en dehors de la constatation de toute infraction. Il arrive par exemple qu'une arme à feu non sujette à autorisation soit déposée à titre préventif par un membre d'une famille en crise, ou, s'agissant d'une arme sujette à autorisation, qu'on juge que la procédure de suspension de cette autorisation ne doit pas être entamée.*

*Par définition, il s'agit d'un dépôt temporaire. Au-delà d'une certaine période à apprécier en fonction du cas et aussi des possibilités matérielles de dépôt, il conviendra soit d'entamer la procédure de suspension ou de retrait de l'autorisation, soit d'inviter le propriétaire de l'arme à s'en défaire.*

*Les principes de déontologie indiquent que soit examinée avec une extrême réticence l'acquisition par un membre de votre corps de police d'une arme déposée temporairement.*

*Lorsqu'un service de police est amené à rédiger un modèle 10 dans ces circonstances, il est tenu de l'encoder immédiatement on-line au RCA si le déposant a son domicile dans la zone concernée. Sinon, la police locale compétente doit recevoir dans les 48 heures une copie du modèle 10 aux fins d'enregistrement on-line. Des modifications ultérieures (restitution de l'arme, etc.) doivent également être enregistrées ».*

## 81.2. CONSTATIONS ET CONCLUSIONS

Dans la plupart des cas, il était impossible de savoir si ces armes, qui avaient fait l'objet d'une saisie administrative, avaient été retirées à leurs propriétaires dans un but légal car l'enregistrement de ces rétentions d'armes (à feu) était particulièrement limité voire inexistant. Par ailleurs, cette méthode finalement née de la pratique peut également constituer une violation des droits des propriétaires. En effet, contrairement à l'esprit du cadre légal, il est apparu que la plupart des saisies opérées par la police avaient finalement pris un caractère définitif et que, dans d'autres cas, pour les armes autorisées, la procédure de suspension ou de retrait de l'autorisation via l'autorité administrative compétente n'était pas appliquée.

Au vu des lacunes du cadre légal actuel – nous y reviendrons *infra* – dont le Comité permanent P est par ailleurs conscient, on peut attendre des services de police qu'ils agissent dans un souci de légalité, d'opportunité, de proportionnalité et, aussi et surtout, qu'ils respectent les règles de bonne administration. Il nous semble dès lors inacceptable qu'aucun registre de saisie préventive des armes à feu ne soit tenu à jour ou que la période déterminée par la circulaire « à apprécier en fonction du cas et aussi des possibilités matérielles de dépôt » dépende des circonstances justifiant la saisie. Dans ce dernier contexte, les services de police n'ont que très rarement voire jamais pris d'initiatives d'office afin de s'assurer que la situation justifiant le dépôt existait toujours.

Il est intolérable que le propriétaire d'une arme à feu légalement autorisée doive s'adresser à une instance supérieure pour récupérer sa propriété légitime. Si l'on entend lui retirer cette arme pour une longue durée ou à titre définitif, il convient d'appliquer la procédure légale. Dans les autres cas, les services de police sont tenus de suivre l'évolution de la situation à la base du retrait de l'arme.

En outre, le Comité permanent P se demande ce qu'il est advenu des stocks d'armes de ce type à la suite de l'uniformisation des services de police, lorsque des nouveaux responsables ont été confrontés à ces stocks d'armes « gris » au moment de l'inventaire général.

## 81.3. PERSPECTIVES

Comme précédemment évoqué, la réglementation actuelle ne définit pas clairement les modalités d'intervention de la police ni les règles formelles à respecter. La circulaire dans sa forme actuelle n'a pas toujours tenu compte de la pratique policière ni des circonstances de terrain.

Ainsi la circulaire prévoit-elle « *qu'une arme à feu non sujette à autorisation soit déposée à titre préventif par un membre d'une famille en crise* ». On part ici du principe que la remise de l'arme à feu, autorisée ou non, se fait à l'initiative d'un membre de la famille. En pratique, en cas de difficultés conjugales ou de situations de divorce par exemple, c'est la police qui prend l'initiative de vérifier qu'il n'y ait pas d'arme (à feu) au sein de la famille. Si c'est le cas et si les tensions familiales le justifient, la police procédera souvent elle-même à la saisie préventive. Il est d'ailleurs parfaitement possible que l'une des parties concernées, même dans un contexte familial, soit dans l'impossibilité matérielle de remettre l'arme aux services de police voire, dans un autre contexte, n'ose tout simplement pas le faire.

Un autre point obscur de la législation actuelle se retrouve dans le délai de dépôt de l'arme saisie. L'esprit de la circulaire projette quelque clarté sur la problématique des armes à feu sujettes à autorisation en précisant qu'une procédure de suspension ou de retrait de l'autorisation doit intervenir en cas de conservation de longue durée. On n'est par contre pas plus avancé en ce qui concerne les armes non sujettes à autorisation. Là où la loi sur la fonction de police non seulement prévoit un délai de six mois en matière de saisie administrative – dans un autre contexte, il est vrai – mais aussi et peut-être surtout introduit la possibilité de détruire les biens saisis, la réglementation sur les armes n'offre manifestement aucune réponse sur ce plan.

C'est ainsi qu'en matière d'armes à feu sujettes à autorisation, des inégalités peuvent survenir entre les services de police concernant le moment (délai) et les circonstances pour entamer une procédure de suspension.

Pour ce qui est des armes (à feu) non sujettes à autorisation telles que les armes de sport, les armes de chasse, les armes prohibées ou de panoplie, la police ne peut contraindre les autorités administratives à prendre une décision formelle, temporaire ou définitive, et doit donc elle-même décider du délai de rétention de l'arme. Précisons également que, dans les cas d'abus de boisson récurrents par exemple, ou de problèmes psychiques permanents, il peut être préférable de détruire l'arme (à feu) plutôt que de la restituer à son propriétaire. Or, la législation actuelle ne prévoit pas directement cette possibilité.

En dépit de ces imprécisions dans la réglementation, force nous est de constater que de nombreux services de police locale – et peut-être aussi fédérale – ne respectent pas les principes de bonne administration en matière de dépôt temporaire d'armes (à feu). On pourrait

cependant attendre d'un service de police efficient que, dans un tel contexte, (1) il tienne à jour un registre circonstancié des armes conservées dans ce cadre ; (2) il définisse lui-même la notion « temporaire » de manière appropriée ; (3) il vérifie d'office et activement si les circonstances ayant donné lieu à la saisie existent toujours et, si ce n'est pas le cas, restitue immédiatement l'arme à son propriétaire ; (4) pour les armes autorisées, il permet à l'autorité administrative compétente, *in casu* le gouverneur, de prendre ses responsabilités et d'initier la procédure de suspension ou de retrait de l'autorisation.

C'est surtout sur ce dernier point que des négligences ont pu être relevées parmi plusieurs corps de police. Vu l'existence d'une procédure légale, cette pratique peut être considérée comme une violation des droits du propriétaire de l'arme et, à ce titre, faire l'objet d'une plainte pour détournement de pouvoir ou abus de pouvoir.

#### 81.4. RECOMMANDATIONS

On est en droit d'attendre d'un service de police qu'il applique les principes de bonne administration dans un domaine où la législation présente un défaut de clarté et d'exhaustivité. Mais, plus encore, on part du principe qu'il est censé protéger les droits des personnes en prenant des mesures policières correctes et adaptées et en y mettant fin d'office dès lors que plus aucune circonstance ne les justifie.

Cela étant, il serait bon d'adapter la réglementation existante afin de combler les vides laissés par le législateur concernant certaines situations auxquelles les policiers sont concrètement confrontés. Dans le contexte actuel, il conviendrait de mieux définir les concepts de saisie administrative et de retrait temporaire de l'arme en tenant compte des aspects suivants : (1) l'obligation de tenir un registre de conservation des armes reprenant notamment une description circonstanciée de la situation à la base de la saisie ; (2) la définition d'un délai de conservation légal afin de remplacer la notion imprécise de « temporaire » en ce qui concerne les armes sujettes à autorisation de sorte que l'autorité de police sera censée lancer la procédure de « retrait ou de suspension » de l'autorisation à l'expiration de ce délai via le gouverneur de province compétent ; (3) si le législateur ne souhaite pas l'exprimer autrement, l'obligation pour les services de police de suivre activement l'évolution des circonstances ayant donné lieu au retrait de l'arme, plus particulièrement dans le délai imparti, c.-à-d. avant qu'une procédure de retrait ou de suspension ne soit initiée par l'autorité administrative supérieure ; (4) l'instauration d'une procédure pour les armes (à feu) non sujettes à une autorisation, qui permet à l'autorité administrative de retirer une arme à son propriétaire à titre temporaire ou définitif.

La loi sur la fonction de police, qui est l'instrument de travail par excellence des services de police, n'empêche pas qu'il serait bon d'inclure dans le « vade-mecum de la police », sous forme de sous-point ou en sus de l'article général relatif aux saisies administratives, les dispositions légales existantes telles que les parties de la circulaire décrites *supra*, ainsi que les dispositions à venir.

#### 82. PARTICIPATION DE SERVICES DE POLICE À DES PROGRAMMES TÉLÉVISÉS [96]

Le Comité permanent de contrôle des services de police reçoit un jour un courrier dans lequel une personne dénonce avoir vu dans un programme télévisé que des policiers commettaient eux-mêmes des infractions de roulage. Elle affirme que, dans certains cas, ces infractions pouvaient particulièrement mettre en danger les autres usagers de la route.

Le programme en question montrait une patrouille de surveillance routière par l'intermédiaire d'un caméraman, assis dans le véhicule de police et filmant toutes leurs actions. Une deuxième caméra, installée dans le véhicule banalisé, enregistrait le comportement routier et la vitesse des contrevenants. Ceux-ci étaient ensuite confrontés, moyennant leur assentiment, au film de leur infraction.

Les patrouilles qui participent à l'émission se déplacent en voitures banalisées, équipées à l'intérieur d'un moniteur qui enregistre différentes données lorsqu'un véhicule contrevenant est « pris en chasse ». Ces données étaient retransmises par le caméraman : l'heure, la vitesse du véhicule de police, la distance parcourue à partir d'un point donné et la vitesse moyenne pour parcourir cette distance. La vitesse du véhicule poursuivi est constatée une fois que la distance qui le sépare du véhicule de police reste constante.

Cette plainte a donné lieu à l'ouverture d'une enquête de contrôle, le Comité permanent P ayant chargé son Service d'enquêtes d'examiner trois des neuf corps de police participant au programme. Cette enquête a porté sur un programme de la première série d'émissions diffusées en mai et juin 2003.

Deux grands thèmes ont été étudiés : (1) la problématique de la circulation qui découle d'une participation à ce programme télévisé et le comportement routier des policiers dans ce cadre, en particulier dans l'émission évoquée *supra* ; (2) la manière dont le chef de zone prépare et suit la participation à de tels programmes.

L'enquête n'envisage par contre aucune considération quant à l'ensemble des problématiques liées à ce type de programmes. Ainsi la vie privée des personnes filmées, la loi sur la police intégrée, l'article 35 de la loi sur la fonction de police et l'opportunité d'une participation d'un service de police à ce genre de programmes. N'est pas davantage abordée l'influence de la présence d'une caméra sur le comportement du contrevenant ou du policier qui, en général, n'y sont pas familiarisés. Pour ce dernier point, cependant, le Comité permanent P estime qu'il est particulièrement pertinent et intéressant de prendre connaissance du compte rendu du discours donné par Carrol Tange, le 13 novembre 2003, à l'occasion du colloque célébrant les dix ans d'existence du Comité permanent P [97] .

Le Comité permanent P se doit de souligner les dangers inhérents à ce type d'émissions, notamment le risque de banalisation des actes de contrainte à l'égard du citoyen.

Il est en effet apparu, à la vision des images de l'émission, que les véhicules de police avaient – comme le faisait remarquer le plaignant – dépassé la vitesse maximale autorisée lors des poursuites.

Par analogie avec les conditions d'utilisation de la force, on a cherché à savoir si l'excès de vitesse pouvait se justifier sur la base des trois principes fondamentaux de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité.

##### Principe de légalité

La mission de surveillance de la circulation routière fait référence à l'article 16 de la loi sur la fonction de police, qui confie la police de la circulation routière aux services de police. Leurs activités consistent à faire respecter le code de la route et – dans le cadre de leur fonction éducative – à confronter le contrevenant à son ou ses infractions dans le but ultime d'améliorer son comportement à l'avenir.

Il importe avant tout de savoir s'il s'agissait en l'espèce – le cas de vitesse excessive – d'une infraction au code de la route. L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière comporte, à cet égard, un certain nombre de dispositions générales dans ses articles 10.1, 37 et 59.13. Ce dernier article dispose que les limitations de vitesse ne sont pas applicables aux véhicules utilisés par les agents qualifiés ainsi qu'aux véhicules prioritaires dans les cas justifiés par l'urgence de leur mission.

##### Principe de subsidiarité

Les véhicules de police clairement reconnaissables produisent généralement un effet dissuasif de sorte qu'un véhicule banalisé s'avère plus efficace pour repérer les « pirates de la route ». De ce point de vue-là, la voiture banalisée se justifie.

Dans l'émission télévisée dénoncée, les contrevenants sont poursuivis et leur comportement routier filmé. Le constat d'infraction ne s'en trouve que plus utile si le véhicule contrevenant est poursuivi et stoppé. Il est en effet préférable, d'un point de vue éducatif, d'interpeller directement le contrevenant plutôt que de dresser un procès-verbal « à la volée ».

Cela étant, les policiers doivent toujours se demander si la fin justifie les moyens car une poursuite à grande vitesse crée inmanquablement une situation de danger plus ou moins important, non seulement pour d'éventuels passants mais aussi et surtout pour tous les acteurs

concernés, y compris eux-mêmes.

Tout policier qui constate une infraction doit – dans la mesure du possible – la faire cesser et interpeller le contrevenant. S'il n'est pas en mesure de le faire et qu'il dispose des données nécessaires pour connaître l'identité de l'intéressé, il peut alors rédiger un procès-verbal « à la volée ».

#### Principe de proportionnalité

Les poursuites montrées dans le programme télévisé, au cours desquelles les policiers dépassent la vitesse maximale autorisée ont été faites au volant d'un véhicule banalisé. Ce n'est qu'au moment de l'interception que le gyrophare et la sirène sont actionnés. Cette manière d'agir, que ce soit en agglomération ou en dehors, met en danger le contrevenant, les policiers et les autres usagers. Nous avons relevé dans deux cas une poursuite à grande vitesse en agglomération en vue de constater encore plus d'infractions.

Si de telles pratiques satisfont le côté spectaculaire des émissions télévisées, il n'en reste pas moins qu'elles mettent à mal la sécurité routière. Il est essentiel de mettre en balance d'une part les préoccupations éducatives de la police, qui s'efforce de rectifier le comportement futur du contrevenant en le confrontant à ses infractions, et d'autre part le surcroît d'insécurité routière provoqué.

La question de savoir si les fonctionnaires de police sont ou non en infraction reste une question de faits, dépendant en grande partie de la mission qui leur est confiée. Ils peuvent en principe dépasser la vitesse maximale autorisée dans le but de mettre fin à une infraction. S'ils disposent ainsi d'une certaine liberté pour apprécier la gravité de l'infraction constatée, ils devront pourtant surtout tenir compte de l'opportunité de leur intervention à la lumière des priorités fixées dans le plan zonal de sécurité et de la politique de poursuites du procureur du Roi. En d'autres termes, l'intervention de police ne peut accroître l'insécurité routière.

Deux des cas examinés satisfont au principe de légalité et, en conséquence, la vitesse maximale autorisée pouvait légèrement être dépassée. Le principe d'opportunité exige, quant à lui, que l'excès de vitesse ne dépasse pas le temps strictement nécessaire pour faire cesser l'infraction. Dans les deux cas susmentionnés, les poursuites se sont éternisées et, de surcroît, en agglomération et avec un véhicule banalisé sans sirène ni gyrophare. Postposer ainsi l'interception du contrevenant n'a fait que créer une situation de danger additionnel dans le but – que ne peut justifier l'effet préventif que de telles émissions de télévision sont supposées rechercher – de pouvoir filmer encore d'autres infractions. Les préoccupations policières semblent, en l'espèce, incompatibles avec les finalités commerciales des producteurs de télévision.

Notre enquête a mis en lumière une grande diversité d'approches de la part des chefs de corps concernés. Il a été question dans deux zones d'une réflexion et d'une concertation certaine avant de décider de prendre part à une émission de télévision. Toutes les zones n'en ont pas fait autant.

Nous avons demandé s'il y avait eu une concertation avec le parquet. Les réponses que nous avons reçues illustrent bien notre propos.

Certaines zones ont explicitement demandé le feu vert du parquet et une zone en particulier a régulièrement consulté le parquet tout au long de sa collaboration à l'émission télévisée. Un autre chef de zone a par contre considéré que l'accord que le procureur du Roi avait donné pour une autre émission, antérieure à celle-ci, était toujours valable. Il n'a pas été le seul à tenir ce genre de raisonnement.

La décision de participer à une telle émission relevait de la compétence autonome du chef de corps – au moment où la première série d'émissions a été tournée et donc durant la période examinée. Depuis lors, l'autorisation du procureur du Roi est devenue nécessaire, à la suite d'un jugement rendu par le tribunal de police d'Anvers le 18 décembre 2002. Une circulaire du procureur du Roi à ce propos a été diffusée dans les zones de police visitées dans le courant de l'année 2003.

Seule dans une des zones visitées, on a explicitement demandé au contrevenant s'il ne voyait pas d'objection à être filmé. L'autorisation a été consignée sur support sonore et visuel. Dans les deux autres zones, on s'est contenté d'informer le contrevenant de la présence d'une caméra en partant du principe que, si la personne n'était pas d'accord, elle le ferait savoir.

Il appert que l'installation du véhicule de la société de production a été étalonnée aux Pays-Bas mais pas en Belgique. Deux zones y ont cependant veillé en utilisant un radar de la police.

En ce qui concerne la problématique de la circulation routière, il est indiqué de dispenser des informations claires à tous les membres du personnel, notamment par rapport aux principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité.

Quant à la préparation nécessaire à la participation à ce genre de programme, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

(1) l'assentiment du procureur du Roi doit toujours être demandé et les images de l'émission doivent d'abord être visionnées par un responsable policier, en présence du procureur du Roi ; (2) l'accord des personnes filmées doit aussi être obtenu ; (3) les autorités administratives doivent être tenues informées ; (4) la sélection des fonctionnaires de police participants est importante vu la fonction d'exemple qu'ils sont censés remplir. Si celle-ci leur est imposée toujours et en tout temps, elle prend d'autant plus d'ampleur dans de tels programmes, qui mettent leur travail « sous les feux de la rampe » ; (5) le matériel utilisé doit être homologué en Belgique.

## **TOP** CHAPITRE IV : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT P

### **83. INTRODUCTION**

Au cours des dernières décennies, le législateur a clairement marqué sa volonté de voir le rôle de la police, dans le modèle sociétal qui est le nôtre, évoluer vers un fonctionnement démocratique et efficient soucieux du concept de police de proximité. À la lumière de ces préoccupations, il a voulu mettre l'accent sur la protection des droits et libertés individuels et sur la contribution de la police au développement démocratique de la société.

Ces préoccupations ont été cristallisées dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

À cet égard, le Comité permanent P entend faire observer que les responsables hiérarchiques ou autres qui, au sein de leur zone ou sur d'autres forums, tendent à imputer d'office leurs problèmes ou difficultés aux changements du paysage policier, passent manifestement à côté de la volonté du législateur exposée ci-dessus. Si la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux prévoit effectivement l'autonomie de ces deux niveaux, ils perdent néanmoins assez souvent de vue que cette loi, approuvée à une large majorité, met indéniablement l'accent sur un service de police assuré par les deux niveaux ensemble, de manière intégrée.

Cette police intégrée doit donc avant tout s'efforcer d'assurer une fonction de police responsable, transparente et équivalente sur l'ensemble du territoire, tant au bénéfice du citoyen qu'à celui des autorités.

La volonté d'exercer la fonction de police à son niveau et non de manière intégrée équivaut à une vision à court terme, en contradiction avec la volonté du législateur, qui n'aura d'autre conséquence que de déboucher sur un travail déficient au niveau de la zone ou de la partie du niveau fédéral concerné. Le Comité permanent P entend en outre souligner que le fait d'invoquer les réformes policières pour justifier les problèmes et difficultés dont les causes sont à rechercher dans le passé, lui semble être une solution de facilité qui ne saurait se justifier. Précisons enfin que s'inscrivent également dans le prolongement de la volonté du législateur les dispositions de la loi organique du 18 juillet 1991, qui font porter le contrôle du Comité permanent de contrôle des services de police en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité des services de police.

Dans la foulée de ces différents textes légaux, on peut évaluer la mise en œuvre de la fonction de police par les services de police selon différents axes : (1) le développement démocratique et le respect des droits de l'homme et des droits et libertés fondamentaux. Cette analyse s'articule autour de l'évaluation non seulement de la mise en œuvre de la loi sur la fonction de police précisée par la réglementation relative au service minimal équivalent sur l'ensemble du territoire et les six fonctionnalités de base du fonctionnement policier, mais aussi de la qualité de l'interaction entre l'autorité de police et la police, ou encore de la concrétisation de la police de proximité ; (2) le degré d'intégration du service de police intégré, notamment au travers des mécanismes facilitateurs de cette intégration ou des mécanismes de coordination. Une attention particulière doit être portée à l'ensemble de la communication au sein des services de police, spécialement en matière de recherche, d'évaluation, d'exploitation, de diffusion, etc., bref de traitement professionnel de l'information ; (3) l'efficacité/efficience de la mise en œuvre de la fonction de police au travers des résultats obtenus et d'une évaluation e.a. des structures, systèmes, moyens, valeurs et stratégies mises en œuvre.

Au travers de plusieurs de ses enquêtes, notamment de contrôle s.s., le Comité permanent P a continué à s'intéresser tout particulièrement à la fonctionnalité de contrôle interne, au fonctionnement des Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) et des Centres d'information et de communication (CIC), aux mécanismes d'appui entre les différentes composantes de la police intégrée, structurée à deux niveaux, à la gestion négociée de l'espace public (maintien de l'ordre), à l'usage de la force, à certains processus primaires d'intervention, au stress et aux suicides au sein de la police, à la gestion de la discipline [98], etc. et continuera de le faire en 2004-2005.

Le 11 décembre 2003, en réunion commune, les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements ont décidé d'initier une enquête de contrôle commune portant sur les échanges d'informations et les interactions entre les différents services de police et de renseignements dans la lutte contre le terrorisme.

Une synthèse des analyses réalisées ainsi que de certaines conclusions et recommandations est évoquée dans le corpus.

Ci-après, le Comité ne s'attachera qu'à confirmer et souligner l'essentiel de ses conclusions générales ou particulières en renvoyant, non seulement à l'ensemble des analyses et considérations qui précèdent, mais aussi aux conclusions et recommandations formulées dans ses différents rapports particuliers, intermédiaires ou finaux transmis à sa Commission parlementaire d'accompagnement, et rappelées, du moins en partie, dans ses rapports publics.

### **84. UNE POLICE DÉMOCRATIQUE, RESPONSABLE, TRANSPARENTE ET RESPECTUEUSE DES DROITS DE L'HOMME**

Le Comité permanent P a notamment pour mission légale de veiller à la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens par les services de police et lors de l'exercice de la fonction de police. Or, tout recours excessif ou disproportionné à la force est de nature à porter directement atteinte à ces droits, tout comme certaines autres interventions intrusives, notamment dans le domaine de la recherche d'infractions. En outre, le Comité doit veiller à l'efficacité et à la coordination des services de police au-delà du service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Le recours à la contrainte et à la force – respectivement en tant que mesure ou moyen ultime dans des missions, ordres et instructions – doit se faire de manière structurée et réfléchie. Il doit aussi faire l'objet d'un suivi permanent. Il en est de même de l'utilisation des banques de données et des processus primaires ou particuliers de recherche. En toute hypothèse, les enseignements doivent toujours être tirés des dysfonctionnements, erreurs ou fautes du passé.

À cet égard, il peut être conclu dans la majorité des cas examinés que, le plus souvent, les principes de gestion de la violence ont été assimilés et que l'on fait de plus en plus place à la communication et l'absence d'« escalade ».

À plus d'une reprise, nos observations et enquêtes ont confirmé ce qui avait déjà été commenté ou mis en avant dans nos deux derniers rapports annuels en ce qui concerne la connaissance, l'assimilation et l'application de la loi, plus particulièrement du Code d'instruction criminelle, ainsi que de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. À titre d'exemple, on peut relever que de nombreux policiers ne connaissent pas la différence entre les divers types de fouille ou méconnaissent, voire ignorent encore totalement, le contenu de la circulaire relative au ravitaillement des personnes en état d'arrestation.

La police de proximité n'a pas encore emporté l'adhésion de tous. Une police de qualité dans la communauté citoyenne doit se baser sur une approche beaucoup plus large de la sécurité et de la qualité de vie. Ceci implique que les policiers – ensemble, avec l'autorité, leurs partenaires et la population – repensent de manière critique leurs propres tâches et la manière dont elles sont exécutées. Il s'agit donc d'un changement de culture qui peut nécessiter un certain temps. Ce « facteur temps » a d'ailleurs été l'un des aspects quelque peu perdus de vue au moment de passer à la mise en œuvre de la loi du 7 décembre 1998. Mais pouvait-il en être autrement ? La critique négative et *a posteriori* est de loin la plus aisée.

Cette philosophie du *community policing* s'incruste lentement mais sûrement dans les esprits. Le changement des mentalités doit être poursuivi et encouragé. Il s'agit d'une entreprise de plus longue haleine qu'initialement prévu et il existe encore des résistances au processus de changement initié.

De façon générale, les autorités tant de police administrative que de police judiciaire sont davantage et mieux impliquées dans le fonctionnement des services de police. Leur autorité est loin d'être une fiction, pas moins d'ailleurs que leur responsabilité corrélative. Le mécanisme des plans de sécurité et les nouvelles approches en matière de gestion ont impliqué et responsabilisé de nombreuses autorités aux questions de police et de sécurité. Sans risque de se tromper, il peut être conclu que la police intervient et fonctionne bien, comme l'a expressément souhaité le législateur, sous l'autorité des autorités tant au niveau fédéral qu'au niveau local ou de l'arrondissement. Cela est vrai tant en matière de police judiciaire qu'en matière de police administrative, sans préjudice des doléances – à nuancer – de certains juges d'instruction.

La « sécurité du citoyen » et « la paix dans la Cité » sont loin de ressortir à la seule responsabilité du service de police intégré, structuré à deux niveaux, ou des autres services de police. Les interactions non seulement entre police et autorités mais aussi entre police et autres intervenants et acteurs s'améliorent de jour en jour.

Dans les analyses qui seront faites, notamment par le Comité permanent P, il convient en tout état de cause de ne jamais perdre de vue que, pour pouvoir exécuter efficacement et convenablement leurs missions, il est essentiel que les services de police disposent des moyens et des compétences nécessaires. C'est ainsi qu'à juste titre, ils sont habilités à intervenir, s'il échet, dans la sphère des droits fondamentaux et des libertés démocratiques des citoyens. La cause de justification que les services de police ont en principe lorsqu'ils mettent ces compétences légitimement et légalement en œuvre est indispensable à l'exécution de leurs missions mais comporte toutefois, en puissance, le danger qu'ils en usent de façon impropre, injustifiée, voire illégale, bref qu'ils n'en abusent en certaines occasions.

Les accusations exprimées contre les services de police par les voies les plus diverses ne sont, sans aucun doute, pas toutes fondées. Il est cependant fondamental que l'action des services de police soit supervisée, voire contrôlée par une instance absolument neutre et qu'on puisse établir sans équivoque qu'il n'y a aucune raison de se préoccuper de leurs interventions ou actions ni d'être *a priori* méfiant ou réservé à leur égard.

La possibilité des services de police d'invoquer des causes de justification particulières à leur interventions et actions, le plus souvent appelées « compétences » générales ou spéciales ou encore « pouvoirs de police » constitue une prérogative nécessaire, qui implique et exige d'autre part une attention et une vigilance permanentes afin d'éviter que les droits et libertés fondamentaux des citoyens ne soient trop gravement entravés, lésés, voire violés. Ceci est d'autant plus vrai pour les missions de police judiciaire, dans la mesure où les services de police ne devraient en principe pas donner de publicité à leurs méthodes ni aux résultats de leur travail.

L'obligation de réserve qui découle de la mise en œuvre de la fonction de police et de l'exécution de ses missions de police judiciaire, administrative ou de renseignement voire, dans certains cas, le secret exigent un contrôle strict et permanent, tant hiérarchique et interne qu'externe, afin de pouvoir attirer l'attention des autorités judiciaires et, le cas échéant, politiques, sur les actions qui compromettent ou risquent de compromettre les droits du citoyen et de pouvoir formuler des propositions et des avis relatifs à la politique et aux moyens ou actions à mettre en œuvre.

L'étude des privations de liberté, des arrestations ainsi que des différents processus ou autres modalités y liés a permis d'évaluer les risques et, déjà, de rectifier certains comportements. Il en est de même de l'analyse effectuée de l'usage de la force par les fonctionnaires ou services de police. Tirer des enseignements de façon positive pour éviter la répétition de certains incidents et ainsi améliorer le fonctionnement de la police doit être l'une des options fondamentales de toute démarche de contrôle ou d'inspection mais, quand la fermeté s'impose, il convient de ne pas hésiter non plus. En matière de renforcement démocratique et de respect des libertés et droits fondamentaux, la police doit être la première des *lerende organisaties*.

Elle doit en permanence se garder aussi de certaines dérives, notamment en matière d'usage de la force ou de démarches ou recherches trop intrusives qui font fi des principes de légalité (légitimité), subsidiarité et proportionnalité dans le respect le plus strict du cadre légal et réglementaire tracé. La police doit aussi conserver à l'esprit son obligation de respect de la vie privée, du secret professionnel ou de l'information/instruction ainsi que son obligation de réserve. Le cas des formations alternatives à l'usage de certaines armes ou à certaines techniques de recherche est symptomatique d'un risque de dérives, d'inadéquations par rapport aux valeurs, aux principes et à l'éthique que le législateur a entendu préciser pour la mise en œuvre démocratique de la fonction de police dans notre pays. Le danger est donc bien réel de voir émerger, parmi les policiers de terrain et à l'insu des responsables et des autorités, une culture policière qui n'est pas reconnue et qui risquerait de porter atteinte aux droits et libertés individuels. Il convient de ne pas perdre de vue non plus que de tels comportements peuvent aussi être induits par l'insatisfaction des fonctionnaires de police par rapport au matériel et aux formations mis à leur disposition, ce qui n'est pas moins symptomatique d'une situation à améliorer.

Les bases de données utilisées par les fonctionnaires de police, tout comme leurs locaux et leur matériel informatique, contiennent des données particulièrement sensibles. Elles ne sont accessibles qu'à des membres du personnel dûment habilités et dans la mesure où ils ont un besoin légitime d'en connaître. La situation est transposable à celle relative à la gestion des armes et munitions.

D'autres enquêtes ont aussi permis de vérifier que, de façon générale, les membres des services de police ne sont pas toujours suffisamment sensibilisés au respect de la vie privée, notamment lors de l'utilisation de moyens informatiques *s.l.* et de banques de données, ni à leur consultation par des tiers non habilités, parmi lesquels aussi les policiers qui n'ont pas de *need to know*.

Le Comité P a continué à réaliser une observation proactive et des enquêtes réactives en ce qui concerne le maintien de l'ordre public en général et à l'occasion de manifestations sportives, rencontres de football, en particulier. Dans la plupart des cas, il a pu constater le caractère extrêmement professionnel de l'intervention de la majorité des services ou fonctionnaires de police, malgré parfois de virulentes critiques.

Le Comité P suit la problématique des centraux 101 depuis plusieurs années déjà. Son enquête va se poursuivre en étant axée désormais sur la mise en œuvre du nouveau système Astrid. La question a été de nouveau et à plusieurs reprises évoquée avec la Commission parlementaire d'accompagnement et avec les ministres de l'Intérieur et de la Justice ou avec leurs proches collaborateurs. En effet, dans l'attente de la mise en route du nouveau système, le Comité P a dû constater qu'en certains endroits, l'équipement des centraux 101 n'est plus rénové ou n'est plus réparé ou entretenu qu'avec parcimonie, ce qui ne serait pas sans risques, voire problèmes. Par ailleurs, l'enquête a aussi permis de souligner et de rappeler l'urgence de procéder à la mise en place responsable et intégrée des CIC, éléments essentiels à une mise en œuvre efficace et efficiente, pour ne pas dire effective, de la loi du 7 décembre 1998 sur le service de police intégré, structuré à deux niveaux. Enfin, si de façon générale la question des connaissances linguistiques des *call takers* continue de se poser avec une certaine acuité, ses impacts ont une dimension particulière à Bruxelles à côté de la complexité même de la situation bruxelloise et du nombre des appels à y gérer.

Au vu des problèmes rencontrés quant à la gestion de l'information au sein du service de police intégré, le Comité P a mené une enquête de contrôle sur le sujet. Cette enquête, plusieurs fois évoquée avec la Commission parlementaire d'accompagnement, lui a permis de suivre la mise en place des nouvelles structures, e.a. les Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) tant évoqués par tous les intervenants de la

*res politia*. L'enquête de suivi portant sur les statistiques criminelles interpolicières, déjà commentée dans le rapport 2002, est désormais bouclée et a été évoquée avec la Commission parlementaire d'accompagnement. Il en ressort que des difficultés subsistent toujours et mettront un certain temps à être résorbées mais l'on a pris conscience du problème à tous les niveaux et différentes mesures concrètes en vue de l'amélioration ou de l'affinement du système ont été prises, même si des maladroites sont encore régulièrement commises par d'aucuns, qui ont parfois un peu vite recours à des données sujettes à controverse ou ne permettant finalement aucune réelle comparaison.

Il faut encore souligner ici que, de façon intelligente, il a été décidé en plusieurs endroits de limiter les prestations des *call-takers* à 8 heures. En effet, au-delà de ce temps de travail, leur attention se relâche. Ils sont moins aptes à conserver la maîtrise du dialogue et il y a un risque qu'ils ne réagissent plus adéquatement. En ce qui concerne les CIC, CIA et dispatchings, de nombreux policiers sont opposés à un recrutement de Calogs. Ils estiment qu'une formation et une expérience policières sont indispensables pour être à même d'exercer une activité dans ces domaines. Les demandes ou revendications convergentes de conserver la gestion du dispatching ou d'assurer le suivi des centraux 101, ne dénotent trop souvent rien de plus qu'une certaine résistance au changement qui explique, en partie, l'attitude conservatrice rencontrée.

Importante tant en matière de police administrative qu'en matière de police judiciaire, la gestion de l'information présente plusieurs lacunes. Les chefs de zone et les policiers de base doivent impérativement prendre conscience du caractère crucial et de l'importance de la transmission, de l'exploitation et de la circulation de l'information. Ils doivent reconnaître et souscrire à l'esprit des dispositions légales et réglementaires ou des directives en la matière. Il faut aussi noter que le bon fonctionnement de la banque de données nationale générale est directement tributaire de sa correcte alimentation. La situation actuelle est insatisfaisante, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. En ce qui concerne le fonctionnement des CIA et des CIC, l'essentiel du problème se situe dans l'apport en personnel mais régulièrement aussi dans la qualité des prestations. La participation des polices locales se révèle assez souvent problématique. On rencontre également toujours de nombreux retards et rejets des données introduites dans le système. Il convient encore de redire que, dans l'optique et le contexte d'un fonctionnement intégré, les Carrefours d'information zonaux ou locaux ne sauraient empiéter sur les missions et fonctionnalités des CIA.

Reste à rappeler que le développement de la banque de données nationale générale a été rendu plus difficile par l'existence de systèmes différents et par le manque de conviction de certains. En effet, l'infrastructure informatique, le matériel et la gestion de l'information posent encore parfois de graves problèmes dans certaines zones. Il n'est pas exceptionnel de rencontrer toujours plusieurs systèmes ou plusieurs serveurs. Le nouveau système mis en place connaît encore des maladies de jeunesse. L'implémentation de la banque de données nationale prendra dès lors encore un certain temps. Elle se fera, en principe, dans les cinq ans sur la base du Projet information opérationnelle (PIO), si les priorités tant des autorités que du service de police intégré, structuré à deux niveaux, ne changent pas, ce qui ne constitue certes pas qu'un cas d'école.

Les enquêtes effectuées ont aussi mis en évidence un certain nombre d'imperfections ou de lacunes en différentes matières : formation à l'utilisation de moyens de communication, ISLP, mise en œuvre de la loi sur la fonction de police, utilisation des armes, plus particulièrement à feu, ou encore de la force. Les différentes constatations opérées au niveau de la problématique des formations et entraînements renforcent notre volonté de nous y intéresser de plus près, non seulement dans les matières de base mais aussi dans des domaines plus spécialisés. En effet, différents problèmes de coordination, de contrôle et de suivi semblent se poser de manière récurrente.

Le rapport sur la fonction de contrôle interne a été rediscuté en janvier 2004. Dans ce contexte, le Comité P a entendu souligner la nécessité, pour un service de contrôle interne ou pour les officiers de police en charge de cette délicate fonction, de disposer des moyens suffisants à leur fonctionnement. En tout état de cause, le Comité P est d'avis que l'existence d'un contrôle interne efficient (comportant la gestion des plaintes et dénonciations mais aussi d'autres fonctionnalités de contrôle) constitue la pierre angulaire de tout le système de contrôle et d'inspection des services de police. Il estime également que la circulaire du ministre de l'Intérieur POL 48 du 7 juillet 1994 est dépassée, voire plus d'application en raison de l'entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 1998. Il conviendrait de la repenser et de voir son champ d'application étendu.

La fonction de police appartient par essence à la puissance publique. Elle est mise en œuvre par des services de police publics traditionnels ou d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics dont l'objet premier consiste à assurer le maintien de l'ordre dans la société civile, la « paix dans la Cité ». Dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit, les principaux objectifs de cette police consistent à : (1) protéger et respecter les libertés et droits fondamentaux de l'individu ; (2) fournir assistance et service à la population ; (3) assurer le maintien de la tranquillité publique, le respect de la loi et de l'ordre dans la société ; (4) prévenir, dépister la criminalité et contribuer à la répression des infractions.

Dans ce contexte, nous pensons également qu'il faut tempérer la tendance et être très prudent lorsque des tâches sont retirées aux services de police. Même si, dans beaucoup de cas, il s'agit de tâches le plus souvent de nature administrative, il faut être attentif à ne pas enlever à ces services une partie de leur essence même. L'exercice de la police présente en effet de nombreuses facettes. Aller trop loin risque réellement de faire considérer le service de police intégré comme une institution apportant moins que ce qu'elle ne coûte à la collectivité et aux citoyens.

Ainsi, par le passé, des agents auxiliaires ont porté des armes et des menottes dans certaines communes. Plusieurs constatations faites par nos services et notre propre expérience confirment la tendance à la diversification des tâches confiées aux agents auxiliaires. Le niveau présenté par les agents auxiliaires au moment de leur recrutement et les formations qu'ils suivent par la suite rendent difficilement envisageables une trop grande extension de leurs compétences. D'autres pistes devraient être explorées. Dans le cadre de plusieurs enquêtes, nous avons aussi pu constater qu'une partie des agents auxiliaires ne sont pas capables de préciser ni les tâches qui leur sont assignées, ni leurs compétences, même s'il ne faut pas tirer de conclusions générales en la matière. De plus en plus de signaux laissent cependant penser qu'en certains lieux, les agents auxiliaires sont la seule trace de bleu – bleu clair en l'occurrence – encore visible dans les rues.

## **85. INTÉGRATION ET COORDINATION**

Certains responsables et certaines zones demandent toujours trop et trop facilement des forces en renfort sans évaluation digne de ce nom ni sans engager d'abord l'ensemble de leurs moyens et ressources. L'attribution des renforts ou détachements est parfois encore simplement liée à des événements particuliers ou aux décibels produits par les demandeurs et pas toujours à une analyse en profondeur ou à moyen ou long terme. Sans préjudice du cas particulier de Bruxelles, on peut aussi s'interroger sur le recours pratiquement institutionnalisé à des détachés dans certaines zones. S'agit-il d'un choix financier délibéré ? D'une stratégie de positionnement ou de développement ? De l'indication d'erreurs dès le départ dans la détermination des besoins et des missions ?

Le Comité constate que ce qui a été qualifié par d'aucuns de « surenchère » de textes réglementaires a aussi et parfois surtout découlé de la demande persistante de précisions ainsi que des nécessités de la mise en place du service de police intégré, structuré à deux niveaux, de surcroît régi par des statuts du personnel ou disciplinaire particulièrement compliqués et difficiles à mettre en œuvre. Certaines tâches qualifiées de « surcharge administrative » sont aussi expressément prévues par la loi ou indispensables à une saine gestion des deniers publics.

Le recours à la Réserve générale en tant qu'unité mobile ne semble ni toujours ni *a priori* être la solution la plus indiquée. Cette option débouche en effet sur la perte très rapide des acquis de la formation de base de ses membres et de son caractère d'unité spécialisée. Peut-on justifier l'existence de policiers qui ne seraient que des fantassins « CRS » ou « gendarmes mobiles » dans le service de police intégré, professionnel et moderne que le législateur a entendu mettre en place par la loi du 7 décembre 1998 ? Une telle option est-elle payable ? Rentable ? Efficace ? Efficiente ? Ou effective ? Contribuera-t-elle à plus de bleu en rue ?

Lors d'une rencontre de travail, le directeur général de la logistique a pu nous convaincre des progrès atteints ces derniers mois concernant l'appui au local ainsi que le fonctionnement intégré. De nombreux corps locaux ont aussi conclu des protocoles d'accord avec ses services et en sembleraient assez satisfaits. Le recours de plus en plus fréquent, pour l'appui de la police fédérale, à des contrats de prestation de service prédéfinis, de nature à rencontrer les principaux besoins et attentes, est une évolution récente positive. Lors d'une autre réunion de travail, le directeur général des ressources humaines et ses collaborateurs nous ont fourni d'utiles précisions sur la contribution de leur Direction générale au fonctionnement intégré. Les problèmes sont connus et des solutions acceptables y sont apportées.

Les niveaux intermédiaires (DirCo et DirJu) sont indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble, notamment par leur rôle intégrateur au niveau de la mise en œuvre responsable de la fonction de police même. Au travers de son rôle de facilitateur, de coach et d'appui, le DirCo est – et doit rester – un élément essentiel de la dynamique du fonctionnement intégré. Les tâches confiées aux officiers de liaison auprès des gouverneurs de province ne sauraient empiéter sur ses responsabilités et missions. L'apport des officiers de liaison du pilier judiciaire auprès des zones devra aussi être évalué.

Hors quelques exceptions, il ne nous semble pas souhaitable de maintenir des centres de communication ou de dispatching au niveau intermédiaire. Des directives claires devraient également être données pour les Carrefours locaux d'information afin d'éviter d'inutiles doubles emplois ou redondances avec les CIA, le plus souvent coûteux en personnel et en moyens.

## 86. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Le modèle de management réellement apparu dans de nombreuses composantes du service de police intégré, indépendamment de la forme qu'il prend, contribue sans conteste à plus de professionnalisme à court et à long terme. Il constitue indubitablement l'un des points positifs de la réforme, à côté de la plus grande implication des autorités de police qui va de pair.

En fonction des différentes informations recueillies, on peut légitimement estimer que, moyennant quelques adaptations au niveau de l'engagement des personnes et de leur statut, le service de police intégré, structuré à deux niveaux, devrait disposer d'un nombre suffisant de policiers. Tous ne sont cependant peut-être pas encore au bon endroit, tant au niveau fédéral que local, tant dans le pilier administratif que judiciaire. Un jour, des choix clairs devront aussi être effectués.

Le développement de certaines initiatives locales de recherche peut être considéré comme l'un des points positifs de la réforme. Des efforts doivent cependant se poursuivre au niveau de la qualité même du travail judiciaire, tant de base que spécialisé. À cet égard, il faut aussi souligner le développement et la mise en œuvre du concept d'*intelligence led policing*. Sans préjudice du caractère pertinent et fiable des données chiffrées disponibles, le concept d'*intelligence led policing* semble avoir porté ses fruits, notamment dans les domaines des car- et homejackings mais aussi des attaques à main armée. Le Comité P estime encore que le fonctionnement du pilier judiciaire dans son ensemble doit faire l'objet d'un suivi plus strict. En effet, il y a lieu de craindre que le service de police intégré, structuré à deux niveaux, n'évolue vers un service de police intégré, structuré à trois niveaux : la police locale, la police fédérale et... la police judiciaire. À cet égard, à l'occasion de certaines enquêtes, on a, par exemple, pu examiner dans quelle mesure l'interaction entre les directeurs du service judiciaire déconcentré et la Direction générale de la police judiciaire était optimale en matière de transmission des informations et en d'autres, parfois un peu moins. Si le Traitement policier autonome (TPA) apporte une autonomie et une certaine valorisation aux services de police, il est encore très largement considéré par beaucoup, y compris par certains responsables, comme une manière de plus pour les parquets de se décharger de tâches administratives au préjudice du service de police intégré. Il n'est pas certain que les différentes composantes de police y adhèrent partout et fassent tout pour mettre en œuvre cette approche. Le caractère avant tout positif de la démarche semble ne pas avoir été perçu.

La « surrégulation » doit sans conteste être évitée, tout comme la bureaucratisation à outrance. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que certaines obligations sont légales ou découlent directement de la loi. Par ailleurs, la (sur)régulation constitue quelque part un mal nécessaire lors de l'introduction de n'importe quel nouveau statut, dans n'importe quel nouveau système, de surcroît aussi complexe et difficile à mettre en œuvre que le Mammouth. En outre, les policiers et les zones mêmes sont assez souvent demandeurs de précisions, voire de directives, ce qui n'est pas la moindre des contradictions du système. Par ailleurs, différentes modifications ou réglementations récentes, notamment dans le domaine de la police judiciaire et de la procédure pénale, ont demandé de revoir, préciser ou donner des directives en la matière, générant ainsi parfois un surcroît d'administration.

Il faut constater que certaines directives sont longues et compliquées. Souvent aussi, elles consistent plutôt en des cours et ouvrages de référence qui ne vont pas à l'essentiel de ce que devrait contenir une directive : l'impulsion, la direction, le moyen de trancher clairement. Qui plus est, elles manquent parfois de clarté. Par exemple, les circulaires successives visant à clarifier les modalités de délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et moeurs ainsi que les mentions devant ou non y figurer, n'ont pas eu l'effet escompté. Il n'existe toujours aucune réglementation fixant précisément la contribution de la police dans cette matière délicate.

Les unités spéciales de la police fédérale sont toujours confrontées à un manque cruel d'effectifs. Ces unités ont pourtant largement fourni leurs preuves et leurs qualités sont d'ailleurs reconnues à l'étranger. Leur rôle dans les opérations particulières de police judiciaire est très important.

Le Comité P pointe aussi l'évolution inquiétante qui consiste à équiper également d'unités spéciales ou d'armes particulières certains corps de police locale. Cette évolution, qui est contraire à la lettre et à l'esprit de la loi du 7 décembre 1998, est d'autant plus inquiétante que ces unités ne suivent pas nécessairement une formation standardisée. Un esprit de compétition risque également de s'instaurer. Il convient, pour des raisons évidentes, d'éviter à tout prix cette évolution. C'est pourquoi le Comité P suivra de très près les groupes de travail mis sur pied au sein de la police intégrée en vue de mieux coordonner ces initiatives.

De façon plus générale aussi, à plus d'une reprise, le Comité permanent P a pu constater que, dans l'une ou l'autre zone, on développait des fonctionnalités, des services, des missions ou des tâches incombant avant tout à la police fédérale, et cela plutôt en concurrence ou sans la moindre concertation, sans que cela ne réponde nécessairement à un défaut d'appui de la police fédérale. Parfois cependant, à la perception d'un défaut d'appui, certaines zones veulent encore et toujours faire face seules ou quasiment seules à tous les problèmes, sans tenir compte du fait que la loi du 7 décembre 1998 tend, d'abord et avant tout, à mettre en place une police « intégrée » avec des composantes de première ligne, d'appui ou spécialisées, avec des mécanismes de base, spécialisés, d'appui ou intégrateurs. Il nous semble que d'aucuns l'oublient trop souvent !

Le Comité P entend également souligner le manque d'effectifs, voire de moyens, dont souffrent plusieurs laboratoires judiciaires. Des mesures correctives sont cependant en voie de concrétisation.

Dans différentes enquêtes, nous avons, une fois de plus, dû constater que les chiffres ou autres données pertinentes et vérifiables sont assez difficiles à obtenir et peuvent varier considérablement, tant dans le temps que d'un corps à l'autre. Ceci est dû au faible niveau d'enregistrement et à une divergence dans la conception même des choses.

Il est impossible pour l'instant d'établir un véritable « zéroage » pour les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale. Les chefs de corps concernés ont réaffirmé il y a quelques mois ne pas être à même (voire ne pas avoir la volonté) de fournir les données chiffrées requises, étant donné que les divers systèmes informatiques, les prescriptions en matière de personnel et les équipements utilisés par ces zones de police ne sont pas encore totalement intégrés. Aucun autre élément de la police intégrée, structurée à deux niveaux n'a, à ce jour, pu nous informer ou aider plus avant. S'il est vrai que les cadres et le nombre d'effectifs sont connus, il n'est pas toujours possible de quantifier la capacité que nécessite l'accomplissement des diverses tâches. Les dernières enquêtes en matière de recrutement l'ont aussi démontré ! Ce problème ne se limite certainement pas aux six zones de police bruxelloises. Une évolution positive s'observe cependant dans un certain nombre de zones de police, bruxelloises ou autres, étant donné que l'on a commencé à dresser les relevés nécessaires, notamment à la suite des questions posées par le Comité P. Par ailleurs, le fédéral appuie le local en différents endroits et à différents égards. Dès lors, de plus en plus de progrès s'enregistrent en la matière.

Mais, de manière générale, des données chiffrées précises vérifiables et pertinentes font encore et trop souvent défaut. Sous couvert de « surcharge administrative », d'aucuns refusent de communiquer ces données ou de se soumettre à quelque contrôle ou inspection que ce soit.

Le recrutement ne peut être qualifié de mauvais. Un effort appréciable a été réalisé pour renforcer le cadre de base. Les 600 à 700 détachés du niveau fédéral sont un élément de plus démontrant que des effectifs sont bien là pour combler certains déficits. Parfois, ce sont surtout les volontés qui manquent. Ou la préférence serait-elle donnée à la solution la moins coûteuse, laissant en certaines hypothèses toutes les charges et les risques au budget de l'état fédéral plutôt qu'à celui du niveau local ?

Le Comité P attire aussi l'attention sur le fait que quatre zones de police sont toujours privées de chef de corps, ce qui pourrait parfois être interprété comme une volonté insidieuse de continuer à y fonctionner comme avant la réforme des polices.

### **87. SUIVI DE la mise en œuvre des lois du 7 décembre 1998 et du 5 août 1992 par le Comité permanent P**

À la demande de la Commission parlementaire d'accompagnement, dans le prolongement du rapport annuel 2001, le rapport d'activités 2002 donnait déjà une bonne image de la mise en place du nouveau paysage policier. Il résulte des renseignements recueillis auprès d'un certain nombre de personnalités-clés et au travers de différentes enquêtes de contrôle ou subséquentes à des plaintes ou dénonciations que le système dans son ensemble est toujours relativement bien sur les rails, même si on est aujourd'hui confronté à un ralentissement, le plus souvent compréhensible, du processus d'intégration. Plusieurs membres de la Commission parlementaire d'accompagnement ont en outre considéré que le document du Comité P pourrait servir de base méthodologique pour le suivi de l'évaluation de la mise en place du nouveau paysage policier assurée par le gouvernement, à laquelle le Comité a aussi été associé à plusieurs reprises, très récemment en ce qui concerne la transmission et le traitement de diverses données, le fonctionnement des « 101 », l'évaluation de certaines formations, etc. La plupart de nos rapports les plus récents ont aussi été transmis aux ministres compétents et, assez souvent, à la Commission d'évaluation de la mise en place de la réforme.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des lois du 5 août 1992 sur la fonction de police et du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le Comité a aussi tenu à préciser que, si ses différents rapports contiennent des commentaires sur des points forts ou des points faibles, des points susceptibles d'amélioration ou parfois même négatifs, c'est uniquement parce que les services concernés doivent pouvoir tirer les leçons des problèmes constatés, en toute liberté, transparence et de manière responsable. Le suivi de la mise en œuvre de la réforme des polices ne vise absolument pas, dans l'état actuel des choses, à remettre cette réforme en question et aucune des constatations faites ces derniers mois n'est de nature à induire une telle approche. Le Comité P estime que le service de police intégré, structuré à deux niveaux, a besoin maintenant d'une période de stabilité afin d'approfondir et d'optimiser son fonctionnement. Le Comité P plaide une nouvelle fois pour que l'on cesse désormais de parler de « réforme de la police » ou de mise en place du nouveau paysage policier et que l'on s'attache de pied ferme à la mise en œuvre de la fonction de police telle que circonscrite par les lois du 5 août 1992 et du 7 décembre 1998 [99], à « ce que fait la police », dès lors que l'on examine désormais ce que font les services de police plus que ce qu'ils coûtent ou les préséances en leur sein.

### **88. INDISPENSABLE ÉQUILIBRE ENTRE MANAGEMENT ET ÉTHIQUE**

Dans l'ensemble, le traitement des plaintes et dénonciations et les enquêtes du Comité permanent P montrent que le respect de la norme « légale » par la plupart des fonctionnaires de police n'est finalement pas si critiquable. Les services de police se trouvent pourtant toujours dans une période de grande vulnérabilité, notamment en raison du processus de modernisation et de professionnalisation en cours. Les suites amères d'un certain nombre d'affaires et leur récente évocation dans différents forums laissent inévitablement supposer que des formes inadmissibles d'inconscience, d'irresponsabilité et même de corruption sont apparues dans notre société, en ce compris au sein des services de police.

Dans sa relation ambivalente, répressive et préventive, avec le citoyen, la police éprouve des difficultés, si pas à gagner l'opinion publique à sa cause, du moins à rétablir une certaine relation de confiance, ce à quoi le Comité permanent P a aussi pour mission de contribuer. En effet, s'il est vrai que nombreuses sont les personnes qui lui manifestent de la sympathie – comme le démontrent de multiples enquêtes plus ou moins scientifiques [100] –, il est également vrai que d'autres personnes font preuve d'une hostilité irréductible à son égard. Dès lors, sa tâche est particulièrement difficile. Notre société est en évolution constante. Le maintien de l'ordre social n'est plus une activité statique. Il n'est pas non plus la tâche exclusive des services et des fonctionnaires de police. De nouveaux phénomènes, de nouvelles formes d'expression et d'appréciation, à savoir la tentative de provoquer des changements politiques et sociaux, sont des phénomènes que la police doit reconnaître et respecter au sein d'une démocratie, voire « contribuer » à leur développement. Une mission de cette nature ne peut être menée à bien que si elle se fonde non seulement sur des normes « légales » mais aussi sur des normes éthiques. En effet, on court le risque que la police se laisse mener par ce qui n'est pas interdit et que, pour le reste, la fin justifie les moyens... En maintien de l'ordre, de sérieux efforts ont été accomplis ces derniers mois au sein de la police intégrée, notamment au travers du concept de gestion négociée de l'espace public.

Il sera donc plus que nécessaire, hormis le respect constant de la norme juridique et l'attention soutenue pour la « police en mutation », de considérer la profession d'un point de vue éthique. Il ne s'agit pas là d'un projet social théorique concernant le sens et le non-sens du système, mais de la conception personnelle qu'a chaque homme et chaque femme policier des aspects positifs et négatifs de l'exercice de la profession et de l'influence de l'éthique sur la mission qu'il assume ou la tâche qu'il exécute.

Le management devra ici aussi jouer un rôle. D'une part, il est de nature à contribuer à l'efficacité/efficience de la police. D'autre part, les fonctionnaires de police ne travaillent jamais seuls. En effet, la plupart font partie d'une organisation où il est plutôt question d'un système de valeurs différencié et où la culture de l'organisation comprend un réseau complexe de relations entre des personnes qui ont des intérêts purement personnels, des loyautés changeantes, des émotions et des coutumes et, surtout, des histoires parfois à dormir debout et une



grande solidarité (loyauté) interne ainsi aussi qu'un goût souvent prononcé pour le secret.

Le point de vue éthique de chaque individu se reflète dans cette culture organisationnelle. Ces aspects, considérés comme essentiels par l'organisation, trouvent généralement leur interprétation dans le comportement réel du policier. La police exécute les missions et tâches qui lui sont confiées en recourant à des compétences parfois drastiques. Le maintien strict de la norme « légale » conduit alors à la routine. Comme si les arrestations, les fouilles, les perquisitions et autres moyens de contrainte réglementés n'impressionnaient pas les gens et n'avaient finalement aucun impact sur eux !

Une approche de *crime fighting* et la référence sans nuance au « monopole de la violence légitime » rendent la police plus vulnérable qu'elle ne l'imagine parfois. Sur la base de la norme prescrite par la loi, on pourrait s'attendre à ce que la force ne soit utilisée qu'après confrontation des critères bien décrits mais cela s'avère beaucoup plus difficile dans ce que l'on appelle les cas limites de recours à la force psychique et/ou verbale : les situations dans lesquelles on intimide, on harcèle et où le citoyen n'est pas toujours animé des meilleures intentions, il faut le souligner aussi !

L'exigence la plus importante qui peut être imposée à la police et aux policiers est leur intégrité *s.l.* mais, là encore, on ne leur facilite pas la tâche. En effet, ils se trouvent confrontés, d'une part, au problème de l'autorité partagée et, d'autre part, au problème de la liberté individuelle. Dans l'exécution pratique de leurs tâches, ils peuvent voir ou non certaines choses. Ils peuvent aborder certaines questions de façon rigide et d'autres de façon flexible. Ils peuvent également opter pour un juste milieu mais ne sont plus sûrs depuis longtemps d'avoir opéré le bon choix en le confrontant à l'autorité partagée. Le pouvoir discrétionnaire est réel. Si souvent décrié, il est parfois indispensable. Il faudra un jour l'admettre, même dans notre système empreint de démocratie, du souci de respect des principes d'un État de droit et de la primauté du droit.

Une approche éthique de la profession policière doit stimuler la réflexion critique sur les organisations, les tâches et les compétences. Elle doit surtout être un moyen de souligner les manquements et d'essayer d'y remédier.

Le management et l'éthique doivent être développés conjointement. En effet, si l'on peut exiger de la police que son objectif essentiel soit de protéger les droits fondamentaux de chaque citoyen, il faut en même temps garantir que les circonstances professionnelles, psychologiques et matérielles dans lesquelles le policier doit réaliser son travail, au-delà d'être bonnes, préservent au moins son intégrité.

C'est pourquoi il est nécessaire que le policier connaisse ces valeurs et ces normes, qu'il reçoive son cadre formel et moral et qu'il puisse coexister dans cet ensemble en toute responsabilité et en toute liberté, avec un cadre de référence suffisamment précis qui, à un moment particulièrement critique, se fait toujours attendre.

## 89. Recommandations

Tout observateur averti ne peut que reconnaître la complexité des différents aspects du fonctionnement intégré, des diverses problématiques auxquelles les responsables sont confrontés ainsi que l'indispensable étalement dans le temps pour élaborer les solutions acceptables ou indispensables pour les deux niveaux de la police intégrée.

À côté des services et des fonctionnaires de police, certains acteurs, intervenants ou responsables extérieurs, devraient eux aussi mieux prendre en considération les objectifs du législateur sous-tendant la mise en place du nouveau paysage policier. En effet, tous les intervenants ne se meuvent pas nécessairement dans les mêmes eaux, ni surtout à la même vitesse. D'aucuns ont même parfois d'autres destinations.

Il convient aussi de prendre garde de ne pas vider la fonction de police de sa substance. S'il y a une place pour un « partenariat public-privé » responsable et transparent, il est de l'essence de l'autorité (et du partenaire public) d'y jouer « les premiers violons », même pour des tâches parfois qualifiées de secondaires ou de moins intéressantes pour les fonctionnaires de police. La fonction de police ne se réduit pas uniquement à la recherche. Elle ne se résume pas, comme le soulignait un ministre de l'Intérieur de la fin du siècle dernier, qu'au fait de « rouler en Formule 1 ».

La sécurité des citoyens et de « la Cité » comporte aussi d'autres aspects, comme le mettent notamment en évidence le Moniteur de la sécurité ou d'autres études, scientifiques ou non.

Avant toutes choses, il conviendrait de prendre en compte, le mieux et le plus complètement possible, les objectifs du législateur de 1991, confirmés en 1992 et une nouvelle fois précisés en 1998. Il est plus que temps de cesser de concevoir et de parler en termes de réforme des services de police ou de police locale ou de police fédérale. C'est un fonctionnement intégré et une mise en œuvre intégrée, coordonnée et professionnelle de la fonction de police que le législateur a entendu mettre en place en organisant le service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Il appartient aux autorités, aux responsables et à tous les acteurs de contribuer à la réalisation d'un équilibre acceptable en matière de management et d'éthique, d'efficacité/efficience et de respect des droits et libertés fondamentaux. Le respect de la réglementation relative à la protection de la vie privée passe par un impératif : rappeler et convaincre les membres des services de police du caractère sensible et intrusif des données mises à leur disposition et de l'interdiction absolue de faire usage des moyens qui leur sont confiés à des fins autres que professionnelles.

Dans un tel contexte, tout comme en matière de recours abusif ou excessif à la force, les différents responsables hiérarchiques doivent être clairement invités à assumer leurs responsabilités dans la mise en œuvre intelligente, responsable et transparente des dispositions adéquates du régime disciplinaire. Les policiers reconnus coupables de mauvais traitements doivent se voir imposer les mesures les plus appropriées par les responsables hiérarchiques. En cas d'erreurs répétées ou de faute, c'est en effet le plus souvent eux qui sont le mieux à même, compte tenu de toutes les circonstances et éléments du cas d'espèce, de prendre les mesures qui s'imposent.

L'octroi de la personnalité juridique aux zones monocommunes pourrait constituer un plus en de nombreuses hypothèses ou circonstances et permettrait une approche plus professionnelle et davantage intégrée des questions de sécurité.

On peut être tenté d'apporter des correctifs au niveau des normes, notamment en ce qui concerne Bruxelles et Anvers. Elles pourraient être adaptées en fonction des modifications sociologiques, morphologiques, infrastructurelles, etc. de la zone. On pourrait encore modifier le nombre de zones. Il convient cependant de ne pas perdre de vue la nécessité d'un peu de stabilité pour qu'on puisse davantage se consacrer à « ce que fait la police », à son évaluation pour ensuite apporter les éventuels correctifs qui s'imposent. Dans ce contexte, la coopération latérale entre les zones doit être encouragée et renforcée.

La portée de l'articulation des responsabilités, des droits et devoirs des différents mandataires entre eux, notamment du fédéral, doit être précisée. Certes, il s'agit de mandataires mais dans un seul et même bateau. Cela suppose bien sûr que chacun donne un contenu adulte à sa relative autonomie qui signifie, avant tout, une liberté dans l'interdépendance et dans la volonté d'intégration. Cela suppose aussi que le capitaine, au travers du management adapté à sa situation particulière soit le « skipper » qui mène le bateau et la cargaison à bon port et assure finalement la satisfaction du citoyen et de l'autorité préoccupée de l'intérêt général.

Le DirCo n'a pas toujours eu l'occasion d'exprimer toutes ses potentialités ni d'apporter ainsi toute son énergie et son *know-how* à l'intégration des deux niveaux de police en vue d'un fonctionnement plus efficace et d'une plus grande sécurité. Lui en a-t-on vraiment donné les moyens ? Toute initiative positive ou constructive en la matière doit être encouragée. Le commissaire général et les directeurs généraux concernés pourraient aussi donner les impulsions et orientations *ad hoc* ou qui s'imposent, voire le cas échéant, proposer des mouvements de

moyens et de ressources.

Pourquoi ne pas imaginer la mise en place d'une plate-forme de concertation plus ou moins formelle entre les composantes fédérale et locale, constituée de techniciens reconnus, pouvant s'appuyer aussi sur des expériences de terrain, pour arriver à une meilleure compréhension mutuelle au sujet des priorités et tâches et de la meilleure manière de les concrétiser ? En quelque sorte, des cercles de qualité intégrés ou un réseau d'expertises intégré. Sans perdre de vue que, tout comme les modalités de fonctionnement impliquées par les lois du 7 décembre 1998 et du 5 août 1992, ceci aussi prend du temps et des moyens, notamment en personnel, ce qui se traduit donc quelque part aussi par moins de « bleu en rue ». Si les choix qui s'imposent sont faits, qu'ils le soient en toute connaissance de cause.

Là où les choses se passent plutôt bien, parfois aussi grâce à une conjonction de facteurs favorables, il faut maintenir les efforts de rationalisation, de simplification, de modernisation et de professionnalisation, sans perdre de vue les exigences de l'éthique professionnelle et de la confiance du citoyen. Sacrifier cette professionnalisation en engageant de nouveaux partenaires publics ou privés, voire des auxiliaires de police au détriment de policiers pourra s'avérer un mauvais investissement à moyen ou à long terme pour la mise en œuvre de la fonction de police et la sécurité des citoyens et de la vie dans la Cité. Au-delà des objections formulées par la Commission permanente de la police locale, nous ne voyons, dans l'état actuel des choses, pas vraiment la nécessité d'un élargissement des compétences des agents auxiliaires de police.

Astrid et les CIC sont indispensables pour assurer une mise en œuvre efficace et responsable de la fonction de police, un service de police efficace et efficient aux citoyens et, dans l'intérêt général, aux autorités de police. La mise en place des CIC est synonyme de nouveaux changements dans le paysage policier. S'il existe une volonté de coopération de la part de nombreuses zones, elle est toutefois, comme pour les CIA, assez souvent relativement limitée.

En tout état de cause, il importe d'accélérer le mouvement de la réelle mise en place des CIC et des CIA, de manière pertinente et efficace aussi, si l'on veut vraiment pouvoir forcer le barrage des résistances et les imperfections qui se présentent à différents niveaux du service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Il faudra accorder l'attention voulue à la qualité et au professionnalisme du personnel affecté aux CIA et aux CIC et, le cas échéant, leur assurer les formations d'appoint *ad hoc*.

Un contrôle de qualité doit également être effectué sur les différentes informations à transmettre aux CIA.

L'escorte des transports de fonds par des policiers devrait faire l'objet d'une réévaluation en profondeur et des choix devront alors être opérés, en connaissance de cause, sans perdre de vue non plus les exigences de visibilité et la volonté de voir de plus en plus de policiers affectés à des tâches policières : notamment « plus de bleu en rue ».

Dans le même ordre d'idées, il convient aussi de s'interroger sur les « pistes de circulation », « les policiers spécialisés en technoprévention » et « Messieurs conseil » en tous genres qui, souvent, relèvent plus d'initiatives ou de soucis de relations publiques ou d'image que de besoins policiers réels.

Le cadre de référence légal des détachements des fonctionnaires de police reste toujours à préciser. Cette situation peut affecter la mobilité temporaire du local vers le fédéral ou vers les CIA et CIC. Il en est de même pour la Commission permanente de la police locale et pour le rôle réel du Conseil consultatif des bourgmestres.

Une plus grande uniformité devrait aussi être implémentée au niveau des différentes formations dispensées. Certains chargés de cours ou de formation devraient faire l'objet d'une évaluation, compte tenu notamment des changements intervenus dans le paysage policier depuis leur désignation.

Une disposition suffisamment claire et précise fixant les normes et standards applicables en matière de formation devrait aussi être prise dans les meilleurs délais. Il nous est aussi d'avis qu'un seul examen final pourrait être organisé dès à présent pour l'ensemble des candidats et par catégorie. Par ailleurs, les formations, cours et entraînements devraient également être « suivis » par un élément de la police intégrée et inspectés de manière assez régulière par un organe autonome.

Des formations particulières pourraient être développées ou connaître une nouvelle dynamique dans les domaines suivants : utilisation de certains moyens informatiques ou de communication, gestion des situations de crise, déontologie, multiculturalisme et désœuvrement, violences intrafamiliales, usage de certaines techniques de maîtrise de la violence, usage des armes à feu, etc. En ce qui concerne les formations alternatives organisées par une zone ou une école de police agréée, nous continuons à soutenir que l'on ne devrait pouvoir prévoir ou permettre que les formations qui ont été intégrées dans les programmes de formations policières ou spécialement approuvées par l'autorité en charge de la gestion de la question.

Sans tomber pour autant dans le travers d'une surrégulation, des directives (plus) claires devraient être données en matière de mise en œuvre de l'assistance aux victimes et de la fonction de renvoi, de tâches administratives, d'interactions ou de partenariat privé-public, de sécurité informatique et des responsabilités y liées, d'utilisation et de port des armes, de sécurité de l'armement et des munitions, de statistiques, etc.

Au-delà de toute polémique et de toute évaluation complémentaire du Code de déontologie, il nous semble aussi important et urgent de l'implémenter ainsi que, le cas échéant, de l'évaluer dans toutes ses implications dans les trois ans. De bonnes idées sont déjà programmées à cet égard, notamment au niveau d'un commentaire évolutif et interactif autour du Code de déontologie (d'éthique professionnelle). La qualité de la communication, de l'information et de(s) formation(s) constituera un facteur critique de succès pour l'ensemble de l'entreprise.

Sans conteste, pour une meilleure mise en œuvre de la fonction de police aussi, plus de flexibilité s'impose au niveau de l'application du statut des policiers. Le système est aussi trop compliqué. On peut légitimement se demander s'il faut vraiment payer plus tous ceux qui ont obtenus les emplois les plus en vue, les plus spécialisés ou les plus spectaculaires. Une simplification de cette « tour à la Gaudi » ne pourrait-elle pas être atteinte par une certaine forfaitarisation ?

Les procédures disciplinaires paraissent beaucoup trop lourdes et gagneraient à être simplifiées et, surtout, à être mises en œuvre chaque fois que cela s'impose pour le bon fonctionnement d'un service de police ou d'une de ses composantes, dans les limites de l'appréciation responsable et transparente de chaque chef de corps ou autorité disciplinaire. Là aussi, un certain nombre d'initiatives seraient prêtes.

La fonction de contrôle et d'inspection internes doit être mieux organisée et reconnue au sein de l'ensemble du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Par rapport aux instructions antérieures, elle doit être réévaluée, étendue dans ses modalités et objectifs ainsi qu'au niveau fédéral. Il s'agit là de la pierre angulaire du système global d'inspection et de contrôle de la mise en œuvre responsable, transparente de la fonction de police dans une société démocratique. Une place particulière doit y être réservée à un traitement des plaintes de qualité, responsable et transparent.

Dans ce contexte, vu les différentes missions qu'il entend assumer, dans les limites aussi de ses compétences, le Comité permanent P doit également clairement être désigné officiellement comme destinataire de toutes les informations relatives à l'usage d'une arme à feu ou d'un spray, aux incidents significatifs à l'occasion d'une privation de liberté ou d'un enlèvement, de même qu'aux suicides ou tentatives de suicide de membres de services de police.

Vu l'obligation faite au Comité de tenir compte des rapports particuliers, généraux ou annuels établis par les différents acteurs ou intervenants de la mise en œuvre de la fonction de police ou de la *res politia*, les obligations de chacun – notamment en matière de timing – devraient être précisées. La question se pose alors de savoir s'il ne faudrait pas revenir à la synchronisation initiale entre les activités parlementaires et les rapports annuels des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements.

À l'instar de ce qui a été fait pour le niveau fédéral, il pourrait être utile et riche d'enseignements d'organiser une évaluation du fonctionnement d'un certain nombre de zones de police représentatives en vue d'en tirer tous les enseignements en ce qui concerne les mécanismes intégrateurs, les flux d'informations, les mécanismes d'appui latéral et vertical, mais aussi la manière d'articuler et d'engager les moyens disponibles : leur efficacité ou leur efficience, voire leur coût auquel, dans l'état actuel des choses, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes n'entendent s'intéresser qu'à la demande expresse du Parlement et avec le concours des experts les plus représentatifs.

### **SEMPER PLUS ULTRA... EN ROUTE VERS PLUS DE LÉGITIMITÉ DANS UN CLIMAT DE CONFIANCE ET À LA LUMIÈRE DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES**

En conclusion de son dernier rapport annuel, le Comité permanent P écrivait dans une rubrique « Facteur critique de succès : effectivité de la circulation de l'information » que : « *Force est de constater – et de déplorer – que les deux aspects de ce devoir d'information ne sont que partiellement remplis par les services et autorités en question et, qui plus est, moyennant une certaine insistance. Si ce n'est pas la première fois que le Comité permanent P relève ce manque de respect du devoir d'information, il lui tient à cœur de le rappeler car il en va de son fonctionnement et ce phénomène prend de l'ampleur. La réforme pourrait en être la cause, entend-on dans le cas des services de police. Outre son caractère temporaire, on peut se demander si l'on invoque le bon motif. [...] Si cette vision des choses se maintient et que l'on continue à négliger ce devoir d'information général, pour quelque raison que ce soit, le Comité permanent P n'en éprouvera que plus de difficultés à conférer un caractère global et proactif à l'exercice de ses missions et, plus important encore, ses enquêtes souffriront de retards inutiles qui ne profiteront à aucune des parties* » [101] .

Les développements de plusieurs enquêtes ont amené, une fois encore, le Comité permanent P à constater – et il le déplore – les difficultés à accéder à certaines données ou à des informations suffisamment complètes ou pertinentes ainsi que le manque de transparence de certaines composantes du service de police intégré, structuré à deux niveaux, voire de certains policiers.

D'une manière générale, le Comité P ne peut que souhaiter, voire exiger en certaines circonstances, que les différentes obligations en termes de transmission d'informations à son égard soient mieux respectées par les services de police, les autorités de police administrative ou de police judiciaire, ceci afin de lui permettre d'accomplir ses missions au service du Parlement et donc du citoyen. Il faut aussi souligner d'une part, un certain manque d'initiative du Comité P à l'égard de certaines autorités, partiellement comblé depuis peu, et d'autre part le fait que des progrès notables ont été réalisés ces derniers mois et que, par ailleurs, le Comité a entrepris de nombreux efforts en cette matière à l'égard d'un maximum d'intervenants. Certains oublis, parfois même à répétition, ou résistances ou encore réticences existent cependant toujours, ce que le Comité ne peut que regretter.

Au cours de l'année écoulée, à l'occasion des discussions en Commission d'accompagnement – et dans le prolongement de la correspondance adressée au ministre de la Justice de l'époque –, le problème inuitement récurrent depuis 2000 de la répartition des tâches entre le Service d'enquêtes du Comité P, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les différentes composantes du service de police intégré en ce qui concerne les missions de police judiciaire a plusieurs fois été évoqué. Il est urgent que la ministre de la Justice prenne la directive dont question à l'article 16, alinéa 4 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements. Il faut qu'elle tranche, s'il y a lieu. Le 25 mars 2003, il y a plus d'un an donc, le ministre de l'Intérieur de l'époque déclarait devant le Parlement que son collègue de la Justice était sur le point d'édicter la directive contraignante en la matière. La question a depuis lors encore été évoquée à plusieurs reprises. Le Comité P attend toujours.

Le Comité P a la volonté d'être à l'écoute des citoyens, du Parlement, des autorités mais aussi des fonctionnaires de police eux-mêmes. Il s'attache en particulier à toutes les démarches susceptibles de privilégier le bon fonctionnement des rouages policiers de notre société démocratique. L'amélioration et la mise en œuvre professionnelle, responsable, transparente, bref démocratique de la fonction de police ainsi que le renforcement des aspects positifs du fonctionnement des services de police constituent les premières de ses préoccupations essentielles. Dans ce contexte, il veille aussi à assumer ses missions en toute objectivité, en toute neutralité et en toute transparence, tant à l'égard du Parlement que des fonctionnaires de police mêmes, des ministres et autres autorités compétentes que des citoyens.

Le citoyen devenu dans une certaine mesure « client » est désormais porteur d'attentes, sans doute plus qu'il y a dix ou quinze ans et en tout cas, plus que jamais. Sans doute sait-il que la police et la sécurité doivent être traitées dans toute leur complexité, que la police n'est pas la seule administration à pouvoir apporter une réponse, que sa capacité à le faire est d'ailleurs limitée. Il entend néanmoins que la police apporte sa part de réponses. À défaut, il considérera que ses attentes n'ont pas été suffisamment prises en compte parmi tant de réformes intellectuellement satisfaisantes mais, surtout depuis peu, considérées comme très coûteuses.

Au-delà des principes et conceptions qui sous-tendent la police d'orientation communautaire ou « de proximité », l'idée de rapprocher la police du public a un contenu assez précis. Il s'agit évidemment d'une part de mieux équilibrer les missions de la police, d'utiliser rationnellement les moyens, d'instaurer un dialogue avec les usagers mais c'est d'autre part aussi plus de transparence dans le chef des services et fonctionnaires de police. Le citoyen doit retrouver la confiance en sa police. C'est également là un des objectifs du Comité permanent P.

« *Dans un souci de continuité et dans le respect des principes de transparence et de bonne administration, le Comité permanent P s'efforce, en toutes circonstances, de développer une approche positive de ses missions : les services et les fonctionnaires de police sont, en effet, en droit d'attendre une parfaite compréhension de leur rôle et de leur mission ainsi qu'une action positive, s'il échet, sous forme d'avis et de recommandations* » [102] .

Le Comité permanent P a eu l'occasion de rappeler dans plusieurs de ses rapports [103] « *qu'il n'a pas pour mission première de constater des faits individuels au sein des services de police ni d'examiner systématiquement lui-même l'ensemble des plaintes en la matière. Dans les limites de ses missions et dans le respect de l'esprit de la loi, soucieux de se consacrer à ses missions et tâches essentielles et aux fins de limiter l'impact et la charge de travail que représente le simple traitement des plaintes individuelles, il a, dans la mesure du possible, travaillé en confiance et en partenariat avec certaines autres parties concernées, notamment en laissant le soin de mener certaines enquêtes relatives aux plaintes directement adressées aux services d'inspection compétents ou aux services de contrôle interne. Cette forme de coopération a pour but de contribuer à renforcer d'abord la sensibilisation et ensuite l'implication et la responsabilisation des services de police et nourrit la relation de confiance entre le Comité permanent P et ces services. C'est aussi de cette manière que s'exprime sa politique de transparence à l'égard des services de police. [...]* ». C'est aussi ainsi qu'il entend contribuer au regain de confiance du citoyen en sa police.

Nous l'avons évoqué par le passé à plus d'une reprise et nous ne cessons de le répéter dans le présent rapport, les missions des fonctionnaires de police sont difficiles. Assez souvent aussi, ces derniers font l'objet de critiques injustifiées ou excessives. Monsieur De Swaef, avocat général, a confirmé de manière percutante dans les conclusions de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 octobre 2003 que le travail policier devenait de plus en plus ardu [104] . L'essence même de cet arrêt, qui ouvre de nouvelles perspectives, est qu'il n'invalide pas un cas de fouille de véhicule non conforme à la loi sur la fonction de police. La Cour a, en effet, estimé qu'une preuve obtenue de manière illicite ne peut être écartée que si les conditions formelles prescrites à peine de nullité n'ont pas été

respectées, si le droit à un procès équitable est menacé ou si – et c'est en cela qu'elle innove – l'irrégularité commise a entaché la fiabilité de la preuve. Si cet arrêt est en soi novateur par la nouvelle vision qu'il introduit, il importe également de citer la conclusion du ministère public, tout aussi remarquable et donnant matière à réflexion : « 6.2. *Il est indéniable que notre système pénal accorde une grande confiance à l'intégrité des enquêteurs [105]. Pourtant, même le policier le mieux formé est susceptible de commettre une faute dans l'exécution de ses devoirs d'enquête résultant soit d'une erreur de sa part, soit d'une mauvaise évaluation en fait et en droit. Les risques d'erreurs sont d'autant plus importants que les règles à suivre sont vagues, complexes ou sujettes à des modifications législatives successives* ».

Il appert clairement que la législation, qui ne cesse de se complexifier, ainsi que les difficultés rencontrées par la police et la justice à suivre le même rythme sont autant de facteurs d'excuse [106].

Le Comité permanent P rejoint ces conclusions, qui illustrent le caractère complexe et ardu du travail policier sur le terrain, qui ne se résoudra pas par un recrutement, une sélection ou une formation performants. Ces conclusions constituent également un signal à l'adresse du législateur, afin qu'il veuille à ne pas rendre ses règles trop vagues ou compliquées. Il doit être conscient que, si elles apparaissent simples dans un environnement académique, elles ne sont pas forcément aisées à appliquer sur le terrain. Cette jurisprudence ouvre la voie vers une vision plus réaliste mais il faut se garder d'utiliser celle-ci comme un blanc-seing permettant de ne pas appliquer ou, à tout le moins, d'appliquer avec moins de rigueur une réglementation qui n'est pas sanctionnée (ainsi les dispositions de la loi sur la fonction de police, à un article près) sous peine de produire l'effet inverse de celui recherché. Une réglementation simple, claire et stable n'implique pas ce risque.

Plus que jamais, le Comité permanent de contrôle des services de police tient à souligner qu'aucun service ou fonctionnaire de police dénoncé n'a jamais été considéré d'emblée comme suspect. Chaque dénonciation, chaque allégation fait toujours l'objet d'une enquête objective où tous les éléments tant à charge qu'à décharge sont pris en compte. Le fait que les services de police soient le plus souvent appelés à intervenir dans une situation de crise ou de conflit et la complexité du travail policier sont aussi pris en considération. Si le Comité permanent P ou son Service d'enquêtes ont été saisis de quelques plaintes manifestement fantaisistes, il faut néanmoins admettre qu'un certain courage est aussi généralement nécessaire pour dénoncer le comportement fautif d'un fonctionnaire de police.

S'il n'appartient pas au Comité de préjuger des décisions du ministère public concernant les plaintes que son Service d'enquêtes a traitées depuis sa création, l'analyse de ces dossiers laisse toutefois apparaître que certaines d'entre elles peuvent constituer dans le chef des plaignants une action dilatoire et/ou visant à discréditer un ou plusieurs verbalisants, voire à leur nuire. Plusieurs enquêtes ont en effet déterminé que des plaintes dirigées contre des fonctionnaires de police trouvaient leur origine dans des interventions de police légitimes, à l'occasion de la constatation d'infractions pour lesquelles des procès-verbaux avaient été dressés régulièrement et conformément au déroulement des faits incriminés ou à l'origine de l'intervention. L'attitude des fonctionnaires de police intervenant est alors assez souvent mise en cause. Certains plaignants ont le sentiment d'avoir été verbalisés parce que, selon eux, les fonctionnaires de police seraient racistes. Pour d'autres, les fonctionnaires de police se seraient montrés impolis, auraient proféré des insultes ou usé abusivement de la force. D'aucuns semblent avoir érigé de telles insinuations en tactique ou en stratégie... Les fonctionnaires de police qui ont accompli correctement leur métier et qui doivent se justifier en pareilles circonstances expriment leur mécontentement. Certains en arriveraient même à être tout à fait démotivés.

Les plaintes ou dénonciations adressées au Comité permanent P peuvent donc parfois paraître abusives, mensongères voire, en certaines circonstances plutôt exceptionnelles, calomnieuses ou diffamatoires. Il appartient au ministère public de porter un intérêt particulier à la suite qui leur sera réservée, notamment en ce qui concerne les légitimes intérêts, et à l'honneur de certains fonctionnaires de police ainsi salis ou visés.

À côté de ces plaintes apparemment non fondées, d'autres méritent cependant une attention particulière de la part de la justice. Il s'agit de celles relatives à la violence policière établie, à la corruption, à la violation du secret professionnel, aux actes arbitraires, etc.

À plusieurs reprises, les enquêtes menées ont en effet permis de déterminer qu'une disposition pénale ou une règle déontologique avait manifestement été transgressée par des fonctionnaires de police.

 **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

AEL	Ligue arabe européenne
BBT	Bijzonder bijstandsteams
BNG	Banque de données nationale générale
BSR	Brigade de surveillance et de recherche
CCU	Computer Crime Unit
CDC	Centre de documentation
CGC	Direction du fonctionnement et de la coordination de la police fédérale
CGF	Direction du fonctionnement policier intégré
CGI	Direction de la politique en matière de coopération policière internationale
CGL	Direction des relations avec la police locale
CGPP	Service presse et relations publiques
CIA	Carrefour d'information d'arrondissement
CIC	Centre d'information et de communication
CIZ	Carrefour d'information zonal
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DAC	Direction de la police des voies de communication
DAG	Direction de la politique, de la gestion et du développement
DAO	Direction des opérations et de l'information en matière de police administrative
DAR	Direction de la réserve générale
DGA	Direction générale de la police administrative
DGJ	Direction générale de la police judiciaire
DGP	Direction générale des ressources humaines
DGS	Direction générale de l'appui opérationnel
DirCo	Directeur coordonnateur administratif
DirJu	Directeur judiciaire
DIV	Service d'immatriculation des véhicules
DJB	Direction de la lutte contre la criminalité contre les biens
DPEF	École fédérale
DPEO	École des officiers
DPG	Direction de la politique, de la gestion et du développement
DPM	Direction de la mobilité et de la gestion des carrières
DSB	Direction de la banque de données nationale
DSCH	Service du support canin
DST	Direction de la télématique
DSU	Direction des unités spéciales
EFQM/INK	European Foundation for Quality Management/Instituut Nederlandse Kwaliteit
FCCU	Federal Computer Crime Unit
FIPA	Full Integrated Police Action
IACOLE	Association internationale de surveillance civile du maintien de l'ordre
ICAC	International Commission against Corruption
ICT	Information and Communication Technology
IMMI	Cellule Immigration de la Direction de la police des voies de communication
INS	Institut national des statistiques
IPNS	Image policière nationale de la sécurité
ISLP	Integrated system for Local Police
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LPTS	Laboratoire de police technique et scientifique
MPR	Méthodes particulières de recherche
MRAX	Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie
OPA	Officier de police administrative
OPJ	Officier de police judiciaire
PIO	Projet information opérationnelle
PIP	Projet informatique de police
PJ(P)	Police judiciaire (près les parquets)
POSA	Peloton protection, observation, support et arrestation
PRC	Service presse, relations publiques et communications du commandement général (ex-gendarmerie)
RAAK	Regionaal Administratief Afhandelingskantoor

RBS	Geautomatiseerde recherchebeheersysteem
RCA	Registre central des armes
SCA	Service de coordination et d'appui
SCDF	Service central des dépenses fixes
SCII	Statistiques criminelles interpolicières intégrées
SER	Service d'enquêtes et de recherches
SIDIS	Système informatique de détention
SJA	Service judiciaire d'arrondissement
SPC	Police des chemins de fer
SPF	Service public fédéral
SPN	Police de la navigation
SSD GPI	Secrétariat social de la police intégrée, structurée à deux niveaux
TEH	Traite des êtres humains
TO	Tableau organique
TPA	Traitement policier autonome
ULg	Université de Liège
UPC	Unité provinciale de circulation
USI	Unité spéciale d'intervention
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VPC	Poste de circulation
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

 **NOTES**

[i] Article 14ter de la loi organique du 18 juillet 1991 : « *Le commissaire général de la police fédérale, les chefs de corps de la police locale, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale et la direction des services de police visés à l'article 3 qui établissent un rapport annuel ou tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement, en font parvenir un exemplaire au président du Comité permanent P dans les deux semaines* ». Voy. également les différents documents parlementaires relatifs à l'article 6 de la loi du 3 mai 2003 portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003).

Au moment de déposer le présent rapport, nous venons de recevoir celui du Conseil de discipline. Nous n'en avons reçu que deux pour l'ensemble des services de la police fédérale mais aucun du commissaire général, qui n'est d'ailleurs pas légalement tenu d'en établir un et nous n'avons pas encore reçu non plus le rapport annuel 2003 de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, qui doit nous être transmis dans les deux semaines de son établissement, pour lequel aucune date limite n'est prescrite.

[ii] Article 14bis : « *Le commissaire général de la police fédérale, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les chefs de corps de la police locale transmettent d'office au Comité permanent P une copie des plaintes et dénonciations qu'ils ont reçues concernant les services de police ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci* ».

[iii] Article 26 : « *Tout membre d'un service de police qui constate un crime ou un délit commis par un membre d'un service de police rédige un rapport d'information et le communique dans les quinze jours au directeur général du Service d'enquêtes P* ».

[iv] Article 14ter : « *Le commissaire général de la police fédérale, les chefs de corps de la police locale, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale et la direction des services de police visés à l'article 3 qui établissent un rapport annuel ou tout autre rapport général portant sur leur fonctionnement, en font parvenir un exemplaire au président du Comité permanent P dans les deux semaines* ».

[v] Voy. e.a. ACKAERT, J. et VAN CRAEN, M., « Veiligheidsscan. Ontwikkeling instrument en proefproject in de Politiezone Beringen-Ham-Tessenderlo », Diepenbeek, Limburgs Universitair Centrum, 2004, 142 pp.

[vi] Voy. rapport *supra*, pp. 23 et sv.

[vii] Voy. rapport *supra*, pp. 20-21.

[viii] Voy. rapport *supra*, pp. 42 et sv.

[ix] Hors décisions de renvoi pur et simple à un autre service ou constat d'examen par un autre service.

[x] Article 14 : « *Le procureur du Roi, l'auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général près la Cour d'appel, selon le cas, informe le président du Comité P chaque fois qu'une information ou qu'une instruction pour un crime ou un délit est ouverte à charge d'un membre d'un service de police* ».

[xi] Article 14 : « *Le procureur général et l'auditeur général adressent d'office au président du Comité permanent P copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police* ».

[xii] Article 14bis, al. 2 : « *Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police* ».

[xiii] Le présent compte rendu est une synthèse d'un document plus large, arrêté pour l'essentiel à la date du 31 janvier 2004 et portant donc sur les informations disponibles à cette date concernant la mise en œuvre de la loi du 7 décembre 1998. Par ailleurs, notre rapport ne pouvant être rendu public qu'après son examen par notre Commission parlementaire d'accompagnement, un certain nombre de constatations et de commentaires auront perdu de leur acuité ou de leur pertinence au moment de la publication du présent rapport.

[xiv] Le projet d'arrêté royal y relatif vient d'être soumis au Conseil consultatif des bourgmestres le 5 mai 2004.

[xv] Il s'agit d'un rapport rédigé en 2003. Entre-temps, un nouveau plan national de sécurité 2004-2007 a été rédigé.

[xvi] Très récemment, il a été décidé de porter ce délai à 4 ans.

[xvii] Des projets de réglementation sont cependant en voie de finalisation à l'heure où ces lignes sont écrites.

[xviii] Idem.

[xix] Elles ont été prises lors du Conseil des Ministres des 30 et 31 mars 2004.

[1] Voy. l'étude de GELDERS, D. et VAN MIERLO, J., *Het nieuwe cannabisbeleid in België. Een verwarrend debat, een verward publiek*, Panopticon, 2004, n° 3.

[2] Contribution ayant pour titre « *Comment concilier le droit du citoyen de dénoncer un dysfonctionnement policier avec le droit du policier de se défendre, au niveau judiciaire, d'une dénonciation ou imputation qu'il estime calomnieuse, de la part dudit citoyen ?* »

- [3] - 296 pour traitement entièrement autonome par la police locale.
- 624 pour traitement par le service de contrôle interne, à titre préparatoire de la décision du Comité permanent P.
- 324 pour traitement par le Service d'enquêtes, à titre préparatoire de la décision du Comité permanent P.
- 8 pour traitement par l'inspection générale, à titre préparatoire de la décision du Comité permanent P.
- + 99 transmission au ministère public.

## 1351

- 32 contrôle marginal.
- 26 enquête de contrôle.
- 608 divers.

[4] Article 56 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police : « *En cas d'information judiciaire ou [...], ce délai commence à courir le jour où l'autorité disciplinaire est informée par l'autorité judiciaire, qu'une décision judiciaire définitive est prononcée ou que le dossier est classé sans suite ou l'action publique éteinte* ».

[5] Conformément à l'article 65bis de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, toute décision disciplinaire doit être transmise au conseil de discipline en vue de son enregistrement dans la banque de données de jurisprudence.

[6] Vingt-cinq dénonciations n'ont pas pu être identifiées.

[7] A.R. du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale (M.B. du 12 octobre 2001).

[8] Voy. cependant les recommandations de la Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local.

[9] La Libre Belgique du 8 septembre 2003.

[10] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51 COM 010.

[11] Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local, Un rapport d'évaluation intermédiaire, p. 41, octobre 2003.

[12] Idem, p. 42.

[13] CRABV 51, COM 048, p. 28.

[14] CRABV, DOC 51 0325/028.

[15] Circulaire GPI 38 relative au caractère biennuel des plans zonaux de sécurité.

[16] DOC 51, Chambre, 0453/001 et Sénat, 3-320/1, p.152.

[17] Le marché d'un certain nombre de publications professionnelles est particulièrement florissant !

[18] Développements de la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p. 9. Voy. également l'avant-propos des ministres de l'Intérieur et de la Justice dans le Plan national de sécurité 2003-2004 : « *Dans ce contexte, force est de souligner la nécessité de la réalisation prioritaire des éléments de la réforme des polices favorisant l'intégration comme la coopération latérale, le fonctionnement performant des carrefours d'information d'arrondissement (CIA) et des centres d'information et de communication (CIC) ainsi que l'implémentation d'un système national d'information et de documentation opérationnelles* ».

[19] Ministre de l'Intérieur et Ministre de la Justice, *Plan national de sécurité 2003-2004*, Partie I, p. 4.

[20] Dossier n° 35091/2002.

[21] Chambre, CRABV 51, COM 054.

[22] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 054.

[23] Voy. e.a. BRUGGEMAN, W. en collaboration avec BOURDOUX, Gil. L., « La Criminographie policière belge » in BRUGGEMAN, W., VAN KERCKVOORDE, J. en collaboration avec BOURDOUX, Gil. L. et ELIAERTS, C., « Criminographie » in *Manuel des services de police*, Bruxelles, Ced. Samson, 1985, IX. A., 160 pp.

À propos de cette délicate question, les auteurs notaient déjà : « *Les statistiques policières contiennent et doivent certainement contenir plus que des données phénoménologiques quant à la criminalité et les composantes envisagées peuvent être traitées sous différents angles, en fonction entre autres, des objectifs poursuivis au travers de ce précieux outil. Cette approche permet de résumer ainsi les objectifs poursuivis : (1) rapporter aussi fidèlement que possible le phénomène criminel tel qu'il est perçu par la police et en engendrer dès lors une meilleure connaissance. [...] ; (2) rendre compte de la structure ainsi que du fonctionnement des services de police et en favoriser une meilleure gestion. [...] ; (3) suivre la gestion du personnel par l'emploi de différents indicateurs qui ont trait au recrutement, à la formation, à la mise en place du personnel et à son avancement, aux mutations ainsi qu'aux mesures disciplinaires et aux punitions encourues ; (4) favoriser et faciliter la mise en œuvre d'une politique criminelle au niveau des autorités responsables et de stratégies ou tactiques à celui des polices grâce à une interprétation judicieuse de certaines données disponibles dans les statistiques policières. [...] ; (5) constitue également un des sous-objectifs du système, l'organisation optimale des activités de police en fonction de la répartition de la criminalité dans le temps et dans l'espace ainsi que des priorités établies ou à fixer. La formation du personnel et sa dotation en matériel doivent en effet être adaptées à l'exécution réelle des tâches.*

*Il importe aussi d'évaluer le taux d'emprise sur le comportement répréhensible (« pakkans »), soit la densité des interventions et de déterminer le taux d'élucidation ».*

[...]

« *Avec regret nous devons constater qu'il n'existe pratiquement aucune statistique de police convenable en Belgique. Jusqu'en 1984, on ne disposait d'aucune statistique policière relative à l'ensemble du pays et à l'activité de tous les services de police ordinaires. Les directives interpolicières de coordination relatives aux statistiques de nature à permettre l'intégration et leur comparaison faisaient cruellement défaut. [...] Depuis 1984, la gendarmerie publie de nouvelles statistiques qui, pour un nombre bien déterminé de délits, malheureusement encore limité, reprennent toutes les constatations des polices régulières. Des initiatives doivent absolument être prises, cela est inévitable, dans le but de réaliser une nouvelle approche plus rationnelle et mieux coordonnée de la criminographie policière en Belgique. Si nous n'atteignons pas rapidement cet objectif, nous sommes voués à l'immobilisme et à la stagnation qui ne pourront mener qu'à un isolement total en matière de recherche statistique (144) ».*

[...]



## « 1. Publications de la police communale

[...] Cette distinction transparait clairement des publications à but statistique. Conçus essentiellement de manière décentralisée et compte tenu d'autre part de l'absence de directives nationales, certains services de police tiennent des statistiques et les publient, d'autres non. Différentes polices se contentent de rassembler le matériel chiffré en leur sein.

Il convient également de signaler au préalable que les statistiques qui existent éventuellement au niveau communal ne peuvent pas être évaluées décemment parce que trop de facteurs sont soumis à (et dépendent) des modifications chronologiques. Un des principaux obstacles [souligné par nous] à une étude sérieuse en la matière réside dans les fusions successives de communes. Il est impossible, dans un travail limité comme celui-ci, de produire une liste exhaustive des communes qui établissent ou non des statistiques ou de donner un inventaire des publications connues. [...]

Certaines polices tiennent pourtant des statistiques très convenables en matière de criminalité ». [...]

« Les adaptations, changements et renouvellements possibles en matière de statistiques policières sont légion.

Les statistiques qui envisagent l'ensemble des infractions constatées et pour le traitement et l'élaboration desquelles des procédures et des unités de comptage identiques sont utilisées par les différents services de police devraient retenir l'attention en premier lieu.

Il peut aussi être particulièrement indiqué d'intégrer les statistiques de police et du parquet en favorisant l'utilisation des mêmes unités et procédures de comptage et en réalisant des comparaisons systématiques.

La criminographie policière doit, autant que possible, s'inspirer de et s'aligner sur les dénombrements existants de l'INS ou d'autres services officiels. Les pondérations et relativisations indispensables en fonction de populations à risque relevantes ne pourront se faire que de cette manière.

Des statistiques policières globales doivent encore être élaborées concernant les auteurs connus. Les données relatives aux victimes devraient recevoir une meilleure attention, également plus soutenue, si on veut développer une politique criminelle digne de ce nom ».

Ensuite vint en 1994 le Service général d'appui policier, suivi quelques années plus tard par la loi du 7 décembre 1998. À cet égard, voyez e.a. les rapports annuels 2000 et 2001 du Comité permanent P.

[24] Chambre, CRABV 51, COM 054.

[25] Directive ministérielle MFO-2 du 3 avril 2002 relative à la gestion de la capacité en personnel et à l'octroi de renfort par la police locale lors des missions de police administrative (M.B. du 25 mai 2002).

[26] Directive non publiée en date du 18 décembre 2003.

[27] La circulaire interprétative du 8 septembre 2003 a encore apporté quelques précisions en la matière. Directive ministérielle MFO-2bis relative à la gestion de la capacité en personnel et à l'octroi de renfort par la police locale lors des missions de police administrative. – Interprétation (M.B. du 10 octobre 2003).

[28] Journal de la police – L'officier de police, avril 2003, p. 16.

[29] Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local, Un rapport d'évaluation intermédiaire, octobre 2003, p. 61.

[30] Cour d'Arbitrage, 22 juillet 2003, n° 102/03.

[31] Le ministre de l'Intérieur, Questions et Réponses, Sénat, 2 décembre 2003 (n°3-5).

[32] Ibidem.

[33] Le Journal de la police – L'officier de police, février 2004, n°1.

[34] Ainsi pour le prochain concours d'officiers, pas moins de 1 500 universitaires se sont inscrits pour 25 places à pourvoir. La police compte d'ailleurs parmi les trois premiers pourvoyeurs d'emplois en Belgique. Une autre idée reçue battue en brèche en ce qui concerne le cadre de base, est que ce n'est pas si facile. Sur 100 candidats policiers, 81 sont écartés en cours de route. Il en va de même pour les auxiliaires : 100 places à pourvoir en 2003 et déjà 4 000 inscriptions enregistrées.

[35] Réponse du ministre de l'Intérieur à la question orale n°3-124 de M. Ludwig Vandenhove, Sénat, Annales, 3-31.

[36] Il faut aussi attirer l'attention sur l'importance d'être attentif au choix des partenaires externes en matière de formation afin d'éviter à l'avenir de faire appel à des personnes anciennement détenues ou au passé douteux pour faire office de maîtres d'armes. Il faudrait être tout autant attentif à certaines formations « extérieures » en ce domaine. Le Comité permanent P l'a déjà évoqué et a très récemment rendu public un de ses rapports à ce propos.

[37] Le Comité permanent P confirme par ailleurs sa volonté d'être l'instance externe qui suit la problématique de l'usage de la force.

[38] Lors du premier cycle de mobilité, il y a même une personne qui a posé 18 demandes !

[39] Nous avons également évoqué cette question *supra*.

[40] Commission d'accompagnement de la réforme des services de police au niveau local, Un rapport d'évaluation intermédiaire, octobre 2003, p. 41.

[41] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 035.

[42] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 059.

[43] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 059.

[44] Loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert de détenus (M.B. du 6 mai 2003) ; Arrêté royal fixant au 9 mai 2003 la date d'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2003 (M.B. du 6 mai 2003).

[45] Chambre, CRABV 51, COM 060.

[46] Arrêté royal du 9 octobre 2003 modifiant les arrêtés d'exécution de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus (M.B. du 30 octobre 2003).

- [47] La ministre de la Justice, Chambre, CRABV 51, COM 024.
- [48] PONSAERS, P. et BERKMOES, H., « Faut-il encore une police ? Commentaires et considérations sur la création de la fonction d'agent de sécurité » in *Vigiles, Revue du droit de la police*, 2003/3.
- [49] Chambre, CRABV 51, COM 001.
- [50] PONSAERS, P. et BERKMOES, H., o.c.
- [51] La ministre de la Justice, Chambre, CRABV 51, COM 005.
- [52] M.B. du 13 février 2003.
- [53] Journal de la Police – L'officier de police, n°2, mars 2003.
- [54] Chiffres Dexia 2000.
- [55] Arrêté royal du 9 novembre 2003 organisant les conditions et modalités du transfert des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales et la détermination des mécanismes de correction et déterminant les principes de la prise en charge par les communes ou les zones de police pluricommunales du coût des locations (M.B. du 29 décembre 2003).
- [56] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 21, COM 010.
- [57] Journal de la Police – L'officier de police, n°2, mars 2003.
- [58] Le Soir du 26 février 2003.
- [59] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 010.
- [60] Le ministre de l'Intérieur, Chambre, CRABV 51, COM 109.
- [61] Le Soir du 8 septembre 2003.
- [62] Le ministre de l'Intérieur, CRABV 50, COM 966.
- [63] Pas encore publié officiellement.
- [64] Allemagne : 1 agent/325 habitants ; Autriche : 1/270 ; Belgique : 1/265 ; Danemark : 1/400 ; Espagne : 1/215 ; Finlande : 1/480 ; France : 1/240 ; Grande-Bretagne : 1/290 ; Grèce : 1/325 ; Irlande : 1/290 ; Italie : 1/175 ; Luxembourg : 1/350 ; Pays-bas : 1/330 ; Portugal : 1/225 ; Suède : 1/315.
- [65] Traitement policier autonome (TPA) – Ambtshalve politieel onderzoek (APO), antérieurement Autonome politieële afhandeling (APA).
- [66] Compte tenu des spécificités de celle-ci, le gouvernement et plus particulièrement le ministre de l'Intérieur pourrait demander que les vérifications et évaluations *ad hoc* soient effectuées.
- [67] CRABV 51, COM 048, p. 26.
- [68] Ibidem.
- [69] Dossier n° 40710/2003.
- [70] FRATEUR, G., *Jaarverslagen*, ICTL/Steunpunt Taal en Communicatie, UAMS et VAN AERSCHOT, D., « Het jaarverslag » in *Praktijkboek voor organisatieontwikkeling van de politie*.
- [71] On remarquera que les rapports annuels qui ont été transmis – à l'exception d'une zone de police – proviennent de zones de police contenant un nombre restreint d'effectifs (zones de police de la catégorie allant jusqu'à 75 membres du personnel et catégorie allant de 75 à 150 membres du personnel).
- [72] Article 14<sup>ter</sup> de la loi du 18 juillet 1991.
- [73] Le rapport 2002 nous est parvenu dans le courant du mois de juillet, sans référence aucune au Plan national de sécurité et avec, finalement, une partie significative d'informations à propos des relations avec le Comité permanent P.
- [74] Après consultation du site Internet CGL ([www.infozone.be](http://www.infozone.be)) le 29 avril 2004, il ressort que sur les 506 plans d'action transmis, 49 ont trait à la gestion interne et au fonctionnement de la zone de police. Sur ces 49 plans d'action, 17 sont conçus autour du thème de la « communication ». L'analyse de ces plans d'action révèle que la plupart ont trait à la communication interne et qu'aucun plan d'action ne présente le « rapport annuel » comme moyen pour rendre des comptes, expliquer le fonctionnement du corps ou optimiser la communication externe.
- [75] Il ressort d'un contact informel avec CGL que, compte tenu des articles 35 à 37 de la loi sur la police intégrée, le rapport annuel doit surtout être un instrument qui est utilisé par le chef de corps pour rendre des comptes au conseil zonal de sécurité. Il s'agit toutefois d'une vision provisoire, qui devra encore être affinée avec les divers partenaires concernés.
- [76] Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 (M.B. du 9 juillet 2003) : « La mise en place de mécanismes par lesquels la police peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle a fournies aux questions et besoins de la société au service de laquelle elle se trouve ».
- [77] La formation EFQM/INK pour les zones de police francophones n'a été que récemment proposée (2004). Le modèle de management EFQM/INK incite à établir des rapports annuels selon ce modèle. À la police néerlandaise, les rapports annuels sont développés suivant ce modèle.
- [78] Dossier n° 3425/2003.
- [79] Dossier n° 23696/2002.
- [80] Dossier n° 61693/2003.

- [81] Dossier n° 27232/2002.
- [82] Dossier n° 14945/2000.
- [83] Dossier n° 2036/2003.
- [84] Dossier n° 61090/2003.
- [85] Dossier n° 40429/2003.
- [86] Dossier n° 40404/2003.
- [87] Dossier n° 31409/2002.
- [88] L'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules prévoit en effet expressément que : « *Les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel du répertoire peuvent faire l'objet d'un traitement sont : [...] 2° l'identification de la personne physique ou morale par laquelle sont dues les taxes ou les redevances liées à l'acquisition, l'immatriculation, la mise en circulation, l'utilisation ou la mise hors circulation d'un véhicule* ».
- [89] Voy. note *supra*.
- [90] Ce qui, à différents titres, peut se défendre.
- [91] Dossiers n° 4912/2003, 8403/2003, 17395/2003, 20788/2003, 23600/2003, 33843/2003 et 38388/2003.
- [92] Arrêté royal du 16 mars 1968.
- [93] Arrêt n° 48/97 du 14 juillet 1997 – Numéro du rôle 965.
- [94] Circulaire du 30 octobre 1995.
- [95] Formulaire spécial que les services de police doivent remplir en cas de saisie administrative ou judiciaire d'une arme à feu.
- [96] Dossier n° 31311/2003.
- [97] TANGE, C., « La police spectacle : les droits individuels pris entre marketing policier et audimat » in BOURDOUX, Gil. L., BERKMOES, H. et VANDOREN, A. (Éds.), o.c., p. 193.
- [98] Les rapports publics du Comité permanent P sont consultables sur son site Internet **[www.comitep.be](http://www.comitep.be)**.
- [99] Le Comité P a organisé le 13 novembre 2003 un colloque : « Dix ans après... La fonction de police sous la loupe du Comité permanent P », Palais d'Egmont, Bruxelles.
- [100] Voy. e.a. ACKAERT, J. et VAN CRAEN, M., « Veiligheidsscan. Ontwikkeling instrument en proefproject in de Politiezone Beringen-Ham-Tessenderlo », Diepenbeek, Limburgs Universitair Centrum, 2004, 142 pp.
- [101] Rapport d'activités 2002 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 0453/001 et Sénat, 2003-2004, n° 3-320/1, pp. 228-229.
- [102] Doc. Parl., Chambre, 1990-1991, n°1305/1, p. 6.
- [103] BOURDOUX, Gil. L., « Neutralité, indépendance, vigilance, loyauté et transparence – Le Comité P au service du Parlement et du citoyen en partenariat avec les autres contrôles » in *Interne en externe contrôle – Contrôle interne et externe*, Cahiers Custodes, Bruxelles, Politeia, 2/2001, pp. 44-45.
- [104] Cass. 14 octobre 2003, n° P030762N, conclusions de l'avocat général, Monsieur De Swaef, [www.cass.be](http://www.cass.be) et Nieuw juridisch Weekblad du 17 décembre 2003, 1367-1368 ; commentaire de SCHUERMANS, F., « Ook de onrechtmatige voertuigzoeking kan dienen als geldig bewijs », (note sous Cass. 14 octobre 2003), *Vigiles*, 2004, pp. 16-27.
- [105] Article 1<sup>er</sup> de la loi sur la fonction de police.
- [106] SCHUERMANS, F., l.c., (16) 20.