

Rapport annuel 1998

Sommaire

AVANT-PROPOS

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

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

Chapitre III : Les enquêtes de contrôle

Chapitre IV : Le contrôle externe : passé, présent, avenir

Chapitre V : Conclusions et recommandations générales

 **AVANT-PROPOS**

A Monsieur le Président du Sénat,

A Monsieur le Président de la Chambre des Représentants,

A Monsieur le Vice-premier Ministre et Ministre de l'Intérieur,

A Monsieur le Ministre de la Justice.

Messieurs les Présidents,

Messieurs les Ministres,

En exécution de l'article 11 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, le Comité permanent de contrôle des services de police a l'honneur de vous adresser, en annexe, le cinquième rapport général d'activités.

Les textes repris dans le rapport annuel sont le résultat d'une majorité des voix au sein du Comité permanent P.

Etant donné que l'article 12, alinéa 2, du règlement d'ordre intérieur stipule que l'identité des personnes ayant voté contre ou qui se sont abstenus n'est jamais révélée, il n'est pas possible de nommer les membres qui n'ont pas voté certains textes ou qui se sont abstenus de le faire.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Messieurs les Ministres, l'assurance de notre très haute considération.

Georges PYL,

Vice-Président.

Walter DE SMEDT,

Membre effectif.

Geneviève MOLLE,

Membre effectif.

Carmelo ZAITI,

Greffier.

Freddy TROCH,

Président.

Valère DE CLOET,

Membre effectif.



Sommaire

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

Considérations générales

L'exercice 1997 - 1998

- 1 Données numériques
- 2 Données relatives aux plaignants
- 3 Données relatives aux services de police
- 4 L'objet des plaintes et dénonciations déposées

Conclusions



Chapitre I :

Les plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P

Considérations générales

La garantie de la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales du citoyen est l'un des trois objectifs de la loi du contrôle des services de police ([1]) qui correspond exactement à l'un des principes fondamentaux de la loi sur la fonction de police.

"Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, 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" ([2]).

La fonction de police est décrite comme étant une fonction institutionnelle qui tend à la protection et la régulation de l'ordre social et est destinée à permettre d'exercer les droits fondamentaux, à empêcher la perturbation de cet ordre, et le cas échéant, à y remédier.

L'intervention des services de police devrait toujours s'inscrire dans le respect et la protection des droits et des libertés individuels et du développement d'une société démocratique et devrait constituer un des principes fondamentaux dans l'exercice de la fonction de police.

L'importance de ces droits s'explique par le fait que, non seulement ils sont décrits dans la constitution, mais également dans les traités et les textes internationaux dont la plupart lient l'Etat belge et ont acquis un effet direct dans le droit belge.

A ce jour, les principales sources des droits fondamentaux sont :

- la Constitution, articles 8 à 32, articles 61, 62 et article 191 ([3]);
- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ([4]); la convention est complétée et/ou modifiée par onze protocoles dont certains n'ont pas encore été ratifiés par la Belgique ([5]);
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 ([6]);
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 et le protocole facultatif s'y rapportant ([7] et [8]);
- la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 ([9]) et le protocole additionnel et annexes ([10]);
- la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ([11]);
- la Convention européenne et l'Annexe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987 ([12]).

Les critères de l'intervention policière ne peuvent pas être laissés à la propre appréciation des fonctionnaires de police. Ils sont délimités par leurs compétences légales et la description de leurs tâches.

Toutefois, il convient de partir du principe que la police, en tant que gardien de l'ordre social, s'en tient scrupuleusement à ce que celui-ci lui prescrit.

Dans cette perspective, le policier doit tenir compte, dans l'exercice de ses compétences, des restrictions qui lui sont imposées légalement par les droits et libertés fondamentaux octroyés aux citoyens.

L'instauration du Comité permanent P n'a pourtant pas pour objectif de traiter et résoudre des problèmes individuels.

"La mission de l'organe de contrôle est donc principalement de vérifier si les responsables politiques doivent parfaire, d'une façon ou d'une autre, le fonctionnement des services de police et de renseignements qui relèvent de leur compétence, ou si des modifications à la législation applicable aux services en question doivent être apportées".

"Le contrôle que le Gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n'a pas pour but principal de constater, dans les services de police et de renseignements, des faits

individuels à sanctionner : ce rôle demeure de l'entière compétence des autorités judiciaires ou disciplinaires. Le but de ce contrôle est de constater les imperfections et dysfonctionnements occasionnels du système et ainsi que de formuler des propositions afin d'y remédier" ([13]).

Ceci n'empêche pas que chaque individu ayant été directement impliqué dans l'intervention d'un service de police puisse porter plainte ou faire une dénonciation.

En outre, tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces de l'ordre, directement concerné par des directives, décisions ou règles d'application de celles-ci, ainsi que par des méthodes ou des actes, peut porter plainte ou faire une dénonciation auprès du Service d'enquêtes P sans être tenu de demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

Le Comité permanent P peut décider de ne pas donner suite aux plaintes ou dénonciations lorsqu'il s'avère que celles-ci sont manifestement non fondées.

C'est principalement le Service d'enquêtes P, sous l'autorité du Comité permanent P, qui répond de l'enquête relative aux plaintes et dénonciations. Le Comité permanent P peut également, le cas échéant, demander aux services de contrôle interne ou aux services d'inspection d'ouvrir une enquête et d'en communiquer ensuite le résultat.

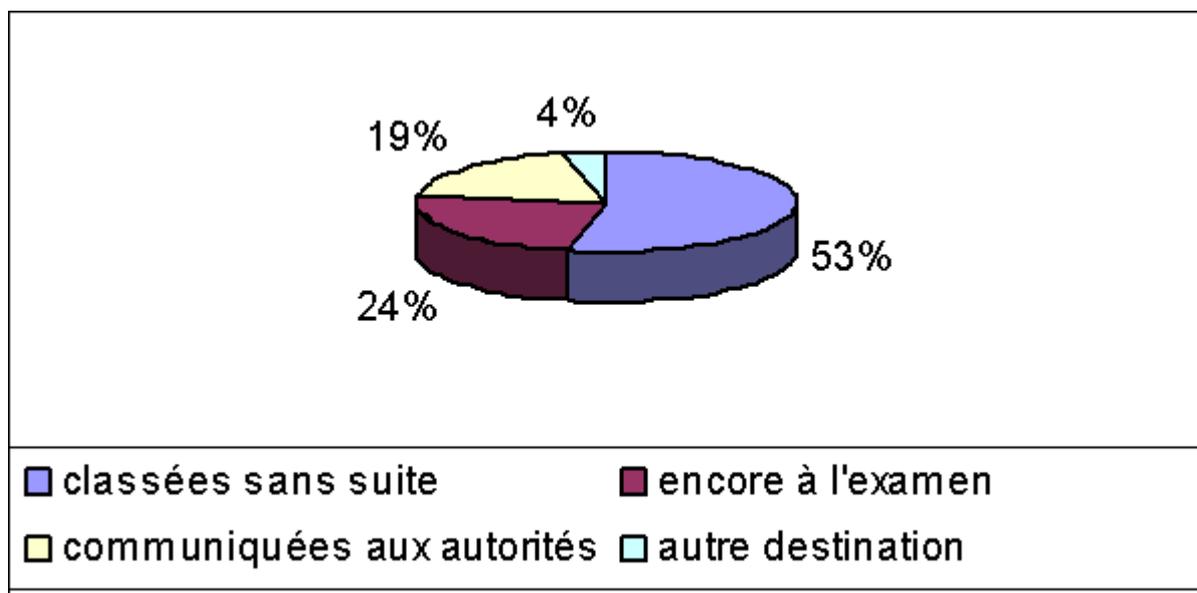
Il n'appartient toutefois pas au Comité permanent P de se prononcer sur les fautes individuelles éventuelles des fonctionnaires de police, mais plutôt de vérifier si un problème structurel existe au sein du service.

Lorsqu'il apparaît, immédiatement ou lors de la clôture de l'enquête, qu'une plainte ou dénonciation concerne des faits qui constituent une infraction pénale ou une faute disciplinaire, l'affaire est alors communiquée aux autorités judiciaires ou aux autorités disciplinaires compétentes.

Ce sont ces autorités qui doivent alors assumer leurs responsabilités et décider quelles suites elles réservent aux constatations.

L'exercice 1997 - 1998 ([14])**1. Données numériques****Nombre de plaintes et dénonciations**

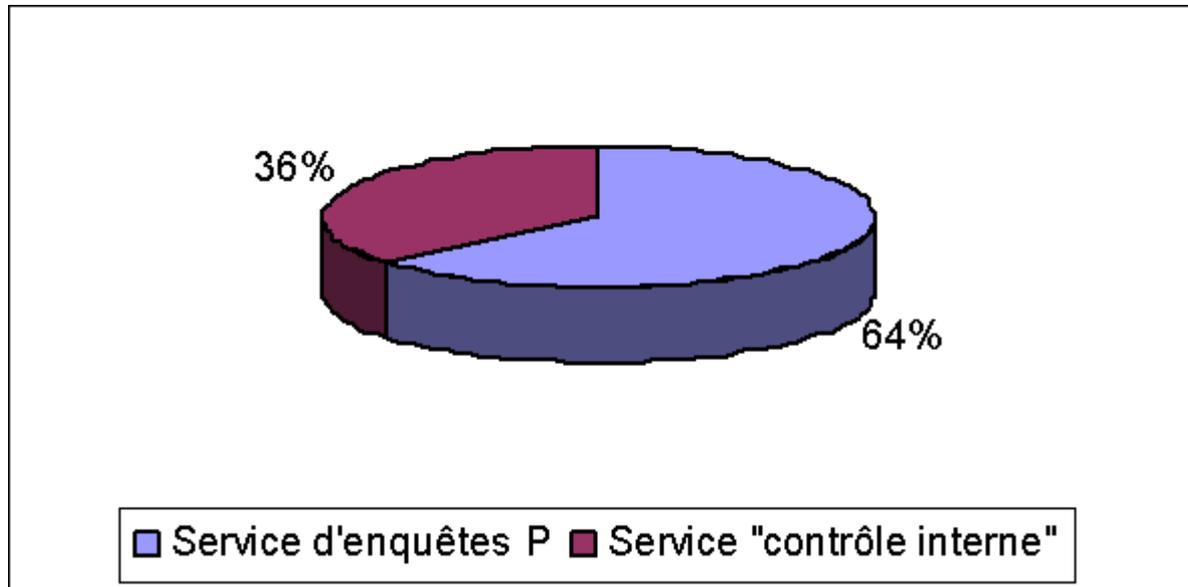
è Classées sans suite :		187
● immédiatement	123	
● après enquête	64	
è Communiquées aux autorités :		66
● autorités judiciaires	53	
● autorités administratives	3	
● hiérarchie	10	
è ayant eu une autre destination		15
Total des plaintes et dénonciations clôturées :		268
Encore à l'examen :		87
TOTAL GENERAL :		355



Plaintes et dénonciations qui ont fait l'objet d'une enquête

è via le Service d'enquêtes P :	83	130 (*)
è via le service "contrôle interne" :	61	

* Dans 14 cas, l'enquête a été effectuée par les deux instances



1.1 Nombre de plaintes et dénonciations

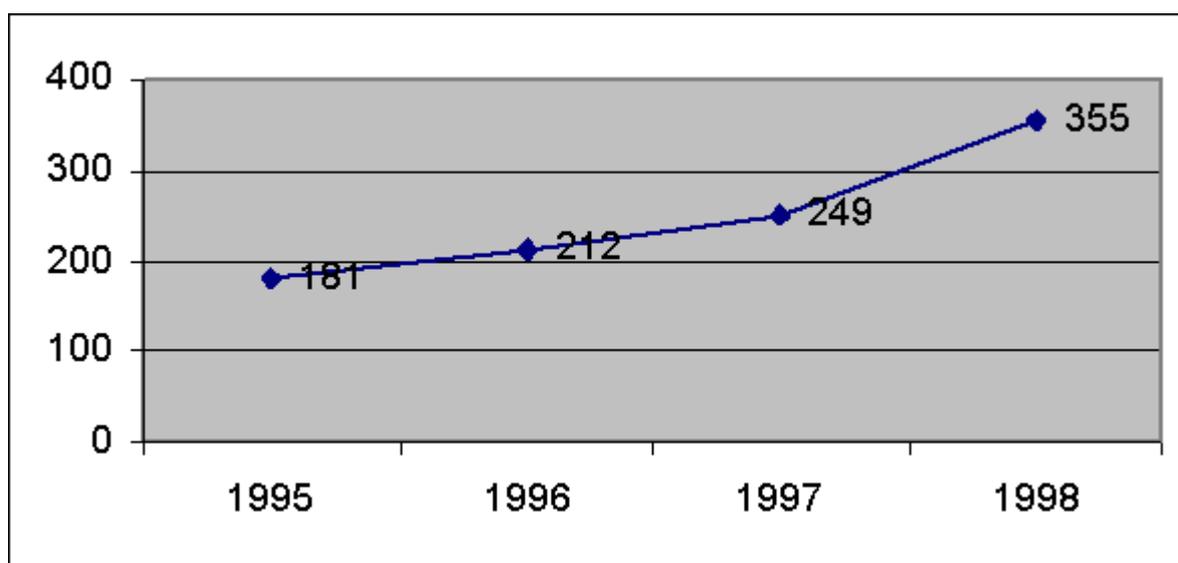
Le nombre de plaintes et dénonciations est en constante progression pour la quatrième année successive :

- 181 en 1994 - 1995
- 212 en 1995 - 1996
- 249 en 1996 - 1997
- 355 en 1997 - 1998

La croissance par rapport à l'exercice précédent doit être partiellement nuancée étant donné que l'exercice 1996 - 1997 ne couvrait que onze mois alors que l'exercice écoulé 1997 - 1998 a été calculé sur 12 mois ([15]).

Les causes de cette croissance peuvent être multiples mais n'apparaissent pas nécessairement évidentes.

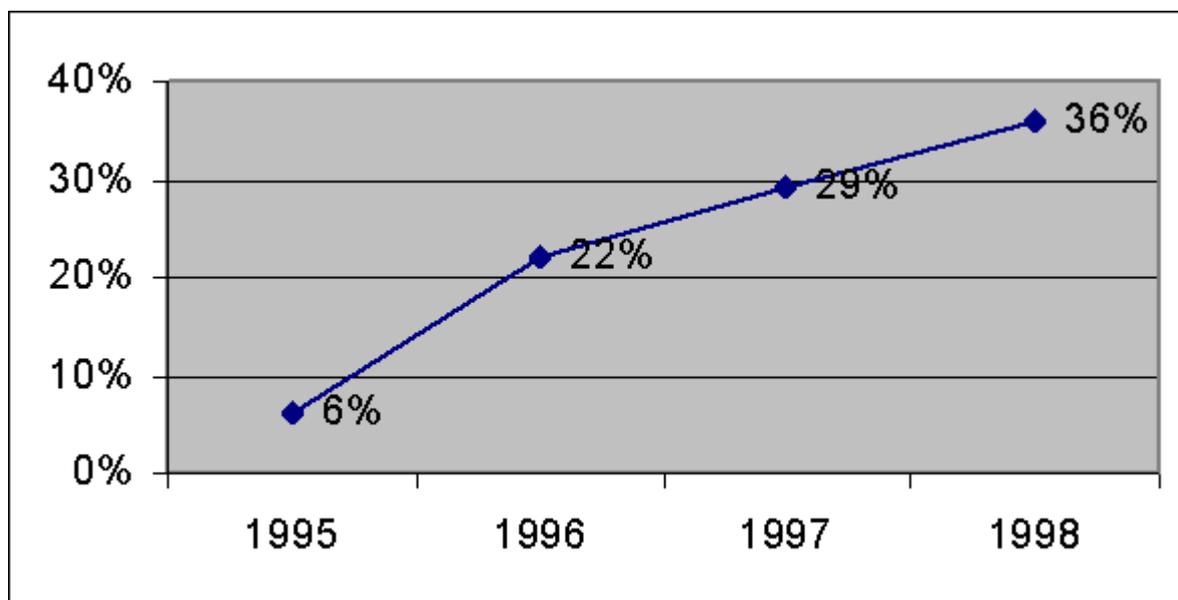
Il est indubitable que tant l'actualité que la crise de légitimité que traversent les services de police y jouent un rôle important (cfr. infra).



1.2 Plaintes qui font l'objet d'une enquête

Les plaintes et dénonciations qui ne sont pas classées sans suite immédiatement (cfr. supra) sont confiées pour enquête, soit au Service d'enquêtes P, soit à l'un des services de contrôle interne des services de police générale.

Ainsi, le Service d'enquêtes P a traité 64% des plaintes et dénonciations, tandis que les 36% restants ont été traités par les services de contrôle interne; c'est la conséquence d'une meilleure collaboration avec les services de contrôle interne qui, de cette manière, sont mieux impliqués dans le traitement des plaintes contre leur propre corps. Leur part d'activités connaît une croissance constante, allant de 6% en 1994-1995 jusqu'à 36% en 1997-1998 :



Dans un cas sur dix, le Comité permanent P a été amené à confier l'enquête aux deux instances, soit dans une optique de complémentarité, soit dans une optique de rectification.

1.3 Plaintes classées sans suite

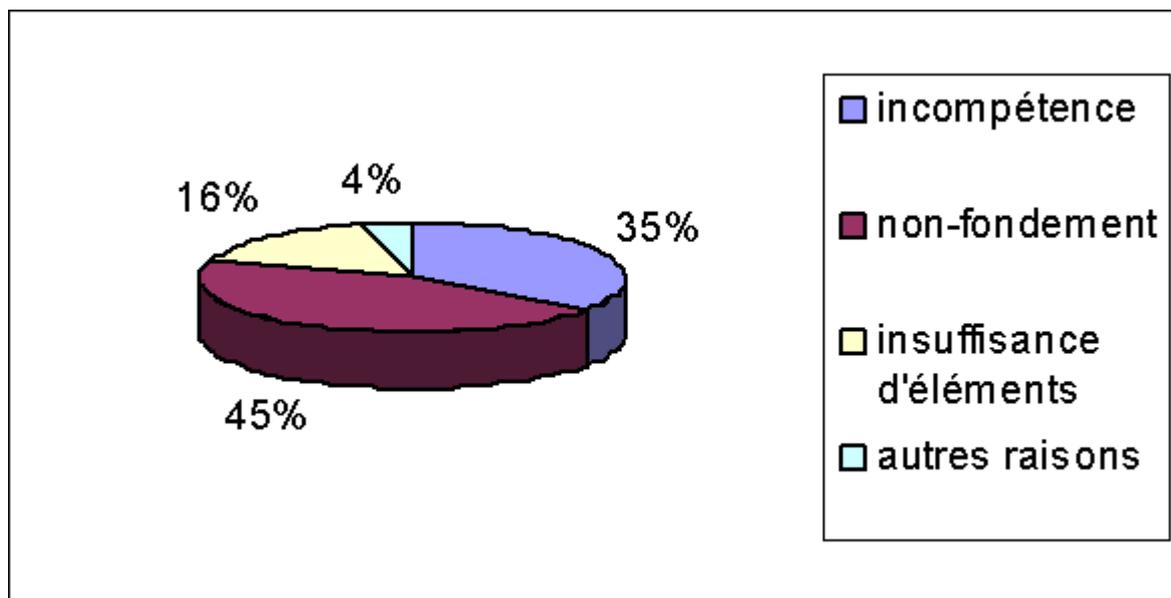
69% des plaintes et dénonciations traitées (voir tableau) ont été classées sans suite, ce qui représente une diminution d'environ 5% par rapport à l'exercice précédent.

Une première série de décisions sont prises immédiatement lorsque le Comité permanent P peut constater sur-le-champ qu'il est incompétent, que la plainte n'est pas fondée ou que des éléments concrets font défaut.

Cette première série de décisions représente 66% du nombre total des classements.

Une seconde série de décisions est prise lorsque l'enquête est clôturée. Celle-ci représente les 44% restants.

Les raisons principales de ces classements sans suite sont :



Le Comité permanent P est souvent amené à se déclarer incompétent lorsque la plainte présente déjà un caractère judiciaire, lorsque le service ou le fonctionnaire en cause n'appartient pas à un service de police ou lorsqu'il s'agit de plaintes qui relèvent de la compétence des autorités de police.

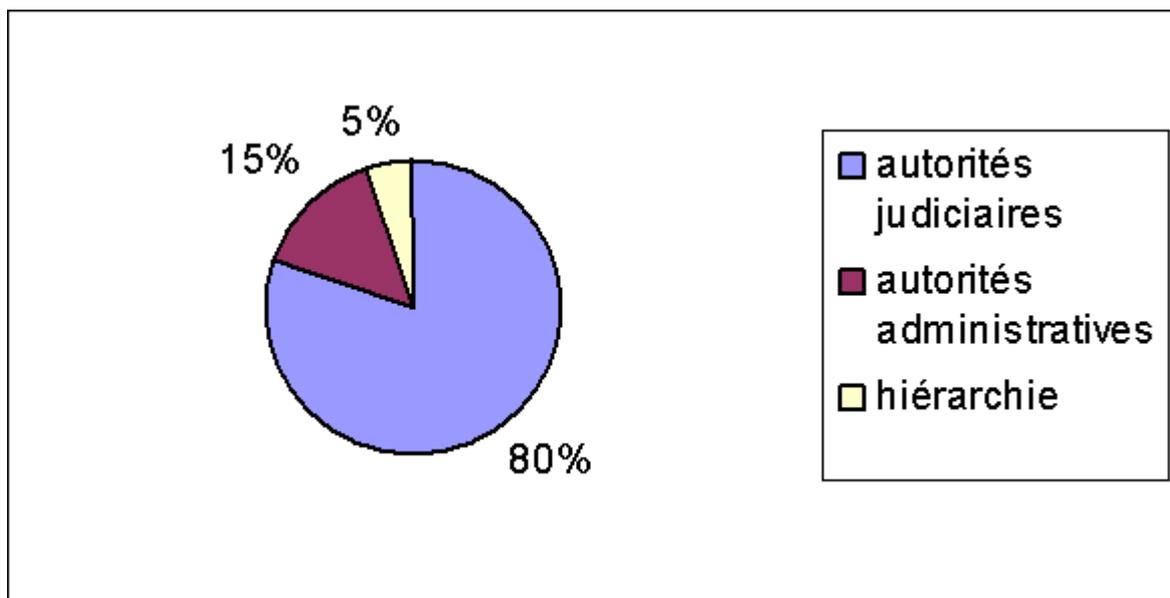
Les plaintes ou dénonciations sont déclarées non fondées lorsqu'il n'y a aucune raison de mettre en cause le service ou le fonctionnaire de police.

Un classement sans suite pour insuffisance d'éléments concrets laisse supposer qu'il existe des indices de faute ou une suspicion de faute, mais qu'ils ne sont pas suffisants pour être considérés comme un dysfonctionnement.

1.4 Plaintes communiquées aux autorités

Une plainte ou une dénonciation qui contient suffisamment d'éléments pour être communiquée aux autorités compétentes leur est transmise, pour autant qu'elle ne soit pas déjà connue ou traitée par ces autorités ([16]).

La majorité des plaintes et dénonciations estimées fondées sont relatives à d'éventuelles infractions pénales qui sont alors communiquées aux autorités judiciaires. Les fautes à caractère disciplinaire sont transmises aux autorités disciplinaires. Enfin, certains dossiers sont acheminés vers la hiérarchie des fonctionnaires de police concernés dans l'optique d'adapter voire d'améliorer l'une ou l'autre procédure.



1.5 Autres destinations possibles

Un certain nombre de dossiers considérés en première analyse comme des plaintes ou dénonciations s'avèrent par la suite ne pas devoir être considérés comme tels ou sont joints à des enquêtes de contrôle en cours. Ils peuvent également constituer la base d'une nouvelle enquête de contrôle. Ces dossiers représentent 4% de l'ensemble des plaintes ou dénonciations.

2. Données relatives aux plaignants

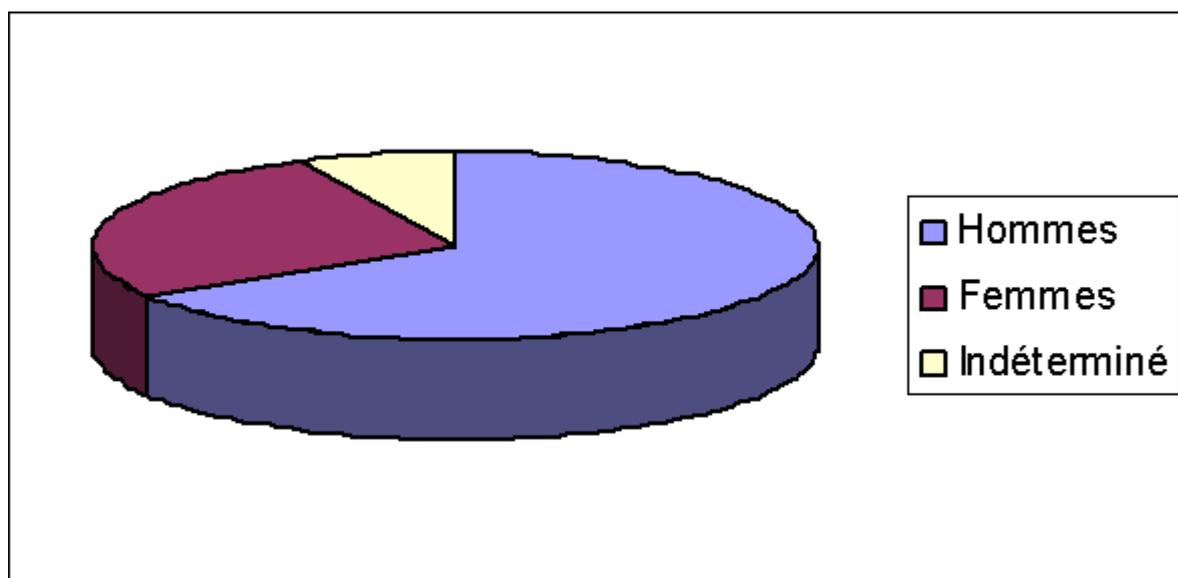
Eu égard au nombre relativement élevé de plaintes qui ne font pas l'objet d'une enquête (environ 35%), il n'est pas possible de rassembler des chiffres concernant par exemple la nationalité des plaignants, leur âge, leur profession, etc.

Seules sont disponibles les données relatives au rôle linguistique, au sexe du plaignant et au mode de dépôt de la plainte.

2.1 Le sexe du plaignant

Au cours des exercices précédents, on a toujours constaté une large majorité de plaignants masculins qui oscillait autour de 75%.

En ce qui concerne le présent exercice, cette caractéristique subsiste, mais dans une moindre mesure.

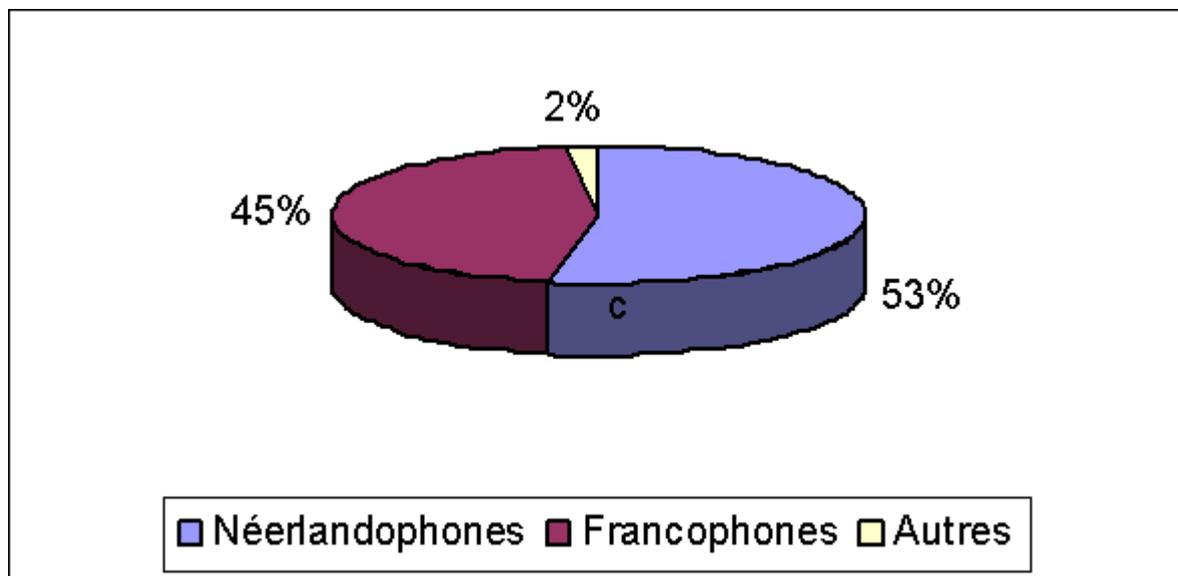


Ce glissement s'explique en partie par une certaine "tendance" lors de la fouille, qui a été constatée dans certains dossiers (cfr. infra).

2.2 Le rôle linguistique

En ce qui concerne la langue des plaignants, on constate logiquement, tout comme pour les exercices précédents, une prépondérance des néerlandophones.

L'écart entre les plaintes émanant des néerlandophones et des francophones diminue cependant par rapport aux années précédentes, ce qui est probablement dû à la forte concentration de plaintes dans la capitale (cfr. supra).

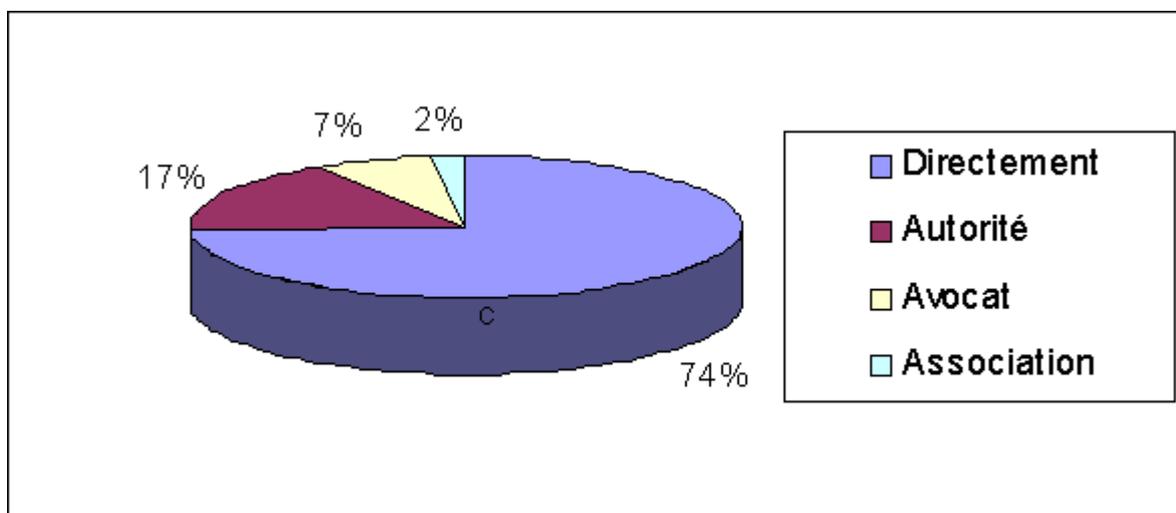


2.3 Le mode de dépôt des plaintes

La plupart des citoyens qui s'adressent au Comité permanent P le font encore toujours directement, soit par courrier, soit par une déclaration actée par le Service d'enquêtes P.

Quelques-uns ont recours aux services d'un avocat ou passent par le biais d'une association ou d'un mouvement représentant les intérêts de certains groupes de citoyens.

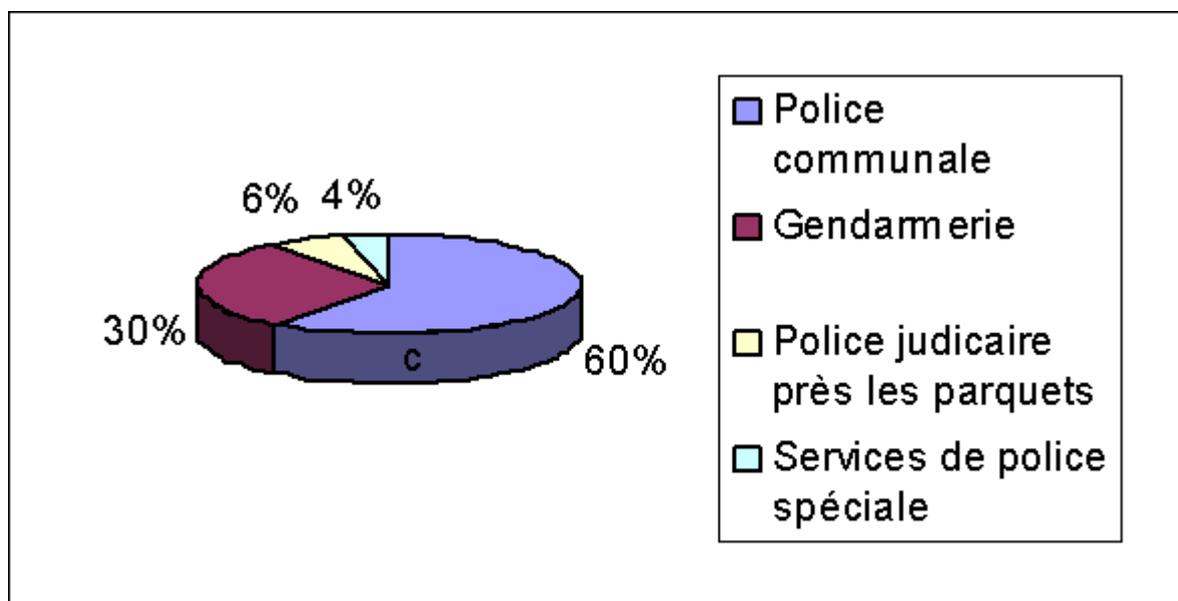
Il est frappant de constater l'augmentation du nombre de plaintes adressées au Comité permanent P par le biais d'une autorité, dans la plupart des cas les ministères de la Justice et de l'Intérieur ([17]).



3. Données relatives aux services de police

La distribution des plaintes ou dénonciations entre les services de police n'a pratiquement pas subi de modifications.

On constate la prépondérance classique de la police communale par rapport à la gendarmerie et la représentation limitée de la police judiciaire près les parquets et des services de police spéciale.



Ceci est logique, si l'on considère que, d'un point de vue numérique, la police communale est le service de police ([18]) le plus important et que, par sa structure et son organisation, elle est amenée à entretenir de nombreux contacts avec la population. Il faut par ailleurs également tenir compte du fait que de nombreux corps de police communale ne disposent toujours pas d'un service de contrôle interne ([19]).

La gendarmerie constitue numériquement le deuxième service de police ([20]), mais dispose par contre d'un service de contrôle interne structuré, à savoir l'Inspection générale ([21]).

Au cours de l'année civile 1997, la gendarmerie a traité dans sa propre administration 332 plaintes émanant de citoyens à l'encontre de gendarmes. Après enquête, 87 de celles-ci ont été jugées fondées, soit plus de 26% ([22]).

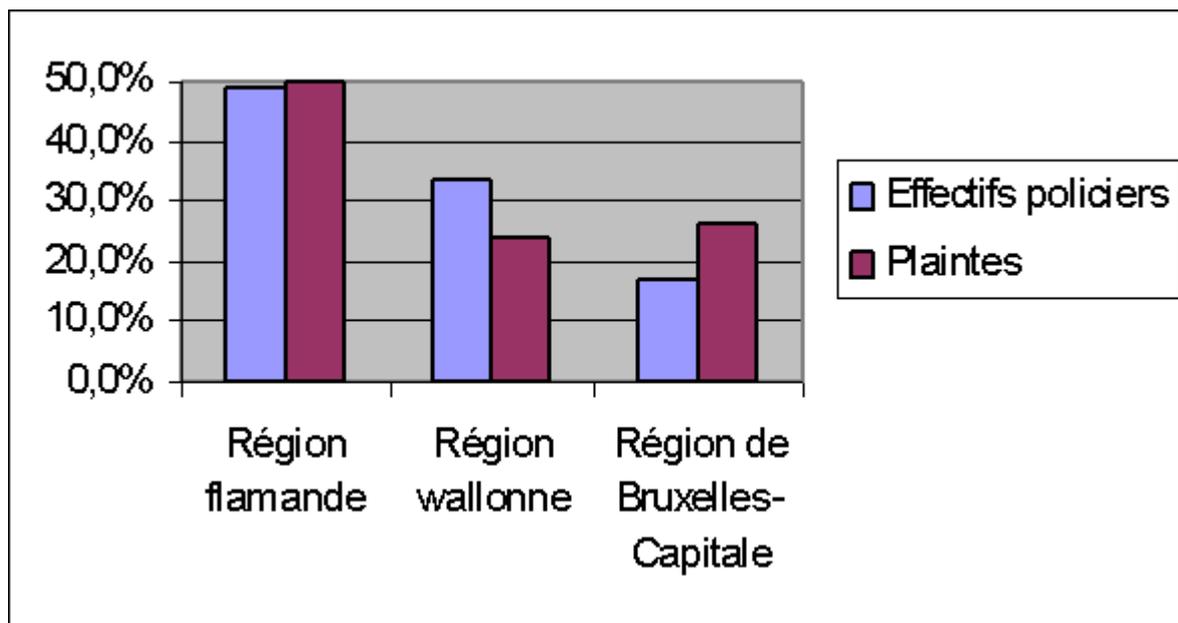
La police judiciaire près les parquets dispose également d'un service de contrôle interne ([23]), mais les données à son sujet sont rares voire inexistantes.

A l'instar de l'étude déjà menée au sujet des activités judiciaires ([24]), une analyse des services de police concernés a été réalisée pour la première fois sur le plan régional.

Il en découle que la moitié des plaintes est adressée à charge des services de police de la Région flamande, tandis que l'autre moitié se divise entre la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Ceci donne, par rapport aux effectifs policiers dans les régions, le résultat suivant ([25]) :

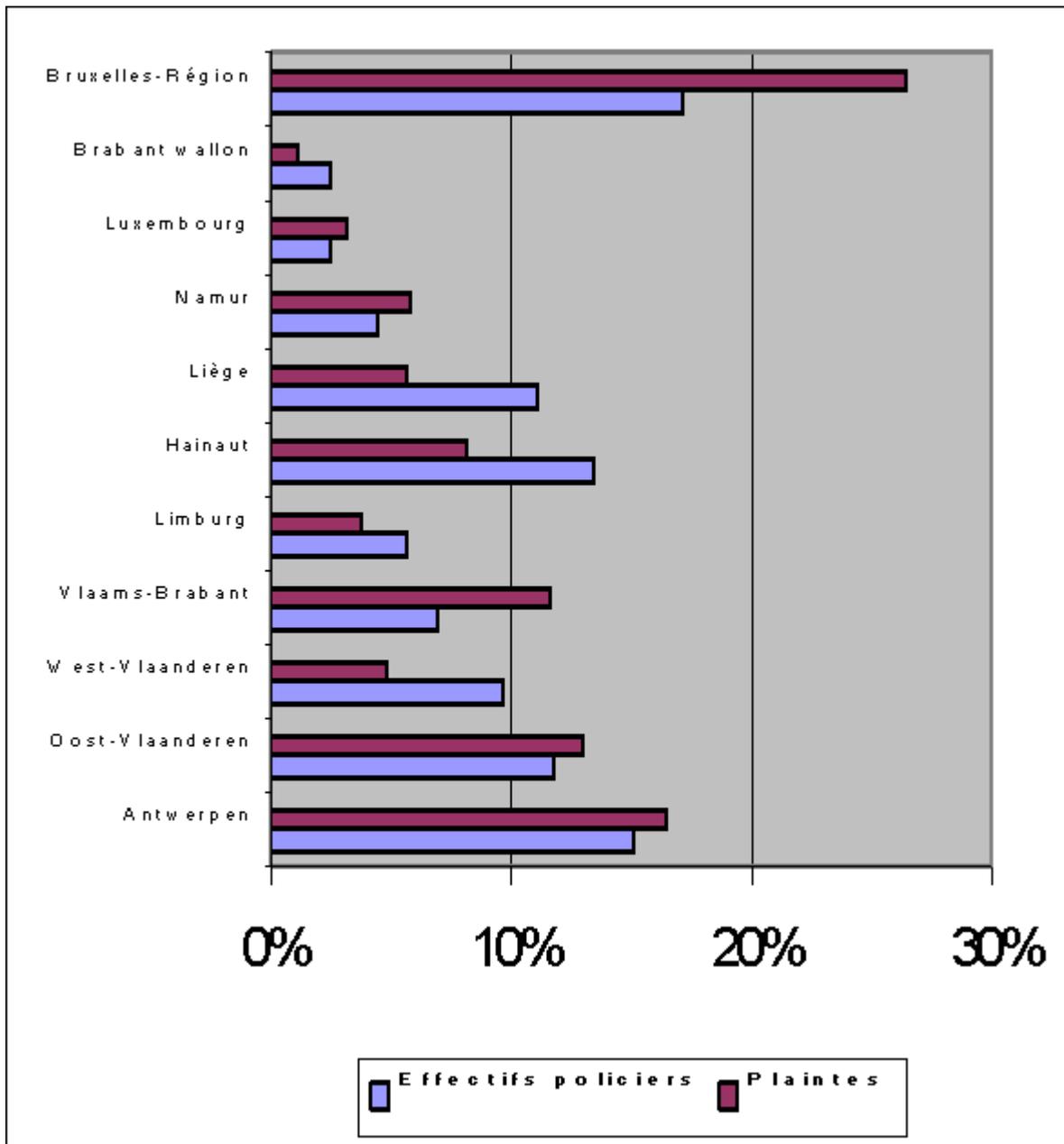
	Effectifs policiers	Plaintes
Région flamande	49,0%	49,8%
Région wallonne	33,7%	23,8%
Région de Bruxelles-Capitale	17,3%	26,4%



On peut poursuivre l'exercice en établissant le rapport par province et dans la Région de Bruxelles-Capitale :

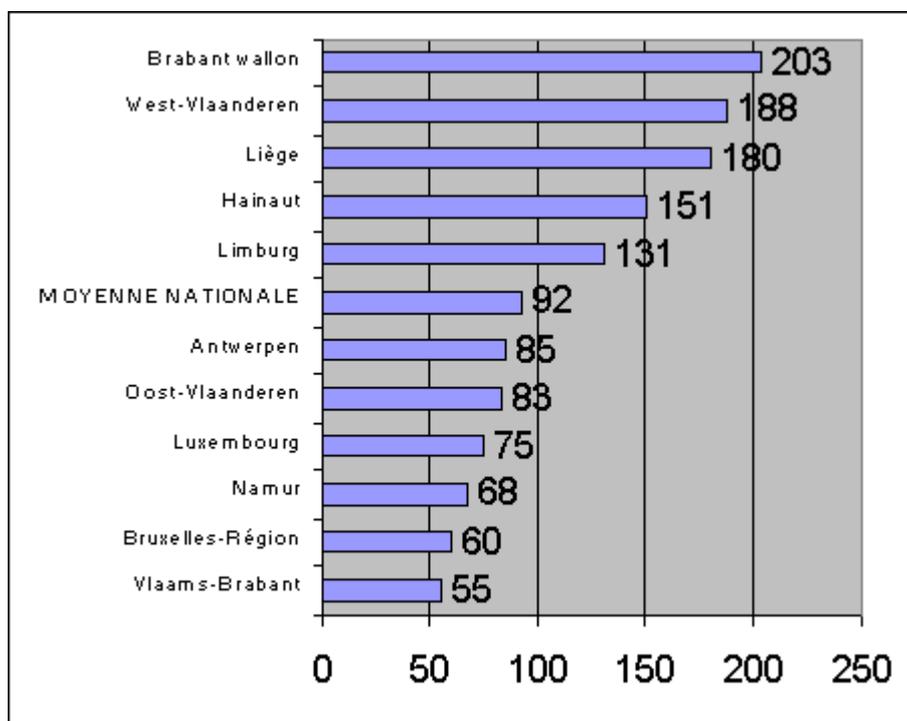
	Effectifs policiers	Plaintes	Résultat
Antwerpen	15,1%	16,5%	- 1,4
Oost-Vlaanderen	11,7%	13,0%	- 1,3
West-Vlaanderen	9,7%	4,9%	+ 4,8
Vlaams-Brabant	6,9%	11,6%	- 4,7
Limburg	5,6%	3,8%	+ 1,8
Hainaut	13,4%	8,1%	+ 5,3
Liège	11,0%	5,6%	+ 5,4
Namur	4,4%	5,8%	- 1,4
Luxembourg	2,5%	3,2%	- 0,7
Brabant wallon	2,5%	1,1%	+ 1,4
Bruxelles/Brussel	17,2%	26,4%	- 9,2

Cette analyse montre que la Région de Bruxelles-Capitale et la province du Brabant flamand obtiennent le plus mauvais score tandis que le meilleur résultat est enregistré dans les provinces de Liège et du Hainaut, suivies de près par la Flandre occidentale.



Un autre exercice consiste à calculer le nombre de plaintes par fonctionnaire de police, basé sur les chiffres absolus des trois services de police par province ([26]),

Province	Nombre de plaintes/fonctionnaire de police
Vlaams-Brabant	1/55
Bruxelles/Brussel	1/60
Namur	1/68
Luxembourg	1/75
Oost-Vlaanderen	1/83
Antwerpen	1/85
Limburg	1/131
Hainaut	1/151
Liège	1/180
West-Vlaanderen	1/188
Brabant wallon	1/203
Moyenne nationale	1/92



4. L'objet des plaintes et dénonciations déposées

Les raisons qui incitent les citoyens à déposer une plainte auprès du Comité permanent P sont très diverses, mais l'on peut dire que la majorité des plaignants estiment que leurs droits ont été violés ou qu'il a été attenté à leurs libertés fondamentales.

Pour avoir une vision structurée du contenu des dossiers, le Comité permanent P utilise un système de 34 qualifications réparties en 4 rubriques.

Ø Comportement estimé contraire aux prescriptions légales

- acte de violence (physique)
- acte de violence (verbal)
- perquisition et saisie (illégal, arbitraire, etc)
- contrôle d'identité (illégal, arbitraire, etc)
- excès de pouvoir (intimidation, menace, etc)
- refus d'acter une plainte/dénonciation
- non-assistance (en général)
- constatations injustes (pour absence d'infraction, incompetence de la police, etc)
- infraction pénale (sans spécification)
- privation de liberté (illégal, arbitraire, etc)

Ø Comportement estimé contraire à la déontologie

- devoir de dénonciation (devoir d'agir)
- attitude globale (impoli, impertinent, brutal, abus de boisson, port d'arme)
- interdiction de cumul
- discrétion et réserve (information fautive - critique de l'autorité)
- obéissance (hiérarchie - autorité)
- actes de la vie privée qui portent atteinte à la dignité de la fonction
- zèle et efficacité (excès de zèle, arbitraire, aptitude technique, qualité)
- loyauté (manque de collaboration - manque de respect des lois et règlements)
- neutralité (traitement égal des citoyens - discrimination)
- intégrité (abus de sa fonction, discrimination, fonction d'exemple)

Ø Plaintes relatives à l'organisation policière

- recrutement et sélection
- général
- coordination avec d'autres services
- affectation
- efficacité du service

- direction
- formation
- gestion du personnel (statut - régime disciplinaire)
- problèmes relationnels au travail
- équipement et matériel

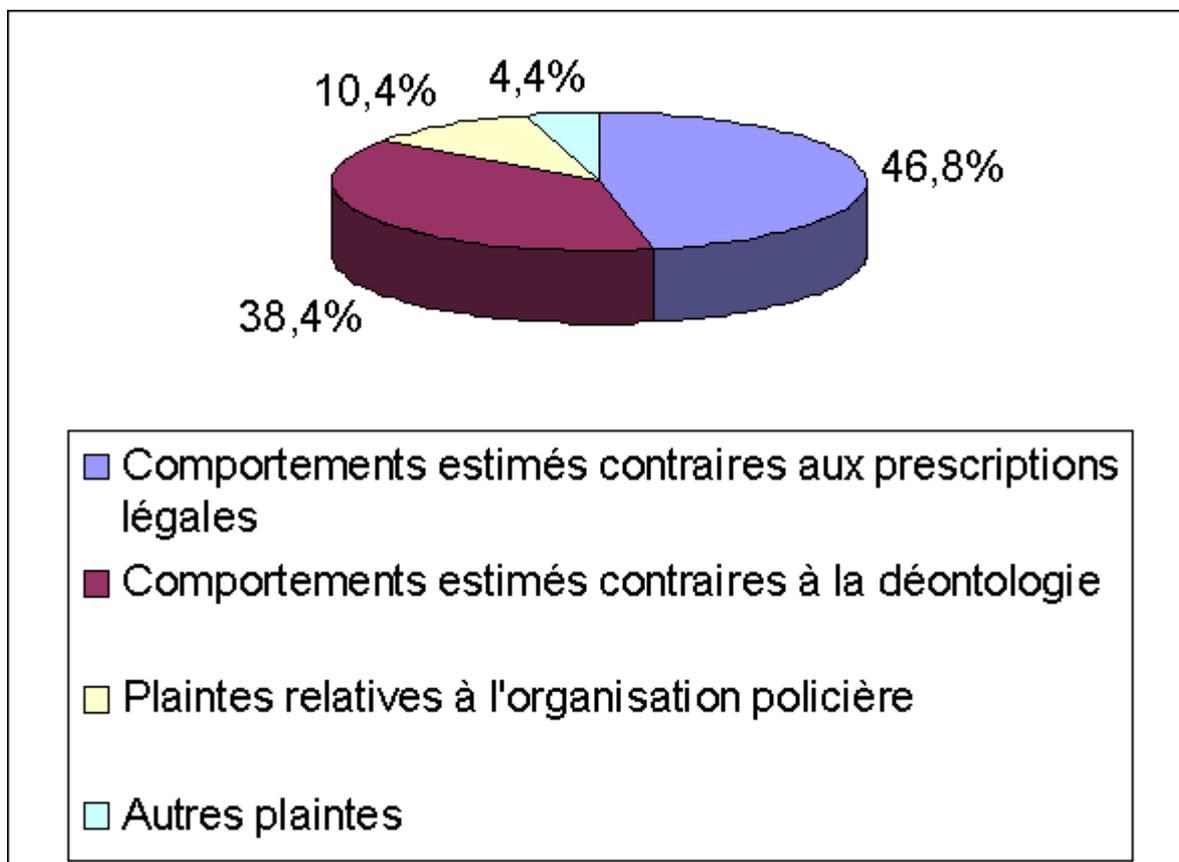
Ø **Autres plaintes**

- problèmes de politique
- conflits avec les autorités administratives
- conflits avec les autorités judiciaires
- affaires indéfinissables

Ce système permet de canaliser les plaintes, de les qualifier et de tirer des conclusions d'une évaluation globale.

4.1 La répartition des plaintes et dénonciations par catégorie

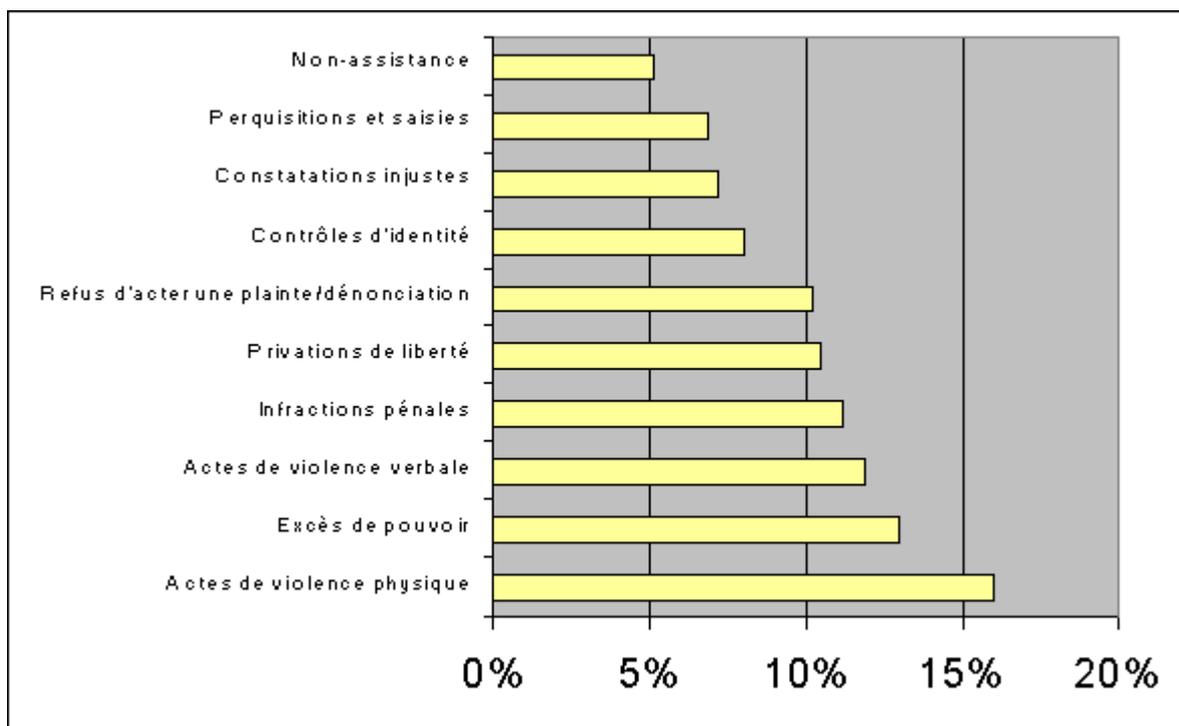
Près de la moitié des plaintes et dénonciations traite d'un comportement qui est estimé non conforme aux prescriptions légales; plus d'un tiers traite de problèmes déontologiques. Dix pour cent portent sur l'organisation de la police; le reste concerne la quatrième catégorie.



Par rapport à l'exercice précédent, on constate une diminution de 5% des plaintes relatives au respect des prescriptions légales; une augmentation de près de 4% des plaintes relatives à la déontologie et une augmentation des plaintes relatives à l'organisation policière.

4.2 La répartition des plaintes et dénonciations au sein du groupe principal

4.2.1. Comportement contraire aux prescriptions légales



Près de la moitié des plaintes de ce groupe traite de l'une ou l'autre forme de violence physique et/ou verbale, d'intimidation ou de menace.

Sans préjudice du nombre (limité) de dossiers dans lesquels la violence a été constatée de façon irréfutable et dans lesquels elle doit être qualifiée comme infraction pénale, ces dossiers sont généralement complexes et leur appréciation est difficile.

Dans de nombreux cas, la violence est en effet la résultante de divers facteurs qui influencent la situation dans laquelle il est fait usage de la violence.

Il apparaît en effet que l'interaction entre les fonctionnaires de police et les citoyens est déterminante pour l'issue de la confrontation. La manière dont le fonctionnaire de police entame le dialogue a une incidence capitale sur l'issue de la rencontre; il en va toutefois pratiquement de même en ce qui concerne l'attitude du citoyen qui est parfois à l'origine du conflit.

Les circonstances extérieures de l'interpellation jouent également un rôle important (quartier, bureau de police, rue déserte ou fortement fréquentée, etc.).

Il serait faux de prétendre que toute plainte relative à une intervention policière violente doive être attribuée à des fautes commises par des fonctionnaires de police. Il serait tout aussi faux de soutenir que toute forme de violence policière, qui ne serait pas en contradiction flagrante avec la loi, doive être considérée comme légitime.

Ce qui précède peut être illustré par quelques exemples choisis.

Ø Le maintien de l'ordre

Bien que la loi sur la fonction de police traite de façon précise le problème des manifestations et des attroupements et que la doctrine y consacre l'éclairage nécessaire ([27]), le Comité permanent P se trouve encore confronté à des plaintes qui en l'occurrence ne sont pas le fruit de l'imagination :

q *Il est mis fin presque immédiatement à une manifestation, commencée pacifiquement, par l'arrestation de tous les manifestants. L'arrestation administrative dure au moins 8 heures malgré le fait que l'identité de toutes les personnes soit connue. Pendant ce temps, aucune nourriture ou boisson n'est offerte. Seules les manifestantes sont soumises à une fouille approfondie jusqu'au déshabillage complet ([28]).*

q *Un attroupement pacifique dans un endroit public est dispersé par la violence pour pouvoir arrêter un manifestant (signalé à rechercher pour ne pas avoir payé une amende de roulage). En outre, il est fait usage de manière offensive de gaz lacrymogène, de spray incapacitant et de matraques.*

q *Certains manifestants ont été longuement enfermés (plus de 8 heures) sans le moindre confort et sans recevoir la moindre nourriture. Les manifestantes sont obligées de se déshabiller complètement ([29]).*

q *Lors d'un match de football, des supporters sont systématiquement arrêtés de manière préventive. Certains d'entre eux, dont des mineurs, sont emmenés menottés et sont enfermés. Aucun d'entre eux n'a eu l'occasion de prévenir des parents ou amis ([30]).*

Ø **Les contrôles d'identité et les contrôles d'autres documents officiels**

Bien que la loi sur la fonction de police prévoit clairement une limitation de la durée de tels contrôles et fasse la différence entre "le maintien d'une personne pour le temps nécessaire à l'exécution du contrôle" et l'arrestation administrative réelle, il arrive encore que les deux se confondent sans aucune raison.

q *Lors d'un contrôle routier, le chauffeur et les passagers d'une voiture sont emmenés au bureau de police, soupçonnés de rouler sans être assurés. Ces personnes sont détenues de 21 heures à 4 heures du matin sans recevoir la moindre nourriture ou boisson. Une plaque essai est confisquée sans raison manifeste ([31]).*

q *Un homme est arrêté dans la rue parce qu'il correspond à la description d'un auteur inconnu. Aucune explication, aucun motif quant à son arrestation ne lui sont fournis. Lorsqu'une confrontation s'avère négative, commencent alors des tracasseries telles que la confiscation de son canif; une audition sur la valeur des vêtements onéreux, etc. ([32]).*

Ø **Le problème de certaines actions policières**

La loi sur la fonction de police régit la visite par la police de certains lieux publics et l'exécution systématique de contrôles d'identité. Ces compétences ne peuvent être employées que dans le cadre du service et telles que définies par la hiérarchie et les autorités.

Toutefois, le Comité permanent P est également confronté à des actions policières qui présentent des dysfonctionnements au niveau de la préparation et de l'organisation (concertation avec les autorités, commandement, briefing et exécution). Ces actions se transforment alors en situations inacceptables où ce sont les femmes, les mineurs d'âge et les personnes d'origine étrangère qui sont la cible du comportement arbitraire des fonctionnaires de police.

q *"Une quarantaine de fonctionnaires de police investissent un dancing faisant l'objet d'une rumeur selon laquelle des armes y seraient présentes, des stupéfiants y seraient consommés et vendus et qui serait fréquenté par des personnes signalées à rechercher au niveau national. Sans aucune explication et sans aucune motivation, les personnes qui doivent être fouillées sont "sélectionnées" ... les femmes plus particulièrement. Les femmes "arrêtées" sont rassemblées dans les toilettes et sont obligées de se déshabiller complètement et de se laisser examiner en présence les unes des autres. Les personnes qui protestent contre cette façon de faire sont menacées. Toute cette affaire prend plusieurs heures et permet de ne saisir que quelques grammes de cannabis et une dose de cocaïne" ([33]).*

Il convient de dire que les affaires décrites ci-dessus constituent une minorité par rapport à l'ensemble des plaintes et dénonciations. Pourtant leur existence même pose problème étant donné que la violation des droits et libertés fondamentaux par les fonctionnaires publics eux-mêmes constitue un danger qu'il convient de ne pas sous-estimer, et ce non seulement pour les citoyens en tant qu'individus mais également pour l'ensemble du système.

Manifestement, un problème se pose en ce qui concerne la fouille.

La pratique policière n'est servie que par des propos clairs : force est ici de constater que la loi sur la fonction de police laisse un bon nombre de questions et de considérations critiques sans réponse.

La pratique démontre qu'il n'est pas toujours évident de distinguer la fouille de sécurité et la fouille judiciaire.

Etant donné les risques constatés ci-dessus quant à l'atteinte à l'intégrité physique, il est indispensable que les interventions soient juridiquement circonscrites. Les dossiers dénoncés démontrent en effet un arbitraire évident.

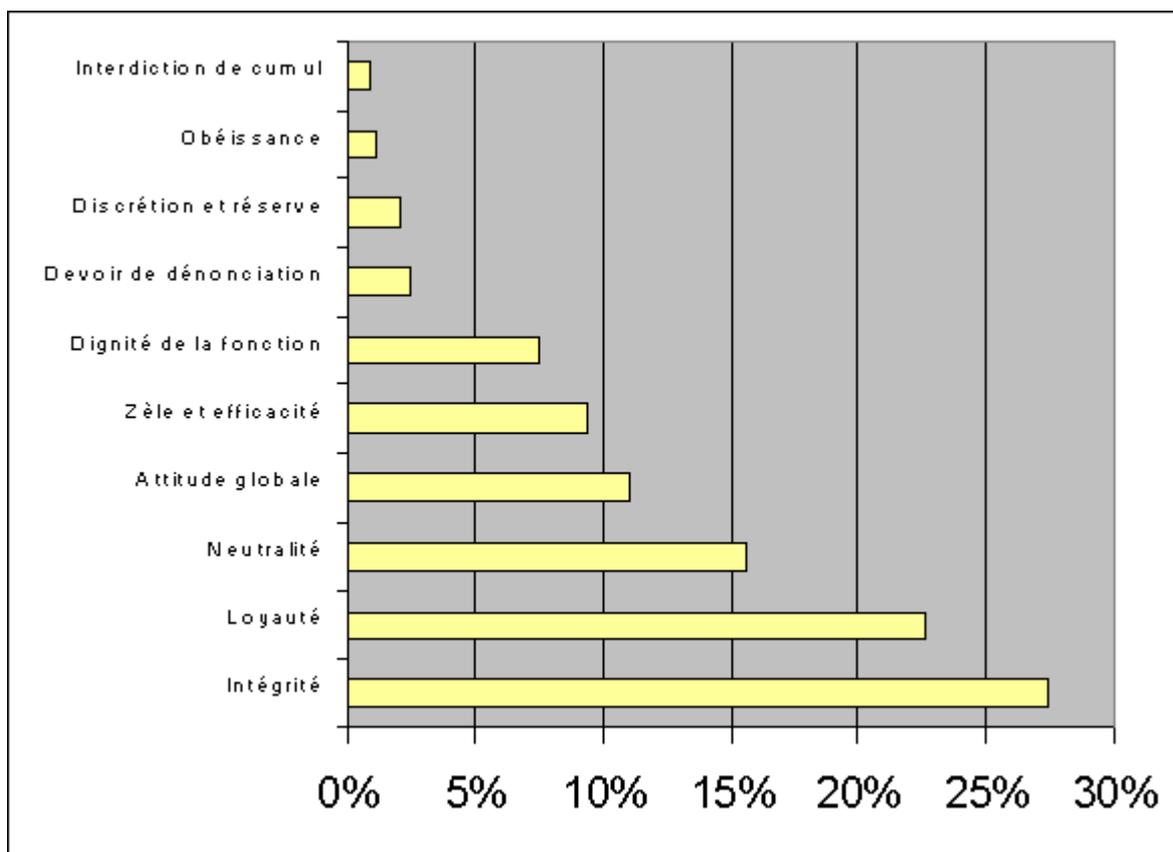
Le caractère extrêmement sensible de situations aussi scandaleuses ne peut être sous-estimé. Le respect des droits fondamentaux n'est pas inconciliable avec une réglementation qui délimiterait les cas où l'atteinte à l'intégrité physique serait légale.

Une mesure coercitive comme la fouille doit être suffisamment précise et prendre suffisamment en considération l'aspect "humain" pour être acceptée par les citoyens. Une approche technico-juridique ne suffit donc pas dans le cas d'espèce.

4.2.2. Comportements contraires à la déontologie

Contrairement au droit pénal et aux dispositions qui décrivent la fonction de police, les principes de déontologie policière ne sont nulle part spécifiés formellement.

La plupart des dispositions statutaires relatives aux services de police contiennent certes un certain nombre de principes déontologiques largement répandus et reconnus, mais la faute déontologique reste une question à la fois d'appréciation et de pouvoir de décision discrétionnaire des autorités administratives.



L'analyse des chiffres met en évidence que le citoyen se heurte surtout à ces fautes déontologiques qui le concernent directement et qui portent atteinte à ses droits et ses libertés fondamentaux.

Ce sont surtout l'abus de la fonction, la discrimination, le manque de collaboration active et le manque de respect des lois et des règlements par les fonctionnaires de police eux-mêmes qui sont dénoncés.

Trois thèmes ressortent de l'ensemble des dossiers traités. Ils sont expliqués sur la base de cas spécifiques.

Ø **Constatations en-dehors du service**

Personne ne conteste le fait qu'un fonctionnaire de police ne cesse pas d'être fonctionnaire de police dès qu'il n'est plus en service. Il dispose en tout temps des compétences que la loi lui confère et n'est, en principe, pas lié à un schéma de travail.

Mais la frontière entre le fait d'assumer ses responsabilités et l'excès de zèle, à savoir l'abus de fonction, est, dans certains cas, manifestement transgressée.

q *Un fonctionnaire de police qui n'est pas en service et qui se trouve en civil à bord de son véhicule, poursuit une voiture qui a commis une infraction de roulage (refus de céder la priorité au fonctionnaire de police lui-même). La voiture est bloquée au risque de causer une collision. L'automobiliste en question (une femme) est obligée de se rendre au poste de police pour être entendue; le fonctionnaire de police rédige lui-même le procès-verbal ([34]).*

q *Un fonctionnaire de police qui n'est pas en service circule, en civil, à bord de son véhicule et commet une infraction de roulage (stationnement en double file) pour faire une course. Lorsqu'il est apostrophé à ce sujet par un autre automobiliste, il procède à l'identification et à l'interpellation du citoyen après légitimation ([35]).*

Ø **Attitude à l'égard de certains détenus**

Bien que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit une donnée universelle qui ne peut être limitée d'aucune autre manière que dans les cas prévus par la loi et qui répondent à un but légal, il apparaît que certains fonctionnaires de police traitent différemment les détenus selon leur origine, leurs facultés intellectuelles et leur sphère d'influence. Ce sont surtout les personnes les moins douées qui sont les victimes de certaines de ces attitudes.

Il s'avère que les interrogatoires du "groupe cible" sont plus musclés que les autres. Lors des perquisitions chez les détenus, un désordre incroyable et des dégâts inutiles sont occasionnés ([36]).

Le rapport du Conseil de l'Europe du 3 avril 1998 confirme d'ailleurs ces constatations ([37]).

En 1993, le Comité européen de prévention de la torture constatait déjà, au cours des visites qu'il a rendues aux bureaux de police et aux prisons que : "(...) *le risque pour une personne d'être maltraitée pendant sa détention par les forces de l'ordre ne pouvait pas être écarté*" ([38])

Dans le rapport de 1998, le Comité européen reste "(...) *très occupé par le traitement réservé aux personnes privées de liberté par les forces de l'ordre en Belgique*".

Ø **Le problème du traitement peu nuancé à l'égard des citoyens étrangers**

Pour les citoyens étrangers, les touristes, les hommes d'affaires, les diplomates, les fonctionnaires, etc. il n'est pas évident de se familiariser avec les lois et les règlements du pays ainsi que les procédures d'application de ces lois. Ce sont principalement les citoyens des pays anglo-saxons et des pays dont le système juridique est d'origine anglo-saxonne qui éprouvent des difficultés à bien comprendre les procédures et les techniques policières.

Dès lors que les fonctionnaires de police ne font pas le moindre effort pour réagir face à cette situation, des conflits qui, avec un peu de bonne volonté, pourraient être évités apparaissent.

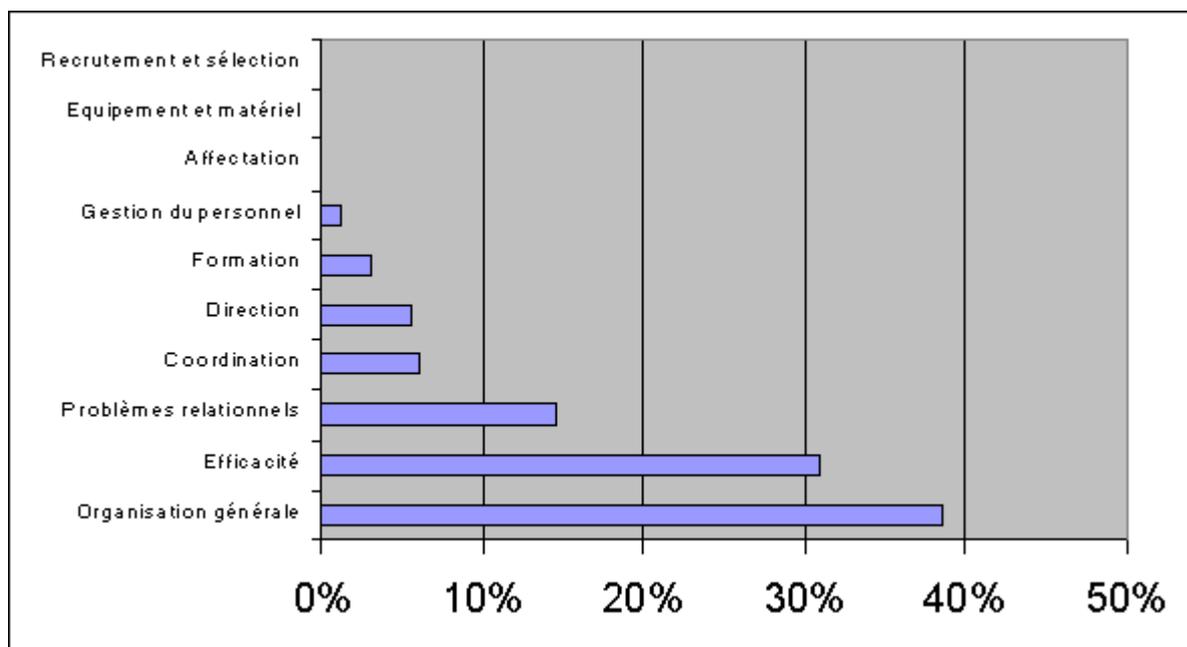
Les voyageurs d'un train venant de l'étranger sont systématiquement fouillés sans aucune explication. Les demandes d'explication se soldent d'ailleurs par une privation de liberté administrative ([39]).

Les voyageurs étrangers sont arrêtés dans un café situé à proximité de leur hôtel parce qu'ils ne peuvent pas présenter leurs documents de voyage. Toute résistance à l'arrestation se solde par une rébellion et une privation de liberté de longue durée ([40]).

4.2.3. *Plaintes relatives à l'organisation policière*

Dix pour cent seulement des plaintes et dénonciations concernent des problèmes d'organisation policière, ce qui, en cette période de bouleversement policier, peut susciter l'étonnement.

Il semble cependant que le citoyen ne réagisse formellement aux imperfections organisationnelles que lorsqu'il y est réellement confronté.



La majeure partie des plaintes relatives à l'organisation portent sur le laps de temps trop long entre l'appel et l'intervention de la police, sur le service policier insuffisant, sur l'inefficacité dans le traitement de l'un ou l'autre problème et bien évidemment sur la circulation routière.

Une plainte récurrente porte sur le problème du renvoi incessant des plaignants d'un poste de police vers un autre.

Dans un seul cas, il a été conseillé au citoyen indigné de se rendre au Comité permanent P ... ce qu'il a d'ailleurs fait.

4.2.4. *Autres plaintes*

Certains citoyens s'adressent au Comité permanent P pour dénoncer des conflits entre eux, des problèmes avec l'administration communale, des problèmes avec le parquet ou le juge d'instruction ou des problèmes politiques à plus haut niveau.

Le Comité permanent P n'étant compétent que pour les faits concernant les services de police, ces plaintes sont évidemment transmises aux instances compétentes.

Conclusions

Ø En ce qui concerne les chiffres

Le nombre de plaintes et dénonciations à charge des différents services de police a donc augmenté.

Y a-t-il un lien entre cette augmentation et celle de la criminalité enregistrée ?

Si ce lien n'est pas direct, ces deux phénomènes ont en tout cas une cause commune : la tendance du citoyen à déposer plainte s'est accrue et s'accroît encore. En outre, le fait que les services de police sont plus enclins à verbaliser joue également un rôle ([41]).

Ils peuvent découler l'un de l'autre : toute interaction entre la police et le public peut se terminer de façon conflictuelle surtout lorsqu'il s'agit d'actions répressives.

Tout ceci a également une explication sociologique à cause de l'impact de l'affaire "Dutroux". La police et le citoyen réagissent presque simultanément en portant davantage leur attention sur les phénomènes sociaux, certaines formes de délits et ... à l'un et l'autre.

Le citoyen porte surtout une attention particulière sur les faits et gestes de "sa" police. Ainsi, lorsqu'il est confronté à la police mais qu'il a tort, une réaction de sa part n'est pas improbable. Nombreuses sont les plaintes qui font référence d'une manière ou d'une autre à l'affaire "Dutroux-Nihoul & consorts".

Toutefois, il n'y a pas lieu de paniquer. Le nombre de plaintes dans le pays est en moyenne de une pour 100 fonctionnaires de police. Il convient bien sûr de tenir compte du fait que le Comité permanent P n'a pas le monopole des plaintes. Le "chiffre noir" dépasse sans doute largement l'enregistrement des plaintes.

En outre, le traitement interne des plaintes n'est pas sans importance mais il est peu transparent. La gendarmerie, et elle seule, mène (depuis peu) une politique plus ouverte. Grâce au rapport annuel de l'Inspection générale, on dispose dorénavant d'un bon aperçu des plaintes que les citoyens adressent directement à la gendarmerie (306 en 1997) [42].

Il existe peu de chiffres à la police communale en ce qui concerne le traitement des plaintes. Sans doute considère-t-on cette information comme n'étant pas pertinente ou néfaste à l'image du corps ([43]).

Dans certains cas, le Service d'enquêtes P a dû recommencer le travail du contrôle interne. Il apparaît que de nombreux officiers de police qui s'occupent du contrôle interne éprouvent encore des difficultés à traiter les plaintes de manière objective et se focalisent trop sur l'infirmité des accusations portées à l'encontre du fonctionnaire de police et à plaider sa cause. Beaucoup négligent le fait que, ce faisant, ils ne renforcent pas la confiance déjà affaiblie en la police.

La police judiciaire près les parquets fait tout aussi peu cas du traitement des plaintes. En outre, le fonctionnement de l'inspection générale de la police judiciaire est très fermé et les résultats ne sont communiqués qu'à la Justice. Enfin, il est un fait que l'inspection générale de la police judiciaire s'en tient strictement à la lettre de la loi et ne répond pas aux demandes émanant du Comité permanent P ([44]). Une collaboration dans ces conditions est donc également très peu probable, ce qui est regrettable.

Il existe aussi d'autres services qui traitent des plaintes relatives au fonctionnement policier. Ainsi, le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme consacre chaque année 10% du traitement de ses plaintes à la police ([45]).

Il en va de même pour l'Ombudsman des villes de Antwerpen et de Charleroi. A Antwerpen, une plainte sur trois porte sur la police; tandis qu'à Charleroi il s'agit d'une plainte sur cinq ([46]).

Ø En ce qui concerne le contenu

Les chiffres dont il a été discuté plus haut devraient nous inciter à conclure qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter. On peut dire que le chiffre global est raisonnable; les violations graves des droits et libertés

constituent une minorité.

Il faut toutefois rester vigilant !

Tout d'abord, le sort des plaintes graves et fondées n'est absolument pas assuré. Le Comité permanent P est en effet incompétent sur les plans judiciaire et disciplinaire et il ne peut que "communiquer" le résultat de ses enquêtes.

Les autorités judiciaires estiment souvent qu'il n'est pas opportun de poursuivre les fonctionnaires de police sur le plan judiciaire et s'en réfèrent aux autorités disciplinaires. Mais les autorités administratives n'entament pas de procédure disciplinaire car elles estiment, à tort, qu'à défaut de poursuite judiciaire, il n'est pas opportun d'entamer une procédure disciplinaire ([47]). La conséquence en est que tant la délinquance policière que les comportements répréhensibles restent dans beaucoup de cas impunis.

Il en découle que l'effet d'évolution des mentalités attribué à la sanction disparaît et que la récidive n'est pas impossible. Il a été démontré plus d'une fois que l'absence de sanction entraîne un changement de culture qui n'est pas de nature à améliorer les relations entre la police et la population.

Il faut également constater que les affaires graves ont plus trait aux dysfonctionnements structurels qu'à des responsabilités individuelles. Les abus constatés au niveau de la privation de liberté et de la fouille sont trop nombreux et trop collectifs pour être considérés comme des "accidents". Ici il est clairement question de tendances auxquelles il faut mettre fin au plus vite sous peine d'en arriver à des dysfonctionnements organisés.

Les abus constatés dans le cadre de la privation de liberté et de la fouille se confirment d'ailleurs dans l'enquête sur les problèmes de sécurité et de respect de la dignité humaine lors de la détention des personnes dans les locaux des services de police ([48]).

Il ne faut pas non plus perdre de vue que la sécurité des citoyens est également un droit en matière de circulation routière.

De plus en plus de questions se posent sur le fonctionnement de la police lorsqu'il s'agit de la qualité de la sécurité routière et de son importance.

Non seulement le citoyen estime que la présence des policiers qui règlent la circulation est en baisse constante mais également que la qualité de leur intervention dans les accidents de roulage diminue. Les flux de circulation dans les grandes villes sont tout au plus observés par les agents auxiliaires dont on sait que leur capacité d'intervention est restreinte. En outre, l'affectation de cette catégorie a eu pour conséquence que le nombre de fonctionnaires de police qui s'occupent des problèmes de circulation a été ramené au minimum.

Enfin, toute violation des droits et libertés fondamentaux doit être prise au sérieux. C'est le problème du paradoxe policier. Les autorités doivent se porter garantes de la protection des droits et libertés individuels des citoyens et ainsi permettre le développement démocratique de la société. Pour ce faire, les autorités font appel, notamment, à la police. Mais si celle-ci, ou en tout cas certains de ses membres, s'en prend aux droits du citoyen au lieu de les protéger, c'est alors qu'apparaît le paradoxe policier.

Dés lors, il n'existe qu'une seule issue : toute personne portant sciemment atteinte aux droits de l'homme n'a pas sa place dans la police !

[1] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, M.B. du 26 juillet 1991, article 1.

[2] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. du 22 décembre 1992, article 1.

[3] La Constitution coordonnée du 17 février 1994, M.B. du 17 février 1994.

[4] Approuvée par la Belgique par la loi du 13 mai 1955, M.B. du 19 août 1955, erratum du 29 juin 1961.

- [5] La Belgique n'a pas encore ratifié le Protocole n° 6 et n° 7.
- 6 Approuvé par la Belgique par la loi du 15 mai 1983, M.B. du 6 juillet 1983.
- [7] Approuvé par la Belgique par la loi du 15 mai 1983, M.B. du 6 juillet 1983.
- [8] Approuvé par la Belgique par la loi du 16 mars 1994, M.B. du 23 juin 1994.
- [9] Approuvée par la Belgique par la loi du 11 juillet 1990, M.B. du 28 décembre 1990.
- [10] Approuvé par la Belgique par la loi du 26 septembre 1996, M.B. du 26 mars 1997.
- [11] Approuvée par la Belgique par la loi du 25 novembre 1991, M.B. du 17 janvier 1992.
- [12] Approuvée par la Belgique par la loi du 7 juin 1991, M.B. du 29 janvier 1992.
- [13] Chambre des Représentants de Belgique, 1305/8 - 90/91, 12-13.
- [14] L'exercice 1997 - 1998 couvre la période du 1er juillet 1997 au 30 juin 1998 inclus.
- [15] Compte tenu de la différence adaptée entre les deux exercices, sur la base de la moyenne annuelle de 1996 -1997, soit 272, la croissance s'élève encore à 83 unités ou plus de 30%.
- [16] Dans ce cas, force est de constater l'incompétence du Comité qui entraîne un classement sans suite.
- [17] Cela n'a pas toujours été le cas. Au cours des années précédentes, le nombre de plaintes transmises par des ministères ne dépassait jamais plus de 5%
- [18] Au 1er janvier 1997 la police communale représentait 51,9% des effectifs des services de police générale.
- [19] Circulaire POL 48 concernant l'instauration d'un service de contrôle interne auprès des corps de police communale, M.B. du 7 juillet 1994.
- [20] Au 1er janvier 1997, la gendarmerie représentait 44,1% des effectifs des services de police générale.
- [21] Arrêté royal du 4 novembre 1987 concernant l'inspection générale de la gendarmerie, modifié par l'Arrêté royal du 23 juin 1994, M.B. du 23 juin 1994.
- [22] Inspection générale de la gendarmerie : aperçu et analyse des plaintes concernant le fonctionnement de la gendarmerie, Bruxelles 1997.
- [23] Arrêté royal du 30 mars 1995 concernant l'instauration de l'inspection générale de la police judiciaire près les parquets, M.B. du 28 avril 1995.
- [24] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 58-59.
- [25] Effectifs policiers sur la base des trois services de police générale sans distinction.
- [26] Chiffres absolus basés sur la morphologie des services de police - Service général d'appui policier, Division d'appui en matière de la politique policière, Bruxelles 1998.
- [27] Voir entre autres G.L. BOURDOUX, E. DE RAEDT, D. LYBAERT et M. DE MESMAEKER, La loi sur la fonction de police, Manuel de la fonction de police, Edition Politeia, Bruxelles, 1997.
- [28] Comité permanent P, dossier n° 4355/98.

- [29] Comité permanent P, dossier n° 3811/98.
- [30] Comité permanent P, dossier n° 9037/97.
- [31] Comité permanent P, dossier n° 7999/97.
- [32] Comité permanent P, dossier n° 10.229/97.
- [33] Comité permanent P, dossier n° 7146/98
- [34] Comité permanent P, dossier n° 1209/98.
- [35] Comité permanent P, dossier n° 10.090/97.
- [36] Comité permanent P, dossier n° 8269/97.
- [37] Conseil de l'Europe - 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 du 31 août au 12 septembre 1997 - Strasbourg, 3 avril 1998.
- [38] Conseil de l'Europe - 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 du 14 au 23 novembre 1993 - Strasbourg, 14 octobre 1994.
- [39] Comité permanent P, dossier n° 2476/98.
- [40] Comité permanent P, dossier n° 4065/98.
- [41] Un aperçu annuel comparatif de la criminalité en 1996 - 1997, sur la base des statistiques de criminalité interpolicières intégrées, Service général d'appui policier - Division Aappui en matière de la politique policière, Bruxelles 1998, 11 - 12.
- [42] Inspection générale de la gendarmerie, o.c. (332 plaintes traitées en 1997 dont 26 de 1996).
- [43] Dans un certain nombre de rapports annuels de corps de police, par ailleurs excellents, il n'est pas fait allusion aux plaintes déposées à l'encontre de la police (Genk-Mechelen). D'autres donnent un aperçu du fonctionnement du service contrôle interne (Antwerpen) mais ne font pas la distinction entre les plaintes et les fautes qu'ils constatent d'office. Une grande majorité des corps de police n'a pas d'aperçu annuel ou ne le présente pas.
- [44] Lettres de l'inspection générale de la police judiciaire au Comité permanent P, dd. 25 juin 1997 et 27 octobre 1997.
- [45] Engagement pour l'Égalité - Rapport annuel 1997 du Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le Racisme, Bruxelles, 1998.
- [46] Jaarverslag Ombudsman - Stad Antwerpen - 1997, Antwerpen, 1998.
Service de l'Ombudsman - Ville de Charleroi - Premier rapport annuel.
- [47] Comité permanent P, Rapport annuel 1997, 222.
- [48] Consultez à cet effet le chapitre III de ce rapport.



Sommaire

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

Considérations générales

- 1 Les enquêtes judiciaires de l'exercice 1997 - 1998
- 2 Les informations sur les crimes et délits sur base de l'article 26.
- 3 Les jugements et arrêts concernant les crimes et délits commis par les membres des services de police

Conclusions



Chapitre II :

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

Considérations générales

Le Service d'enquêtes P travaille sous l'autorité du Comité permanent P, il exécute ses missions et est, de ce fait, le garant du contrôle du fonctionnement réel des services de police.

"Sur décision du Comité permanent P ou d'initiative, auquel cas il en informe sans délai le président du Comité permanent P, le Service d'enquêtes des services de police, dénommé ci-après "le Service d'enquêtes P", contrôle, par des enquêtes, le fonctionnement des services de police dans les limites de l'article 1er" ([1]).

Toutefois, le Service d'enquêtes P travaille également comme service de police spécialisé - la "police des polices" - dans les enquêtes judiciaires dirigées à l'encontre des membres d'un service de police. En cette qualité, les membres du Service d'enquêtes P sont soumis à l'autorité des procureurs généraux près les Cours d'Appel, et éventuellement de l'Auditeur général près la Cour Militaire, conformément à l'article 279 du Code d'instruction criminelle.

"D'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction compétent, il effectue, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police" ([2]).

Afin de permettre au Service d'enquêtes P d'exécuter ses missions judiciaires de la manière la plus efficace, il doit être informé des enquêtes ouvertes à charge des membres d'un service de police.

"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 chef du Service d'enquêtes P" ([3]).

Dans le même ordre d'idées, il est utile que le Service d'enquêtes P soit informé des condamnations résultant d'une infraction commise par des fonctionnaires de police. C'est pourquoi, l'article 14 de la loi prévoit que les autorités judiciaires transmettent au Comité permanent P une copie de chaque jugement ou arrêt prononcé à l'encontre d'un membre d'un service de police. Le Comité permanent P met cette information à la disposition du Service d'enquêtes P.

"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" ([4]).

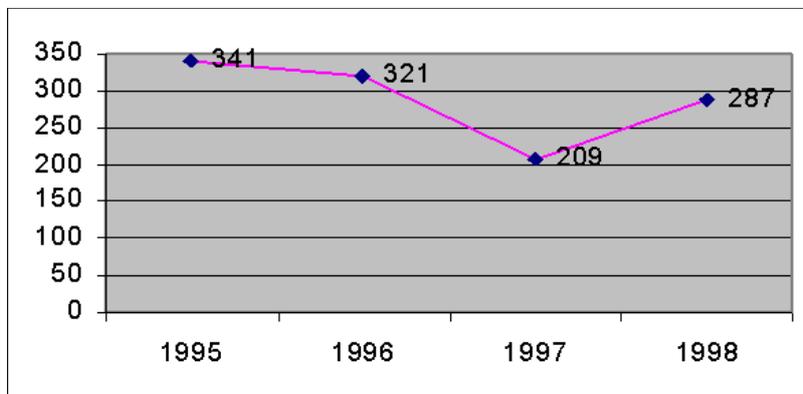
1. Les enquêtes judiciaires de l'exercice 1997 - 1998

Après avoir connu une diminution pendant deux années consécutives, les enquêtes judiciaires à charge de fonctionnaires de police ont à nouveau connu une augmentation.

- q 341 en 1994 - 1995;
- q 321 en 1995 - 1996;
- q 209 en 1996 - 1997;
- q 287 en 1997 - 1998.

Cette augmentation par rapport à l'exercice précédent doit être partiellement nuancée étant donné que l'exercice 1996 - 1997 ne couvrait que onze mois alors que l'exercice écoulé 1997 - 1998 a été calculé sur douze mois.

Néanmoins, une croissance de 26% reste importante ([5]).

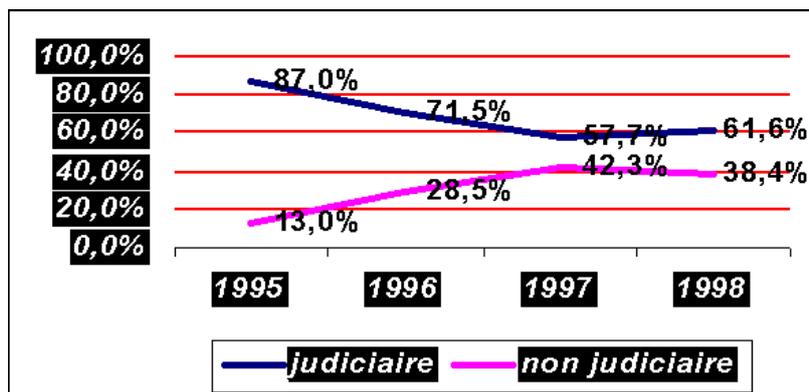


Au cours de l'évaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements ([6]), le Parlement avait émis le souhait que des accords soient conclus avec les autorités judiciaires de telle sorte que les missions confiées soient sélectionnées avec plus de minutie et, au besoin, que le Service d'enquêtes P ait la possibilité de renvoyer des missions.

Ainsi, au cours de l'exercice précédent 1996 - 1997, plus de cent dossiers (110 pour être précis) ont été renvoyés aux autorités judiciaires. Au cours de l'exercice écoulé, ce renvoi n'a concerné que 12 dossiers ([7]).

Au cours de l'exercice écoulé, le Service d'enquêtes a traité 466 dossiers. Les enquêtes judiciaires représentent 61,6% de la totalité des dossiers.

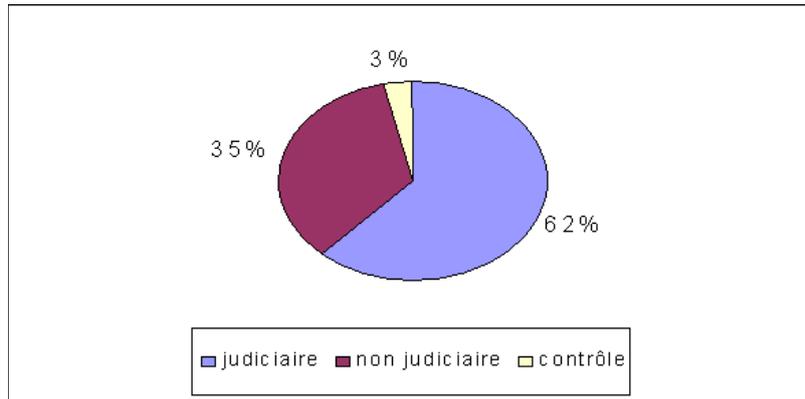
Cela représente une légère progression par rapport à l'exercice précédent. Celle-ci est cependant raisonnable par rapport au début des activités du Service d'enquêtes P qui se caractérisaient par une importante prépondérance des enquêtes judiciaires sur les autres activités.



NOMBRE DE DOSSIERS			
Judiciaire	Contrôle	Non-judiciaire	TOTAL
287	15*	163	466

*

En réalité, il y a seulement 14 enquêtes de contrôle au Comité permanent P : deux enquêtes ont été jointes.

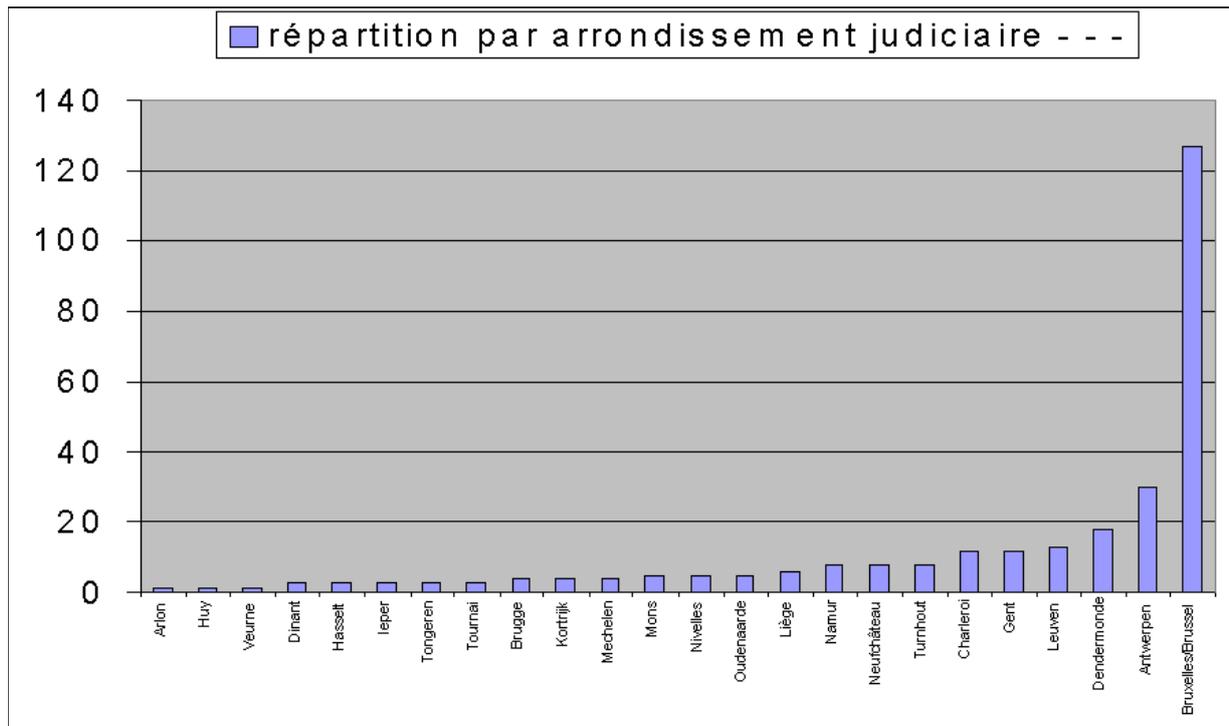


1.1 Répartition par arrondissement judiciaire

Antwerpen	30
Arlon	1
Brugge	4
Bruxelles/Brussel	127
Charleroi	12
Dendermonde	18
Dinant	3
Eupen	-
Gent	12
Hasselt	3
Huy	1
Ieper	3
Kortrijk	4
Leuven	13
Liège	6
Marche	-
Mechelen	4
Mons	5
Namur	8
Neufchâteau	8
Nivelles	5
Oudenaarde	5
Tongeren	3
Tournai	3
Turnhout	8
Verviers	-
Veurne	1
TOTAL	287

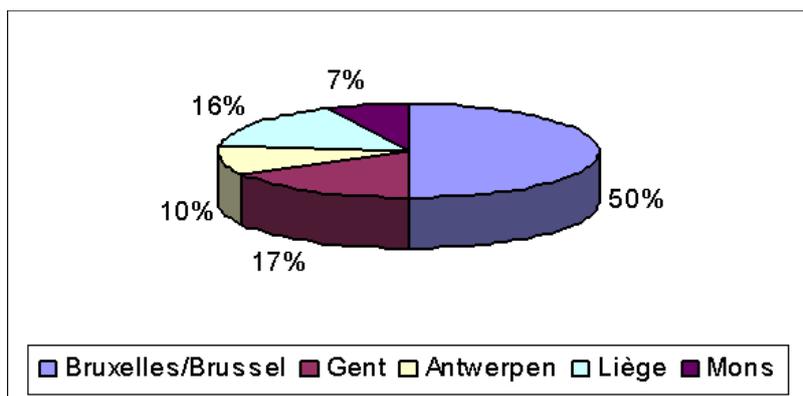
Proportionnellement aux chiffres de l'exercice précédent, les chiffres par arrondissement judiciaire du présent exercice varient à peine. On retrouve aussi bien les chiffres les plus élevés que les chiffres les plus bas dans les mêmes arrondissements.

Il convient de rappeler ici que ces chiffres ne donnent aucune information sur le caractère criminogène ou non de la police au sein d'un arrondissement. Les chiffres indiquent uniquement quelles autorités judiciaires font appel au Service d'enquêtes P et le nombre d'enquêtes prescrites.



1.2 Répartition par Cour d'appel

La moitié des enquêtes judiciaires se retrouve dans le ressort de la Cour d'Appel de Bruxelles. L'autre moitié se répartit sur les quatre autres ressorts.



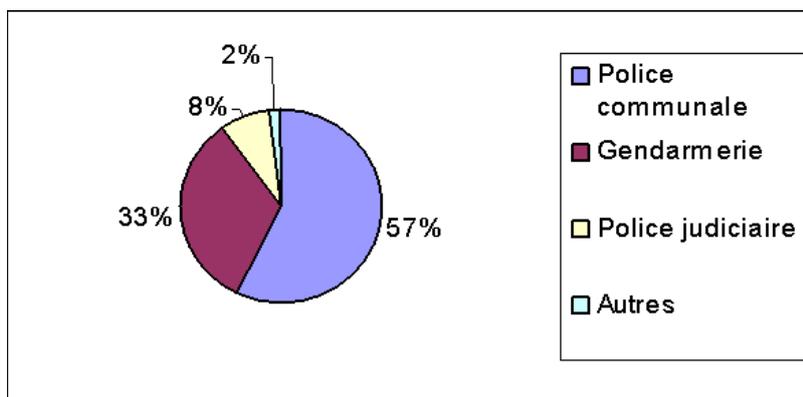
Ce résultat diffère à peine de celui de l'exercice précédent.

On constate une légère augmentation tant pour le ressort de Bruxelles (après une baisse remarquable de 62% à 48% en 1997) que pour le ressort de Liège. On constate par contre une diminution pour les ressorts de Gent et de Mons.

1.3 Distribution par service de police

Police communale	Gendarmerie	Police judiciaire près les parquets	Autres	TOTAL
166	96	23	8	293*

* Certains dossiers concernent plus d'un service de police



La distribution par service de police diffère peu de celle de l'exercice précédent. On note une légère augmentation tant pour la police communale que pour la gendarmerie. Par contre, on note une diminution de 15% pour la police judiciaire près les parquets.

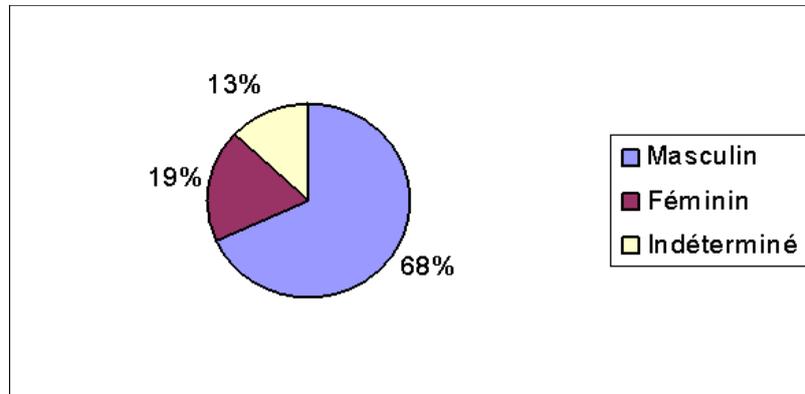
Ces chiffres peuvent difficilement être utilisés pour évaluer le taux de criminalité par service de police. En effet, il n'a été fait appel au Service d'enquêtes que pour ces seuls dossiers.

En réalité, le Service d'enquêtes n'a aucune vue d'ensemble sur le nombre réel de dossiers judiciaires à charge de fonctionnaires de police. Certains sont en effet directement classés sans suite au niveau des parquets; d'autres sont transmis pour enquête à d'autres services de police (principalement la BSR, l'Inspection générale de la gendarmerie et celle de la police judiciaire près les parquets).

La prépondérance de la police communale dans cette distribution s'explique partiellement par le fait que les affaires sont nettement plus nombreuses dans l'arrondissement de la Cour d'Appel de Bruxelles où la police communale est de loin le service de police numériquement le plus important.

1.4 Les plaignants - victimes (*)**i. Le sexe des plaignants**

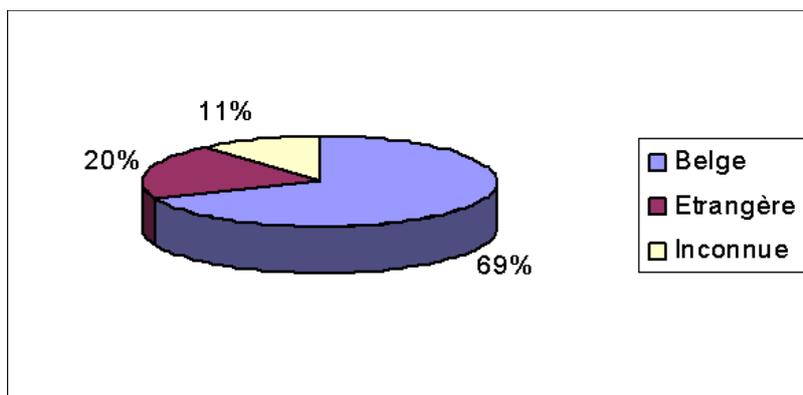
Masculin	Féminin	Indéterminé
207	59	38



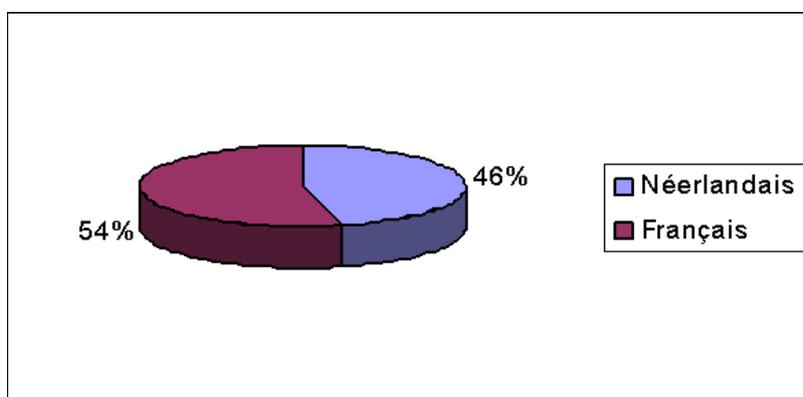
* Certaines plaintes ont été déposées par plusieurs personnes.

ii. La nationalité des plaignants

Belge	Etrangère	Inconnue
183	54	50

**iii. Le rôle linguistique des plaignants**

Néerlandais	131
Français	156



Les chiffres relatifs aux plaignants et aux victimes ne diffèrent pas de manière significative de ceux des exercices précédents.

La prépondérance des dossiers francophones est due à la forte concentration de francophones dans la juridiction de la Cour d'Appel de Bruxelles et au fait que près de 20% des citoyens concernés sont d'origine étrangère.

1.5 La saisine du Service d'enquêtes P

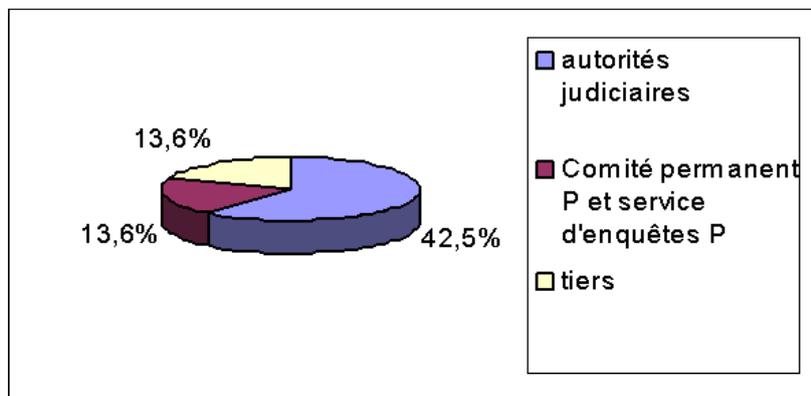
Comme la loi le prévoit, ce sont les autorités judiciaires et le service lui-même qui déterminent les missions judiciaires, et ce principalement, sur dénonciation des victimes qui s'adressent directement au Service d'enquêtes P.

Un dossier est ouvert d'office lorsque le service constate des délits sans qu'il ne soit question d'une plainte émanant de l'une ou l'autre partie.

Le Comité permanent P peut également transmettre une plainte ou dénonciation, qui lui a été communiquée, au Service d'enquêtes P afin qu'il mène une enquête. Lorsqu'il s'agit manifestement d'un crime ou délit, le dossier est revêtu d'un caractère judiciaire.

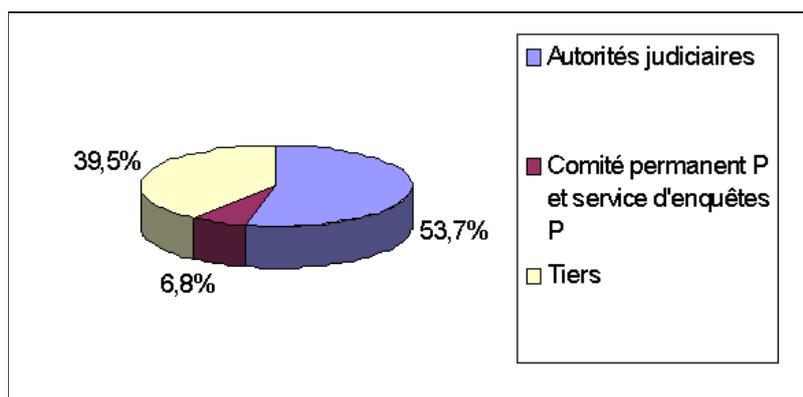
procureur du Roi	juge d'instruction	Comité permanent P	service d'enquêtes	Plaignants	Autres	TOTAL
75	47	24	15	121	5	287

Le travail judiciaire ne provient donc pas exclusivement des autorités judiciaires. Ainsi, pour le présent exercice, le travail à la demande des autorités judiciaires ne représente même pas la moitié du travail fourni. Il s'agit là d'une évolution à la baisse ([8]).



Le nombre de dénonciations adressées directement au Service d'enquêtes P a considérablement augmenté. Cette tendance va de pair avec le fait que le citoyen dépose plus facilement plainte qu'auparavant.

Toutefois, sur l'ensemble des quatre années écoulées, les autorités judiciaires fournissent quand même la majeure partie des missions judiciaires.



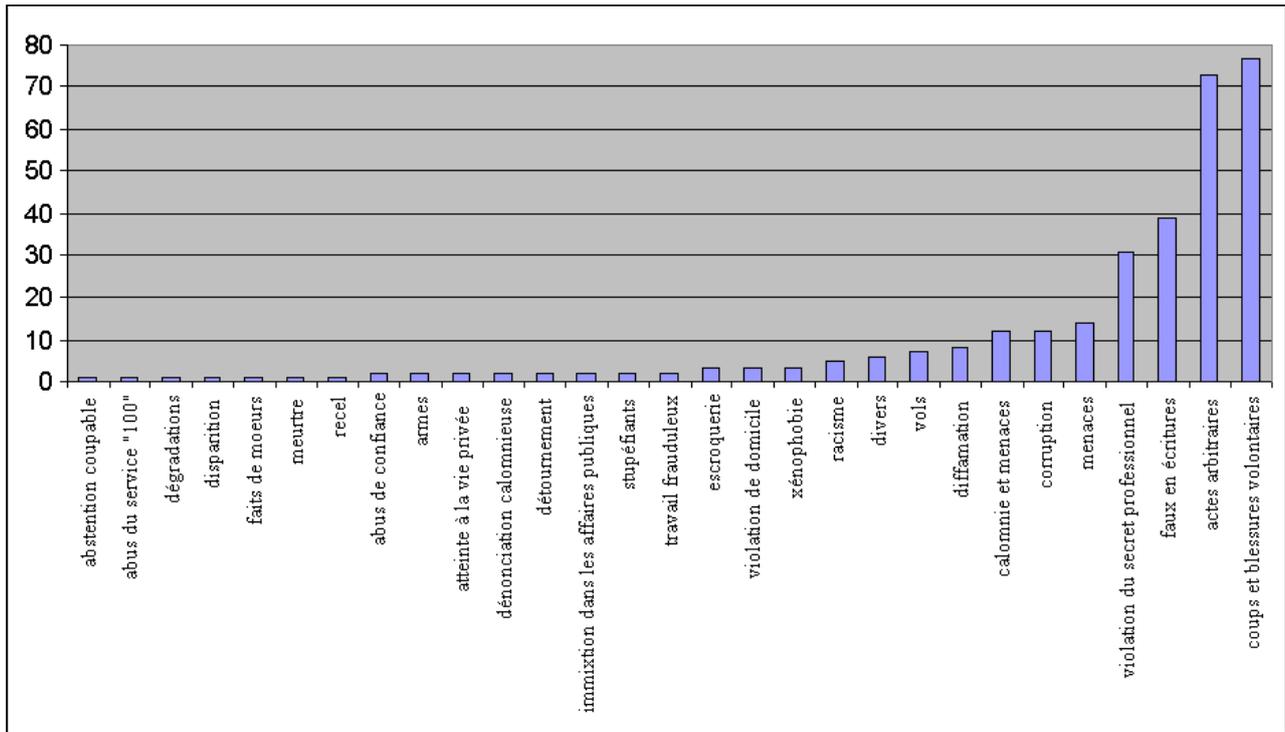
1.6 Type et nombre d'infractions

Sur 287 dossiers judiciaires traités, 316 délits ont été retenus, dont un meurtre.

Abstention coupable	1
Abus du service "100"	1
Dégradations	1
Disparition	1
Faits de moeurs	1
Meurtre	1
Recel	1
Abus de confiance	2
Armes	2
Atteinte à la vie privée	2
Dénonciation calomnieuse	2
Détournement	2
Immixtion dans les affaires publiques	2
Stupéfiants	2
Travail frauduleux	2
Escroquerie	3
Violation de domicile	3
Xénophobie	3
Racisme	5
Divers	6
Vols	7
- vol avec violence ou menace	(1)
- vol qualifié	(4)
- vol simple	(2)
Diffamation	8
Calomnie et menaces	12
Corruption	12
Menaces	14
Violation du secret professionnel	31
Faux en écritures	39
- dans l'exercice de la fonction	(38)
- dans des écrits privés et commerciaux	(1)
Actes arbitraires	73
Coups et blessures volontaires	77
TOTAL	316

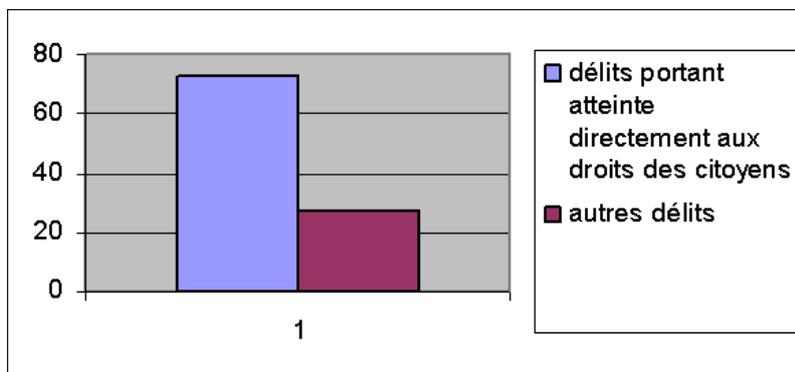
La nature des délits diffère peu de celle constatée lors des exercices précédents.

Ce sont à nouveau les délits avec violence (coups et blessures, menaces et actes arbitraires) qui se taillent la part du lion. La violation du secret professionnel et la corruption restent présentes tandis que le nombre de faux en écriture prend, cette année, la troisième place.

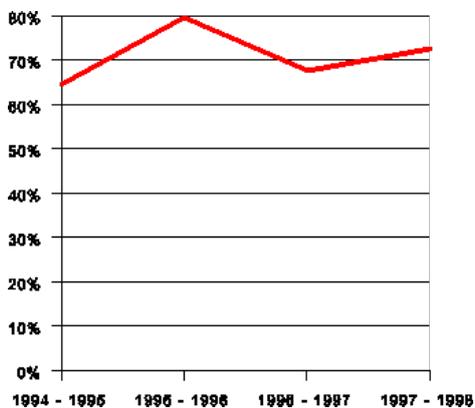


Près de 75% des crimes et délits à charge de fonctionnaires de police concernent les délits qui portent directement atteinte aux droits fondamentaux du citoyen :

- q coups et blessures volontaires;
- q actes arbitraires;
- q menaces;
- q faux en écritures publiques;
- q calomnie et diffamation;
- q racisme et xénophobie.



Cette constatation devient peu à peu une donnée fixe. En effet, l'aperçu de ces 4 dernières années indique davantage une fluctuation plutôt qu'une augmentation ou une diminution constante.



2. Les informations sur les crimes et délits sur base de l'article 26.

Si les missions judiciaires du Service d'enquêtes ne peuvent donner une image précise de la véritable délinquance policière, l'application de l'article 26 de la loi organique pourrait très probablement permettre de le faire.

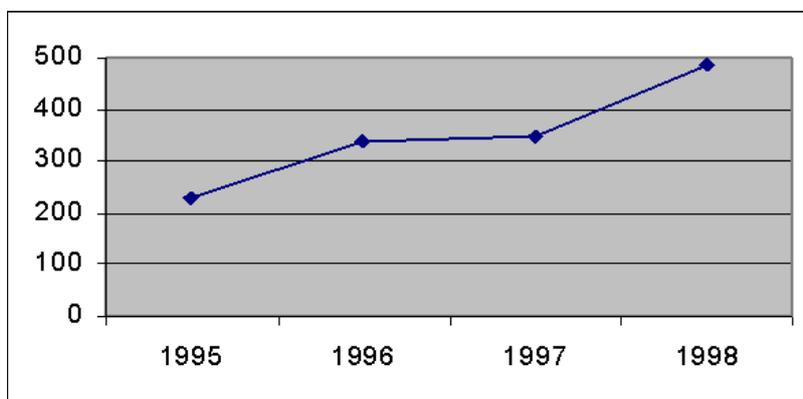
Pour cela, il faut que tous les services et les corps de police respectent effectivement ce que la loi leur prescrit.

De nombreux corps de police se conforment à la règle, d'autres malheureusement pas. Malgré des rappels, par courrier ou via le rapport annuel, les informations reçues sont toujours loin d'être complètes.

Il convient donc de rappeler aussi que les chiffres doivent être examinés avec la prudence et la réserve qui s'imposent.

En adaptant, sur une période de 12 mois, le nombre de rapports communiqués conformément à l'article 26 transmis au cours de l'exercice 1997 (11 mois), et en le comparant avec celui du présent exercice, on peut constater une augmentation de 29%.

Cette augmentation est une constante depuis le début des activités.



Comme nous le verrons plus loin, cette récente augmentation est plutôt due à une meilleure application de l'article 26 qu'à l'augmentation réelle du nombre de délits.

2.1 La répartition par arrondissement judiciaire

Antwerpen	96
Arlon	3
Brugge	11
Bruxelles/Brussel	197
Charleroi	17
Dendermonde	7
Dinant	2
Gent	32
Hasselt	5
Ieper	3
Leuven	6
Liège	40
Marche	1
Mechelen	3
Mons	37
Namur	2
Neufchâteau	2
Nivelles	9
Oudenaarde	2
Tongeren	3
Tournai	3
Turnhout	4
Verviers	2
TOTAL	487

Un tableau comparatif avec l'exercice précédent nous apprend que certains arrondissements plus importants sont à l'origine de l'augmentation des chiffres. Comme nous l'avons déjà dit, ceci n'est pas dû à une augmentation du nombre de délits, mais bien à une meilleure application de l'article 26.

	1996 - 1997	1997 - 1998
Antwerpen	102	96
Arlon	3	3
Brugge	10	11
Bruxelles/Brussel	162	197
Charleroi	9	17
Dendermonde	13	7
Dinant	0	2
Eupen	0	0
Gent	0	32
Hasselt	6	5
Huy	2	0
Ieper	1	3
Kortrijk	1	0
Leuven	1	6
Liège	20	40
Marche	1	1
Mechelen	2	3
Mons	2	37
Namur	0	2
Neufchâteau	0	2
Nivelles	1	9
Oudenaarde	5	2
Tongeren	0	3
Tournai	1	3
Turnhout	2	4
Verviers	2	2
Veurne	1	0
TOTAL	347 *	487

· L'exercice 1997 ne comptabilisait que 11 mois.

Quoiqu'il en soit, il reste de mauvais élèves. Le nombre de dénonciations sur la base de l'article 26 doit, en théorie, être au moins égal au nombre de dossiers judiciaires à charge d'un fonctionnaire de police.

Ainsi, ce sont surtout les arrondissements de Dendermonde et Leuven et, dans une moindre mesure, de Kortrijk, Namur, Neufchâteau et Turnhout qui appliquent le moins l'article 26.

Arrondissement	Dossiers judiciaires	Article 26
Dendermonde	18	7
Kortrijk	4	0
Leuven	13	6
Namur	8	2
Neufchâteau	8	2
Turnhout	8	4

2.2 Aperçu complet du nombre de rapports, par arrondissement judiciaire, communiqués conformément à l'article 26

	1994 - 1995	1995 - 1996	1996 - 1997	1997 - 1998	TOTAL	%
Antwerpen	37	78	102	96	313	22,3
Arlon	1	3	3	3	10	0,7
Brugge	6	11	10	11	38	2,7
Bruxelles/Brussel	103	158	162	197	620	44,1
Charleroi	10	7	9	17	43	3
Dendermonde	4	16	13	7	40	29
Dinant	2	1	0	2	5	0,4
Eupen	0	0	0	0	0	0
Gent	3	5	0	32	40	2,9
Hasselt	4	2	6	5	17	1,2
Huy	0	0	2	0	2	0,1
Ieper	0	0	1	3	4	0,3
Kortrijk	1	6	1	0	8	0,6
Leuven	7	7	1	6	21	1,5
Liège	25	27	20	40	112	8
Marche	2	0	1	1	4	0,3
Mechelen	1	0	2	3	6	0,4
Mons	1	3	2	37	43	3
Namur	0	2	0	2	4	0,3
Neufchâteau	0	0	0	2	2	0,1
Nivelles	7	1	1	9	18	1,3
Oudenaarde	2	0	5	2	9	0,6
Tongeren	1	0	0	3	4	0,3
Tournai	3	3	1	3	10	0,7
Turnhout	5	6	2	4	17	1,2
Verviers	3	1	2	2	8	0,6
Veurne	2	4	1	0	7	0,5
TOTAL	230	341	347	487	1405	100

2.3 Aperçu des rapports communiqués conformément à l'article 26 des dix arrondissements comptant le plus grand nombre d'effectifs policiers

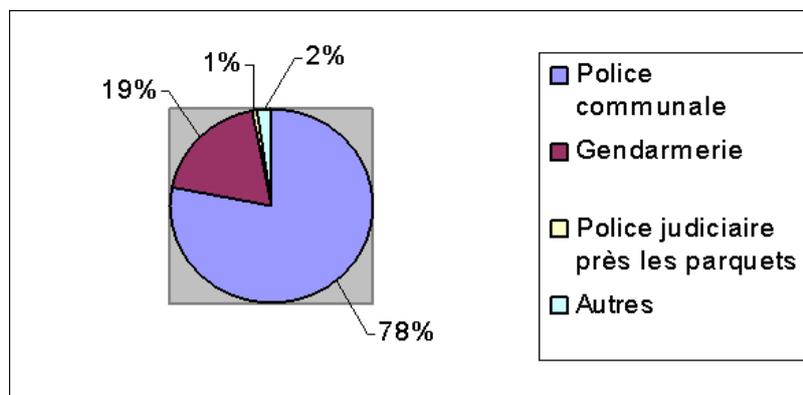
Arrondissement	Article 26	Effectif policier
Bruxelles/Brussel	44,1%	21,7%
Antwerpen	22,3%	10,3%
Liège	7,9%	7,3%
Charleroi	3,1%	5,9%
Mons	3,1%	4,4%
Dendermonde	2,8%	4,7%
Gent	2,8%	5,4%
Brugge	2,7%	5,0%
Leuven	1,5%	3,2%
Kortrijk	0,6%	3,0%

Etant donné que l'article 26 est mieux appliqué, la proportion entre les arrondissements se normalise lentement.

2.4 Services de police concernés

Compte tenu des effectifs policiers plus importants dans les arrondissements de Bruxelles et Antwerpen (32% au total) et compte tenu du fait que la police communale y soit de loin le mieux représenté (72% des effectifs policiers dans les deux arrondissements), il est également normal que la plupart des rapports communiqués proviennent de la police communale.

Police communale	Gendarmerie	PJP	Autres	TOTAL
380	92	5	10	487



Par rapport à l'exercice précédent, on constate un léger glissement (" 7%) de la police communale vers la gendarmerie.

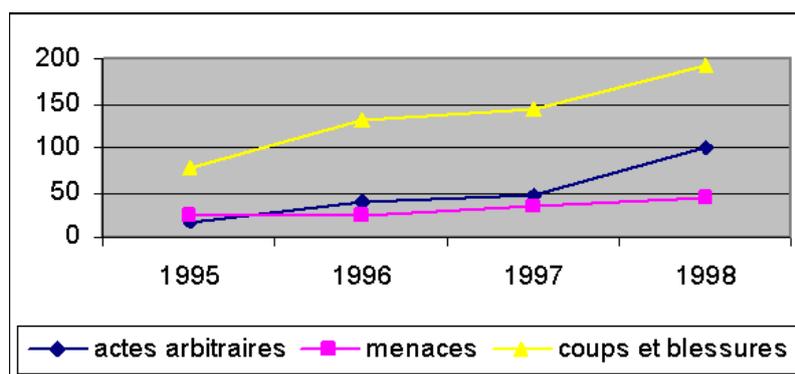
Toutefois, le fait que les données soient incomplètes ne permet pas de tirer d'autres conclusions.

2.5 Nombre et type d'infractions

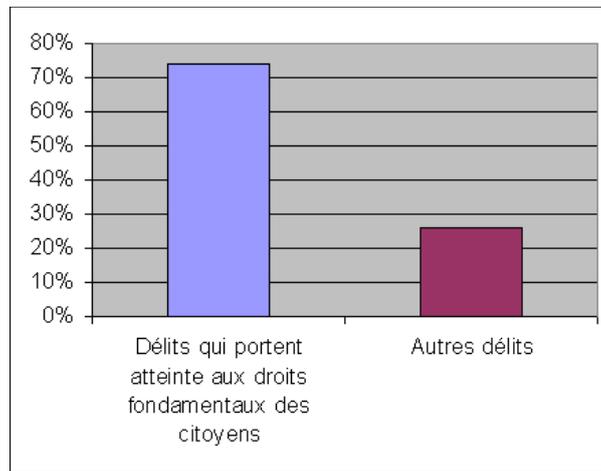
Une comparaison du nombre et du type d'infractions communiquées conformément à l'article 26 va de soi.

Il est cependant frappant de constater le parallélisme entre les tableaux et de voir où l'évolution est la plus significative. Si l'on peut se réjouir d'une meilleure application de l'obligation de communication de rapports conformément à l'article 26, force est de constater par contre que la tendance à la hausse des délits avec violence se confirme, ce qui est regrettable.

Ainsi la communication de rapports relatifs aux coups et blessures volontaires a augmenté de 34% et ceux relatifs aux actes arbitraires et aux menaces ont respectivement augmenté de 53% et 23%. Ces chiffres confirment à tous égards la tendance déjà constatée en 1995 et dont le rapport annuel 1997 avait déjà fait état.



Ainsi le fait que près de 75% des crimes et délits à charge de fonctionnaires de police soient des délits portant atteinte aux droits fondamentaux des citoyens se confirme et s'intensifie.



Aperçu des infractions

Bigamie	1
Détournement d'objets saisis	1
Fausse monnaie	1
Immixtion dans les fonctions publiques	1
Meutre	1
Recel	1
Travail frauduleux	1
Atteinte à l'honneur	2
Rébellion	2
Abandon d'enfants	3
Abstention coupable	3
Atteinte à la vie privée	3
Dégradations	3
Escroquerie	3
Violation de domicile	4
Xénophobie	4
Abus de confiance	5
Calomnie	5
Divers	5
Faits de mœurs	6
Racisme	6
Outrages	7
Corruption	8
Accidents de roulage	9
Armes	9
Stupéfiants	9
Faux en écriture	15
Vols	20
- vol avec circonstances aggravantes	(5)
- vol simple	(14)
- vol domestique	(1)
Offenses	21
Violation du secret professionnel	24
Menaces	43
Actes arbitraires	100
Coups et blessures volontaires	192

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

Le rapport annuel 1997 montrait l'importance de disposer d'informations nécessaires pour apprécier le comportement délinquant définitif du fonctionnaire de police.

Il a également été constaté que, malgré le caractère irréfutable de l'article 14 de la loi organique, seuls deux parquets généraux avaient donné suite à cette obligation. Il était donc inutile de faire une analyse détaillée des informations. Le rapport s'est dès lors limité à donner un aperçu des trois dernières années.

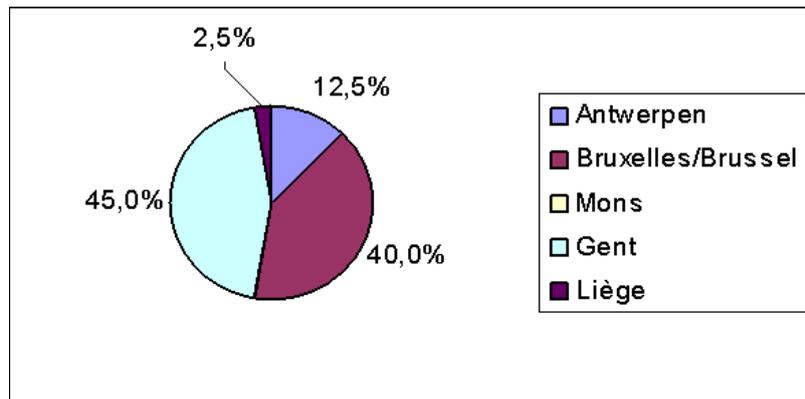
Le 24 juin 1998, le Comité permanent P a reçu un courrier du ministre de la Justice qui laissait entendre que les procureurs généraux étaient "conscients" du problème et que des instructions avaient été données aux parquets afin qu'ils répondent à l'article 14 de la loi organique du 18 juillet 1991.

En collectant les résultats de l'exercice 1997 - 1998, il s'est avéré que la situation enregistrait un mieux mais que deux arrondissements se manifestaient peu voire pas du tout.

Le Comité permanent P ne peut donc que constater que les autorités qui contrôlent l'application de la loi ne l'appliquent pas elles-mêmes.

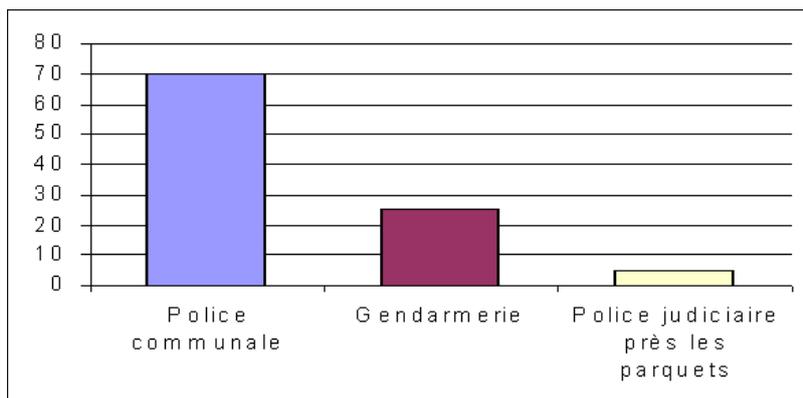
3.1 Nombre de jugements et arrêts

Pour l'exercice 1997 - 1998, les autorités judiciaires des arrondissements de Antwerpen, Bruxelles, Gent et Liège ont communiqué quarante jugements et arrêts.



3.2 Les services de police concernés

La majeure partie des fonctionnaires de police condamnés appartient à la police communale. Ceci confirme la place importante qu'occupe ce service de police dans les nombreuses enquêtes judiciaires.



3.3 Les motifs de condamnation

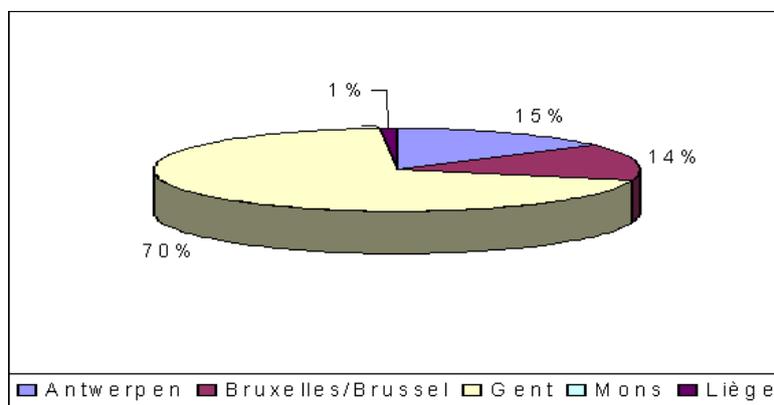
Contrairement à la nature des infractions que l'on retrouve dans les enquêtes judiciaires et dans les rapports communiqués conformément à l'article 26, les jugements et arrêts coulés en force de chose jugée portent principalement sur les délits de roulage (conduite en état d'ivresse ou intoxication alcoolique - délit de fuite - accident de la circulation avec blessés, etc.)

Abstention coupable	1
Attentat à la pudeur	1
Concussion	1
Détournement	1
Faux en écritures	1
Menaces	1
Trafic de stupéfiants	1
Extorsion	2
Secret professionnel	2
Coups et blessures volontaires	6
Délits de roulage en tous genres	25

3.4 Aperçu de l'application de l'article 14 sur 4 années

De 1995 au 30 juin 1998, les Cours d'Appel ont transmis 118 copies de jugements et arrêts à charge de fonctionnaires de police. Ce chiffre est très bas mais il est difficile de l'évaluer correctement eu égard à la mauvaise application de l'article 14.

Seule la Cour d'Appel de Gent semble s'être acquittée correctement de sa tâche.



Les affaires de roulage dominent à plus ou moins 75%. Les délits qui caractérisent les enquêtes judiciaires et les rapports communiqués conformément à l'article 26 représentent à peine un peu plus de 10% des décisions.

Cela donne à réfléchir.

Conclusions

Le contrôle exercé par le Service d'enquêtes P, en application de la section 2 de la loi organique du 18 juillet 1991, porte sur la totalité des fonctionnaires de police en Belgique. Il ne s'agit donc pas seulement des trois services de police générale mais également des services de police spéciale et de tous les fonctionnaires revêtus de la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire.

Il s'agit donc de plus de 40.000 fonctionnaires de police et de fonctionnaire d'autorités publiques ou d'institutions d'utilité publique.

Conformément à l'article 19 de la loi organique du 18 juillet 1991, le Service d'enquêtes P fait rapport de toute mission d'enquête et le transmet au Comité permanent P. Les rapports sur les missions judiciaires ne peuvent toutefois contenir que des informations nécessaires à l'accomplissement des missions du Comité permanent P.

L'objectif recherché est d'utiliser de manière optimale la fonction de signal qui peut ressortir de certains délits commis et, outre la suite pénale éventuellement réservée au délit, de proposer des mesures d'ordre organisationnelle et politique.

Au cours de l'exercice écoulé, il a toutefois fallu constater que ce flux d'informations n'était pas vraiment fonctionnel. Ce problème s'était déjà manifesté au cours des précédents exercices et avait par ailleurs été constaté par le Parlement ([9]).

Il en résulte que l'interprétation des résultats des enquêtes judiciaires n'est pas à portée de main.

Le Service d'enquêtes P est également confronté à des problèmes importants qui ne permettent pas, au départ de l'analyse des activités de ce dernier, de dépasser le stade du phénomène.

Premièrement, le Service d'enquêtes P n'est chargé de traiter qu'une partie des enquêtes judiciaires à charge des fonctionnaires de police et ne dispose absolument d'aucune vue d'ensemble sur le nombre, la nature et le contenu des dossiers qui sont traités par les autres services de police.

Deuxièmement, le Service d'enquêtes P n'a aucune vue d'ensemble sur les décisions que prennent le Ministère public ou d'autres instances judiciaires dans le déroulement de ces dossiers, à l'exception des jugements et arrêts coulés en force de chose jugée qui sont communiqués au Comité permanent P.

Troisièmement, le Service d'enquêtes P reçoit également des dossiers qui ne répondent pas aux objectifs que lui confère la loi organique du 18 juillet 1991. Soit il s'agit de dossiers qui n'ont pas été traités convenablement par un service de police, soit il s'agit de dossiers pour lesquels, dans la mesure où il existait des empêchements pour le service de police concerné de mener lui-même l'enquête, il a été suggéré de les transmettre au Service d'enquêtes P.

Toutes ces raisons expliquent combien il est difficile pour le Service d'enquêtes P de remplir son rôle de "police des polices" et de faire ce que le législateur l'avait destiné à faire, à savoir garantir la protection des droits fondamentaux que la constitution et la loi confèrent aux citoyens, en décelant leur violation et en déterminant une politique de prévention spécifique afin de tenter de les éviter.

Ø En ce qui concerne les chiffres

Compte tenu du principe de la présomption d'innocence des fonctionnaires de police qui font l'objet d'un dossier judiciaire, on observe une nouvelle augmentation du nombre de dossiers confiés au Service d'enquêtes P.

Il convient de rappeler que, sur cette base, on ne peut pas tirer la conclusion que le nombre de délits commis par des fonctionnaires de police a augmenté.

Les raisons qui expliquent l'augmentation des plaintes et dénonciations jouent également un rôle que l'on ne peut nier ([10]).

Les informations provenant des rapports communiqués conformément à l'article 26 sont plus significatives. Ici aussi la progression se confirme et atteint tout au plus 30%. Certes, la meilleure application de la loi joue ici un rôle mais force est de constater que le nombre de ces communications dépasse largement le nombre d'enquêtes judiciaires.

On peut en déduire que la délinquance policière présumée est supérieure à ce que les chiffres officiels indiquent et particulièrement lorsqu'il s'agit de jugements et arrêts définitifs.

On s'attend à ce qu'une application correcte de l'article 26 entraîne une augmentation supplémentaire mais purement quantitative de 20%.

Par rapport à l'ensemble des effectifs policiers, cela peut encore sembler peu - environ 1,5% du nombre de fonctionnaires de police - mais il n'est pas évident de faire des comparaisons avec des données statistiques classiques.

Il est un fait certain que la majeure partie des crimes et délits commis par des fonctionnaires de police trouvent leur origine dans leur interaction avec le public et qu'ils se retrouvent donc majoritairement dans les services de police qui s'occupent du service policier de base. Dans cet ordre d'idées, on ne parle plus de 1,5% mais bien de 2%.

En outre, l'impact de ces faits ne peut être sous-estimé.

S'il est déjà grave que le citoyen soit une victime, il est encore plus grave que l'auteur soit un fonctionnaire de police.

La confiance ébranlée du citoyen ne s'améliorera pas s'il constate que plus de 90% des cas de délinquance policière ne parviennent jamais au tribunal et restent donc impunis.

Les raisons de cet état de chose ne sont pas claires : les prérogatives du Ministère public en première instance et celles des Cours et Tribunaux en dernière instance constituent des raisons implicitement connues mais pas pour autant admises. Seule une politique transparente des deux niveaux de l'organisation judiciaire peut y apporter une solution.

Ø En ce qui concerne le contenu

Si l'évaluation des chiffres est particulièrement délicate et difficilement comparable, le contenu et la nature des dossiers l'est moins.

Les tendances précises apparaissent clairement et les informations provenant d'autres sources fournissent des résultats identiques.

Même si les augmentations consécutives des chiffres mentionnés ci-dessus ne résultent que du fait que le citoyen est plus disposé que jadis à faire une dénonciation et à faire acter celle-ci, il convient de toutefois de déduire que la grande majorité des crimes et délits à charge de fonctionnaires de police concernent des faits portant atteinte aux droits fondamentaux que la constitution et la loi garantissent au citoyen.

q Les coups et blessures volontaires découlant d'une violence non justifiée, particulièrement dans le cadre du maintien de l'ordre public et des actions coordonnées.

q L'application arbitraire, voire illégale de certaines compétences et techniques policières, particulièrement dans le cadre de l'identification et de la privation de liberté ainsi que de la perquisition et de la saisie. Particulièrement inquiétante est la tendance à procéder à des fouilles collectives en public et qui visent principalement les femmes. Cette tendance se confirme à nouveau dans l'enquête de contrôle n° 9380/97 sur les atteintes éventuelles à la dignité humaine des personnes privées de leur liberté (cfr. chapitre III de ce rapport).

q Les faux en écritures, plus particulièrement lors de la rédaction de procès-verbaux visant à dissimuler des faits, à en présenter d'autres ou à cacher son propre échec.

Une autre conclusion peut être tirée de l'ensemble de ces enquêtes et de ces communications.

La culture policière a encore tendance à masquer ses propres fautes et à les recouvrir du manteau de la solidarité.

Bien que la plupart des techniques policières autorisant l'usage de la contrainte légale aient été récemment réglementées, ([11]) on doit conclure que cette problématique est très liée aux modèles organisationnels et à la manière dont la hiérarchie exerce un contrôle au sein des corps de police.

Etant donné que la majeure partie de ces délits se déroulent pendant le service ils ne passent pas inaperçus. Pourtant, il est plutôt inhabituel que les chefs directs réagissent de façon positive, c'est-à-dire qu'ils agissent avec fermeté.

Il semble que cette forme de tolérance soit due non seulement à des réflexes de défense, mais également à un certain souci de popularité parmi ses propres rangs et de ne pas perdre la confiance des effectifs qu'ils sont censés diriger.

Ces chefs semblent oublier que, outre la responsabilité individuelle de chaque policier, la direction doit répondre à un devoir contraignant qui consiste à protéger les droits individuels des citoyens.

[1] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 16, 1° alinea.

[2] Ibidem, article 16, 3° alinéa.

[3] Ibidem, article 26.

[4] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 14, 1° alinea

[5] Compte tenu de la différence adaptée entre les deux exercices, sur la base de la moyenne annuelle de 1996 - 1997, soit 228, la croissance s'élève encore à 59 unités ou 26%.

[6] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, Chambre et Sénat, 437/1 - 95/96 (Chambre) et 1-258/1 - 1995-1996 (Sénat).

[7] Le 1er juillet 1997, Monsieur Marc RUBENS est nommé chef du Service d'enquêtes P et succède ainsi à Monsieur Patrick VANDENBRUWAENE. D'une part, le nouveau chef s'est concerté avec les autorités judiciaires (magistrats du parquet et juges d'instruction) et a négocié une sélection des missions judiciaires au niveau de ces autorités.

D'autre part, la politique du Service d'enquêtes P tente de mener à bien un maximum de missions.

Ces deux éléments expliquent la forte diminution du nombre de renvois de dossiers aux autorités judiciaires.

[8] Voir à ce sujet la note de bas de page n° 7 de ce chapitre.

[9] Evaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, o.c., 30.

[10] Voir à cette fin les conclusions du Chapitre I.

[11] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. du 22 décembre 1992.



Sommaire

Chapitre III : Les enquêtes de contrôle

Considérations générales

- 1 Ensemble des enquêtes de contrôle et missions effectuées par le Comité permanent P
- 2 Les enquêtes de contrôle et les missions clôturées
- 3 L'exercice 1997 - 1998
- 4 Les nouvelles missions

Les enquêtes de contrôle clôturées au 31 août 1998

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

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

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

Enquête de contrôle n° 7181/97 relative au fonctionnement du corps de police de Retie

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

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

Enquête de contrôle n° 10.427/97 et 2781/98 sur la manière dont certains corps de police traitent les demandes de naturalisation

Enquête de contrôle n° 9392/96 relative à certains aspects du fonctionnement de l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.)

Les enquêtes de contrôle pour lesquelles un rapport intermédiaire a été déposé

Enquête de contrôle n° 3677/98 sur les mesures de sécurité prises au sein du Service Général d'Appui Policier (S.G.A.P.) en vue d'assurer le succès des enquêtes judiciaires, et, de manière plus générale, sur l'efficacité de ce service

Enquête de contrôle n° 9380/97 sur le thème "Les amigos et les salles de sûreté des services de police"



Chapitre III : Les enquêtes de contrôle

Considérations générales

Afin de garantir les droits et libertés fondamentaux de l'homme, la loi sur la fonction de police définit aussi clairement que possible les missions et les compétences des différents services de police. La loi prévoit également un certain nombre d'instruments qui doivent permettre une politique de sécurité cohérente et coordonnée. Dans cette perspective, la loi fixe l'objectif final de la fonction de police et décrit les relations entre les différentes instances et les acteurs les plus importants impliqués dans l'exercice de la fonction de police : les autorités administratives et judiciaires, les services de police, les fonctionnaires de police, sans oublier les citoyens.

En fonction des particularités de chaque service de police, la loi harmonise, dans la mesure du possible, les missions et leur exécution et règle les modalités de leur entrée en vigueur.

La loi définit les compétences, les tâches, les obligations et les responsabilités les plus importantes de ces

différents services, fonctionnaires ou instances de police.

La loi contient certaines dispositions relatives à l'application ou à la prise d'effet de ces compétences et qui renforcent tant la sécurité juridique du citoyen que celle du fonctionnaire de police. Toutefois, les services et les fonctionnaires de police se voient également attribuer certaines missions générales ou particulières par d'autres législations : les réglementations fédérales, régionales et communautaires d'où ils retirent également d'autres compétences.

La loi prévoit également une obligation de concertation et de coordination entre les autorités de police et entre ces autorités et les services de police. Elle a, entre autres, introduit la notion de qualité d'officier de police administrative. Enfin, elle réglemente certains aspects des procédures judiciaires ouvertes à l'encontre de fonctionnaires de police pour des actes qu'ils ont commis dans l'exercice de leur fonction, elle réglemente l'assistance juridique qui y est liée ainsi que certains dommages qu'ils subissent à l'occasion de l'exercice de leur fonction ([1]).

L'ensemble de ces compétences, structures, instruments, personnes et moyens constitue un système.

Le but du contrôle du Comité permanent P consiste donc à déceler les fautes et imperfections éventuelles du système et à avancer des conclusions qui doivent satisfaire l'efficacité.

En outre, le Comité permanent P vérifie également si les ressources humaines et matérielles sont engagées avec efficacité, en d'autres termes si les moyens sont utilisés à bon escient et répondent aux exigences en matière d'efficacité.

La loi organique du 18 juillet 1991 concernant le contrôle des services de police fait également état de l'intérêt de la coordination des services de police ([2]).

Toutefois, la coordination des services de police incombe en grande partie aux autorités. En effet, la coordination de la gestion est aux mains du gouvernement, tandis que la coordination de la politique incombe aux autorités de police.

Il en découle que le manque de coordination ou son échec ne doit pas nécessairement être imputé aux services de police eux-mêmes.

La loi organique du 18 juillet 1991 a cependant limité le contrôle du Comité permanent P aux services de police. Normalement, elle ne peut donc pas concerner les autorités ([3]).

Ceci ne simplifie évidemment pas l'exécution de cette mission et a déjà engendré de nombreuses difficultés dans le passé.

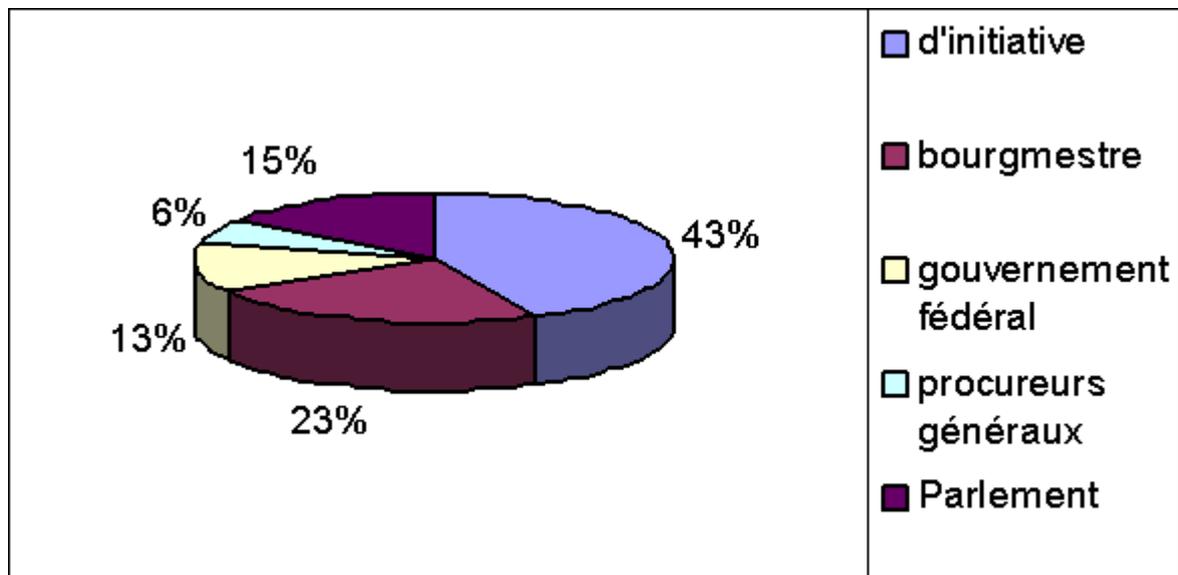
Le but du contrôle du Comité permanent P consistera donc à contrôler l'exécution de la coordination sur le terrain, ce qui fera inévitablement apparaître les manquements de la politique et de la gestion.

L'intérêt pour l'efficacité et la coordination des services de police fait très souvent l'objet des dites enquêtes de contrôle. Elles peuvent être ouvertes d'office ou à la demande du Parlement, du Gouvernement et de toute autre autorité prévue par la loi ([4]).

1. Ensemble des enquêtes de contrôle et missions effectuées par le Comité permanent P

Depuis 1994, date à laquelle les activités du Comité permanent P ont réellement débuté, ce dernier a entamé 47 enquêtes de contrôle.

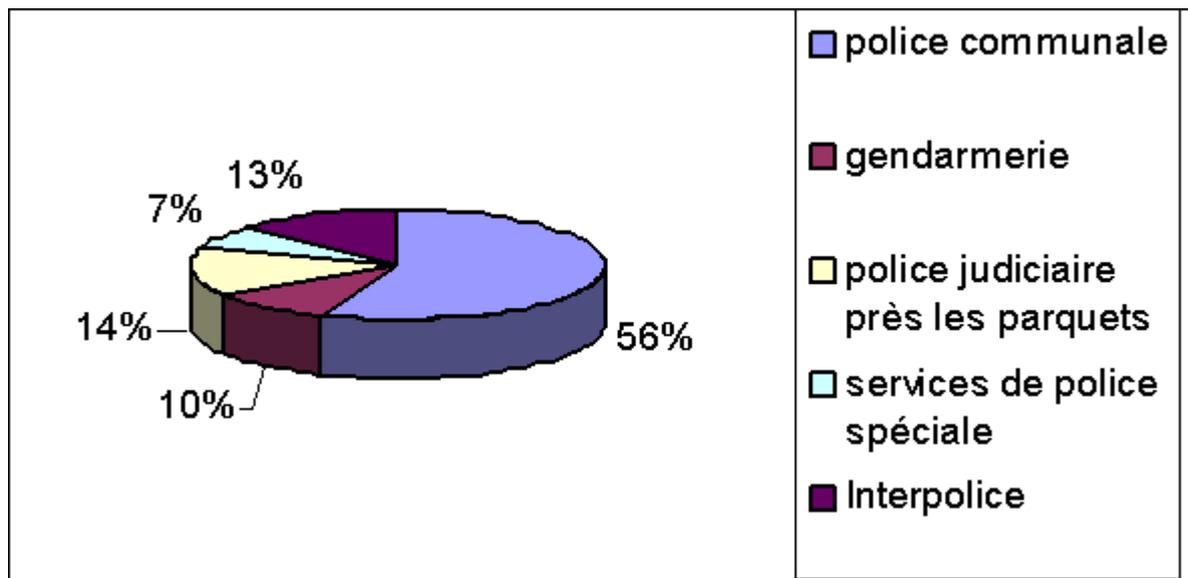
La plupart d'entre elles ont été ouvertes d'initiative (20), les autres l'ont été à la demande d'un bourgmestre (11), du Parlement (7), du gouvernement fédéral (6) et des procureurs généraux (3).



Parallèlement aux enquêtes de contrôle, le Comité permanent P a clôturé d'autres missions reprises sous l'intitulé "Missions spéciales" ([5]).

Il s'agissait de l'enquête auprès des corps de police urbaine de la police communale relative au fonctionnement des agents auxiliaires de police; l'enquête concernant les éventuelles activités dans des groupements d'extrême-droite du commissaire en chef de la police communale de Schaerbeek; une enquête en application de l'article 16 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements; l'avis au ministre de la Justice relatif à l'appréciation de l'enquête sur l'enquête; un avis à la Commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée et un avis à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat relatif aux réformes du paysage policier ([6]).

L'ensemble de ces enquêtes de contrôle et missions portent sur tous les services de police générale, certains services de police spéciale et la police en général.



2. Les enquêtes de contrôle et les missions clôturées

Le rapport annuel 1997 donne un aperçu détaillé des enquêtes de contrôle et missions qui étaient clôturées ([7]).

Il s'agit de dix-sept enquêtes de contrôle et de six missions spéciales. Huit enquêtes de contrôle s'y sont ajoutées, ce qui porte à 31 le nombre d'enquêtes terminées. Deux rapports intermédiaires ont également été approuvés.

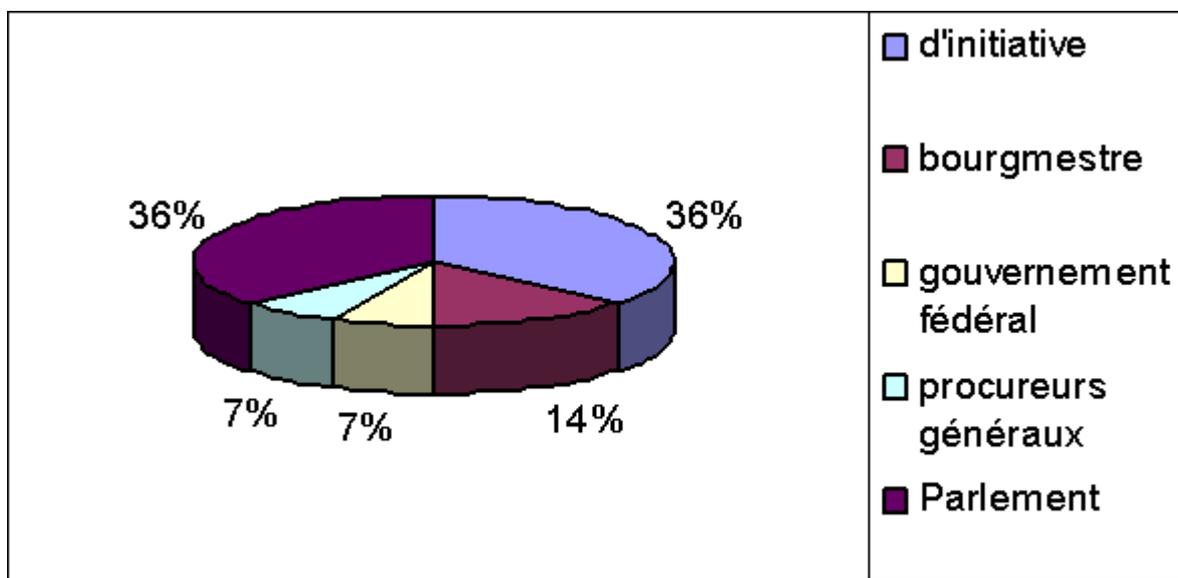


3. L'exercice 1997 - 1998

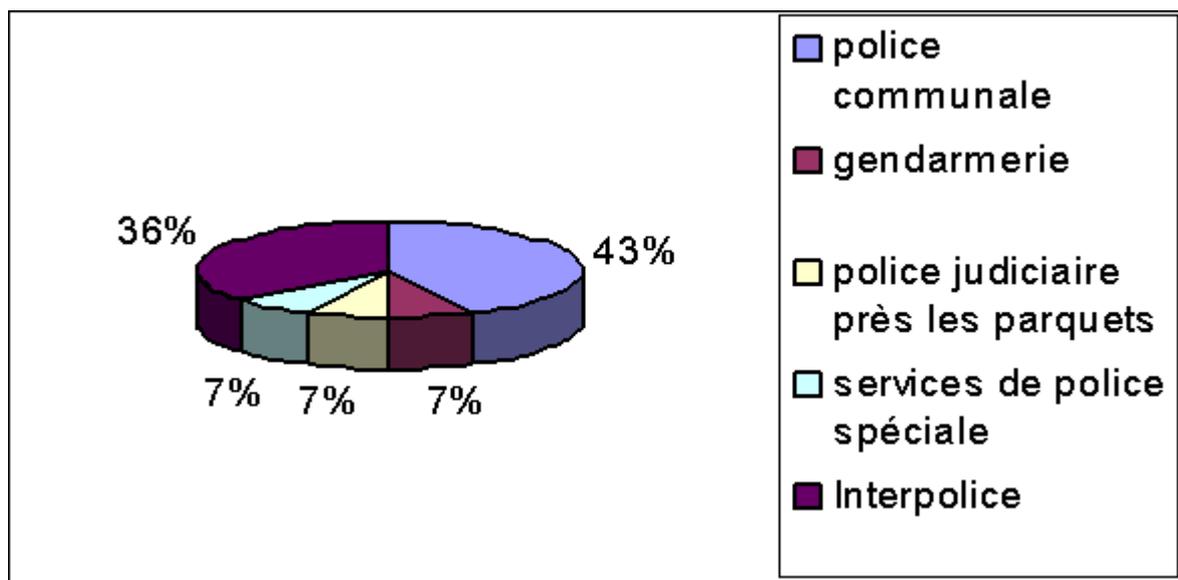
Au cours de l'exercice écoulé, 6 enquêtes de contrôle des exercices précédents, toujours en cours, ont été clôturées ([8]), tandis que 14 nouvelles missions ont été acceptées.

Deux de ces quatorze nouvelles missions ont déjà été clôturées et deux rapports intermédiaires ont été rédigés ([9]).

Les nouvelles missions sont principalement exécutées à la demande du Parlement et d'initiative.



Ces 14 nouvelles missions portent principalement sur la police communale, mais également sur les services de police en général.



4. Les nouvelles missions

∅ Missions commencées d'initiative

∩ Enquête de contrôle du 16 septembre 1997 relative au fonctionnement du corps de police de Ixelles.

∩ Enquête de contrôle du 24 septembre 1997 sur le thème "les amigos et les salles de sûreté des services de police";

∩ Enquête de contrôle du 11 décembre 1997 relative à l'accord de coopération conclu à Ankara le 9 juillet 1996 entre d'une part le directeur général de la police nationale turque et d'autre part le président du Conseil d'administration du S.G.A.P..

∩ Enquête de contrôle commune avec le Comité permanent de contrôle des services de renseignements du 3 février 1998 relative aux enquêtes de sécurité et aux mesures de sécurité au sein du S.G.A.P..

∩ Enquête de contrôle du 9 avril 1998 concernant la manière dont des fonctionnaires de police ont agi lors de la réception et l'utilisation des informations contenues dans le dossier de la K.B.Lux (...) afin de vérifier si la protection des droits que la loi et la constitution confèrent aux personnes a été respectée et afin d'apprécier l'efficacité de l'intervention policière.

∅ A la demande du Parlement

∩ Enquête de contrôle du 24 septembre 1997 relative à la manière dont les services de police traitent les plaintes concernant les violences conjugales.

∩ Enquête de contrôle relative à la manière dont certains corps de police traitent les demandes de naturalisation; les missions des 4 décembre 1997 et 24 février 1998 ont été rassemblées.

∩ Enquête de contrôle du 24 février 1998 relative aux cas de suicides dans les services de police.

∩ Enquête de contrôle du 12 mars 1998 relative à l'intervention de la gendarmerie dans le cadre du maintien de l'ordre au cours du match de football du 26 novembre 1997 entre la SK Lierse et la SV Leverkusen (Allemagne).

∩ Enquête de contrôle du 12 mai 1998 relative aux problèmes du service de sécurité de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles.

∅ A la demande des bourgmestres

∩ Enquête de contrôle du 8 janvier 1998 relative au fonctionnement du corps de police de Retie.

∩ Enquête de contrôle du 19 février 1998 relative au fonctionnement du corps de police de Quaregnon,

∅ A la demande d'un ministre

∩ Enquête de contrôle du 19 février 1998 relative au fonctionnement du corps de police de Schaerbeek.

∅ A la demande du Parquet général

∩ Enquête de contrôle du 8 janvier 1998 relative au fonctionnement du corps de police de Evergem.

Les enquêtes de contrôle clôturées au 31 août 1998

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

1. Motif de l'enquête

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

2. Décision

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

3. Mission

q Examiner quels dysfonctionnements sont à l'origine du malaise actuel au sein du corps de police de Herentals.

q Formuler des propositions visant à remédier à ces dysfonctionnements.

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 13 octobre 1997.

4.1. Principales conclusions

Le fonctionnement du corps de police de Herentals est caractérisé par un certain nombre de problèmes reconnus par la quasi totalité du personnel.

Sans établir d'ordre, ce sont successivement :

- q un manque de politique à suivre et de vue globale sur la sécurité communale;
- q un style de direction inefficace et contesté à tous les niveaux de la hiérarchie;
- q un manque important de communication, surtout interne;
- q une culture de corps de police négativement inspirée.

On constate pourtant qu'une grande partie du personnel souhaite un changement. Ce point n'est pas négligeable lorsque l'on sait que la résistance au changement constitue presque toujours la pierre d'achoppement aux tentatives de renouvellement des organisations.

Une grande partie du corps impute le dysfonctionnement du corps à un style de direction inapproprié tant au sommet qu'au milieu de l'organisation.

Le manque de communication interne est, de façon générale et spontanée, mis en évidence. Il y a un grand besoin d'information et d'explications claires de la politique à suivre au sein du corps de police.

Ce manque de communication et le style de direction entraînent une culture du corps stimulant davantage les conflits plutôt que de les atténuer.

4.2. Principales recommandations

Le corps de police de Herentals a besoin de directives sur la politique à suivre qui déterminent:

- q quelles sont les priorités;
- q comment, en tant qu'organisation de service, la police s'inscrit dans la politique communale;
- q quelles sont les valeurs et les normes qui définiront la culture d'entreprise.

En fixant des objectifs, l'organisation doit devenir plus fonctionnelle; la culture organisationnelle doit se développer autour d'un cadre moyen fort, servant de plaque tournante entre le management stratégique et le management exécutif.

Le système de management doit tendre à une amélioration systématique de l'organisation afin d'atteindre le concept du service de qualité intégrale.

Le style rigide et inefficace de direction doit être abandonné et remplacé par un style participatif et responsabilisant de direction à deux composantes, l'une dirigée vers les tâches et l'autre vers les ressources humaines.

L'ensemble de ces recommandations doit, à terme, apporter un changement à la culture du corps de police de Herentals.

Enquête de contrôle n° 6454/96 relative au fonctionnement du corps de police d'Etterbeek**1. Motif de l'enquête**

Le 26 septembre 1996, le Comité permanent P reçoit un rapport du Service d'enquêtes P dans lequel de sérieux dysfonctionnements au sein du corps de police sont mis en évidence. Le rapport mentionne également que le bourgmestre se montre insistant pour qu'une enquête de contrôle soit ouverte.

2. Décision

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

3. Mission

Procéder à une "radioscopie" globale en tenant particulièrement compte de :

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

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 4 décembre 1997.

Par courrier du 3 septembre 1998, le Bourgmestre de la commune d'Etterbeek fait savoir au Comité permanent P que la publication de ce rapport n'est pas opportune étant donné qu'il existerait une divergence sur l'objet de l'enquête et que selon lui, le rapport comprend des éléments qui le mettent inexactement en cause ([10]).

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

1. Motif de l'enquête

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

2. Décision

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

3. Mission

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

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 4 décembre 1997.

4.1. Principales conclusions

Le corps de police de Rochefort ne dispose pas de suffisamment de moyens pour pouvoir fonctionner correctement.

Par manque de politique de sécurité, il n'existe pas d'activité dont l'objectif soit bien défini. Dès lors, le corps n'intervient que pour parer au plus pressé.

La culture du corps est négativement inspirée. La direction du corps est considérée comme inefficace et irresponsable. Il existe une lutte entre les clans opposant les "citadins" et les "ruraux" que la hiérarchie ne contrôle pas.

Les nombreuses oppositions internes, tant au niveau vertical qu'au niveau horizontal, empêchent toute forme de saines communications et entretiennent une atmosphère de méfiance entre les membres du corps de police.

4.2. Principales recommandations

Il convient de mettre le plus vite possible sur pied un dialogue ouvert et constructif entre la direction du corps et l'autorité administrative sur la base des principes légaux et déontologiques qui régissent cette relation.

La direction du corps doit assumer ses responsabilités, c'est-à-dire sortir de l'isolement et entamer le dialogue avec le corps de police.

En ce qui concerne la politique, un certain nombre d'objectifs doivent être définis en vue principalement d'améliorer les relations entre la police et la population, la police et l'administration et enfin la police et la ZIP.

D'un point de vue organisationnel, il convient d'établir un plan en vue d'augmenter d'abord les moyens disponibles et de les développer par la suite.

Les activités doivent être programmées en fonction des besoins de la population et en fonction de la ZIP.

Dans les prochaines années, il conviendra de faire un effort particulier au niveau du recrutement, de la formation de base et de la formation continuée.

Enquête de contrôle n° 7181/97 relative au fonctionnement du corps de police de Retie

1. Motif de l'enquête

Le 16 juillet 1997, le Comité permanent P reçoit une demande d'avis et d'enquête du bourgmestre de Retie concernant certains problèmes au sein de son corps de police.

Le 4 décembre 1997, le gouverneur de province demande avec insistance l'ouverture d'une enquête.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 8 janvier 1998, le Comité permanent P décide de procéder à l'ouverture d'une enquête de contrôle.

3. Mission

D'entretiens préliminaires avec le Bourgmestre et le Chef de corps, il s'est avéré que les problèmes sont individuels et spécifiques. En conséquence, il a été décidé d'interroger le personnel, ce qui devait permettre de déceler les dysfonctionnements individuels.

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 30 juin 1998.

4.1. Principales conclusions

Il existe un grave conflit entre les membres du cadre de base et du cadre moyen du corps de police et la direction de celui-ci. Un membre du personnel y joue le rôle de catalyseur.

Tout cela engendre de graves problèmes de communication, une absence d'organisation efficace du service et une démotivation alarmante au sein du personnel.

4.2. Principales recommandations

L'autorité administrative doit réagir énergiquement et essayer de rétablir les relations professionnelles au sein du corps de police.

Le corps de police dispose de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour pouvoir fonctionner à condition qu'un plan prévoyant une (re)distribution des tâches, le rétablissement de l'autorité hiérarchique et le respect des valeurs et des normes déontologiques, soit établi.

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

1. Motif de l'enquête

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

2. Décision

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

3. Mission

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

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

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 30 juin 1998.

Par courrier du 21 août 1998, le Bourgmestre de la commune de Grâce-Hollogne fait savoir au Comité permanent P que la publication de ce rapport n'est pas opportune étant donné que :

"il est à craindre que l'on n'en retire qu'un extrait susceptible de dénaturer la nature exacte du rapport car on peut supposer que seuls les manquements et les dysfonctionnements y figurent sans mentionner les mesures qui ont été préconisées pour les résoudre" ([11]).

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

1. Motif de l'enquête

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

2. Décision

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

3. Mission

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

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 25 juin 1998.

4.1. Principales conclusions

Le corps de police de Beersel fonctionne correctement au sein de la ZIP Beersel. Le corps est bien structuré et organisé de façon fonctionnelle. La coopération avec la gendarmerie se déroule de manière optimale.

L'ambiance de travail au sein du corps est toutefois constamment menacée par un fonctionnaire de police, qui, eu égard à sa fonction (cadre supérieur) et à ses activités syndicales, parvient sans cesse à créer des conflits et à les entretenir.

4.2. Principales recommandations

Étant donné qu'il existe suffisamment d'éléments pour agir tant au niveau judiciaire qu'au niveau disciplinaire à l'encontre du fonctionnaire de police en question, il faut que les autorités judiciaires et disciplinaires assument leurs responsabilités.

Enquête de contrôle n° 10.427/97 et 2781/98 sur la manière dont certains corps de police traitent les demandes de naturalisation

1. Motif de l'enquête

Au cours de sa réunion du 2 juillet 1997, la Commission chargée du suivi parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements décide de charger le Comité permanent P d'une enquête relative à la manière dont le corps de police d'Uccle traite les demandes de naturalisation.

Au cours de sa réunion du 9 février 1998, cette même commission décide de charger le Comité permanent P d'une enquête similaire sur le corps de police d'Antwerpen-Noord.

Ces deux demandes émanent en fait de la commission parlementaire des naturalisations de la Chambre des Représentants qui, sur la base de dossiers individuels, a mis la problématique du traitement de ces demandes au centre d'un débat.

2. Décision

Le Comité permanent P prend connaissance des deux missions et décide, au cours de ses réunions des 4 décembre 1997 et 24 février 1998, d'exécuter les enquêtes.

Le Comité permanent P décide de joindre ces deux dossiers, comme l'a proposé son vice-président chargé du traitement de ces enquêtes.

3. Mission

q Examiner quel(s) service(s) est (sont) chargé(s) de l'exécution des enquêtes relatives aux demandes de naturalisation.

q Examiner comment et sur la base de quels critères les enquêtes sont exécutées.

q Examiner comment se déroule le processus décisionnel dans les avis.

4. Rapport final

Approuvé par le Comité permanent P le 20 août 1998.

4.1. Principales conclusions

Les enquêtes relatives aux demandes de naturalisation sont presque uniquement effectuées par le personnel de quartier de la police communale.

Cela n'est pas illogique dans le contexte de l'ensemble des services de police.

Les missions émanent des parquets qui demandent un rapport global à la police. Dans la pratique, cela signifie qu'il convient de remplir le formulaire joint à la mission.

Les enquêtes se limitent dès lors à remplir ce questionnaire, le plus souvent au commissariat, quelques fois chez le requérant. Dans de rares cas, l'enquête se poursuit sous forme d'enquête de voisinage, de consultations des tiers, etc.

Le traitement des demandes de naturalisation se concentre autour de deux éléments : le questionnaire et le fonctionnaire de police qui le remplit.

Toutefois, il n'existe pas de version uniforme du questionnaire pour le Royaume, ce qui ne contribue pas à la sécurité juridique des requérants.

La notion "volonté d'intégration" est d'un intérêt capital dans les dossiers mais n'est pas définie par le législateur. L'interprétation se fait à divers niveaux : police - parquet - tribunaux de première instance - cours d'appel - Chambre des Représentants.

Les interprétations peuvent donc diverger, ce qui ne contribue ni à la sécurité juridique des requérants ni à la validité juridique des dossiers.

Les services de police n'ont pas reçu de directives spécifiques dans le cadre de l'exécution des missions.

Les instructions existantes (par parquet de première instance) sont principalement juridico-techniques et ne donnent pas d'information quant à la manière dont les données à caractère subjectif doivent être complétées.

Les fonctionnaires de police ne sont ni formés ni instruits pour donner certaines formes d'information, principalement celles relatives à la "volonté d'intégration".

Les informations ont donc une connotation personnelle, elles sont très subjectives et sont confrontées au cadre de référence de chacun et à ses conceptions individuelles.

En outre, la culture policière a également une influence. En effet, bien que n'étant pas homogène, elle varie selon les groupes de population, les étrangers; elle va de la réserve à la méfiance et de la défiance à l'antagonisme.

Les fonctionnaires de police n'ont pas connaissance de la jurisprudence de la commission des naturalisations, de sorte que les éléments qui ne jouent plus un rôle déterminant pour la commission sont tout de même avancés pour mettre l'accent ou non sur la "volonté d'intégration".

Enfin, le fonctionnaire de police moyen n'est pas apte à évaluer la connaissance des langues nationales.

4.2. Principales recommandations

Une proposition de loi a été introduite à la Chambre des Représentants en vue de modifier le Code de la Nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation ([12]).

La proposition de loi part du principe que :

"la nationalité concrétise l'appartenance et l'adhésion à la nation, c'est-à-dire à une communauté politique qui dépasse les appartenances ethniques, culturelles, linguistiques, religieuses et partisans".

En outre, on stipule que la procédure actuelle est jonchée d'entraves administratives et souvent vexatoires (sic) pour les personnes qui demandent à devenir belges.

Concrètement, la proposition de loi veut supprimer le critère de "volonté d'intégration".

"Ainsi, afin de mettre un terme au caractère parfois arbitraire de certaines enquêtes, nous proposons de supprimer le critère de "volonté d'intégration"."

Dans son rapport annuel 1997, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme traite la même problématique et donne jour à une proposition similaire :

"Suppression de la volonté suffisante d'intégration en vue d'obtenir la nationalité belge" ([13]).

Étant donné qu'il a été montré que certains éléments des enquêtes relatives à la naturalisation allaient au-delà de la compétence et de l'aptitude des fonctionnaires de police, on peut envisager de confier ces éléments à un personnel spécialisé, soit au niveau des parquets, soit au niveau des administrations locales.

La compétence de ce personnel peut être confrontée aux principes de l'enquête sociale comme prévus dans la loi sur les C.P.A.S. ([14]).

Si la situation actuelle persiste, il convient de prendre un certain nombre de mesures à tous égards, comme :

q Recyclage du personnel qui s'occupe de la naturalisation.

q Rédaction de directives précises concernant l'exécution des missions en définissant les critères utilisés.

Dans ce cadre, il est recommandé d'étendre la jurisprudence de la Commission des naturalisations à tous les services qui s'occupent des demandes de naturalisation.

q Contrôle du contenu des dossiers, avant leur transmission aux autorités judiciaires, au niveau des chefs de corps.

Il est en tous cas recommandé de continuer à impliquer les services de police dans l'enquête sur les demandes de naturalisation. Leur connaissance et leur expérience englobent des informations précieuses pour les autorités responsables de formuler des avis.

Le rôle de la police doit toutefois se limiter à donner des informations objectives et vérifiables et conformes ainsi à leur mission.

Enfin, il convient de souligner que les parquets fournissent un travail considérable dans cette matière. Pour être complet, il serait donc intéressant de vérifier comment les informations ont été traitées à leur niveau.

Enquête de contrôle n° 9392/96 relative à certains aspects du fonctionnement de l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.).

1. Motif de l'enquête

Le 20 décembre 1996, le ministre de la Justice saisit le Comité permanent P d'une demande d'avis sur trois faits que le directeur de l'O.C.D.E.F.O. lui a dénoncés.

2. Décision

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

Le 7 mai 1997, le Comité permanent P chargeait le service d'enquêtes de cette mission.

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

Le 4 août 1997, le Comité permanent P décide de procéder à une enquête de contrôle.

3. Mission

Établir :

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

Le Comité permanent P a étendu cette mission à une enquête de contrôle portant sur certains aspects du fonctionnement de l'O.C.D.E.F.O..

4. Rapport final

Approuvé le 21 octobre 1997 par le Comité permanent P.

Par courrier du 31 août 1998, le Ministre de la Justice fait savoir au Comité permanent P que la publication de ce rapport n'est pas opportune, étant donné qu'une enquête judiciaire à l'encontre de certains membres de ce service est toujours en cours ([15]).

Les enquêtes de contrôle pour lesquelles un rapport intermédiaire a été déposé *

- * Ceci sous-entend l'approbation du rapport intermédiaire par le Comité permanent P et son envoi au Parlement et/ou à l'autorité requérante.

Enquête de contrôle n° 3677/98 sur les mesures de sécurité prises au sein du Service Général d'Appui Policier (S.G.A.P.) en vue d'assurer le succès des enquêtes judiciaires, et, de manière plus générale, sur l'efficacité de ce service

1. **Motif de l'enquête**

Le 18 décembre 1997, le Comité permanent de contrôle des services de renseignements a ouvert une enquête sur base d'une dénonciation du directeur a.i. de la Commission SIRENE.

Cette dénonciation concernait l'attitude de la Sûreté de l'Etat qui avait accordé un certificat de sécurité au nommé (X) placé en détention préventive par un juge d'instruction de Bruxelles.

Il ressort de l'enquête qu'un élargissement vers le fonctionnement du S.G.A.P. est nécessaire en ce qui concerne la sécurité.

2. **Décision**

Le 3 février 1998, les Comités de contrôle des services de police et de Renseignements en réunion plénière décident de poursuivre l'enquête en commun.

3. **Mission**

- q Décrire la structure du Service général d'appui policier
- q Décrire la composition du Service général d'appui policier
- q Examiner la procédure d'engagement des membres du Service général d'appui policier
- q Examiner le concept de sécurité du Service général d'appui policier :
 - dans le cadre du personnel : certificat de sécurité;
 - dans le cadre des données : protection, recueil, traitement, accès.
- q Comparaison avec le système Polis et Bureau Central de Recherches : double emploi ?
- q Présenter des constatations et des recommandations dans un rapport.

4. **Etat d'avancement du dossier**

Le 1er juillet 1998, les Services d'enquêtes P et R ont déposé un rapport intermédiaire. Ce rapport retrace les grandes tendances du fonctionnement du Service général d'appui policier en ce qui concerne la sécurité.

Le 10 août 1998, les comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements ont approuvé le rapport intermédiaire.

Par courrier du 24 août 1998, le Ministre de la Justice fait savoir au Comité permanent P que la publication de ce rapport n'est pas opportune étant donné qu'une enquête judiciaire à l'encontre d'un membre de ce service est toujours en cours ([16]).

Enquête de contrôle n° 9380/97 sur le thème "Les amigos et les salles de sûreté des services de police"

1. Motif de l'enquête

Dans le rapport annuel 1995 ([17]), le Comité permanent P et son service d'enquêtes soulevaient déjà, à partir des dossiers qu'ils avaient eu à traiter, un certain nombre de manquements concernant la protection des droits et libertés garantis par la Constitution (en particulier : les contrôles d'identité, la privation de liberté et la violence morale et/ou physique utilisée à l'occasion des arrestations) :

"le Service d'Enquêtes P a été saisi de cas concrets où la disproportion entre la commission d'un fait bénin et la privation de liberté est certaine, en méconnaissance de l'article 31 de la loi sur la fonction de police qui exige l'"absolue nécessité" ([18]).

"Dans plusieurs dossiers judiciaires traités par le Service d'Enquêtes P, il apparaît que diverses dispositions légales et réglementaires organisant la gestion des arrestations sont méconnues ou violées." ([19])

Ce rapport annuel soulignait encore que le nombre de plaintes dont le service d'enquêtes P avait eu à connaître n'était pas significatif en regard du nombre d'arrestations pratiquées annuellement par les différents services de police, tout en soulignant qu'il n'était pas saisi ou informé de l'ensemble des plaintes déposées en cette matière pour l'ensemble du pays.

Dans le rapport annuel 1996 du Comité permanent P ([20]), le même thème était à nouveau évoqué.

En décidant d'adhérer à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ([21]), la Belgique permet à une instance internationale (le Comité de prévention de la torture, ci-après dénommé le C.P.T.) de visiter les lieux de détention de son choix, d'y mener toutes les constatations utiles et de lui permettre de poser, en toute indépendance, un regard critique sur la manière dont les choses se passent concrètement en Belgique et d'émettre enfin des recommandations en vue d'améliorer la situation si cela s'avérait nécessaire.

Le C.P.T. a effectué deux visites en Belgique, la première en 1993, la seconde en 1997.

A l'occasion de sa première visite, le C.P.T. avait appris l'existence du Comité permanent P et demandait au gouvernement belge de lui fournir de plus amples renseignements sur les missions qui étaient confiées à cette institution.

Lors de la préparation de sa seconde visite, une délégation du C.P.T. a tenu à rencontrer le Comité permanent P. Dans son second rapport de visites en Belgique, le C.P.T. a émis des recommandations concernant le rôle que le Comité permanent P et son service d'enquêtes pouvaient jouer dans le domaine de la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants.

L'enquête prescrite par le Comité permanent P à son Service d'enquêtes s'inscrit sans équivoque dans cette perspective.

2. Décision

Lors de sa réunion plénière du 24 septembre 1997, le Comité permanent P décide d'ouvrir d'office une enquête de contrôle.

3. Mission :

La mission générale est composée des éléments suivants :

- q effectuer un constat dans tous les lieux d'hébergement provisoire de personnes arrêtées (cellules, ...);
- q déterminer quel est l'état de ces cellules;
- q déterminer quelles directives régissent le comportement des fonctionnaires de police lorsque ceux-ci incarcèrent des personnes dans les cellules de leur service;

- q vérifier si la loi sur la fonction de police est respectée (décision d'un officier de police judiciaire ou administrative, inscription dans le registre prévu, ...)
- q déterminer quelle attitude adoptent les fonctionnaires de police en pareilles circonstances (fourniture de couvertures, de repas, de boissons aux détenus; éviter qu'il ne soit soumis à la curiosité publique, avis à la famille, ...)

L'objectif à réaliser est de mettre en évidence :

- q des dysfonctionnements;
 - q le non respect éventuel des droits et libertés des citoyens;
 - q les atteintes aux conventions internationales;
- afin de permettre une amélioration du système.

4. **Etat d'avancement du dossier** :

Le 7 août 1998, le Service d'enquêtes a déposé un rapport intermédiaire.

L'étude des dossiers accessibles et les constats déjà réalisés permettent déjà de dégager des pistes de réflexion que l'on peut globaliser sous trois thèmes :

- q L'adaptation des locaux à la détention et leur équipement (infrastructure).
- q Le fonctionnement de la détention : atteinte (ou non) à la décence et à la dignité humaine.
- q Le respect des règles de sécurité.

Le 11 août 1998, le Comité permanent P a approuvé le rapport intermédiaire

4.1. Principales constatations

4.1.1. Adaptation des locaux à la détention et leur équipement

a. Infrastructure

Les constatations effectuées par le Service d'enquêtes P dans le cadre de la mission confiée par le Comité permanent P portent sur 250 cellules et les salles ou box dits de "garde à vue" ([22]) répartis sur 63 corps de police (74 corps de police ont été visités dont 63 disposent d'une ou plusieurs cellules ou salles dites de "garde à vue").

Dans un peu moins d'un cinquième des lieux visités, des aménagements sont intervenus en 1996 ou 1997.

Dans plusieurs sites, des aménagements sont envisagés en cours d'année. Cet aspect sera développé plus amplement dans le rapport final.

B. Equipements

Dans 75% des lieux visités, les cellules sont dotées un équipement permettant au détenu de s'allonger.

Les équipements varient sensiblement d'un lieu à l'autre : bloc de béton ou en maçonnerie avec ou sans matelas et oreiller (protégés ou non) et/ou couvertures, planches de bois à claire-voie posées sur le sol, sommier métallique ou en bois, matelas à même le sol.

Matelas, oreillers et couvertures ne sont pas systématiquement fournis à la personne détenue. La mise à disposition de la literie est souvent laissée à l'appréciation des fonctionnaires de police de permanence.

Dans la plupart des sites visités, matelas, oreillers et couvertures sont mis à la disposition des détenus. La fréquence de nettoyage de ces équipements varie d'un mois ... à une année, ce qui explique que la propreté de la literie y laisse franchement à désirer.

Dans 10 % des sites visités, des caméras sont aussi installées dans la zone de détention (généralement

dans le couloir d'accès aux cellules). Dans un site, les images sont enregistrées et y sont conservées pendant deux mois (6 mois lorsqu'un incident y est survenu).

Conformément à la législation relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel, la commission de la protection de la vie privée devrait être avisée de ces enregistrements et de leur archivage (momentané). Cette démarche n'a pas été accomplie. Toutefois, les personnes détenues sont informées qu'elles sont filmées par voie d'affichage.

c. Directives

Cet aspect n'a pas encore été abordé. Nous nous référons, à ce stade, aux conclusions pertinentes pour la présente enquête de contrôle, à l'enquête de la K.U.L ([23]).

4.1.2. Atteinte (ou non) à la dignité humaine et à la décence

L'article 23 de la Constitution consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cette disposition trouve normalement sa place dans la charte fondamentale d'un État démocratique. La plupart des traités internationaux réglant les rapports des États avec les citoyens, approuvés par la Belgique, garantissent d'ailleurs expressément le droit à la dignité humaine.

Dans ses deux rapports faisant suite aux visites effectuées en Belgique, sous la rubrique "Garanties contre les mauvais traitements des personnes détenues", le C.P.T. a stigmatisé plusieurs problèmes concernant les mesures (prises ou non) et le fonctionnement de la détention et émis des recommandations pour y remédier ([24] et [25]).

a. Absence d'hygiène. Etat général de propreté/salubrité

q L'absence d'hygiène rend difficiles les conditions de travail des fonctionnaires de police chargés de la surveillance. Ce problème vise les locaux mais aussi parfois les personnes détenues elles-mêmes.

q Le comportement de certaines personnes détenues rend parfois difficile les conditions de surveillance (bruit occasionné par les cris, tambourinement sur la porte, etc.)

q Le contact avec certaines personnes détenues pose des problèmes de santé (malades contagieux). La mise à disposition de produits désinfectants et une formation à la prévention des maladies contagieuses ne constituent certainement pas un luxe.

q Dans les lieux où la ventilation n'est pas ou est insuffisamment assurée, les odeurs constituent souvent un problème.

q La propreté des cuvettes de W.C. laisse quelquefois à désirer (traces de vomissures et d'excréments).

q La propreté des murs laisse parfois à désirer (dans un des lieux visités, le mur était maculé de sang).

q Fréquence de nettoyage : généralement, les cellules sont entretenues chaque jour par du personnel technique, en même temps que les bureaux.

b. Surpopulation/promiscuité

La question de la surpopulation et de la promiscuité éventuelles des personnes détenues dans les locaux de police fera l'objet d'une étude ultérieure portant notamment sur la séparation des personnes détenues de sexe masculin et de sexe féminin, sur la séparation des adultes et des mineurs ([26]).

c. Atteinte à l'intimité : la fouille à corps

Plusieurs dossiers ont mis en exergue que l'exécution de la fouille de sécurité et de la fouille à corps sont à l'origine de problèmes entre le fonctionnaire de police qui la pratique et la personne arrêtée et détenue ([27]).

Dans ces cas, les problèmes évoqués sont de deux ordres :

q la manière dont le fonctionnaire de police pratique concrètement la fouille (problème de communication

inter personnelle et manière d'agir inappropriée, allant du manque de tact ou de décence ([28]) à la brutalité);

q l'absence d'un lieu spécifique ou approprié, suffisamment discret.

C'est ainsi que la personne détenue est parfois priée de se dévêtir complètement dans un lieu où elle est exposée à la vue du public, en violation d'une disposition de la loi sur la fonction de police ([29]), et qui pose de surcroît à la fois un problème de confidentialité de l'enquête et une atteinte à la dignité humaine (décence).

d. Dysfonctionnements inacceptables dans une société démocratique

ü Dans plusieurs dossiers, le principe de la légalité et/ou de la légitimité de certaines arrestations est manifestement violé.

Ces dossiers font apparaître que l'arrestation suivie d'une détention plus ou moins longue résulte soit d'une violation d'une disposition légale (généralement la loi sur la fonction de police ([30]), soit d'une intervention qui enfreint une règle élémentaire de la déontologie policière ([31]), d'une interpellation peu professionnelle qui dégénère rapidement ([32]), soit encore de l'attitude citoyenne de la personne interpellée qui manifeste, à juste titre, son désaccord sur l'irrégularité ou la non-légitimité de l'intervention ([33]).

Dans tous ces cas, les allégations d'attitudes inappropriées, voire agressives, de la part de fonctionnaires de police envers les personnes détenues (coups et blessures, violences légères, réflexions désobligeantes, propos racistes, refus d'accéder aux demandes légitimes de la personne détenue ([34]) apparaissent manifestement et sont fondées ([35]). Plusieurs dossiers contiennent un certificat médical de constatation de coups et blessures ([36]). Cette situation a déjà été évoquée dans des rapports précédents du Comité permanent P.

Ces plaintes et dénonciations sont très rarement sanctionnées, tant sur le plan judiciaire que sur le plan disciplinaire. Le Comité permanent P a déjà souligné cette anomalie dans son rapport annuel 1997. Le C.P.T. s'en est à juste titre préoccupé.

ü Dans certains corps de police, en particulier pendant la nuit et le week-end, la permanence est encore trop fréquemment assurée par des fonctionnaires de police qui ne sont revêtus ni de la qualité d'officier de police judiciaire ni de la qualité d'officier de police administrative. Or, la législation réserve expressément certaines attributions aux fonctionnaires qui en sont revêtus, en particulier en ce qui concerne l'arrestation, atteinte la plus fondamentale aux libertés fondamentales après l'affliction de la mort, il n'est pas vain de le rappeler tant ce pouvoir est exorbitant et beaucoup trop souvent géré comme une mesure de police de routine.

ü Toute personne privée de sa liberté et détenue dans les locaux de police se trouve incontestablement sous le contrôle et donc l'entière responsabilité du fonctionnaire de police chargé de sa surveillance ([37]).

Par conséquent, il est aussi inacceptable qu'irresponsable d'abandonner une personne détenue à elle-même dans une cellule ou une salle dite de "garde à vue", sans qu'une surveillance effective et concrète ne soit assurée en permanence ([38]).

ü Trop souvent, la personne détenue n'a pas accès à une alimentation suffisante, voire n'y a pas accès du tout, y compris à l'eau potable. Cette situation avait été constatée par le C.P.T. lors de ses deux visites et la présente enquête la confirme ([39]).

ü Certains fonctionnaires de police considèrent encore que la personne détenue doit assurer elle-même le nettoyage de sa cellule lorsqu'elle l'a souillée. Cette situation n'est pas acceptable.

ü Le droit de la personne détenue d'informer sans délai un proche ou un autre tiers de son choix est

expressément prévu par les articles 31, dernier alinéa (s'il s'agit d'une arrestation administrative) et 35, dernier alinéa (s'il s'agit d'une arrestation judiciaire) de la loi sur la fonction de police.

Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont encore pu observer au cours de cet exercice que cette loi essentielle n'était toujours pas maîtrisée suffisamment ou qu'elle n'était pas respectée par certains fonctionnaires de police ([40]).

ü Différents dossiers dont le Comité permanent P et son service d'enquêtes ont connaissance, ou qu'ils ont traité, démontrent que certains fonctionnaires de police recourent à la violence illégitime au cours de la détention. Cette situation est récurrente et permet d'affirmer que les recommandations du C.P.T. selon lesquelles

- *les autorités devraient adopter des dispositions garantissant à toute personne détenue le droit d'être examinée, si elle le souhaite, par un médecin de son choix (en sus de tout examen par un médecin désigné par les forces de l'ordre)*
- *tout examen médical soit effectué hors de l'écoute et, sauf demande contraire du médecin, hors de la vue des membres des forces de l'ordre ;*
- *les résultats de tout examen, de même que les déclarations pertinentes faites au médecin par la personne détenue et les conclusions du médecin, soient consignés par écrit par ce dernier et mis à la disposition de la personne détenue",*

mériteraient d'être réglementées formellement. Il arrive encore que l'accès au médecin soit purement et simplement refusé, même lorsque la personne détenue le demande formellement ([41]). La visite systématique d'un médecin au début de la détention constitue indiscutablement une mesure préventive puissante et une garantie efficace contre les mauvais traitements des personnes détenues par les fonctionnaires de police. Ces mauvais traitements, dont la mesure précise n'est pas organisée de manière systématique, ne sont pas exceptionnels et sont de toute manière préoccupants et préoccupent d'ailleurs, à juste titre, le C.P.T.

ü Le C.P.T. recommande dans ses deux rapports (1994 et 1998)

"la remise systématique aux personnes détenues, au début de leur détention, d'un formulaire exposant l'intégralité de leurs droits, notamment :

- *droit d'informer un proche ou un tiers de son choix de son arrestation ;*
- *droit d'accès à un avocat ([42]) ;*
- *droit d'accès à un médecin.*

Ce document devrait être disponible dans un éventail approprié de langues. La personne concernée devrait signer une déclaration attestant qu'elle a bien été informée de ses droits".

Quelques corps de police ont pris l'initiative d'afficher un document de cette nature dans la zone de détention. Généraliser cette mesure et la rendre obligatoire par l'adoption d'une disposition législative compléterait concrètement et efficacement le dispositif préventif de la violence policière illégitime en cours de détention, violence qui est récurrente et loin d'être théorique.

ü Tenue du registre des arrestations administratives.

La tenue de ce registre est rendue obligatoire, selon les modalités prescrites par l'article 33 de la loi sur la fonction de police, en ce qui concerne les arrestations administratives. Dans la pratique, le respect de cette prescription pose problème dans de nombreux sites, soit que la personne n'est tout simplement pas inscrite, soit que l'ensemble des mentions prescrites n'y figure pas, en particulier, les heures d'entrée et de sortie, ce qui rend tout contrôle inopérant, soit encore que les inscriptions sont illisibles.

Lors des constats effectués, il s'avère que le contrôle de l'autorité et le contrôle hiérarchique sur la tenue de ces registres sont généralement déficients sinon inexistantes.

Bien que la loi ne le prévoit pas expressément, il conviendrait en outre que tous les événements, en

particulier les incidents de toute nature, survenant au cours de la détention, y soient explicitement renseignés. Il apparaît non seulement que les incidents n'y sont pas répertoriés systématiquement mais encore que seule la mémoire plus ou moins fidèle des fonctionnaires de police permet de les mettre en évidence.

En matière judiciaire, l'arrestation doit toujours être justifiée par un procès-verbal mais la tenue d'un registre n'est pas prescrite par la loi. Le Comité permanent P en recommande aussi la tenue.

4.1.3. Respect des règles de sécurité

Dans une société démocratique, les autorités ont pour mission de veiller à ce que les fonctionnaires investis de pouvoirs exorbitants à l'égard des libertés fondamentales n'en usent qu'avec parcimonie. Il semble évident que, pour ce faire, les autorités puissent disposer d'indicateurs. Un certain nombre d'indicateurs pertinents mériterait d'être élaborés, parmi lesquels la création de statistiques nationales portant sur les incidents survenant au cours des arrestations et des détentions.

Les objectifs de ces statistiques devraient permettre de :

- q connaître précisément le nombre d'arrestations opérées dans le pays, suivies ou non d'une détention ;
- q mesurer l'ampleur et la nature des incidents survenant lors des arrestations et des détentions ;
- q déterminer les processus à l'origine de ces incidents et leurs causes, de manière à pouvoir mieux les prévenir.

Le recueil systématique et centralisé de ces données devrait aussi porter sur le nombre de personnes détenues et de fonctionnaires de police blessés (tués) lors d'une arrestation ou d'une détention, le nombre de (tentatives de) suicides ainsi que le nombre d'évasions ou de tentatives d'évasion.

Une analyse systématique des différentes enquêtes menées à la suite de chacun de ces incidents permettrait d'en détecter les causes (parmi lesquelles, les défaillances structurelles, le défaut de surveillance, le défaut d'application des menottes ([43]) et la fouille mal ou non effectuée, par exemple).

4.2. Principales recommandations

Les recommandations provisoires que l'on peut dégager à partir de l'étude des dossiers et des constatations déjà opérées s'articulent autour de trois thèmes :

- ü Humanisation des locaux de détention (conditions matérielles).
- ü Amélioration des conditions de travail des fonctionnaires de police chargés de la surveillance des détenus (moyens à mettre à la disposition).
- ü Développement du concept de sécurité (mesures techniques).
 - Équiper tous les lieux de détention des matériels nécessaires à leur fonctionnement.
 - Sensibiliser tous les fonctionnaires de police chargés de la surveillance de détenus et responsabiliser les officiers de police judiciaire et les officiers de police administrative dans le déroulement de l'arrestation et la détention.
 - Assurer aux mineurs d'âge détenus une protection juridique plus élevée.
 - Assurer une formation spécifique aux fonctionnaires de police chargés de la surveillance des détenus.
 - Organiser le régime alimentaire des personnes détenues dans les locaux de police.
 - Poursuivre l'équipement des lieux de détention en matériels de télésurveillance
 - Construire ou rénover les locaux de détention des services de police suivant de nouvelles normes.

- Restructurer les lieux de détention dans les services de police selon des plans.
- Constituer un dossier de détention complet pour chaque détenu.
- Diffuser et mettre à la disposition permanente des consignes précises destinées au fonctionnaire de police affectés à la surveillance des personnes détenues.

4.3. **Conclusion**

Tous les dysfonctionnements qui ont pu être constatés au cours des visites sur les lieux de détention retenus par les enquêteurs du Service d'enquêtes P mais aussi par l'étude des dossiers dont le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont été en charge depuis l'existence de l'organe de contrôle externe ont été rapportés dans ce rapport.

Les recommandations formulées à l'issue de cette enquête devraient permettre d'améliorer sensiblement l'organisation et le fonctionnement des locaux de détention des forces de l'ordre ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes y sont détenues.

[1] G.L. BOURDOUX e.a., o.c., 22 - 23.

[2] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, M.B. du 26 juillet 1991, article 1.

[3] Ibidem, article 2.

[4] Ibidem, article 7.

[5] Le rapport annuel de 1997 du Comité permanent P contient un texte de discussion relatif aux missions spéciales, 204 - 211.

[6] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 171 - 203.

[7] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 77 - 130 et 171 - 211.

[8] Il s'agit des dossiers suivants : enquête de contrôle relative à l'organisation et au fonctionnement du corps de police de Herentals; enquête de contrôle relative au fonctionnement du corps de police d'Etterbeek; enquête de contrôle relative à l'organisation et au fonctionnement du corps de police de Rochefort; enquête de contrôle relative au fonctionnement du corps de police de Grâce-Hollogne; enquête de contrôle relative à certains aspects du fonctionnement de l'OCDEFO, enquête de contrôle relative au fonctionnement du corps de police de Beersel.

[9] Situation au 31 août 1998.

[10] Application de l'article 13 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

[11] Application de l'article 13 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

[12] Chambre des Représentants de Belgique, 1334/1 - 97/98, 17 décembre 1997.

[13] Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel 1997, pp. 41-42.

[14] Loi du 18 juillet 1976 - Loi organique relative aux Centres publics d'aide sociale, M.B. du 5 août 1976; err., M.B. du 26 novembre 1976, art. 44 et 60.

[15] Application de l'article 13 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et

de renseignements.

[16] Application de l'article 13 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

[17] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 93 - 124.

[18] Ibidem, 97.

[19] Ibidem, 102.

[20] Ibidem, 63 - 94.

[21] Loi du 7 juin 1991 portant approbation de la Convention européenne et de l'Annexe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, faites à Strasbourg le 26 novembre 1987 (M.B. du 29 janvier 1992).

[22] 129 en Région flamande, 79 en Région wallonne et 42 dans la Région de Bruxelles-Capitale.

[23] Katholieke Universiteit Leuven. Centrum Industrieel Beleid & Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur. Beveiliging en infrastructuur van politiecommissariaten. Rapport de Bart VANNIEUWENHUYSE & Wouter BEKE. 14.11.1997, Summary 2 et 3. Il convient toutefois d'être particulièrement attentif au fait que la recherche porte exclusivement sur les infrastructures de la police communale et donc aucunement sur celles de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets ni des services de police spéciale.

[24] Conseil de l'Europe - Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg/Bruxelles, le 14 octobre 1994.

[25] Conseil de l'Europe - Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg/Bruxelles, le 18 juin 1998.

[26] L'article 37 c) de la loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989 stipule : "*Les Etats parties veillent à ce que tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, (...)*"

[27] Exemples : Comité permanent P, dossiers n°s 1861/96 - 4040/96 - 7999/97 - 9037/97 - 10229/97 - 3811/98 - 4355/98 - 7146/98.

[28] Procéder à l'audition d'une personne détenue vêtue seulement de son slip dans le cadre d'une plainte concernant un tapage nocturne (non constaté) peut constituer légitimement une atteinte à la décence (Comité permanent P - dossiers n° 7221/98 et 10395/97). Obliger une femme à se dévêtir complètement en vue de la fouille dans le champ de la caméra du système de télésurveillance installée dans la cellule (Comité permanent P - dossier n° 5719/96)

[29] L'alinéa 1er de l'article 35 de la loi sur la fonction de police interdit expressément aux fonctionnaires de police d'exposer les personnes arrêtées, détenues ou retenues, sans nécessité, à la curiosité publique.

[30] Identification irrégulière (délit de "sale gueule") : Comité permanent P - dossiers n° 3321/97 - 7244/97 - 8159/97 - 3402/98; violences illégitimes : Comité permanent P - dossier n° 9782/97.

[31] Intervention dans laquelle le fonctionnaire de police a un intérêt personnel et où il devrait normalement se récuser (Comité permanent P - dossier n° 2685/96) ; citoyen appréhendé et conduit "dans la nature" (Comité permanent P - dossier n° 3640/98) ; propos racistes (Comité permanent P - dossier n° 10395/97) ; éclairage de la cellule pendant toute la nuit et vacarme provoqué intentionnellement pour empêcher la personne détenue soit de dormir, soit de communiquer avec une

autre personne détenue (Comité permanent P - dossier 1708/97).

[32] L'absence de maîtrise de la situation de communication par le fonctionnaire de police est à l'origine d'un nouveau problème : le citoyen perd patience et le processus d'escalade s'amorce, passant de la violence verbale (grossièreté, injures et outrage) au recours à la contrainte morale puis physique, "justifiant" alors l'arrestation sinon la détention, la fouille à corps, dans un climat d'humiliation. Ce processus avait déjà été décrit dans le rapport annuel 1995 du Comité permanent P (exemples : Comité permanent P - dossiers n° 1708/97 - 6198/98 -6380/98).

[33] Exemples : le refus de payer immédiatement les frais de dépannage d'un véhicule enlevé sur réquisition de la police entraîne le refus du dépanneur de restituer le véhicule. Le propriétaire demande l'intervention de la police, ... qui entraîne l'arrestation ... (Comité permanent P - dossiers n° 1326/97 - 8118/97). Un véhicule volé, puis retrouvé et restitué à son légitime propriétaire mais dont le désignalement du véhicule a été oublié conduit à l'arrestation du conducteur, sans autre forme de procès, lors d'un contrôle (Comité permanent P - dossier n° 2390/98). Interposition d'un citoyen lors du matraquage de deux jeunes dont une jeune fille, ce citoyen étant alors arrêté pour s'être interposé (Comité permanent P - dossier n° 6113/95)

[34] Comité permanent P - dossier 10552/97

[35] Comité permanent P - dossiers n° 7221/98 - 5322/98 (fonctionnaire de police qui contraint un citoyen à le suivre en le tirant par les cheveux)

[36] Comité permanent P - dossiers n° 6535/96 - 10395/97 - 3891/98

[37] Une disposition du code de déontologie de la police nationale française l'exprime sans la moindre ambiguïté. Voir S. PORRA et C. PAOLI, Code annoté de déontologie policière, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1991, 100 et 101.

[38] Selon le rapport de la K.U.L., dans un peu plus de la moitié des cas (54,8 %), une permanence de 24 heures sur 24 est assurée lorsqu'un détenu est écroué (p. 2.48).

[39] Comité permanent P - dossiers n°s 7243/96 - 10.091/97 - 7548/98.

[40] Comité permanent P - dossiers n° 6113/95 - 3195/96 (refus d'aviser les parents d'un mineur d'âge) - 9100/97 - 7552/98.

[41] Comité permanent P - dossier n° 7548/98.

[42] Dans l'état actuel des règles de procédure pénale, cette recommandation ne peut être suivie d'effets de manière générale.

[43] Ou au contraire les blessures occasionnées lors de l'application des menottes ou le serrage excessif de celles-ci conduisant à occasionner des blessures (Comité permanent P : dossier n° 7548/98)



Sommaire

Chapitre IV : Le contrôle externe : passé, présent, avenir

- 1 INTRODUCTION : L'ORGANISATION POLICIÈRE ET LE CONTRÔLE
 - 2 ABSOLUE NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE DANS L'ÉTAT DE DROIT: CONTRÔLE INTERNE ET CONTRÔLE EXTERNE
 - 3 CARACTERISTIQUES DU CONTRÔLE EXTERNE
 - 3.1. Choix de l'organe qui effectue le contrôle
 - 3.2. Objectifs assignés à l'organe de contrôle
 - 4 LE CONTRÔLE EXTERNE PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991
 - 4.1. Missions
 - 4.2. Critères destinés au fonctionnement optimal du Comité permanent P
 - 4.3. Moyens octroyés par la loi pour exercer ses missions : les sources de renseignements du Comité permanent P
 - 4.4. Traitement des sources de renseignements par le Comité permanent P
 - 5 BILAN DE CINQ ANS D'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991
 - 5.1. Missions
 - 5.2. Moyens prévus par la loi pour exercer ces missions et mise en œuvre de ces moyens par le Comité permanent P
 - 5.3. Critères destinés au fonctionnement optimal du Comité permanent P
 - 6 DE LEGE FERENDA : LA REDÉFINITION DU SYSTÈME POLICIER AU TRAVERS DES PRINCIPES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANISANT LE SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX.
 - 6.1. Développements
 - 6.2. L'inspection générale
 - 7 COMPARAISON ENTRE L'INSPECTION GÉNÉRALE ORGANISÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI DU 14 JUILLET ET LE COMITÉ PERMANENT P CRÉÉ PAR LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991.
 - 8 CONCLUSIONS
 - 9 RECOMMANDATIONS
-



Chapitre IV : Le contrôle externe : passé, présent, avenir

1. INTRODUCTION : L'ORGANISATION POLICIÈRE ET LE CONTRÔLE

Depuis les années 1960, la Belgique est secouée par une succession d'événements tels que l'apparition de la criminalité organisée, les prises d'otages, puis les tueries du Brabant et les attentats CCC qui focalisent l'attention sur les problèmes de sécurité et donc de police. En quelques années, le Parlement a constitué plus de commissions d'enquête parlementaire qu'il ne l'a fait depuis l'indépendance de la Belgique ([1]).

C'est à la suite des conclusions de la Commission parlementaire chargée de l'enquête sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée que, le 5 juin 1990, le gouvernement adopta le Plan de Pentecôte : il esquissait avec détermination les lignes de force d'une politique policière nouvelle et dégageait des moyens conséquents.

Lors des travaux d'envergure de cette commission, les intervenants unanimes, experts et représentants du

monde politique, aboutiront à la conclusion de l'impérieuse nécessité d'un contrôle externe des services de police et, dans la foulée, la loi organique du 18 juillet 1991 fut adoptée. Les conclusions des enquêtes parlementaires relatives à l'affaire DUTROUX, aux Tueries du Brabant bis, puis de la commission Huybrechts et des commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur des Affaires générales et de la Fonction Publique ([2]) et de la Chambre, chargées de l'évaluation des services de police ne firent que confirmer et renforcer ce besoin et formuler les mêmes recommandations.

La notion même de police revêt des aspects multiples et complexes qu'il ne convient pas de développer ici. Il importe néanmoins de garder à l'esprit que la police occupe une place de choix au sein de l'Etat parce qu'elle fait partie des enjeux du pouvoir et constitue un mode essentiel d'expression de l'autorité.

"Qu'elle le veuille ou non, la police est, par nature, la gardienne d'une certaine conception sociale et politique. Elle ne fait pas la loi, elle la fait appliquer : mais s'il existe un divorce flagrant entre le gouvernement et l'opinion, ce n'est plus au nom du peuple et de l'intérêt général qu'agira la police, mais au bénéfice du pouvoir; ce peut être la marche vers un régime policier, tout différent d'un Etat policé". ([3])

"Sur le plan politique, la police est un sujet très tangible, délicat et ingrat qui revêt toutes les facettes de la société et que la contradiction des pensées et des théories tant idéologiques que philosophiques rend encore plus complexe. Elle comporte une multitude d'intérêts et de positions de pouvoir et fait l'objet, au gré des événements, des réactions émotionnelles de la population suscitées et cultivées par les média". ([4])

De même, la commission VAN TRAA insiste sur les mêmes principes :

"Dans l'Etat de droit démocratique, chaque intervention du gouvernement, de la justice et de la police exige une base légale aussi précise que possible. En matière d'application du droit pénal et de la procédure pénale dans l'Etat de droit démocratique, la fin ne justifie pas les moyens. La réglementation des méthodes de recherche est nécessaire, aussi bien en ce qui concerne leur contenu que leur contrôle et la procédure à appliquer. Il ne s'agit pas seulement de se demander ce qui peut se faire, mais également comment un contrôle pourra être opéré et quelle autorité en sera chargée... Toutes les actions d'enquêtes doivent être exécutées sous l'autorité du ministère public. Il ne saurait y avoir de domaine propre à la police ou à d'autres services de recherche" ([5]).

Lorsque le pouvoir politique prend conscience des difficultés qui se sont accumulées, il oscille entre deux attitudes : tout en aspirant à un système policier plus efficace, il craint de ne pouvoir le contrôler lui-même suffisamment; cela explique peut-être pourquoi le pouvoir exécutif a pris l'initiative législative de la loi organique du 18 juillet 1991, alors que la matière concerne le parlement au premier chef.

Le choix du système policier et de ses balises est dès lors un choix de société fondamental, de nature philosophique : on opte soit pour un système qui comporte des garde-fous conséquents (notamment par le biais des contrôles) et l'efficacité en est réduite d'autant, soit pour un système plus léger, plus efficace, mais qui comporte davantage de risques de dérive.

Dans tout pays démocratique, un contrôle réel des services de police s'impose nécessairement dans la mesure où la police est par essence toujours ambivalente : à la fois nécessaire pour assurer une protection de la société et du citoyen et dangereuse si les missions ne sont pas exécutées dans les conditions et les formes légales et déontologiques requises, constats auxquels les diverses commissions parlementaires ont abouti.

Par ailleurs, tout système policier se caractérise aussi par une volonté plus ou moins affirmée d'autonomisation pour échapper à toutes formes de pressions et de contrôle et être dès lors plus efficace.

Le risque potentiel auquel toute démocratie s'expose réside dans le fait que la police impose son point de vue et son pouvoir à la société. Il importe donc que tout Etat de droit mesure ce risque, en recourant aux garanties que constitue un contrôle réel des forces de l'ordre.

2. ABSOLUE NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE DANS L'ÉTAT DE DROIT: CONTRÔLE INTERNE ET CONTRÔLE EXTERNE

Traditionnellement, les premières formes de contrôle qui apparaissent dans une organisation policière sont internes : à côté d'un contrôle informel, né du souci de faire respecter la sous culture policière particulière et les normes qui y sont liées, un contrôle interne a été institutionnalisé dans chacun des trois grands services de police du Royaume depuis quelques années ([6]).

De façon générale, le contrôle interne repose essentiellement sur deux processus : le contrôle est exercé par l'intervention soit de l'autorité ou la ligne hiérarchique dont dépendent les services ou les fonctionnaires dont l'action est mise en cause, soit d'un organe interne d'inspection, généralement rattaché à la direction ou à l'état-major du service concerné ou encore considéré comme un service ministériel.

L'indiscutable atout d'un contrôle interne à l'organisation, c'est-à-dire exercé par des personnes impliquées à quelque niveau que ce soit dans l'organisation policière, réside dans sa capacité à appréhender la réalité d'une organisation spécifique caractérisée par l'opacité et le secret, grâce à l'expérience des contrôleurs et à la possible relation de confiance qu'ils peuvent avoir avec les contrôlés. Par contre, cette forme de contrôle présente très souvent l'inconvénient majeur de manquer de distance, d'objectivité et de transparence, en minimisant les faits dénoncés par le citoyen, à raison même de l'appartenance à une culture professionnelle spécifique ([7]).

Christian De Valkeneer explique avec pertinence pourquoi le contrôle des activités policières présente généralement des difficultés :

"La déviance policière prend plusieurs formes. Elle est dite occupationnelle lorsque les infractions pénales ou les transgressions disciplinaires sont commises au cours et à l'occasion de l'activité professionnelle. Elle prend aussi la forme d'abus d'autorité se manifestant par des comportements divers allant de la violence physique à la violence psychologique, en passant par les abus ou les détournements de pouvoir.

La découverte de telles irrégularités pose problème car elle ne peut se faire que soit par le biais des plaintes adressées par les particuliers, soit par le canal de la hiérarchie directe. De surcroît, il est souvent malaisé d'établir les responsabilités. Plusieurs raisons en sont la cause.

Tout d'abord, la police fonctionne dans une relative opacité. Se pose, dès lors, la question de la preuve des comportements incriminés.

Ensuite, une part non négligeable de l'activité policière, dans ses rapports quotidiens avec le public, porte sur des comportements, des états ou des situations évanescents. Le caractère suspect d'un individu justifiant un contrôle d'identité, le trouble à l'ordre public débouchant sur une arrestation administrative ou un recours à la contrainte physique, sont des événements dont la réalité s'estompe l'espace de l'intervention policière. Cette particularité donne au travail policier une certaine fugacité qui rend son contrôle malaisé.

De plus, la police est, selon l'expression de J-J. Gleizal, un "appareil intellectuel", puisque sa fonction consiste, notamment, à appliquer et le plus souvent immédiatement, des concepts abstraits à des comportements ou des situations concrets.

La notion de suspect est, à cet égard, particulièrement exemplative. Elle renferme une part considérable d'appréciation subjective et échappe quasiment à toute objectivation. Par voie de conséquence, sa mise en œuvre se prête difficilement à un contrôle a posteriori. Ce concept constitue pourtant le fondement de nombre d'interventions policières.

Le recours à la contrainte physique soulève des problèmes identiques. Organisée abstraitement par le droit, sa mise en œuvre concrète doit se faire immédiatement. Le policier sera amené à apprécier, souvent sans délai, des comportements dénués de caractère durable et y réagir conformément à la loi.

Le fait que l'activité quotidienne de la police implique, en grande partie, des confrontations à des situations ayant un caractère instantané et appelant des réponses immédiates où la part d'appréciation individuelle est non négligeable, postule un rapport particulier au droit. Plus qu'ailleurs, la règle est équivoque et ouvre le champ à contestations, que vient compliquer la plus ou moins grande opacité du travail policier. La relation au droit y est plus élastique. Avec pour conséquence que le contrôle légal a posteriori demeurera toujours problématique."
([8])

L'étude des travaux préparatoires de la loi organique du 18 juillet 1991 et de la loi même permet de tenter de donner un contenu à la notion de contrôle externe. En effet, même si cette loi comporte des lacunes et des imprécisions, elle est le fruit d'une analyse approfondie et d'une longue réflexion par de nombreux acteurs, qui en font un outil tout à fait remarquable, digne d'un Etat de droit et très original.

Le contrôle externe y est défini comme étant le contrôle indirect du législateur sur le pouvoir exécutif.

Certains passages de l'exposé des motifs mettent en exergue les objectifs du contrôle

externe ([9]) :

"(...) Le contrôle que le Gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n'a pas pour but principal de constater, dans les services de police et de renseignements, des faits individuels à sanctionner, mais d'examiner les actes et les méthodes de ces services en vue de formuler des avis et des propositions politiques. Ces mesures doivent mener à un plus grand respect pour les droits démocratiques et libertés fondamentaux et à un fonctionnement plus efficace des services de police et de renseignements.

(...) Les organes en question ne remplacent pas les instances de contrôle existantes et ne reprennent pas leur mission. Il s'agit d'un contrôle, institué en particulier pour parvenir à une meilleure garantie du respect des droits des personnes, à plus d'efficacité et à une meilleure coordination et pouvant, dans ce but, soumettre aux autorités responsables des conclusions sur la politique à suivre.

Ce contrôle permettra aux différentes autorités responsables de mieux appréhender la réalité et de mieux comprendre le fonctionnement et les problèmes des services de police et de renseignements.

(...) Les organes de contrôle dont le Gouvernement propose la création ne se substitueront en rien au contrôle parlementaire, ni au contrôle par les ministres ou les autorités administratives et judiciaires responsables, et fonctionneront de façon indépendante. Il s'agit donc d'une institution ayant son propre caractère, qui est un complément utile et nécessaire aux systèmes de contrôle parlementaire et hiérarchique existants. (...)"

On peut en déduire que la différence entre le contrôle interne et le contrôle externe ne se situe pas au niveau de l'objet du contrôle, mais plus exactement au niveau de la nature de l'institution qui exerce le contrôle de même qu'au niveau de l'objectif du contrôle.

Le contrôle interne est organisé par des autorités qui assument également la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des services à contrôler; son but est de remédier à des dysfonctionnements particuliers.

Le contrôle externe doit par contre être exercé par des autorités qui n'assument aucune responsabilité quant au fonctionnement des services contrôlés et jouissent dès lors d'une totale indépendance à leur égard; son but est de remédier à des dysfonctionnements d'ordre général.

Ce qui rend le contrôle interne imparfait, même s'il est exercé de manière absolument correcte, neutre et constructive, est qu'il doit en même temps assumer la responsabilité de l'exécution de tâches policières et les jauger, ce qui n'est autre qu'une mission d'autocritique.

Or, "on ne peut être contrôleur et contrôlé", ainsi que le dit le dicton.

3. CARACTERISTIQUES DU CONTRÔLE EXTERNE

3.1. Choix de l'organe qui effectue le contrôle

L'exposé des motifs de la proposition de loi du 14 juillet 1998 ([10]) restructurant les services de police rappelle avec pertinence que

"le contrôle démocratique des services de police est un élément fondamental de l'Etat de droit."

La fonction de police couvre des terrains aussi multiples que variés ; elle revêt une importance déterminante pour le développement d'une société harmonieuse. Il est dès lors indispensable que chacun des pouvoirs assure un contrôle spécifique répondant aux attributions qui lui sont propres et que chacun des pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire - dispose à cet effet d'un instrument approprié.

3.1.1. Contrôle du pouvoir judiciaire sur les services de police

Ce contrôle est plus nécessaire que jamais. La loi "Franchimont" ([11]) confie au magistrat la direction de l'information, de l'instruction et de la recherche proactive, ainsi que l'autorité qui s'y attache. Les velléités d'autonomie des enquêtes policières ne sont légalement plus de mise.

Cependant, autorité, direction et contrôle ([12]) sont des concepts à traduire concrètement et qui ne doivent pas être confondus.

Il convient d'attirer l'attention sur la nature du contrôle judiciaire et sur les limites qui en découlent.

En général, ce contrôle s'exerce uniquement sur les actes de police judiciaire. Prendre le recul nécessaire vis-à-vis des missions qu'il a lui-même prescrites n'est pas toujours tâche aisée pour le magistrat enquêteur, car une coopération de qualité entre les fonctionnaires de police et lui-même ne peut se concevoir sans une confiance mutuelle et des contacts réguliers.

Le contrôle du magistrat enquêteur se trouve également limité aux dossiers dont il est saisi.

Il en va de même pour les juridictions d'instruction et le juge du fond qui ne peuvent se prononcer de manière générale.

Quant au procureur du Roi, il peut, de par sa mission disciplinaire relative aux officiers de police judiciaire, dépasser le cadre pénal; notons que, tant qu'il conserve une responsabilité sur l'organisation et le fonctionnement de la police judiciaire près les parquets, il existe un antagonisme entre les missions d'exécution et de contrôle.

Par contre, parmi les différentes formes de contrôle relatives à l'exercice de la police judiciaire, c'est le procureur général qui garde la mission la plus importante. Investi de l'autorité sur tous les officiers de police judiciaire, il reçoit les rapports disciplinaires du procureur du Roi, il siège près la Chambre des mises en accusation, comme près la Chambre correctionnelle de la Cour d'Appel. Il n'est pas un magistrat enquêteur, et dès lors, le problème de la proximité ne joue pas.

De par les missions du Collège des procureurs généraux, la responsabilité de ces derniers en matière de politique criminelle a été renforcée.

Ce sont en définitive les seuls magistrats qui disposent de la faculté de tirer des conclusions d'ordre général.

3.1.2. Contrôle du pouvoir exécutif sur les services de police

Le pouvoir exécutif a notamment pour fonction d'élaborer les différentes politiques et d'assumer la gestion des biens publics dans l'intérêt de la collectivité. Dans cette perspective, les services de police constituent un de ses instruments principaux et sont, à juste titre, considérés comme "bras armé de l'exécutif".

La proposition de loi du 14 juillet 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux

prévoit que les services de police relèvent presque exclusivement du pouvoir exécutif. Il ne fait pas le moindre doute que le contrôle dont le pouvoir exécutif sera doté (l'inspection générale) sera nécessairement un contrôle interne.

Prétendre le contraire est un leurre.

3.1.3. Contrôle du pouvoir législatif sur les services de police ([13])

Le Parlement exerce une fonction législative qui implique une connaissance pointue des matières complexes dans lesquelles il est amené à intervenir.

Par ailleurs, il assume une fonction de contrôle sur l'action gouvernementale qui constitue la caractéristique même de la démocratie parlementaire : cette fonction primordiale implique la nécessité pour les chambres d'être parfaitement informées dans chaque domaine où s'exerce l'autorité gouvernementale.

Le contrôle du législateur s'exerce par des travaux en séance plénière qui ne sont autres que le résultat des travaux en commission.

Le travail en commission se fait soit en commission normale, soit en commission d'enquête.

Une commission normale se caractérise par le fait qu'elle est permanente, mais elle ne jouit toutefois pas de compétences d'enquête.

Par contre, une commission d'enquête est limitée tant par sa mission spécifique que par le délai fixé.

Des limitations de ces deux formes de commission, on peut déduire que ni l'une ni l'autre ne suffisent à elles seules à garantir une mission de contrôle permanent qui soit efficace par ses compétences d'enquête.

Ajoutons que, indépendamment de la forme, de plus en plus de commissions font appel à des experts externes.

C'est de ces éléments qu'était née la Cour des Comptes et c'est à l'image de celle-ci que le législateur a conclu à la nécessité d'une institution qui puisse, comme émanation du Parlement, constituer une présence permanente d'experts indépendants, nommés de façon pluraliste, et d'un service d'enquêtes à la disposition et sous l'autorité de ces experts.

Il n'est donc pas étonnant que les constatations et conclusions des enquêtes parlementaires récentes insistent sur la nécessité de cette institution.

Enfin, l'article 28 de la Constitution garantit la liberté de pétition qui peut notamment viser d'éventuelles violations des droits fondamentaux. En vertu de cette disposition constitutionnelle, le parlement a créé, au sein de chaque chambre, une commission des pétitions ([14]); ces commissions veillent à obtenir des explications du ministre compétent.

Ce droit constitutionnel se retrouve dans la possibilité pour chaque citoyen d'adresser des plaintes et dénonciations au Comité permanent P qui rend compte au Parlement des suites données à ces plaintes en y joignant éventuellement des avis pour remédier aux dysfonctionnements constatés.

Le fait de voir traiter ces plaintes ainsi est un élément positif pour assurer la confiance du citoyen dans les institutions.

De plus, pour venir en aide au citoyen qui se trouverait aux prises avec une telle situation, la loi du 22 mars 1995 ([15]) a instauré des "médiateurs fédéraux". Selon l'avis même du Conseil d'Etat, les médiateurs fédéraux constituent "*une autorité quasi parlementaire qui exerce des activités collatérales à celles de la Chambre des Représentants*" en matière de contrôle politique.

Dans les matières aussi complexes et sensibles que celles qui touchent aux forces de l'ordre, le législateur ne pouvait que se doter d'un organe adéquat, capable de mener au mieux un contrôle externe des services de police, afin d'être en mesure d'assumer ces missions.

La loi du 18 juillet 1991 a par conséquent instauré le Comité permanent P, destiné à l'éclairer efficacement dans l'exercice de ses fonctions.

3.2. Objectifs assignés à l'organe de contrôle

Circonscrire les missions attribuées aux différents pouvoirs permet de déterminer les objectifs que doivent poursuivre les organes de contrôle qu'ils ont à leur disposition. En l'occurrence, la caractéristique du contrôle dont le pouvoir législatif a besoin pour mener sa tâche à bien doit lui permettre de tirer des conclusions globales et générales des différents problèmes qui se posent.

Cet objectif implique que le contrôle externe n'a pas pour mission de citer des personnes déterminées ou des corps localisés géographiquement. La finalité du contrôle externe se situe à un autre niveau logique et c'est précisément en cela que le contrôle externe ne se confond pas avec toute autre forme de contrôle, et notamment avec le contrôle interne.

C'est pourquoi, le Comité permanent P doit pouvoir disposer des renseignements généraux contenus dans les dossiers judiciaires et disciplinaires, sans qu'il doive être doté de compétences judiciaires ou disciplinaires, sans qu'il s'ingère dans les compétences qui relèvent de ces autorités, ni ne franchisse les limites que lui imposent la loi.

Pour pouvoir être en mesure de mener une réflexion générale sur les services de police et dégager des conclusions pertinentes et valides, autrement dit, pour éclairer le Parlement et lui apporter une assistance efficace dans son travail, il est incontournable de constituer une banque de données unique fiable et performante dès lors que le volume des informations à traiter et les corrélations à établir sont considérables et complexes.

4. LE CONTRÔLE EXTERNE PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

4.1. Missions ([16])

- q garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes
- q assurer la coordination et l'efficacité des services de police
- q enquêter sur les activités et méthodes des services de police, sur leurs règlements et directives internes ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de police (à l'exception de ce qui ressort de la compétence exclusive des autorités judiciaires, administratives et politiques).

4.2. Critères destinés au fonctionnement optimal du Comité permanent P

Le législateur a retenu six critères devant permettre au contrôle externe d'accomplir ses missions dans les meilleures conditions. Ces critères sont, de principe, sans eux, l'exercice du contrôle est impossible dans la réalité.

ü **Indépendance**

L'indépendance des membres du Comité permanent P, tant à l'égard des services de police, des pouvoirs exécutif et judiciaire que de toute hiérarchie, est une condition sine qua non pour mener de manière probe et rigoureuse les missions dévolue à l'organe de contrôle : c'est au Parlement, et à lui seul, qu'ils doivent rendre compte. Malgré le fait que certaines garanties aient été prévues, elles devraient être renforcées.

ü **Permanence**

On ne peut imaginer qu'un travail de cette ampleur et de cette complexité ne soit assuré autrement qu'à plein temps et pendant une durée suffisante ; le contrôle externe est d'ailleurs destiné à être intégré dans la pratique courante et à assurer le suivi du contrôle.

ü **Efficacité**

"Les membres des organes de contrôle doivent avoir suffisamment d'autorité et disposer des moyens et des pouvoirs d'enquête nécessaires pour procéder à des investigations approfondies. Le contrôle doit être crédible pour les services de police ... qui sont en droit d'attendre des membres des organes de contrôle une parfaite compréhension de leur rôle et de leur mission, et une action positive sous forme d'avis et de recommandations. En effet, les plaintes qui sont fondées doivent mener à des propositions d'adaptation de l'organisation et des procédures" ([17]).

Ainsi qu'il le sera exposé, les moyens d'enquêtes ont été prévus dans la loi; dans la réalité, ils ne sont cependant pas exploités au mieux. Conscient de ce problème, le Comité permanent P agira à l'avenir pour remédier à ce problème.

On peut se poser la question de savoir de quelle crédibilité jouit le Comité permanent P auprès des services de police et s'il est parvenu à s'imposer.

Ainsi, par exemple, certains corps de police ont considéré l'attitude du Comité permanent P comme critique et négative à leur égard, sinon partisane.

Beaucoup d'autres acteurs ont refusé de reconnaître l'institution et certains se sont même conduits de façon inacceptable sur le plan des principes. C'est ainsi qu'une enquête portant sur un service de police mixte a abouti à des conclusions qui ont fortement déplu. Ce rapport, destiné à rester confidentiel, a malheureusement été diffusé sur Internet. Des fonctionnaires de police ont tenu de virulentes conférences de presse, faisant fi du principe de loyauté que toute personne au service de l'Etat a le devoir de respecter à l'égard des institutions.

La question cruciale qui se pose alors est de savoir si de telles prises de position ne traduisent pas le refus

pur et simple de se conformer à un contrôle externe, qui ne soit pas d'ordre hiérarchique. Or, si l'autorité de l'organe de contrôle externe et du contrôleur est niée par les contrôlés, sans que les autorités dont dépendent les uns et les autres n'interviennent ou ne réagissent, il perd toute légitimité et les garanties de démocratie qu'il est sensé offrir.

ü **Publicité**

"Il faut garder un juste équilibre entre transparence et caractère confidentiel" ([18]) : cet objectif n'est pas réalisé dans la mesure où les enquêtes les plus médiatisées se retrouvent rapidement dévoilées dans la presse.

Une des dérives les plus importantes de cette pratique réside dans le fait que cette médiatisation à outrance dérange fortement les personnes éventuellement mises en cause, qui règlent alors leur compte au fonctionnaire de police qui a fourni des éléments utiles à l'enquête au Comité permanent P (rendant parfois la garantie de l'anonymat que la loi leur octroie théoriquement caduque) ([19]).

ü **Spécificité**

Le contrôle externe doit nécessairement être la seule mission à remplir par cet organe qui n'intervient toutefois que complémentaiement aux autres formes de contrôle et ne peut s'y substituer. Mais il est alors évidemment impératif que les autres organes de contrôle existants transmettent les résultats de leurs investigations de manière à permettre à l'organe de contrôle externe d'avoir une vue globale sur l'état des services de police, ce qui n'est pas légalement prévu de façon systématique à l'heure actuelle.

ü **Légalité**

Le contrôle externe est créé par la loi qui en définit les modalités de fonctionnement et il va de soi que l'organe de contrôle externe doit respecter scrupuleusement ces modalités.

4.3. Moyens octroyés par la loi pour exercer ses missions : les sources de renseignements du Comité permanent P

Le législateur a doté le Comité permanent P de six sources de renseignements qui doivent le mettre en état d'avoir une vision complète des problèmes susceptibles de se poser au sein des services de police. C'est à partir de ces renseignements que le Comité permanent P fonde sa réflexion et ses décisions, procède aux enquêtes de contrôle dont il dégage des conclusions et des recommandations.

Chacun de ces outils est essentiel.

4.3.1. Communication des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police ([20])

Cette disposition doit permettre de procéder à une étude de la délinquance policière. Or, elle n'est appliquée que peu à peu et dans certains arrondissements judiciaires. Ces renseignements étant incomplets, le Comité permanent P ne peut pas réellement les exploiter à l'heure actuelle.

Par ailleurs, le Comité permanent P n'a jamais précisé ou décidé si la communication visait une décision coulée en force de chose jugée ou si toute décision, même frappée d'appel, devait être communiquée; compte tenu du délai important qui s'écoule entre les différents stades de la procédure, il paraît évident que tout jugement ou arrêt devrait être porté à la connaissance du Comité permanent P dans les meilleurs délais.

4.3.2. Communication des actes, documents ou renseignements relatifs aux procédures pénales à charge d'un fonctionnaire de police (à la demande)([21])

Cette source essentielle permet d'alimenter la réflexion de l'organe de contrôle externe et est nécessaire pour lui permettre d'enquêter en connaissance de cause dans son domaine de compétences.

Lorsque le Comité permanent P investigate au sujet de dysfonctionnements qui font aussi l'objet d'une procédure pénale, il peut demander l'autorisation au procureur général, avec l'accord du juge d'instruction si celui-ci est saisi, d'obtenir soit copie du dossier, soit la communication de tous les éléments susceptibles d'éclairer la problématique soulevée.

Cette passerelle légale entre ce qui relève du pouvoir judiciaire, (et qui n'est dès lors théoriquement pas accessible au Comité permanent P qui ne dispose d'aucune compétence judiciaire) et ce qui relève du contrôle externe revêt une importance capitale : il est indéniable que l'aspect judiciaire et l'aspect policier d'une affaire sont indissociables. Le procureur général a la faculté de sélectionner, s'il l'estime utile, les éléments qu'il transmet, ce qui constitue pour les Cours et Tribunaux une garantie, tandis que le Comité permanent P dispose d'informations sans lesquelles son enquête eut pu être lacunaire.

Cela suppose évidemment l'existence d'une relation de confiance entre la magistrature et le Comité permanent P, qui a été quelque peu ébranlée ces dernières années, notamment par l'affaire DUTROUX.

A ce jour, chaque demande adressée au procureur général sur la base de l'article 14 a généralement permis d'aboutir à des conclusions ou en tout cas de faire progresser le travail du Comité permanent P.

A titre d'exemples, citons le cas d'une plainte formulée à l'intervention du Délégué Général aux droits de l'enfant. Des parents avaient prétendu que leurs enfants, victimes d'éventuels faits de mœurs, avaient été entendus par les forces de l'ordre au mépris de toutes les dispositions prévues par la loi du 13 avril 1995 ([22]) contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et celle relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs.

Le rapport détaillé que le procureur général a adressé au Comité permanent P, à sa demande, reprenait tous les éléments utiles figurant dans les procès-verbaux; notamment les heures pendant lesquelles les mineurs avaient été entendus, les personnes présentes ou absentes lors des auditions. Ces renseignements ont permis de démontrer que les prescriptions légales avaient été scrupuleusement respectées et que la plainte était dénuée de fondement.

Dans le cadre d'une enquête de contrôle relative au fonctionnement d'un corps de police déterminé, le fait que le procureur général ait communiqué l'ensemble des très nombreux dossiers, fussent-ils classés sans suite, ouverts à charge de tous les fonctionnaires de police de ce corps, a aidé à cibler les problèmes récurrents de ce corps de police et a permis d'en tirer des considérations d'ordre général.

Jusqu'à présent, cet atout a été trop peu exploité par le Comité permanent P.

4.3.3. Rapport de fin de mission d'enquête du chef du Service d'enquêtes au Comité permanent P ([23])

L'exposé des motifs de la loi ([24]) est explicite et détaillé :

"Au terme de l'enquête, qu'elle ait été entreprise d'initiative ou sur décision du Comité permanent, le Service d'enquêtes établit un rapport qui est transmis par le Chef du Service d'enquêtes au Comité permanent. Le rapport qui est rédigé à l'issue d'une enquête judiciaire, laquelle est exécutée sous l'autorité des autorités judiciaires, se limite aux informations nécessaires à l'exercice par le Comité permanent P de ses missions, à savoir à l'information concernant les droits et libertés des personnes et à ce qui met en péril l'efficacité de la coordination entre les services de police. Les infractions commises doivent attirer l'attention du Comité permanent car elles peuvent révéler des situations plus générales.

L'intention n'est donc pas, lorsqu'une enquête préliminaire ou judiciaire est entreprise par le Service d'enquêtes, de transmettre le dossier dans son entier ou un rapport exhaustif au Comité permanent P. Il n'est pas nécessaire en effet que le Comité permanent en prenne connaissance pour l'exercice de sa mission. En outre, il est à craindre que s'il y a transmission systématique, les autorités judiciaires hésitent à faire appel au Service d'enquêtes si le secret de celle-ci est absolument nécessaire pour être efficace, même s'il est vrai que les membres du Comité permanent sont tenus au secret professionnel.

Il est clair que le chef du Service d'enquêtes ne peut déterminer de manière arbitraire quelles informations figureront dans les rapports visés au troisième alinéa. Le Comité permanent peut indiquer quel type d'information il souhaite.

Vu que le Service d'enquêtes exécute ses missions de police judiciaire sous l'autorité des autorités judiciaires, c'est aussi sous leur autorité que ces rapports doivent être établis. Si

des problèmes devaient naître, un compromis peut être conclu entre les parties".

Malheureusement, le Service d'enquêtes a rarement respecté cette disposition.

Le Comité permanent P a perdu là de précieux renseignements qu'il n'a pu exploiter; cette obligation a été rappelée très récemment au Chef du Service d'enquêtes.

4.3.4. Faculté de requérir interprètes et experts ([25])

Cet article octroie au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes la faculté de recourir à la compétence d'experts et d'augmenter la qualité de leurs performances et donc des résultats.

Au début de son existence, le Comité permanent P a fait appel sporadiquement à des experts mais cette faculté est quasiment tombée en désuétude.

Cette situation est paradoxale dès lors que généralement personne ne conteste la particulière complexité du système policier, tant en raison des multiples disciplines auxquelles il touche (juridique, sociologique, criminologique, psychologique, politique) que de la diversité des organisations policières actuelles (statuts, réseaux informatiques différents, cultures, habitudes de travail diversifiées, ...) sans compter les difficultés engendrées par le foisonnement et la diversité des dispositions législatives et réglementaires, (lois, arrêtés circulaires, directives, protocoles, etc.).

Le Comité permanent P ne peut fonctionner sans recourir aux compétences de certains professionnels particuliers.

C'est ainsi que les compétences d'un informaticien sont indispensables pour administrer et gérer le réseau informatique de manière efficace et efficiente.

L'exploitation scientifique des données nécessite le recours aux compétences d'un statisticien pour éviter les interprétations erronées; il convient de noter qu'une formation en matière de statistiques vient d'être dispensée à certains membres du Service d'enquêtes et du Comité permanent P.

Certaines enquêtes de contrôle nécessitent le recours à l'enquête par questionnaire. La complexité de celle-ci implique des connaissances scientifiques de sociologue, si l'on veut éviter des erreurs et des fautes systématiques (l'élaboration du questionnaire est une démarche de spécialiste; tout comme son exploitation).

Dans un rapport publié par le Conseil de l'Europe le 3 avril 1998, publié par le gouvernement belge le 18 juin 1998, le C.P.T. (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) fait remarquer qu'il serait souhaitable d'augmenter la proportion de personnes dûment formées et qualifiées, effectivement extérieures aux forces de l'ordre dans le Service d'enquêtes. Une telle situation contribuerait, entre autres, à renforcer la perception de l'indépendance tant de la part de l'opinion publique que des services soumis au contrôle ([26]).

On ne peut que se rallier à cet avis.

De même, la tenue à jour d'une documentation pointue et accessible sur-le-champ est un outil dont on ne peut se passer.

Il conviendra ultérieurement de réétudier les méthodes de travail du Comité permanent P.

Faire le choix de se dispenser de ces compétences équivaut à renoncer à produire un travail de qualité.

4.3.5. Rapport d'information à destination du chef du Service d'enquêtes chaque fois qu'un crime ou un délit est constaté à charge d'un fonctionnaire de police ([27])

Cet article impose à tout membre d'un service de police qui constate un crime ou un délit commis par un membre d'un service de police de rédiger un rapport d'information et de le communiquer dans les quinze jours au chef du Service d'enquêtes.

Le contenu de ce "rapport d'information" n'est pas précisé par la loi; c'est pourquoi le chef du Service d'enquêtes a adressé le 16 juin 1995 une circulaire à tous les chefs de corps de police rappelant leur obligation légale d'informer, qui paraissait manifestement méconnue, et explicitant le contenu des

renseignements attendus.

Malgré cela, cet article a continué à faire l'objet d'interprétations différentes et n'est pas appliqué de façon uniforme; en tout état de cause, ces nombreuses informations sont restées totalement inexploitées. De plus, l'issue de dossiers judiciaires est bien souvent inconnue, et ce qui est plus regrettable, des éléments ne constituant pas forcément une infraction pénale mais révélant des carences, des manquements déontologiques ou des dysfonctionnements ne nous sont pas révélés : or, par l'application de l'article 14, le Comité permanent P peut accéder à ces informations. (Voir supra).

4.3.6. *Constatations, visites et saisies par les membres du Service d'enquêtes* ([28])

En vertu de l'article 27, les membres du Service d'enquêtes peuvent visiter à tout moment les lieux dans lesquels les fonctionnaires de police exercent leur fonction pour constater tous les faits pertinents dans le cadre de leur mission de contrôle et y saisir les objets et documents utiles à leur mission.

A cet égard, il est étonnant de constater à quel point le Comité permanent P et son Service d'enquêtes font parfois preuve de timidité. Ils recourent rarement à cette possibilité qui relève de la compétence exclusive du Chef du Service d'enquêtes, lequel agit sous l'autorité du Comité permanent P.

Il convient de relever que si une visite est annoncée par courtoisie, ce qui, dans certains cas ponctuels est évidemment envisageable, elle risque néanmoins dans d'autres cas de perdre toute efficacité.

Cet avis est partagé par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) ([29]) .

Il est cependant vrai que le statut des membres du Service d'enquêtes (détachement) est de nature à les placer dans une situation inconfortable et qu'ils ne peuvent pas nécessairement se permettre de manifester une totale indépendance à l'égard de leur corps d'origine dans la mesure où ils risquent d'y être réintégrés prochainement à l'issue de leur détachement. La perspective de la réforme des services de police et du Comité permanent P, en latence depuis longtemps, ne les rassure pas et il peut donc être compréhensible qu'ils évitent ce qui pourrait compromettre demain leur avenir professionnel.

4.3.7. *Enquêtes menées d'initiative ou sur réquisition par le Service d'enquêtes* ([30]) et ([31])

Les plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent P ou à son Service d'enquêtes par un citoyen, par un fonctionnaire de police lui-même, par l'un des centres indépendants et les organisations veillant à la protection des droits de l'homme, constituent sans nul doute la source d'informations la plus enrichissante et la plus révélatrice.

L'exposé des motifs du projet de loi organique insiste d'abord sur le fait que, dans un pays démocratique, les services de police ont pour mission de contribuer à garantir la sécurité des citoyens et à assurer le fonctionnement démocratique de l'Etat de droit.

Cette philosophie sous-tendait déjà la loi sur la fonction de police ([32]) .

Le raisonnement poursuivi est que pour remplir leurs missions, les services de police doivent inévitablement disposer d'importants pouvoirs leur permettant, dans des conditions strictement réglementées, d'entraver les droits et libertés fondamentaux.

Ces pouvoirs sont exercés tous les jours et probablement banalisés. Même quand ils sont exercés dans le respect rigoureux des règles, les actes posés sont toujours vécus très douloureusement par le citoyen. Qu'ils soient justifiés ou non, la vie du citoyen normal bascule lorsqu'il est confronté à l'application des menottes, à la fouille qui peut aller jusqu'au déshabillage intégral, au recours à la violence, au matraquage, à l'enfermement, aux perquisitions, sinon à la confrontation aux armes. Ces situations sont ressenties comme autant d'intrusions pénibles dans leur intimité et laissent des séquelles parfois indélébiles sur le psychisme de la personne qui y a été confrontée.

Or, notre pays se revendique avec force, tant sur le plan national qu'international, d'être un Etat de droit, de placer le respect et la dignité de l'homme au sommet de ses valeurs, de constituer un exemple de pays démocratique. Les nombreuses conventions internationales ratifiées ne laissent aucun doute à ce sujet.

Cependant, les plaintes et dénonciations que le Comité permanent P a traités battent en brèche cette image : des personnes sont trop souvent arrêtées et détenues dans les locaux de police pour des motifs aussi illégaux que futiles, des contrôles d'identité et des fouilles complètes sont menées en violation des dispositions de la loi sur la fonction de police et parfois au mépris de la dignité humaine.

Ces dérives réelles justifient complètement la nécessité du contrôle externe, dont la tâche consiste en outre à protéger le fonctionnaire de police des plaintes vexatoires et dilatoires visant à dédouaner un comportement fautif ou délinquant du citoyen déviant ou délinquant.

Ces mécanismes doivent évidemment aussi être démontés objectivement. Car le métier de policier est une tâche aussi noble qu'ingrate et l'organe de contrôle externe se doit également de rétablir cette vérité aux yeux du citoyen.

Le législateur avait parfaitement apprécié le problème, en confiant expressément cette mission au contrôle externe : en effet, le contrôle exercé par un organe impliqué dans la structure, dans la politique de l'institution policière et l'exécution de celle-ci, ne dispose pas toujours de l'indépendance et du recul indispensables pour examiner correctement ces plaintes et en tirer des conclusions de façon concrète, neutre et constructive.

En effet, l'expérience acquise par le Comité permanent P a mis en exergue que l'objectivité des enquêtes menées par les organes de contrôle interne, à qui le Comité avait confié le traitement de certaines plaintes et dénonciations, pouvait être mise en doute. Dans ces cas, le Comité permanent P a été amené à prescrire de nouveaux devoirs à son Service d'enquêtes.

On en arrive alors à une situation délicate, puisqu'il s'agit de remettre en cause le contenu des procès-verbaux établis par les enquêteurs du service de contrôle interne.

Le risque est majeur que, parvenue à ce stade, l'enquête n'aboutisse jamais à établir ce qui s'est réellement passé, et que l'on soit contraint de classer le dossier.

Précisons également que, parmi les plaintes et dénonciations, celles déposées par les fonctionnaires de police eux-mêmes (article 16 de la loi organique) revêtent un intérêt tout particulier : émanant du milieu professionnel même, ces dénonciations permettent parfois de mettre à jour des dysfonctionnements capitaux que personne n'avait envisagés jusque là.

Par conséquent, si l'on veut que les plaintes du citoyen soient traitées au mieux, il est vraiment indispensable que l'enquête soit confiée à des enquêteurs dépendant d'un contrôle externe.

4.4. Traitement des sources de renseignements par le Comité permanent P

Outre les enquêtes dont le Comité permanent P est chargé à la demande de la Chambre des représentants, du Sénat, du ministre compétent ou de l'autorité compétente (qui peuvent être générés par des motifs jusque là ignorés du Comité permanent P), le Comité permanent P peut agir d'initiative ([33]), sur la base des sources d'information analysées supra qui peuvent éveiller l'attention sur un problème récurrent.

Il existe deux types d'enquêtes, à savoir l'examen des plaintes et dénonciations (qualifiées d'enquêtes non judiciaires par le Comité permanent P) et les enquêtes de contrôle.

Il est clair que le concept de "missions spéciales" développé dans le rapport annuel 1997 est dépourvu de toute base légale et ne pouvait dès lors être retenu; cette problématique y a d'ailleurs été développée ([34]).

4.4.1. L'examen des plaintes et dénonciations

Après examen et, le cas échéant après enquête, les plaintes et dénonciations sont généralement classées sans suite.

Quatre motifs de classement sans suite sont énumérés de façon non limitative par le règlement d'ordre intérieur ([35]).

ü Le Comité permanent P peut estimer ne pas disposer de suffisamment d'éléments concrets pour

décider l'ouverture d'une enquête : citons, à titre d'exemple, une plainte dénonçant le traitement particulièrement défavorable que subiraient de façon générale les personnes démunies, soit financièrement, soit intellectuellement, et faisant l'objet d'une privation de liberté. Aucune identité, aucun procès-verbal, aucun cas précis n'étant cité à l'appui de cette plainte, le dossier est (provisoirement) classé sans suite, faute d'éléments concrets.

ü Le Comité permanent P peut estimer, après avoir examiné les griefs du plaignant, que la plainte n'est manifestement pas fondée : ce peut être par exemple le cas de la personne qui s'offusque que son couteau "scout" lui a été "confisqué" par les forces de l'ordre sans raison, alors que l'enquête établit que ce couteau est classé dans la catégorie des armes prohibées par la loi et qu'à ce titre elle ne peut pas être portée, ce qui était le cas de ce couteau "scout" (muni d'un cran d'arrêt). En conséquence, le fonctionnaire de police l'avait saisi et déposé au greffe correctionnel dans le cadre d'un dossier judiciaire et dans le respect des dispositions légales.

ü Lors d'une enquête, le Comité permanent P peut découvrir qu'un dysfonctionnement s'est effectivement produit. Son intervention a permis d'attirer l'attention sur ce problème auquel la hiérarchie du service concerné remédiera à l'avenir. Ainsi, deux plaignants ont été placés dans des cellules contiguës pour la nuit, alors que le juge d'instruction avait spécifié qu'ils ne pouvaient avoir de contact l'un avec l'autre avant leur comparution devant lui; pour éviter qu'ils ne parviennent à communiquer d'une cellule à l'autre, le policier a branché une radio à tue-tête, ce qui a empêché les détenus de fermer l'œil de la nuit. L'enquête a établi la véracité des faits et a été portée à la connaissance des supérieurs hiérarchiques; ces derniers se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour que pareille situation ne se reproduise plus : la plainte n'étant plus fondée, le dossier est alors classé sans suite.

ü Le cas le plus fréquent est celui où le Comité permanent P se déclare incompétent, soit parce que l'affaire fait l'objet d'une information ou d'une instruction judiciaire, soit parce qu'elle ne concerne que des agissements individuels qui relèvent alors du domaine disciplinaire.

Si le raisonnement suivi trouve sa justification dans les limites de compétences fixées par l'article 2 de la loi organique ([36]), il est néanmoins regrettable de clôturer le dossier sans s'être assuré que les droits et libertés fondamentaux ont été respectés, que rien n'a entravé la coordination et l'efficacité des services de police, ou que les activités et méthodes de ces derniers ne sont pas en cause.

Par conséquent, si une personne porte plainte à la fois auprès du Comité permanent P et auprès des autorités judiciaires pour avoir été arrêtée arbitrairement et avoir subi des coups et blessures illégaux, le Comité permanent P classe généralement le dossier, abandonnant cette cause uniquement aux autorités judiciaires. En décidant ainsi, le Comité permanent P se privera des procès-verbaux établis, ignorera les versions des uns et des autres. Il s'avère dès lors impossible d'apprécier si la plainte était ou non fondée d'une part et d'établir ultérieurement si le service ou le fonctionnaire de police mis en cause "dysfonctionne" pour des motifs d'ordre structurel ou organisationnel.

Inversement, il sera impossible de conclure qu'un nombre déterminé de personnes portent des accusations non fondées à l'égard de policiers.

Par ailleurs, le citoyen qui s'est adressé au Comité permanent P en désespoir de cause ne comprend pas la décision prise, s'estime lésé et considère que le Comité permanent P ne remplit pas son rôle, ce qui ne fait qu'accentuer le manque de confiance envers les forces de l'ordre contre lequel le Comité permanent P est censé lutter.

Enfin, ce ne sont pas obligatoirement les mêmes éléments qui vont intéresser le pouvoir judiciaire et le Comité permanent P : lorsqu'un prévenu se plaint d'avoir été insulté, giflé, d'avoir subi des traitements inhumains ou dégradants portant atteinte à la dignité humaine et que les procès-verbaux sont établis dans le cadre d'un dossier répressif, il est évident que seules les circonstances de l'arrestation et de la détention du prévenu intéressent le Comité permanent P et non les éléments qui relèvent des préventions pénales.

L'appréciation des faits et les conséquences auxquelles ils donneront lieu seront donc d'une nature fondamentalement différente.

La loi organique donne pourtant au Comité permanent P la possibilité de remédier à cette situation en faisant application de l'article 14 puisque cette disposition lui permet de solliciter les procureurs généraux en leur demandant de communiquer les éléments du dossier répressif susceptibles d'alimenter la réflexion

du Comité permanent P.

De temps à autre, certaines situations répétitives sont mises en évidence par la multiplication de plaintes et dénonciations et aboutissent à l'ouverture d'une enquête de contrôle, deuxième type d'enquête menée par le Comité permanent P.

Tel est le cas lorsque les plaintes formulées à l'encontre d'un même corps ou fonctionnaire de police se multiplient.

Dans cet ordre d'idées, les nombreuses protestations émises dans le cadre des privations de liberté ont décidé le Comité permanent P d'enquêter sur les questions soulevées par "Les amigos et les salles de sûreté" ([37]).

4.4.2. Les enquêtes de contrôle.

Ces enquêtes sont essentiellement régies par les articles 8 et 9 de la loi organique du 18 juillet 1991; le règlement d'ordre intérieur des Comités permanents P et R (articles 44 à 67) les qualifie d'"enquêtes de contrôle".

L'exposé des motifs de la loi organique du 18 juillet 1991 précise que :

"la mission de l'organe de contrôle est donc principalement de vérifier si les responsables politiques doivent parfaire, d'une façon ou d'une autre, le fonctionnement des services de police ... qui relèvent de leur compétence ou si des modifications à la législation applicable aux services en question doivent être apportées" ; "Le contrôle organisé a pour but essentiel de faire, au législateur et au pouvoir exécutif, des recommandations sur la politique à suivre basées sur une analyse fiable de la réalité" ([38]).

Pendant les premières années, la plupart des enquêtes de contrôle du Comité permanent P ont essentiellement porté sur le fonctionnement des corps de police communaux (cette situation a néanmoins évolué au fil du temps). Remarquons que ces enquêtes ont souvent été demandées par l'autorité compétente. Ces enquêtes s'apparentent plutôt à des audits et les conclusions auxquelles elles ont abouti et les recommandations qui ont été formulées visaient uniquement à améliorer la gestion des corps, suggérant éventuellement une autre organisation, une autre répartition des tâches, et mettant en exergue les relations inadéquates entre certains acteurs.

Les résultats de ces enquêtes ne répondent pas à l'objectif assigné par le législateur au Comité permanent P dans la mesure où ces enquêtes correspondent en réalité aux missions qui incombent au contrôle interne. Telles qu'elles sont définies et menées, ces enquêtes n'apportent pas au pouvoir législatif ce qu'il est en droit d'attendre en priorité.

Par ailleurs, il est urgent que le Comité permanent P se donne pour objectif de mener une réflexion approfondie et une étude sérieuse sur les méthodes mises en œuvre par le Service d'enquêtes pour réaliser les enquêtes de contrôle. Cet objectif contribuera à augmenter l'autorité du Comité permanent P sur son Service d'enquêtes.

Ainsi, il est indéniable que les différentes techniques mises en œuvre : enquête par questionnaire, interviews, exploitation des données recueillies nécessitent des connaissances et un savoir-faire scientifique que, dans l'état actuel des choses, les enquêteurs ne maîtrisent peu ou pas du tout. Il s'imposait de recourir aux compétences et à l'expertise de spécialistes ou d'inciter certains enquêteurs à se former à des techniques particulières (ce qui arrive, mais trop rarement jusqu'à présent).

Une approche scientifique, nécessaire pour certaines enquêtes, ne peut par contre pas faire oublier que la mission essentielle du Comité permanent P est d'enquêter sur l'existence de dysfonctionnements dont il faut apporter la preuve. C'est pour cette raison que la mission première de l'enquêteur reste d'enquêter.

Ce n'est qu'à cette condition que les enquêtes de contrôle, menées avec les outils auxquels le Service d'enquêtes a généralement recouru, peuvent revêtir un caractère scientifique et la qualité requise. Le recours aux experts présente en outre l'avantage d'un regard extérieur, neutre et objectif sur le monde policier. Remarquons d'ailleurs que les cellules d'audit existant au sein des services opérationnels de la gendarmerie sont notamment composées d'un officier de gendarmerie mais aussi d'un civil dont le cursus

universitaire l'a préparé à ces tâches spécifiques.

Actuellement, certaines des enquêtes réalisées font davantage penser à un sondage d'opinion qu'à une véritable enquête.

En tout état de cause, le contrôle externe ne peut se limiter à un contrôle de conformité de bon fonctionnement (qui peut d'ailleurs être mieux maîtrisé par le contrôle interne), mais doit traiter des problèmes plus ambitieux. On peut ainsi songer à une étude globale, pour chaque corps contrôlé, de l'ensemble des dossiers disciplinaires et judiciaires ouverts à l'encontre des fonctionnaires de police du corps considéré, à contrôler la manière dont la gestion de l'information et de l'informatique est assurée et notamment le respect des dispositions prévues dans les conventions internationales, à examiner la perception du corps de police par le citoyen, les associations, les institutions destinées à entretenir des contacts avec les services de police (Ligue des droits de l'homme, M.R.A.X., Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, Délégué aux droits de l'enfant, médiateurs, ...).

Précisons toutefois que depuis peu certaines enquêtes répondant aux missions dévolues au contrôle externe ont été initiées: il en est, par exemple, ainsi de l'enquête de contrôle commune avec le Comité permanent R relative aux enquêtes et mesures de sécurité au sein du S.G.A.P. ([39]), de l'enquête de contrôle relative à la manière dont les services de police traitent les plaintes concernant les violences conjugales ([40]).

5. BILAN DE CINQ ANS D'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991

A la lumière de l'expérience du Comité permanent P, le temps est venu de dresser un bilan global et de s'interroger sur les aspects de la loi qui mériteraient d'être maintenus, modifiés ou améliorés.

5.1. Missions

Les missions attribuées au contrôle externe avaient été ébauchées par le législateur; il paraît toutefois plus pertinent de confier la mission consistant à assurer l'efficacité opérationnelle des services de police à un organe de contrôle interne.

Ainsi, le commandant de la gendarmerie s'est doté d'une cellule d'audit qui exécute annuellement une série d'audits de gestion, essentiellement auprès des unités opérationnelles, destinés à vérifier l'exécution correcte de la politique et, s'il échet, d'y apporter rapidement les corrections nécessaires.

Constituée d'officiers de gendarmerie et de civils ayant bénéficié d'une formation spécifique, elle passe au crible tous les aspects de la stratégie et de la gestion d'une unité.

Le rapport d'audit comporte un plan d'action destiné à corriger les problèmes constatés et est établi de commun accord entre l'unité auditée et la cellule d'audit; cette synergie semble efficace ([41]).

Aujourd'hui, les missions à attribuer à l'organe de contrôle externe peuvent être affinées et précisées, de manière telle qu'il est décrit dans les conclusions du présent chapitre.

5.2. Moyens prévus par la loi pour exercer ces missions et mise en œuvre de ces moyens par le Comité permanent P

Les moyens dévolus par la loi au Comité permanent P pour lui permettre d'exercer ses missions répondaient à une logique et devaient être suffisants. Jusqu'à présent, ils n'ont malheureusement pas été exploités efficacement.

En réalité, les déficiences ne se situent pas au niveau de la philosophie ou de l'économie de la loi, elles sont d'un tout autre ordre.

5.2.1. Relations avec les autres acteurs en interaction avec les acteurs du service public que constitue la police

Le Comité permanent P ne peut être performant que s'il parvient à travailler en étroite collaboration avec les autorités judiciaires, administratives et même hiérarchiques.

Cette collaboration implique nécessairement une relation de confiance à restaurer par un comportement transparent et juste, empreint de droiture et d'honnêteté.

Le Comité permanent P doit éviter de fustiger certains acteurs verbalement ou par l'intermédiaire de la presse ou d'émettre des critiques, fussent-elles fondées, sans la mesure, la pondération et la retenue qui s'imposent.

En fait, le Comité permanent P se situe à la croisée des chemins : sans interférer dans les compétences des autorités judiciaires et disciplinaires, il lui est nécessaire pour remplir ses missions de savoir ce qui a été porté à la connaissance de celles-ci et décidé par elles, ce qui implique des relations sereines et fructueuses.

5.2.2. Le Service d'enquêtes

Pour remplir ses missions et produire un travail de qualité irréprochable, le législateur a doté le Comité permanent P d'un service d'enquêtes qui devrait à son tour être en mesure de réaliser un travail de qualité. Il faut reconnaître que ce n'est malheureusement pas toujours le cas.. Le Comité permanent P devrait revoir attentivement les critères de recrutement des membres du Service d'enquêtes et formuler les exigences précises les plus élevées.

En effet, le Service d'enquêtes doit être en mesure de mener des enquêtes sérieuses et approfondies dans

des domaines délicats et sensibles. Il est indispensable que les membres de ce service jouissent de garanties réelles d'indépendance qui favoriseraient leur objectivité et par conséquent, un statut particulier devrait leur être octroyé.

Rappelons que le Comité permanent P se doit d'exercer une autorité effective sur son Service d'enquêtes en lui donnant des directives précises.

5.2.3. Les plaintes et dénonciations

L'issue réservée aux plaintes et dénonciations n'est pas suffisamment performante. Dans un premier temps, il conviendrait que chaque dossier de plainte ou dénonciation contienne tous les paramètres nécessaires pour qu'une décision puisse intervenir en connaissance de cause; ensuite, si les faits révèlent un dysfonctionnement, il conviendrait, au lieu de classer le dossier, de les relater dans le rapport adressé périodiquement au Parlement (sans faire mention des éléments permettant d'identifier les personnes en cause) et aux autorités concernées, et de proposer les mesures destinées à y remédier si les dysfonctionnements révélés ne sont pas isolés.

Enfin, ces conclusions devraient également être adressées au plaignant sous une forme intelligible qui lui permette de constater que son cas a été traité sérieusement.

5.2.4. Les enquêtes de contrôle

La loi est limpide : si le Comité permanent P prescrit des enquêtes de contrôle circonscrites dans les objectifs assignés au contrôle externe, si l'enquête est menée sous l'autorité et la direction effective d'un membre du Comité permanent P, assisté d'un service d'enquêtes performant et indépendant et si le soutien scientifique nécessaire est acquis, il n'existe aucune raison de ne pas aboutir à des recommandations de qualité, utiles aux responsables politiques.

Jusqu'à présent, il faut malheureusement constater que ces conditions n'ont pas toujours été réunies.

5.3. Critères destinés au fonctionnement optimal du Comité permanent P

Les six critères retenus par le législateur sont essentiels au fonctionnement de l'organe de contrôle externe et doivent être maintenus. Il conviendrait toutefois d'affiner et d'améliorer ce qui a trait à l'indépendance, à l'autorité et à la crédibilité des membres du Comité permanent P et du Service d'enquêtes.

Le profil de compétence requis, mais aussi la personnalité des individus choisis joue un rôle déterminant. Les hommes politiques gagneraient à prendre davantage conscience de l'intérêt de l'outil précieux dont ils disposent et doivent préserver la place de cet organe destiné à les aider dans les prises de décision dont ils sont chargés dans l'organisation de l'Etat : si le Comité permanent P n'obtient pas leur soutien indéfectible (tant qu'il agit dans le cadre qui a été fixé, c'est-à-dire dans le respect de la légalité, avec objectivité et dans un souci de qualité), si les hommes politiques préfèrent, au gré des circonstances, accorder leur soutien à des intérêts partisans plutôt qu'à l'institution qu'ils ont créée, l'organe de contrôle externe perd sa légitimité et ne peut plus remplir sa mission.

6. DE LEGE FERENDA : LA REDÉFINITION DU SYSTÈME POLICIER AU TRAVERS DES PRINCIPES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANISANT LE SERVICE DE POLICE INTÉGRÉ STRUCTURÉ À DEUX NIVEAUX.

L'examen approfondi de la proposition de loi du 14 juillet 1998 appelle d'emblée quelques observations ([42]),

Ce texte résulte d'un accord politique baptisé "Octopus" auquel certains partis de l'opposition se sont ralliés à la condition d'être associé à la réforme de la Justice. L'accord conclu résulte donc nécessairement d'un compromis.

Un groupe technique ([43]) a été chargé de traduire cet accord dans le texte faisant l'objet de la proposition de loi. L'initiative de constituer ce groupe technique a été prise par l'exécutif qui en a donc aussi fixé la composition.

Si l'on compare le contenu de l'exposé des motifs visant le contrôle externe et l'inspection générale, avec les articles du titre V qui concernent l'inspection générale, on relèvera une contradiction fondamentale au mieux, un leurre au pire : l'organe de contrôle externe demeure le Comité permanent P (dont la réforme était annoncée depuis longtemps et est rappelée ici sans toutefois que sa philosophie ne soit précisée). L'inspection générale est manifestement un organe de contrôle interne selon les critères développés précédemment.

Or, les missions et les compétences assignées par la proposition de loi à l'inspection générale coïncident étrangement parfaitement avec celles qui appartiennent au Comité permanent P en vertu de la loi organique du 18 juillet 1991.

6.1. Développements ([44])

"Enfin, un contrôle externe efficace doit être assuré. Le particulier dont les droits ont été lésés par l'intervention d'un fonctionnaire de police doit pouvoir faire appel à un organisme totalement indépendant, non seulement du service de police, mais aussi du pouvoir exécutif. Cet organisme doit disposer de moyens d'investigations performants également utilisables par les autorités judiciaires dans le cadre d'une enquête judiciaire suite à une infraction commise par un policier. Il a été convenu de réformer le Comité permanent de contrôle des services de police, qui est un organe de contrôle externe" ([45])

"Le Titre V concerne l'inspection générale, qui est autonome à l'égard des deux niveaux de police, local et fédéral.

Elle dépend des ministres de l'Intérieur et de la Justice et comprend des fonctionnaires de la police fédérale et de la police locale. Elle porte sur le fonctionnement de la police locale et de la police fédérale, et plus particulièrement sur l'exécution des ordres, instructions et directives internes, et celles des autorités judiciaires et administratives compétentes. Elle exerce aussi régulièrement une fonction d'audit des polices locales et de la police fédérale. L'inspection générale agit sans préjudice des contrôles et audits internes que peut organiser en son sein chaque service de police.

L'inspection n'est pas un organe disciplinaire, mais lorsqu'elle constate des faits qui pourraient donner lieu à une procédure disciplinaire, elle en donne connaissance à l'autorité compétente. Elle pourra agir d'initiative ou sera actionnée par les autorités judiciaires (procureur du Roi, magistrat national, et magistrats affectés dans la police fédérale) et administratives (bourgmestre, gouverneur), les ministres et le conseil fédéral de police, et remettra un rapport à l'autorité qui l'a saisi. Elle rendra compte de ses inspections de la police locale à l'autorité locale compétente et en informera le ministre compétent.

Une distinction nette doit être établie avec le contrôle externe, l'actuel Comité permanent de contrôle des services de police, le "Comité P", qui dépend directement du Parlement et qui doit être considéré comme un contrôle purement externe. La plupart des dispositions de ce

titre sont inspirées de l'Arrêté royal du 30 mars 1995 établissant une inspection générale de la police judiciaire près les parquets" ([46]),

L'examen attentif permet de déduire que le Comité permanent P est un contrôle "purement externe" duquel se distingue nettement l'inspection générale. Ces concepts ne sont toutefois ni définis, ni explicités.

Par contre, il est clairement spécifié que c'est au Comité permanent P, organisme totalement indépendant, tant du service de police que du pouvoir exécutif, que le citoyen qui veut déposer plainte doit s'adresser.

6.2. L'inspection générale ([47])

"Article 142. Il est créé une inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

L'inspection générale est placée sous l'autorité des Ministres de l'Intérieur et de la Justice qui sont conjointement compétents pour fixer les principes généraux de son organisation, de son fonctionnement et de son administration générale. La gestion quotidienne de l'inspection générale est confiée au Ministre de l'Intérieur. Lorsque le traitement de ces dossiers influence directement la direction générale de la police judiciaire, les services judiciaires ou la gestion de l'information, il y associe le Ministre de la Justice selon les règles qu'ils fixent en commun.

Article 143. L'inspection générale porte sur le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale.

Elle inspecte en particulier l'application des lois, règlements, ordres, instructions et directives, ainsi que des normes et standards. Elle examine régulièrement l'efficacité et l'efficience de la police fédérale et des polices locales, sans préjudice des procédures internes à ces services.

Le Roi peut conférer à l'inspection générale des compétences en matière d'évaluation du personnel et de formation.

Article 144. L'inspection générale agit d'initiative, sur ordre du Ministre de l'Intérieur, du Ministre de la Justice, à la demande des autorités judiciaires et administratives, notamment les bourgmestres, du conseil fédéral de police, chacun dans le cadre de ses compétences.

Le commissaire général de la police fédérale peut demander une inspection sur la police fédérale. Le chef de corps d'une police locale peut agir de même pour sa police locale.

Sans préjudice des compétences de police judiciaire de ses membres et de l'application de la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, elle donne suite aux plaintes et dénonciations qu'elle reçoit.

Article 145. L'inspection générale assure à l'égard des plaintes et dénonciations qui concernent des faits qui ne constituent pas une infraction la médiation requise.

Article 146. Pour l'accomplissement de leurs missions d'inspection, les membres de l'inspection générale possèdent le droit d'inspection général et permanent au sein de la police fédérale et locale.

Ils entendent librement les membres de la police fédérale et de la police locale et pénètrent dans les lieux dans lesquels et pendant le temps où ces fonctionnaires de police y exercent leurs fonctions et consultent sur place et, si nécessaire prennent copie de tous les documents et pièces nécessaires à leur inspection. Lorsque les documents et pièces concernent une information ou une instruction en cours, ils ne peuvent en prendre copie que de l'accord du magistrat compétent.

Article 147. L'inspection générale soumet les résultats de ses inspections au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Justice, à l'autorité ou à l'instance qui l'a saisie et, lorsque l'inspection porte sur une police locale, également aux bourgmestres compétents.

Si, à l'occasion d'une inspection, sont constatés des faits de nature à entraîner une procédure

disciplinaire, l'inspection générale en donne connaissance à l'autorité disciplinaire compétente.

Article 148. L'inspection générale est dirigée par l'inspecteur général et est composée de fonctionnaires de police de la police fédérale et de la police locale. Ils peuvent se faire assister par du personnel administratif et des experts.

Après avis du conseil fédéral de police, le Roi, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice, détermine, le cadre, les conditions de désignation à l'inspection générale, le statut du personnel non policier et arrête des règles particulières relatives au statut des fonctionnaires de police de manière à garantir l'indépendance de l'inspection générale à l'égard des services de police.

Il arrête les modalités de fonctionnement de l'inspection générale.

L'inspecteur général est désigné à cet emploi par le Roi pour un terme de cinq ans renouvelable une fois sur proposition des Ministres de la Justice et de l'Intérieur et après avis motivé du conseil fédéral de police.

Le Roi fixe les conditions et la procédure de désignation à cet emploi, ainsi que la procédure d'évaluation. Il fixe également les modalités de constitution et de fonctionnement de la commission de sélection et de la commission d'évaluation".

7. COMPARAISON ENTRE L'INSPECTION GÉNÉRALE ORGANISÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI DU 14 JUILLET ET LE COMITÉ PERMANENT P CRÉÉ PAR LA LOI ORGANIQUE DU 18 JUILLET 1991.

On ne peut qu'être prodigieusement surpris dès lors que les articles 142 à 148 de la proposition de loi du 14 juillet 1998 sont en contradiction flagrante avec l'exposé des motifs. Ces articles attribuent toutes les compétences du Comité permanent P à l'inspection générale, placée sous l'autorité exclusive du pouvoir exécutif (article 142).

Les compétences du contrôle externe sont donc intégralement attribuées à un organe de contrôle interne.

L'article 143 de la proposition de loi reprend expressément les compétences visées par les articles 1 et 9 de la loi organique du 18 juillet 1991.

Article 1^{er}.

"Il est créé, d'une part, un Comité permanent de contrôle des services de police et, d'autre part, un Comité permanent de contrôle des services de renseignements, en particulier afin de garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes et d'assurer la coordination et l'efficacité des services de police et des services de renseignements."

Article 9.

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

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

Article 143. *"L'inspection générale porte sur le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale."*

Elle inspecte en particulier l'application des lois, règlements, ordres, instructions et directives, ainsi que des normes et standards. Elle examine régulièrement l'efficacité et l'efficience de la police fédérale et des polices locales, sans préjudice des procédures internes à ces services."

L'article 144 du projet de loi stipule qui peut saisir l'inspection générale; il correspond, actualisé, à l'article 8 de la loi organique du 18 juillet 1991, si ce n'est que le Parlement n'y figure pas.

Article 8.

"Le Comité permanent P agit soit d'initiative, soit à la demande de la Chambre des Représentants, du Sénat, du ministre compétent ou de l'autorité compétente."

Article 144. *"L'inspection générale agit d'initiative, sur ordre du Ministre de l'Intérieur, du Ministre de la Justice, à la demande des autorités judiciaires et administratives, notamment les bourgmestres et du conseil fédéral de police, chacun dans le cadre de ses compétences."*

Alors que l'exposé des motifs insiste sur le fait que le citoyen doit pouvoir disposer d'un organisme indépendant pour déposer plainte contre les services de police, l'article 144 attribue également à l'inspection générale, dépendant, tout comme les services de police, du pouvoir exécutif, le droit de traiter les plaintes et dénonciations.

Qui plus est, si les faits dénoncés ne constituent pas une infraction, l'inspection générale assure la médiation requise : il est permis de penser qu'une médiation n'aboutira jamais à dresser un constat objectif et général relatif à la protection des droits des citoyens. Tout au plus, le mécontentement de celui-ci pourra être apaisé tout en évitant qu'il n'existe un véritable recensement des dysfonctionnements constatés.

Mais peut-être est-ce là l'objectif poursuivi ?

Article 16(à combiner avec l'article 1)

Le Service d'enquêtes ..; "examine les plaintes et dénonciations des particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de police."

Article 144, ' 3 *"Sans préjudice des compétences de police judiciaire de ses membres et de l'application de la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, elle donne suite aux plaintes et dénonciations qu'elle reçoit."*

Article 145. *"L'inspection générale assure à l'égard des plaintes qui concernent des faits qui ne constituent pas une infraction la médiation requise."*

L'article 146 attribue aux membres de l'inspection générale les mêmes compétences que celles attribuées par l'article 27 de la loi organique aux membres du Service d'enquêtes du Comité permanent P; si les uns ou les autres constatent des faits de nature à entraîner une procédure disciplinaire, ils doivent l'un et l'autre donner connaissance de ces faits à l'autorité disciplinaire compétente. L'article 147 de la proposition de loi est calqué sur l'article 27 de la loi organique.

Article 27

"Les membres du Service d'enquêtes P font, en tous lieux, les constatations qui s'imposent.

Ils peuvent à tout moment, en présence de leur chef de service ou de son remplaçant et du chef de corps concerné ou de son remplaçant pénétrer dans les lieux dans lesquels des membres d'un service de police exercent leur fonction, afin d'y faire des constatations matérielles. Ils peuvent saisir dans ces lieux tous objets et documents utiles pour leur enquête, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une

Article 146. *"Pour l'accomplissement de leurs missions d'inspection, les membres de l'inspection générale possèdent le droit d'inspection général et permanent au sein de la police fédérale et locale.*

Ils entendent librement les membres de la police fédérale et de la police locale et pénètrent dans les lieux dans lesquels et pendant le temps où ces fonctionnaires de police y exercent leurs fonctions et consultent sur place et, si nécessaire prennent copie de tous les documents et pièces nécessaires à leur inspection. Lorsque les

instruction judiciaire en cours."

Article 23.

"Lorsqu'un membre du Service d'enquêtes P constate, à l'occasion d'une enquête, des faits qui pourraient constituer une faute disciplinaire, le chef du Service d'enquêtes P en donne immédiatement connaissance à l'autorité disciplinaire compétente."

documents et pièces concernent une information ou une instruction en cours, ils ne peuvent en prendre copie que de l'accord du magistrat compétent."

Article 147 : *"... Si, à l'occasion d'une inspection, sont constatés des faits de nature à entraîner une procédure disciplinaire, l'inspection générale en donne connaissance à l'autorité disciplinaire compétente."*

La conclusion saute aux yeux : le Comité permanent P est réduit à une peau de chagrin mais n'est pas supprimé dans l'immédiat, probablement parce que sa suppression va manifestement à l'encontre des conclusions de toutes les commissions d'enquête et études menées jusqu'à présent. Mais le Comité permanent P risque d'être condamné à disparaître à plus ou moins brève échéance, en raison de son double emploi avec l'inspection générale, qui relève en réalité d'un contrôle interne.

8. CONCLUSIONS

L'exposé des motifs de la proposition de loi organisant le service de police intégrée structurée à deux niveaux du 14 juillet 1998 rappelle à juste titre que

"le contrôle démocratique des services de police est un élément fondamental de l'Etat de droit".

Ce contrôle est la condition sine qua non pour concilier ordre et liberté, indispensables tous deux dans une société démocratique.

Une série de contrôles distincts, situés à des niveaux différents, et répondant à des objectifs distincts, est indispensable à la survie d'un Etat démocratique. Ces divers contrôles doivent s'articuler entre eux et former un système fonctionnel.

Comment circonscrire la notion de contrôle externe ?

8.1. Définition

Le contrôle externe peut être défini comme le contrôle indirect et permanent du législateur sur le pouvoir exécutif (ainsi que le décrivait déjà la proposition de loi organique).

8.2. Caractéristiques

Il est caractérisé par :

ü le choix de l'organe chargé de l'effectuer : il doit être mis en œuvre par un organe indépendant de la structure, de la politique de l'institution policière et de l'exécution de celle-ci.

ü les objectifs qu'il poursuit :

- contribuer au respect des droits et libertés fondamentaux
- tirer des conclusions globales et générales des différents problèmes qui se posent
- élaborer des propositions concrètes et des recommandations destinées à éclairer les pouvoirs politiques sur la politique à suivre, par une meilleure appréhension des problèmes réels.

ü les missions qu'il est chargé d'accomplir pour réaliser ses objectifs :

- l'examen des plaintes et dénonciations doit rester de son ressort , afin d'assurer au citoyen le traitement objectif requis (voir supra).

Il serait également opportun d'organiser des relations entre l'organe de contrôle externe et les médiateurs fédéraux, car leurs missions se complètent : l'organe de contrôle doit enquêter sur les faits et tenter de déterminer comment ceux-ci se sont réellement déroulés, tandis que les médiateurs doivent apaiser le conflit entre le citoyen et les forces de l'ordre : le travail du premier doit s'inscrire dans l'exécution des missions du second.

Ces institutions sont complémentaires mais doivent nécessairement être autonomes sans quoi les effets pervers résultant de la confusion des rôles risquent d'apparaître rapidement.

Toute plainte déposée contre un service de police et traitée à un autre niveau doit d'office être portée à la connaissance du Comité permanent P.

- Le contrôle externe doit pouvoir superviser le contrôle interne et tirer des conclusions globales ([48]). Quant au contrôle interne, il devrait :

- exercer un contrôle sur le fonctionnement journalier des services de police (contrôle sur le terrain et sur les services administratifs, contrôle sur l'exécution des tâches des fonctionnaires de police, contrôle sur les services spécialisés);

- réaliser des audits opérationnels;
 - reprendre la mission antérieurement confiée par la loi organique du 18 juillet 1991 au Comité permanent P concernant l'efficacité des services de police;
 - Le contrôle externe doit mener des enquêtes de contrôle thématiques. A titre d'exemple :
 - la façon dont les forces de l'ordre mènent les perquisitions;
 - la façon dont les forces de l'ordre exécutent les saisies;
 - la fouille des personnes privées de leur liberté;
 - la problématique des dépannages des véhicules;
 - la gestion des informations et leur communication;
 - les problèmes relatifs à la détention des personnes provisoirement détenues dans les postes de police : cette enquête déjà initiée par le Comité permanent P est intitulée "Les amigos et les salles de sûreté" a fait l'objet d'un rapport intermédiaire en août 1998 - enquête de contrôle n° 9380/97.
 - Le contrôle externe doit dégager des conclusions générales et globales à partir de l'examen du contenu des dossiers judiciaires et disciplinaires établis à charge des fonctionnaires de police
 - La réorganisation des services de police en projet et la mise en œuvre des nouvelles structures nécessitent qu'une attention très particulière soit portée à la coordination. L'expérience acquise par le Comité permanent P a démontré à suffisance et sans la moindre équivoque que le contrôle externe est la seule forme de contrôle possible de la coordination dans la mesure où il est manifeste que ces problèmes sont insolubles de l'intérieur, parce que les conflits qu'ils génèrent sont notamment inhérents au pouvoir que les acteurs en présence tentent de s'approprier.
- C'est pourquoi, la proposition de loi organisant le service de police intégré structuré à deux niveaux du 14 juillet 1998, devrait impérativement et explicitement confier le contrôle de la coordination des services de police à l'organe de contrôle externe.

ü Les critères retenus par le législateur :

Les critères retenus par le législateur étaient pertinents : indépendance, permanence, autorité, efficacité, publicité, spécificité, légalité.

Ces critères méritent simplement d'être affinés, en ne perdant plus de vue que c'est l'Homme qui donne à la fonction son image définitive :

"toute institution, aussi bien conçue soit-elle in abstracto, ne vit que grâce aux personnes qui l'incarnent", [49]

relevait déjà en 1990 le Plan de la Pentecôte.

9. RECOMMANDATIONS

"Dis-moi quelle est ta police et je te dirai qui tu es" : ainsi, aurait pu s'adresser au premier magistrat de la cité un sage antique, curieux de connaître la nature du pouvoir. Aujourd'hui comme hier, police et pouvoir vivent dans l'intimité.

"Gouverner, c'est entre autres choses faire de la police. Il existe toujours un lien étroit entre un régime politique et un système policier et parfois même une confusion dangereuse qui a nom 'régime policier'". ([50])

Le législateur de 1991 a incontestablement érigé une excellente loi, s'inscrivant dans un courant d'idées né concomitamment dans plusieurs pays, dotée d'un caractère précurseur, novateur et non dépourvu d'une originalité dont la Belgique fait parfois preuve sur le plan législatif et qui ne manque pas d'éveiller l'attention de l'étranger.

Il serait dès lors dommage aujourd'hui d'en faire fi, alors qu'elle nécessite seulement d'être peaufinée par l'expérience de l'organe qu'elle a créé.

Celle-ci permet de préciser dorénavant dans la loi la définition du contrôle externe, ses caractéristiques et missions.

La proposition de loi organisant le service de police intégré, structuré à deux niveaux du 14 juillet 1998 renforce considérablement la raison d'exister du contrôle externe, car il est indéniable que sa mise en œuvre suscitera des problèmes qui ne pourront être résolus de l'intérieur même de la structure : si l'efficacité des services de police peut être gérée de façon plus efficiente par l'organe de contrôle interne, il n'en va pas de même en ce qui concerne le contrôle de la coordination des services de police qui devrait impérativement être confié à l'organe de contrôle externe. Peut-être augmenterions-nous alors les chances d'éviter certains dysfonctionnements constatés lors de la Commission DUTROUX. Par ailleurs, la protection des droits et libertés fondamentaux du citoyen doit rester l'apanage de l'organe de contrôle externe.

Par cette analyse critique, il est permis de tirer l'enseignement du passé du Comité permanent P et de circonscrire les bases sur lesquelles l'organe de contrôle externe peut s'appuyer pour prendre un nouveau départ constructif. Ainsi que le Comité permanent P l'avait déjà suggéré, la création d'une Commission police est susceptible d'y apporter une contribution positive.

[1] Enquête parlementaire relative aux problèmes posés par le maintien de l'ordre et les milices privées (Sénat de Belgique, 1980-1981) ; Enquête parlementaire sur les livraisons d'armes et de munitions faites par la Belgique aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappé d'embargo sur les armes (Chambre des Représentants, 1988-1989) ; Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée (Chambre des Représentants, 1988-1990) ; Enquête parlementaire sur l'existence en Belgique d'un réseau de renseignements clandestin international (Gladio) (Sénat, 1991) ; Enquête parlementaire en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains (Chambre des Représentants, 1992-1993) ; Commission d'enquête parlementaire chargée d'élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et les dangers qu'elles représentent pour la société et les personnes, particulièrement les mineurs d'âge (Chambre des Représentants, 1996) ; Enquête parlementaire sur les adaptations nécessaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire, en fonction des difficultés surgies lors de l'enquête sur "les tueurs du Brabant" (Chambre, 1996-1998) ; Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire "Dutroux-Nihoul et consorts" (Chambre des Représentants, 1996-1997) ; Enquête parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique (en cours) (Sénat de Belgique, 1996).

[2] Doc. parl., Chambre, 1391/1-97/98, Discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police, pp. 9, 23, 29 et 30, 81 et 82, 126 et 127.

[3] M. Leclère, La Police, Paris, PUF - 1972.

- [4] F. DENIS, Voor een modern en efficiënt veiligheidsbeleid, in "De politiediensten in België, vier commentaren op het rapport van Team Consult", Kluwer rechtswetenschappen, 1989, cité par C. ELIAERTS, Controle op de politie : een knuppel in een hoenderhok ?, Panopticon, 1990, p. 89 (traduction libre).
- [5] Enquêtecommissie Opsporingsmethoden - Inzake Opsporing, Eindrapport, SDU Uitgevers, 's Gravenhage, 1996, pp. 447-448, in "Journal des procès", n° 311, 4 octobre 1996, "Les services de police belges : spécialisation, répartition des tâches et coopération ne sont pas synonymes" par L. Van Oustrive.
- [6] Arrêté royal du 4 novembre 1987 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie, M.B. du 24 novembre 1987, modifié par arrêté royal du 23 juin 1994, M.B. du 15 juillet 1994; circulaire ministérielle POL 48 du 7 juillet 1994 concernant l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de police communale, M.B. du 7 juillet 1994 - erratum M.B. du 16 décembre 1994; arrêté royal du 30 mars 1995 créant une inspection générale de la police judiciaire près les parquets M.B. du 28 avril 1995.
- [7] J.-L. Loubet del Bayle, La police - approche socio-politique, Montchrestien, 1992.
- [8] Ch. DE VALKENEER, Le droit de la police - la loi, l'institution et la société, De Boeck - Westmael, 1991, pp. 269-270; R. LEVY, Du suspect au coupable - Le travail de police judiciaire, Collection Déviance et Société - Edition Médecine et Hygiène, 1987.
- [9] Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Exposé des Motifs, Chambre des Représentants de Belgique, 1305/1-90/91, p. 5
- [10] Proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, Chambre des Représentants de Belgique, 1676/1 - 97/98.
- [11] Loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, M.B. du 2 avril 1998.
- [12] Conseil d'Etat, avis n° L.25.362/2 et L.25.363/2 sur deux projets d'arrêté royal à la police judiciaire près les parquets.
- [13] M. A. Lejeune, Introduction au droit et aux institutions de la Belgique fédérale, La Charte, 1994; R. ERGEC, Introduction au droit public, T. II, Les droits et libertés, Story Scientia, 1995
- [14] Règlement de la Chambre des Représentants, articles 95 et 96; Règlement du Sénat, articles 20, 55 et 60.
- [15] Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. du 7 avril 1995.
- Voir aussi : Besluit van de Vlaamse Executieve van 9 december 1992 tot regeling van de ombudsfunctie in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, M.B. du 15 décembre 1992; Décret du Conseil régional wallon portant création de l'institution de médiateurs de la Région wallonne, M.B. du 19 janvier 1995.
- [16] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, M.B. du 26 juillet 1991, articles 1 et 9.
- [17] Doc. parl., Chambre, 1305/1-90/91, o.c., p. 6.
- [18] Doc. parl., Chambre, 1305/1-90/91, o.c., p. 6.
- [19] Comité permanent P, Enquête de contrôle n° 9392/96.
- [20] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 14, al. 1 : "*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*".
- [21] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 14, al. 2 : "*A la demande du président du Comité permanent P, le procureur général ou l'auditeur 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."

[22] M.B. du 25 avril 1995, errata aux M.B. des 17 juin 1995 et 6 juillet 1995.

[23] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 19 : "*Sauf dans les cas prévus aux articles 16, alinéa 3, et 22, le chef du Service d'enquêtes P informe le ministre compétent et l'autorité compétente qu'une enquête est effectuée. Il transmet un rapport au Comité permanent P, à la fin de chaque mission d'enquête.*"

[24] Doc. parl., Chambre, 1305/1 - 90/91, o.c., p. 26.

[25] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 24 §3 : "*Le Comité permanent P et le Service d'enquêtes P peuvent requérir la collaboration d'interprètes et d'experts (...)*".

[26] Conseil de l'Europe, 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, du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, Bruxelles, 1998, p. 24.

[27] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., 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 chef du Service d'enquêtes P*".

[28] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., articles 27 et 15 : "*Les membres du Service d'enquêtes P font, en tous lieux, les constatations qui s'imposent. Ils peuvent à tout moment, en présence de leur chef de service ou de son remplaçant et du chef de corps concerné ou de son remplaçant pénétrer dans les lieux dans lesquels des membres d'un service de police exercent leur fonction, afin d'y faire des constatations matérielles. Ils peuvent saisir dans ces lieux tous objets et documents utiles pour leur enquête, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours. Si le chef de corps ou son remplaçant estime que la saisie risquerait de faire courir un danger physique à une personne, la question est soumise au président du Comité permanent P, qui statue. Les objets et documents saisis sont mentionnés dans un registre spécial tenu à cet effet.*"

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

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

[29] Il y a lieu de prendre acte des observations publiées le 18 juin 1998 par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, dans son rapport au gouvernement de la Belgique, o.c., p.24 :

"Les activités déjà réalisées par le Comité permanent P et son Service d'enquêtes au cours de ces premières années de fonctionnement doivent être soulignées. Cela étant, il semble au C.P.T. que les potentialités d'un tel organe de contrôle pourraient encore être davantage exploitées. En effet, un tel organe devrait effectuer d'office des inspections à la fois périodiques et inopinées de locaux de détention des forces de l'ordre, et s'entretenir sans témoin avec les personnes qui y sont détenues. A présent, il a semblé au C.P.T. que les déplacements sur les lieux prévus par la loi du 18 juillet 1991 instituant le Comité P, se limitent essentiellement au cadre des missions d'enquête effectuées, et ne sont pas, en soi, considérés comme une activité à part entière.

Il est également à noter que bien que les membres du Comité permanent P ne puissent être membres en exercice des services de police, il y a toutefois une forte représentation de membres des forces de l'ordre au sein de son Service d'enquêtes. A l'exception de deux membres (à savoir, le Chef du Service d'enquêtes, émanant du Parquet et un membre appartenant à l'Inspection Sociale du Ministère des Affaires Sociales), les treize autres sont détachés de différents services de police (police judiciaire, police communale, gendarmerie). De l'avis du C.P.T., il serait souhaitable d'augmenter la proportion de personnes dûment formées et qualifiées, effectivement extérieures aux forces de l'ordre dans le Service d'enquêtes. Une telle situation contribuerait, entre autres, à renforcer la perception de l'indépendance, tant de la part de l'opinion publique que des services soumis au contrôle."

[30] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 16 : "*Sur décision du Comité permanent P ou d'initiative, auquel cas il en informe sans délai le président du Comité permanent P, le Service d'enquêtes des services de police, dénommé ci-après "le Service d'enquêtes P", contrôle, par des enquêtes, le fonctionnement des services de police dans les limites de l'article 1er.*

Il examine les plaintes et dénonciations des particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de police. Tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées directement concerné par des directives, des décisions ou des modalités d'application de celles-ci, ainsi que par des méthodes ou des actions, peut porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

D'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction compétent, il effectue, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police.

Si la personne qui fait une dénonciation le souhaite, son anonymat doit être garanti. Dans ce cas, son identité ne peut être révélée qu'au sein du Service et au Comité permanent P".

[31] Comité permanent de contrôle des services de police, règlement d'ordre intérieur, M.B du 7 octobre 1994, article 48 : "*Les plaintes et dénonciations sont numérotées et inscrites par le chef du Service d'enquêtes dans un registre prévu à cette fin*".

[32] G.L. BOURDOUX, Ch. DE VALKENEER, La loi sur la fonction de police, Maison Larcier S.A., Bruxelles, 1993, p. 13.

[33] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 8 : "*Le Comité permanent P agit soit d'initiative, soit à la demande de la Chambre des Représentants, du Sénat, du ministre compétent ou de l'autorité compétente*".

[34] Comité permanent P, rapport annuel 1997, 205 et 206.

[35] Comité permanent P, règlement d'ordre intérieur, o.c., article 63 : "*Le Comité P peut notamment décider de classer sans suite pour les raisons suivantes :*

- *lorsque la plainte ou la dénonciation est manifestement non fondée ou sans objet;*
- *lorsque le plaignant ou le dénonciateur est introuvable, refuse de prêter son concours ou renonce à sa plainte;*
- *lorsque la plainte ou la dénonciation ne ressort pas de la compétence matérielle ou personnelle du Comité P.*

Si des éléments neufs et graves le justifient, le Comité P peut rapporter une décision de classement.

Toute décision de classement sans enquête est prise par le Comité P à la majorité de quatre voix".

[36] Loi organique du 18 juillet 1991, o.c., article 2 : "*Le contrôle organisé par la présente loi ne porte ni sur les autorités judiciaires ni sur les actes accomplis par celles-ci dans l'exercice de l'action publique. Le contrôle ne porte pas non plus sur les autorités de police administrative.*

Il n'est pas substitué aux inspections ou aux contrôles organisés par d'autres lois ou en vertu de celles-ci".

[37] Comité permanent P, enquête de contrôle n° 9380/97.

[38] Doc. parl., Chambre, 1305/1-90/91, o.c., p. 9.

[39] Comité permanent P, enquête de contrôle n° 3677/98.

[40] Comité permanent P, enquête de contrôle n° 6783/96

[41] Gendarmerie, rapport annuel, 1996, p. 40.

- [42] Proposition de loi, 1676/1 - 97/98, o.c..
- [43] Arrêté royal du 8 juin 1998 portant création d'un groupe de travail officiel en matière de réforme des polices, M.B. du 23 juin 1998.
- [44] Proposition de loi, 1676/1 - 97/98, o.c..
- [45] Ibidem, p. 3.
- [46] Ibidem, pp. 9-10.
- [47] Proposition de loi, 1676/1 - 97/98, o.c., articles 142 à 148.
- [48] Doc. parl., o.c., 1391/1 - 97/98, o.c., pp. 138-139.
- [49] Plan de Pentecôte, 5 juin 1990, Bruxelles, p. 2.
- [50] Des Saussaies, La machine policière, Edition du Seuil, Paris, 1972, p. 87.



Sommaire

Chapitre V : Conclusions et recommandations générales

- 1 La protection des droits et libertés constitutionnels des citoyens
 - 1.1. L'usage de la violence
 - 1.2. L'atteinte à l'intégrité physique et morale dans le cadre de la privation de liberté
 - 1.3. L'exécution des fouilles
 - 2 La coordination et l'efficacité des services de police
 - 2.1. La problématique de la circulation routière
 - 2.2. La réorganisation
-



Chapitre V : Conclusions et recommandations générales

1. La protection des droits et libertés constitutionnels des citoyens

La police ne peut répondre elle-même et selon sa propre optique à la question de savoir où, quand et comment elle va intervenir.

La réponse à ces interrogations est en effet circonscrite par ses compétences légales et la description de ses tâches par les autorités.

Dans cette perspective, les droits et libertés constitutionnels des citoyens constituent un ensemble de restrictions imposées à l'exercice des compétences policières.

La protection de ces droits et libertés signifie donc d'abord qu'il faut les respecter.

Dans cette optique, certains principes de base définissant les relations entre les compétences policières et les droits et libertés fondamentaux des citoyens sont très importants.

Le premier principe est que les droits et les libertés des citoyens sont fondamentaux; en fait ils constituent la base de l'ensemble de l'ordre juridique ou encore la norme par laquelle on distingue ce qui est juste de ce qui ne l'est pas.

Ce principe n'est à tous égards pas méconnu de la police. En effet, il constitue la base de l'objectif, du cadre légal et du champ d'application de la loi sur la fonction de police et en forme la ligne directrice essentielle ([1]).

Le deuxième principe est celui de la notion de "la dignité inhérente au citoyen". Cette dignité inhérente est en effet le fondement de la notion des droits de l'homme telle qu'elle est formulée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Cela signifie que la protection des droits et libertés fondamentaux va bien au-delà de l'application de la loi, ou en d'autres termes, qu'elle fait le lien entre le droit et l'éthique, sans que ces deux notions ne se chevauchent pour autant.

Le droit ne concerne que la norme formelle : ce qui est prévu sur le plan juridique et/ou par la loi. L'éthique dépasse ces concepts et exige la même disponibilité pour traiter les problèmes qui ne sont pas réglés juridiquement.

Le troisième principe est la réalisation de l'intégration des droits de l'homme dans l'exercice de la fonction de police. Pendant longtemps, des discussions ont été menées sur la question de savoir dans quelle mesure la police devait veiller aux droits fondamentaux des citoyens (approche négative) ou si, au contraire, elle devait permettre leur exercice maximal, voire les favoriser (approche positive).

La loi sur la fonction de police a mis un terme à cette discussion. Il est clair que la police doit adhérer à l'approche positive et qu'elle doit non seulement protéger mais aussi favoriser les droits et libertés

fondamentaux des citoyens dans l'exercice de ses fonctions ([2]).

Cette tâche est loin d'être facile !

Le manque de standardisation, le danger potentiel, le caractère imprévisible et la diversité du travail pèsent souvent très lourd sur les épaules des fonctionnaires de police ([3]).

Chaque fonctionnaire de police est chaque jour confronté aux demandes d'assistance des citoyens. Dans la vie quotidienne et avec des personnes toutes différentes les unes des autres cela semble facile. Pourtant, la pratique montre que la réalisation des principes précités est bien plus difficile qu'il n'y paraît.

C'est en tout cas ce qui ressort des plaintes et dénonciations déposées dans le cadre de l'intervention policière individuelle et dans lesquelles le comportement du fonctionnaire de police est souvent remis en question dans la mesure où il se trouve en contradiction avec la déontologie.

Chaque jour, de nombreux fonctionnaires de police sont confrontés à des personnes qui ont commis un délit. A l'égard de ces citoyens, la police dispose d'une multitude de compétences qui peuvent signifier une atteinte légale à leurs droits et libertés fondamentaux, même si leur propre attitude est à l'origine de l'intervention.

Dans le cas d'espèce, la réalisation de ces trois principes est encore plus difficile et requiert de la part de chaque fonctionnaire de police qu'il fasse preuve de sens critique. Le "droit" est en effet de son côté tandis que la dignité inhérente au "suspect" lui appartient. A ce moment, la mise en œuvre des droits de l'homme dépend plus de ses aptitudes personnelles que de l'une ou l'autre norme.

Une grande partie des plaintes et dénonciations, d'enquêtes judiciaires et autres indiquent que certains fonctionnaires de police ne font pas suffisamment preuve de sens moral et éthique pour pouvoir résister à l'attrait du pouvoir.

Toutefois, la police est une entité bien plus riche que la somme des individus qui la composent. La coopération intensive entre les collègues tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur propre corps influence considérablement le comportement de chaque fonctionnaire de police. On sait parfaitement que la "culture de corps" exerce une grande influence sur l'individu et que le besoin fondamental de chacun d'y appartenir entraîne souvent comme conséquence que la norme du groupe devient la norme individuelle. Au cas où la norme du groupe serait influencée négativement, le comportement déviant ne serait plus corrigé et les méthodes véreuses seraient couvertes. Il s'avère qu'une grande partie des incidents qui surviennent entre les fonctionnaires de police et les citoyens ne se passent que dans les corps de police dominés par une telle culture.

La loi sur la fonction de police n'a effectivement pas résolu tous les problèmes. Il subsiste principalement une imprécision relative à certaines méthodes et techniques policières. En outre, l'absence de réglementation conforme laisse la porte grande ouverte aux interprétations et aux abus.

Le législateur ne doit pas avoir l'ambition de vouloir tout réglementer; il doit légiférer sur ce qui est nécessaire en vue de garantir et protéger les droits et libertés fondamentaux des citoyens. Cela signifie que toute intervention de l'autorité qui constitue une infraction aux droits constitutionnels du citoyen doit nécessairement avoir une base légale, un objectif légal et une nécessité pour pouvoir être appliqué dans un système démocratique.

En outre, la législation doit être claire et accessible non seulement pour la police mais aussi pour les citoyens eux-mêmes ([4]).

C'est en tous cas ce qui ressort de plus en plus de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de ladite Commission ([5]).

La jurisprudence des institutions européennes se fonde sur les principes suivants ([6]) :

- v toute personne ressortant de la juridiction d'un Etat-membre jouit de tous les droits et libertés garantis par cet état ([7]);
- v toute forme de comportement délinquant, soit constaté, soit suspecté, ne porte

nullement préjudice au droit d'être traité conformément aux exigences de la Convention ([8]);

v la Convention accorde aux autorités nationales une compétence discrétionnaire relative aux circonstances dans lesquelles il est nécessaire de limiter les droits et libertés des citoyens en vue de protéger les droits d'autrui ou tout autre but légal dans l'intérêt général ([9]);

v la Convention exige des garanties correctes et efficaces contre l'abus de pouvoir en vue de limiter les droits et libertés individuels ([10]);

v les droits et libertés garantis par la Convention sont assurés sans aucune forme de distinction ([11]).

Des nombreuses violations des droits et libertés du citoyen qui ont été constatées par le Comité permanent P au cours de l'exercice écoulé, il ressort que la conjonction de certains éléments fait apparaître un problème important, celui de la protection de l'intégrité physique et morale des citoyens dans leurs relations avec la police.

En effet, il a été constaté que la majorité des plaintes et dénonciations, des enquêtes judiciaires, des rapports communiqués conformément à l'article 26 , et autres concernent précisément les actes qui portent injustement atteinte à l'intégrité morale et physique des citoyens.

Cette constatation n'est pas neuve et a déjà été émise à plusieurs reprises ([12]).

Il convient de répéter que trois problèmes méritent une attention particulière, à savoir :

- v l'usage de la violence;
- v l'atteinte à la dignité humaine dans le cadre de la privation de liberté;
- v les fouilles.

1.1. L'usage de la violence

De l'examen de la littérature policière pertinente en la matière, il apparaît que bien plus d'enquêtes et de considérations sont consacrées à l'usage de la violence par la police qu'à son encontre ([13]).

Ceci n'est pas vraiment surprenant en soi. En effet, la police représentant l'autorité, elle jouit d'un monopole de recours à la violence et ces compétences en tant que telles se retrouvent dans la loi sur la fonction de police, le code pénal et le code d'instruction criminelle.

Le Comité permanent P a lui aussi consacré bien plus d'une considération à ce problème ([14]). Ainsi, certaines recommandations concrètes ont été formulées dans le cadre de la formation, de l'entraînement et de l'assignation d'instructions précises.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces recommandations ont fait l'objet d'une quelconque attention.

Les autorités fédérales ont en tous cas réagi timidement et ont attiré l'attention des autorités (administratives) locales et provinciales sur le problème par le biais d'une circulaire ([15]).

Aujourd'hui, on peut douter que le problème soit résolu.

La synthèse des dossiers traités indique que les problèmes sont récurrents.

v La manière dont il est mis un terme aux situations conflictuelles sans gravité (identification, privation de liberté, fouille, etc.) n'est presque nulle part standardisée et professionnalisée de sorte que le risque est grand que l'amateurisme et l'arbitraire prévalent.

v Cette constatation est encore plus flagrante dans les cas où il faut mettre un terme aux situations conflictuelles graves (incidents avec usage d'armes à feu, poursuites, maintien de l'ordre avec usage important de la violence, etc.). Le développement de l'équipement des fonctionnaires de police, principalement destiné à augmenter leur propre sécurité, (avec les matraques longues et les moyens neutralisants), n'a nullement contribué à diminuer le nombre d'incidents.

v Le débat sur la violence policière (propre) reste un sujet tabou au sein des corps de police. Les incidents se traduisent habituellement par des accusations de rébellion visant à justifier la violence dont il est fait usage. Ostensiblement, la hiérarchie et les services du contrôle interne s'en satisfont. Cette attitude entraîne de graves conséquences pour les fonctionnaires de police qui veulent jouer correctement leur rôle.

v Le problème lié au potentiel de recours à la force subsiste. Chaque fonctionnaire de police, à une exception près, est responsable individuellement de la maîtrise de ses aptitudes physiques et techniques ([16]). La conséquence en est que dans la plupart des corps de police, les conditions physiques élémentaires, la force et les aptitudes professionnelles font défaut. Ce problème est souvent à l'origine d'une violence excessive et inadaptée qui compense les carences de capacités professionnelles.

v Les normes juridiques relatives à l'usage de la violence sont insuffisantes pour préparer convenablement les fonctionnaires de police, à l'exception de l'usage de l'arme à feu. Ces normes, certes décrites avec précision dans la loi sur la fonction de police et le code pénal, visant la légitime défense, l'estimation des risques, la gradation de la riposte, les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, l'ultime recours, ne sont pas suffisamment précises pour définir concrètement les conditions dans lesquelles le fonctionnaire de police est habilité à recourir à la force. Dans ce domaine, la jurisprudence est peu fournie parce que la violence policière illégale est rarement poursuivie ([17]).

Si ces problèmes ne peuvent sans doute pas être complètement résolus, ils peuvent à tout le moins être sérieusement examinés et traités. Dans ce cadre, certaines recommandations peuvent s'avérer très utiles.

Ø **Standardisation de la violence**

Dans la perspective de maîtriser la violence, il est important de vérifier dans quelle mesure les normes déjà formulées peuvent davantage être précisées et axées sur la standardisation et la professionnalisation par le biais de directives pratiques.

Pour ce faire, il convient de se fonder sur les problèmes auxquels les fonctionnaires de police sont confrontés dans la pratique.

Lorsque des incidents d'ordre structurel sont susceptibles de se produire, des opérations d'envergure et du maintien de l'ordre, la hiérarchie doit préalablement et en concertation avec les autorités déterminer quels sont les comportements du citoyen qui seront acceptés et ceux qui ne le seront pas. La décision de faire usage de la violence offensive doit être et rester entre les mains du responsable final de l'opération. Elle ne peut pas dépendre de la décision de l'un ou l'autre exécutant.

Ø **Traitement des incidents**

Lorsque des incidents sérieux survenant au bureau de police sont traités par les mêmes fonctionnaires de police que ceux qui en sont à l'origine, les résultats sont rarement probants. En principe de tels incidents devraient être traités par d'autres fonctionnaires de police.

Les plaintes résultant du recours à la violence doivent être examinées avec attention et avec l'objectivité requise. L'important est de trouver une procédure qui permette de faire des constatations objectives et que l'enquête ne soit pas confiée à la hiérarchie directe, mais à un autre fonctionnaire dirigeant ou au service de contrôle interne ([18]).

Après enquête et décision, les incidents graves doivent être évalués et discutés en groupe au sein du corps ou de l'unité dans laquelle le problème s'est présenté.

Il serait intéressant de réfléchir à une recommandation qui prévoirait un système dans lequel les informations seraient communiquées par écrit et dans lequel l'enquête relative à des incidents sérieux serait obligatoirement effectuée soit par le contrôle interne soit par le contrôle externe.

Ø **Le recours à la force**

Au cours de la formation de base des fonctionnaires de police, l'usage de la force fait l'objet d'une attention suffisante dans le but de préparer les jeunes policie(r)e(s) à leur fonction.

C'est essentiellement au niveau de la formation continuée et de la formation permanente que le problème se pose. La formation permanente est presque totalement déléguée à l'initiative des fonctionnaires de police individuellement tandis que la formation continuée est réservée à toutes les unités spéciales qui ont été rapidement mises sur pied au cours de ces dernières années ([19]).

La formation permanente doit être organisée de telle manière que le temps et les moyens soient consacrés en priorité aux fonctionnaires de police pour qu'ils soient en mesure de gérer le recours à la force de manière acceptable.

La priorité doit être donnée aux fonctionnaires de police affectés dans les services d'intervention qui doivent avoir les compétences professionnelles les plus pointues.

Un système dans lequel le potentiel de recours à la force est évalué périodiquement, n'est pas impensable.

En ce qui concerne la formation continuée, le principe des "unités spéciales" n'est, à priori, pas mauvais à condition que les autorités responsables de la norme mettent un peu d'ordre dans cette matière et prescrivent le rôle que chacun doit tenir, dans quelles conditions et de quelle manière, etc.

Ø **Le rôle et la responsabilité des autorités**

Il existe aussi parmi les fonctionnaires de police un sentiment d'insécurité causé en grande partie par la hausse de la violence dans la société et les ports et utilisation d'armes plus nombreux.

Il est important que les autorités en tiennent compte en mettant sur pied des mesures concrètes.

Les autorités ont la responsabilité d'aider les fonctionnaires de police sur le plan social et physique et de les doter des équipements nécessaires afin qu'ils soient en mesure d'intervenir correctement dans les situations difficiles et dangereuses.

L'établissement de normes, le traitement des plaintes, la formation et l'entraînement, même dans leurs formes les plus avancées, n'écartent jamais les cas de violence abusive ou inadaptée.

Lorsque dans chaque cas spécifique, il apparaît que les circonstances permettaient d'éviter ou de limiter l'usage de la violence et que le fonctionnaire de police en tant qu'exécutant ou responsable de l'exécution est à l'origine du dérapage, les autorités judiciaires et administratives ne peuvent alors se dérober à leurs responsabilités.

1.2. L'atteinte à l'intégrité physique et morale dans le cadre de la privation de liberté

Chaque année, les plaintes et dénonciations, les dossiers judiciaires et les rapports communiqués conformément à l'article 26 contiennent des éléments mettant en exergue les problèmes survenus au cours des privations de liberté à la suite d'une intervention policière ([20]).

La manière parfois arbitraire avec laquelle la privation de liberté intervient pose un premier problème, (par exemple dans le cas où l'on n'est pas porteur d'un titre d'identité, lorsque le citoyen manifeste son mécontentement à l'égard de l'intervention policière, etc.) et les problèmes relatifs au traitement des personnes privées de leur liberté, même temporairement, posent un second problème.

En 1995, le Comité permanent P attachait déjà beaucoup d'importance à ce problème ([21]). Il constatait non seulement qu'il existait des problèmes de privation de liberté en tant que telle mais aussi que les circonstances dans lesquelles elle se déroulait n'étaient pas toujours acceptables.

Ainsi le Comité permanent P constatait un usage abusif des menottes, un manque sinon une absence

d'attention aux normes minimales d'alimentation, de soins médicaux et de communication avec la famille ou les proches. Le Comité permanent P constatait que certaines obligations légales n'étaient pas respectées telles que la tenue des registres et l'intervention d'un officier de police administrative et/ou judiciaire.

En 1996 et 1997, des constatations analogues avaient été faites et le Comité permanent P constatait avec inquiétude que certains fonctionnaires de police ne considéraient pas cette situation comme trop grave. Ils oubliaient sans doute que la liberté individuelle constituait le noyau de tous les privilèges dont le citoyen peut jouir dans une société civilisée et que priver quelqu'un de sa liberté dans un pays démocratique est considéré comme gravissime.

En conséquence, les recommandations suivantes ont été adressées aux autorités.

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

Sur la base d'une telle analyse approfondie des pratiques et habitudes existantes, en tenant compte également des problèmes des fonctionnaires de police, l'on pourra passer à une réglementation adéquate, consistante et globale, où seront insérées les possibilités de contrôle direct et de sanction éventuelle" ([22])

Cependant, le Comité permanent P n'était pas seul à établir ces constats et à formuler ces recommandations.

Conformément à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ([23]), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (dénommé ci-après C.P.T.) s'était déjà rendu en Belgique pour y visiter certains établissements des services de police ([24]).

Le C.P.T. indiquait d'abord que en ce qui concerne les services de police, il n'avait pas été confronté à la torture mais bien à des plaintes portant sur le mauvais traitement infligé essentiellement aux étrangers et il formulait certaines remarques en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles les privations de liberté se déroulaient.

En 1997, le C.P.T. a à nouveau visité d'autres établissements des services de police et a transmis un rapport au gouvernement ([25]).

Comme en 1993, le C.P.T. fait aujourd'hui état du

"mauvais traitement physique infligé par les services de police. Il est fait état de coups de pied, coups de poing, coups de matraque tant lors de l'interpellation, du transport que dans les locaux mêmes des forces de l'ordre, y compris au cours d'interrogatoires" ([26]).

Le C.P.T. exprime son inquiétude quant à la manière dont les personnes arrêtées par les services de police sont traitées et ajoute que

"les autorités belges doivent faire preuve d'une vigilance et d'un contrôle accrus dans ce domaine" ([27]).

Le C.P.T. reprend d'ailleurs les recommandations formulées par le Comité permanent P en 1996 et qu'il répète en 1997.

En outre, dans le rapport qu'il avait rédigé lors de sa première visite, le C.P.T. préconisait que les supérieurs hiérarchiques des corps de police devraient être tout particulièrement vigilants à de la prévention et à la sanction des mauvais traitements éventuels des personnes arrêtées. Le gouvernement se contentait de référer aux articles 1 et 37 de la loi sur la fonction de police et faisait remarquer que les directives internes de la gendarmerie correspondaient à cette recommandation.

A la lumière des informations réunies au cours de sa seconde visite, le C.P.T. estime néanmoins que ceci ne suffit plus et qu'une attitude plus active est indispensable.

Il recommande que le ministère de l'Intérieur rappelle aux membres des forces de l'ordre, par le biais d'une déclaration formelle, qu'ils doivent respecter les droits des personnes détenues et que le mauvais traitement de telles personnes fera l'objet de sanctions sévères. Dans cette déclaration, le rôle primordial des autorités hiérarchiques dans la mission d'encadrement et de contrôle de l'action policière, à tous les niveaux, devrait être mis en exergue ([28]).

Dans ce cadre, le C.P.T. est tout à fait du même avis que le Comité permanent P en ce qui concerne la répression des comportements policiers inacceptables. Il fait d'ailleurs référence à une constatation faite par le Comité permanent P en 1997 selon laquelle :

"Fréquemment, les autorités judiciaires estiment inopportun d'engager des poursuites judiciaires à l'égard des fonctionnaires de police et renvoient aux autorités disciplinaires. Mais les autorités administratives n'intentent pas de procédure disciplinaire, estimant à tort que si les autorités judiciaires ne poursuivent pas, elles n'ont plus à le faire sur le plan disciplinaire" ([29]).

puis

"Il est évident que la majorité de la délinquance policière reste impunie, essentiellement en ce qui concerne l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, avec toutes les conséquences qui en résultent" ([30]).

Le C.P.T. ajoute sur un ton laconique :

"Le C.P.T. souhaite obtenir les commentaires des autorités belges à ce sujet" ([31]).

Outre les informations qu'il a obtenues de l'extérieur, au cours de l'exercice écoulé, le Comité permanent P a mené sa propre enquête à ce sujet ([32]).

Le 7 août 1998, un rapport intermédiaire a été rédigé et déposé. Une synthèse de celui-ci est reproduite dans le présent rapport ([33]).

L'étude des dossiers disponibles du Comité permanent P et les constatations faites sur le terrain permettent déjà de cibler trois thèmes.

- v les problèmes d'infrastructure et d'équipement;
- v les dispositions en matière de sécurité;
- v le déroulement de la privation de liberté : atteinte ou non à la dignité humaine.

Ce dernier thème interpelle plus particulièrement le Comité permanent P mais aussi le C.P.T..

Un manque d'hygiène et de propreté générale des locaux de police a été constaté dans pas mal de bâtiments.

Divers dossiers font état d'atteintes à l'intégrité physique par des fouilles inadaptées qui vont parfois jusqu'à dégénérer en examens à corps.

Certains constats montrent des dysfonctionnements inacceptables dans une société démocratique : violences physiques déjà dénoncées par le C.P.T., absence d'alimentation valable et d'un confort minimum au cours de la privation de liberté; la privation de liberté prolongée et la décision arbitraire d'accorder ou non des soins médicaux et de prévenir la famille ou les proches ([34]).

Sur base des constatations déjà réalisées au stade actuel, une série de recommandations peut être formulée, qui doivent mener à des garanties fondamentales bien définies contre le mauvais traitement des citoyens privés de leur liberté.

Ainsi, il convient de :

- v Elaborer un programme de formation destiné aux fonctionnaires de police affectés à la

surveillance des personnes privées de leur liberté et aux officiers de police judiciaire et de police administrative qui engagent leur responsabilité pour le bon déroulement de la privation de liberté.

v Prévoir une réglementation conforme et surtout adaptée pour la fourniture d'une alimentation et de boisson décente aux personnes privées de leur liberté ([35]).

v Légiférer en vue de permettre le contrôle en rendant obligatoire la constitution d'un dossier pour chaque personne privée de sa liberté.

v Elaborer une directive uniforme et standardisée destinée au personnel affecté à la surveillance des personnes privées de leur liberté. Cette directive garantira point par point le citoyen contre les mauvais traitements.

Ces recommandations constituent seulement l'ébauche d'un système plus élaboré et plus circonstancié de directives qui seront développées dans le rapport final de l'enquête précitée et qui s'inspireront largement de la philosophie des recommandations formulées jusqu'à présent par le C.P.T.

1.3. L'exécution des fouilles

Le législateur a tardé à mettre sur pied un système global et légal concernant la fouille. C'est à la suite d'un contexte d'insatisfaction persistante et actuelle résultant du conflit entre le respect de la norme juridique et la protection du citoyen que le législateur a estimé nécessaire de devoir légiférer ([36]).

A en croire les travaux parlementaires préparatoires, la loi sur la fonction de police a pratiquement résolu ce problème ([37]).

Mais ce n'est que partiellement vrai.

La réglementation de la fouille dans la loi sur la fonction de police répond certes à la nécessité de rendre effective la procédure criminelle et certains aspects de la police administrative mais elle ne satisfait plus au critère de l'équilibre sensible entre la protection des intérêts de la société et la garantie du respect des droits et libertés fondamentaux du citoyen.

C'est principalement l'application de la fouille de sécurité qui pose de plus en plus de problèmes ([38]).

"Les fonctionnaires de police peuvent, dans l'exercice de leurs missions de police administrative et afin de s'assurer qu'une personne ne porte pas une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public, procéder à une fouille de sécurité dans les cas suivants :

- v *lorsque, en fonction du comportement de cette personne, d'indices matériels ou des circonstances le fonctionnaire de police a des motifs raisonnables de croire que la personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité dans le cas et les conditions prévus à l'article 34, porte une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public;*
- v *lorsqu'une personne fait l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire;*
- v *lorsque des personnes participent à des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public;*
- v *lorsque des personnes accèdent à des lieux où l'ordre public est menacé.*

La fouille de sécurité s'effectue par la palpation du corps et des vêtements de la personne fouillée ainsi que par le contrôle de ses bagages. Elle ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin et la personne ne peut être retenue pendant plus d'une heure à cet effet.

Dans les cas visés au 3° et au 4°, la fouille est exécutée sur ordre et sous la responsabilité d'un officier de police administrative; elle est effectuée par un fonctionnaire de police du même sexe que la personne fouillée" ([39]).

Selon l'Exposé des Motifs, le fonctionnaire de police doit, lorsqu'il apprécie les modalités d'exécution d'une fouille de sécurité, agir de la même manière que lorsqu'il agit dans le cadre d'un contrôle d'identité ([40]).

On en déduit que chaque citoyen soumis à un contrôle d'identité peut automatiquement être fouillé et pas nécessairement dans cet ordre ([41]).

Il est évident que l'on ne répond pas à la question relative à la distinction qu'il convient de faire entre le contrôle d'identité et la fouille de sécurité, qui constituent chacune des mesures coercitives bien distinctes ([42]).

La plupart des problèmes apparaissent dans les cas prévus à l'article 28, 3° et 4°. Dans de telles circonstances, le fait que la fouille de sécurité dégénère en une "strip-party" collective, sur ordre ou non d'un officier de police administrative, n'est pas un cas isolé.

Certaines sources indiquent que des personnes qui doivent être fouillées peuvent se voir obligées de se

déshabiller afin de chercher dans ou sous leurs vêtements des objets qui peuvent constituer une menace pour des tiers ([43]).

La même source ajoute néanmoins que dans ces circonstances la fouille de sécurité ne se distingue plus clairement de la fouille judiciaire (fouille de "recherche") ([44]).

C'est cette confusion qui est apparue dans différents dossiers et qui doit être solutionnée.

La fouille judiciaire pose moins de problèmes en ce sens que l'interprétation de la notion de "indices" est utilisée de façon trop large et son utilisation trop systématique risque de manquer son but final ([45]).

"Dans l'exercice de leurs missions judiciaires, les fonctionnaires de police peuvent procéder à la fouille judiciaire des personnes qui font l'objet d'une arrestation judiciaire ainsi que des personnes à l'égard desquelles existent des indices qu'elles détiennent sur elles des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'un crime ou d'un délit.

La fouille judiciaire ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin et la personne ne peut être retenue plus de six heures à cet effet.

La fouille judiciaire est exécutée conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire" ([46]).

La loi sur la fonction de police prévoit un troisième type de fouille : la fouille à corps ou d'une personne avant son placement en cellule.

"Les fonctionnaires de police peuvent fouiller à corps les personnes avant leur mise en cellule. Cette fouille a pour but de s'assurer que la personne n'est pas en possession d'objets ou de substances dangereuses pour elle-même ou pour autrui ou encore de nature à favoriser une évasion et ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin. Elle est exécutée par un fonctionnaire de police ou par une autre personne du même sexe que la personne fouillée, conformément aux instructions et sous la responsabilité, suivant les cas, d'un officier de police administrative ou judiciaire" ([47]).

Bien que personne ne conteste la nécessité de cette fouille, on a également constaté que l'usage correct se distinguait peu de l'usage abusif de cette mesure.

Les auteurs sont d'accord sur le fait que la fouille à corps est plus minutieuse que les autres formes de fouille et que le déshabillage complet de la personne concernée ne peut être exclu([48]). Les problèmes qui sont apparus dans ce cadre forment une variante sur ce thème. En effet, dans certains corps de police, il est de pratique courante de procéder à la fouille à corps approfondie en obligeant les personnes à se déshabiller complètement pour ensuite les placer en cellule totalement nues ou vêtues du plus strict minimum. Dans un autre cas, les collègues peuvent assister au "spectacle" grâce aux caméras de surveillances placées dans le local de permanence du poste de police.

Le citoyen ne peut se soustraire à une fouille exécutée de façon réglementaire et, le cas échéant, il doit subir la fouille sous la contrainte nécessaire. On déplore cependant que le législateur n'ait rien prévu pour sanctionner le fonctionnaire de police qui procède à une fouille irrégulière.

La loi sur la fonction de police a indubitablement le mérite d'avoir été la première à jeter les bases légales de la problématique de la fouille. Six ans plus tard, il s'avère qu'il serait opportun de revoir, de préciser ou d'ajouter certaines normes.

v La fouille de sécurité ne peut pas automatiquement s'accompagner d'un contrôle d'identité. Les deux mesures constituent des mesures coercitives distinctes et ont chacune leur finalité propre.

v La fouille de sécurité doit se limiter à rencontrer sa finalité et ne peut pas se transformer automatiquement en une fouille judiciaire (fouille de "recherche") ou être employée comme telle.

v La fouille de "recherche" est en théorie une forme plus avancée de fouille. Le simple critère des "indices" laisse trop de place à l'arbitraire.

v La fouille à corps doit se dérouler de façon à ne pas heurter la pudeur du citoyen et ne peut constituer une sanction déguisée.

v La responsabilité des officiers de police judiciaire et administrative, sous le contrôle desquels les fouilles se passent, doit être mise plus en avant. En cas d'abus, ils doivent être également reconnus responsables, soit directement, soit indirectement.

L'atteinte à la dignité humaine est un acte trop grave pour être uniquement réglée par de simples mesures juridiques et techniques. A un moment où les relations entre la police et les citoyens sont fortement mises à l'épreuve, ni les autorités de police ni les services de police ne peuvent se permettre de remettre en question cette relation sous prétexte que la législation fait preuve de négligence.

2. La coordination et l'efficacité des services de police

En vertu de la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P doit contrôler la coordination et l'efficacité des services de police ([49]).

Traditionnellement, cette mission fait l'objet des enquêtes de contrôle que le Comité permanent P effectue d'initiative ou sur demande.

Le contrôle de l'efficacité implique la mesure des prestations dont l'objectif principal est de contribuer à une meilleure prise de décision en vue d'obtenir de meilleurs résultats ([50]).

Le contrôle de la coordination doit passer par le contrôle de l'exécution de celle-ci attendu que la coordination de la gestion et de la politique à suivre est une responsabilité qui incombe au gouvernement. Dans le passé, cela n'a pas empêché le Comité permanent P d'associer les dysfonctionnements constatés au niveau des services de police aux dysfonctionnements constatés au niveau de la politique et/ou de la gestion ([51]).

Après les événements qui ont secoué le pays en 1996 et 1997, et qui sont à l'origine d'un certain nombre de conclusions et de recommandations ([52]), il était peu probable que l'on ait encore eu autant de choses à dire cette année.

Hormis la tournure politique révolutionnaire qui a suivi l'évasion de l'ennemi public n°1 de notre pays, et dont il sera question dans ce chapitre, les résultats des enquêtes de contrôle clôturées ne font que confirmer ce que l'on avait déjà dit précédemment.

Au niveau de l'efficacité, on a à nouveau pu remarquer que les principes du management moderne n'ont pas encore suffisamment pénétrés dans les organisations policières traditionnelles et que les modèles actuels de structure policière sont inadaptés aux nouvelles missions confiées par les autorités aux différents services de police ([53]).

Indépendamment et hormis les réformes entreprises aujourd'hui, il sera indispensable, tant au niveau fédéral qu'au niveau local, d'opter pour un management professionnel en adaptant et en réformant entre autres la formation des chefs de corps actuels et à venir.

En effet, les officiers de police de la génération actuelle sont en majeure partie recrutés sur la base d'un concept juridique et technico-professionnel, ce qui ne permet pas à l'organisation policière classique d'évoluer facilement vers une organisation d'entreprise.

Au niveau de la coordination, on constate aussi que, malgré les énormes efforts consentis par les autorités en vue d'améliorer la coordination entre les services de police, il est difficile de parler d'un grand succès ([54]). Les enquêtes comme celle menée sur le fonctionnement de l'O.C.D.E.F.O. ([55]) confirment les problèmes structurels qui sont propres à la coexistence de trois services de police générale autonomes et qui rendent pratiquement impossible la coordination souhaitée ([56]).

La même enquête confirme encore une autre conclusion : l'arsenal législatif qui doit régler les relations entre les services, leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités est tellement disparate et incomplet que les lacunes sont nombreuses et qu'il subsiste une imprécision générale ([57]).

2.1. La problématique de la circulation routière

Ainsi, les services et les autorités de police devraient concentrer tout particulièrement leur attention sur le problème de l'augmentation constante du trafic routier dans notre société.

Le souci d'efficacité et de coordination des deux grands services de police est ici d'un intérêt capital. On se demande toutefois dans quelle mesure la circulation routière n'est pas sacrifiée au profit d'autres objectifs.

La Belgique est un pays peu sûr ([58]). En effet, ce ne sont pas tant le taux de criminalité et le risque de

catastrophes naturelles qui constituent un danger mais plutôt le risque que constitue la circulation routière ([59]).

Ce qui gêne le plus le citoyen, c'est le caractère invivable de la société dû à la circulation : cela signifie que d'une manière ou d'une autre il est incommodé par le trafic routier.

Le sentiment d'insécurité, les problèmes de quartier et les problèmes rencontrés par les victimes sont des phénomènes mesurables et enregistrables ([60]). De tous les problèmes de quartier enregistrés dans le moniteur fédéral de sécurité, les problèmes liés à la circulation routière viennent en tête ([61]).

En outre, l'indicateur de circulation routière dans toutes les entités géographiques du moniteur fédéral de sécurité (pays, régions et communes) enregistre le score le plus élevé ([62]).

Entre-temps, le parc automobile et par conséquent la densité de la circulation routière ne cessent de croître chaque année.

Les raisons sont donc amplement suffisantes pour que les autorités et les services de police en tiennent compte et déploient leur énergie dans la même mesure.

Cependant, certains éléments contredisent cette hypothèse.

Certaines enquêtes de contrôle relatives aux dysfonctionnements structurels des services de police démontrent que la problématique de la circulation n'est absolument pas prioritaire. Au contraire, l'analyse des plaintes et dénonciations montre que cette problématique peut être à l'origine du dépôt d'une plainte à l'encontre d'un service de police. Ainsi, on peut s'interroger sérieusement sur le fonctionnement des corps de police lorsqu'il s'agit de la qualité et de la quantité des efforts fournis pour bien organiser la circulation.

Cela résulte d'une attention accrue accordée à la sécurité "criminelle" du citoyen tant sur le terrain qu'au niveau de la politique.

Les projets successifs de réorganisation et de modernisation entraînent généralement un élargissement des tâches. Les services spécialisés sont de plus en plus souvent remplacés par des services intégrés.

Dans la pratique, ceci signifie que les tâches et les services spécifiques liés à la circulation disparaissent peu à peu. Les missions liées à la circulation routière sont de plus en plus fréquemment confiées à des agents auxiliaires, phénomène qui s'étend de plus en plus.

Par conséquent, les intervenants ne disposent pas d'une connaissance pointue dans ce domaine et la capacité d'intervention dans les problèmes de circulation routière diminue aussi ([63]), ce qui signifie également que la probabilité tant objective que subjective d'une interception policière diminue et cela entraîne des répercussions négatives sur la sécurité routière ([64]).

En effet, les infractions de roulage sont commises massivement sur l'ensemble du territoire. Il est vrai que la nature des infractions varie en fonction du lieu, du moment et du type de véhicule ([65]) mais le résultat reste pratiquement semblable : inconvénients et insécurité pour autrui.

Etant donné qu'il est utopique de vouloir verbaliser toutes les infractions de roulage, deux considérations s'avèrent essentielles.

Premièrement, la détermination des priorités à fixer concernant la circulation routière en fonction du temps et du lieu. Les projets relatifs à un contrôle axé sur la circulation routière augmentent les chances de réussite parce qu'elles peuvent être poursuivies à long terme et de manière intensive ([66]).

Ensuite, la présence préventive de la police dans le cadre de la circulation routière. Plus le contrôle policier augmentera, plus le conducteur en prendra conscience et il respectera d'autant mieux les règles de circulation routière. Le contrôle de la circulation contribue ainsi à la sécurité routière et à une police plus efficace.

Ces dernières années, le contrôle routier a été mis sous pression en raison de l'attention croissante accordée à la sécurité en général et en particulier. L'efficacité d'un service de police ne s'évalue pas par rapport à une réorganisation ou à l'un ou l'autre projet ambitieux. Elle s'évalue dans la mesure où elle

parvient à contribuer effectivement à améliorer le bien-être au sein de la société.

L'imminente réforme des polices ne peut pas commettre l'erreur de sacrifier le problème de la circulation routière au profit de la criminalité organisée et autres phénomènes transfrontaliers.

En outre, la réforme structurelle risque seulement de faire encore plus de place à une police routière fédérale (principalement compétente pour la circulation sur les autoroutes, e.a.) et à quelques polices routières dans les grandes villes.

Pour ainsi combler les lacunes que présente le niveau intermédiaire, il sera indispensable de prévoir la mise en place d'unités spécialisées et bien développées dans le domaine de la circulation au niveau des ZIP ou des groupes de ZIP.

2.2. La réorganisation

Le 24 mai 1998, les partis de la majorité et quatre partis démocratiques de l'opposition ont signé un accord qui modifie pour le moins radicalement l'organisation des services de police.

L'accord "Octopus" n'est pas tant le résultat des conclusions de plusieurs commissions d'enquête parlementaire, comme l'affirme la proposition de loi ([67]) mais plutôt le fruit d'une décision judicieuse que la majorité et l'opposition ont prise suite à l'évasion de Marc Dutroux et aux démissions qui s'en sont suivies.

Le groupe de travail de fonctionnaires mis sur pied par arrêté royal ([68]) a préparé en un temps record un avant projet de loi qui, après discussion dans le cadre de l'accord Octopus, a été rebaptisée "proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux" ([69]).

Selon le texte de la proposition de loi, le temps est venu de réaliser une modification radicale de l'organisation des services de police. Il n'y a en effet pas de doute que les structures actuelles ne sont plus adéquates pour exécuter les nombreuses missions de police de la façon la plus performante ([70]). Les commissions d'enquêtes parlementaires successives ne font que cautionner cette affirmation ([71]).

Bien que la proposition de loi n'ait pas soufflé mot des autres sources qui dans un passé récent ont montré les dysfonctionnements importants de l'actuelle organisation policière, il est clair que certaines lignes directrices de la réforme avaient déjà été esquissées auparavant.

Dans le passé, le Comité permanent P a formulé, dans le cadre de l'exécution de ses missions légales, certaines conclusions et recommandations que l'on retrouve aujourd'hui dans le schéma de la réorganisation policière.

De façon très générale, la proposition de loi part du principe que les services de police jouent certes un rôle essentiel dans notre société, mais que leur travail ne peut avoir un sens que dans son cadre général, à savoir la manière dont la société veille à l'intégration sociale et à l'épanouissement de ses membres ([72]).

A plus d'une reprise, le Comité permanent P a indiqué que :

"les réorganisations et/ou les restructurations ne seront justifiées que si elles rencontrent les intérêts de la population et des autorités locales élues démocratiquement" ([73]).

"Il est tout aussi évident qu'avant de polémiquer sur des structures et des fonctions, il convient de faire d'abord la lumière sur les objectifs généraux et particuliers de la politique de sécurité en général et de la gestion policière en particulier" ([74]).

Et de poursuivre :

"Il n'est pas totalement impensable qu'après cette réflexion, se dégageront d'autres conclusions que celles qui font actuellement l'objet de discussions" ([75]).

Ceci a également été démontré !

En effet, les projets de loi relatifs à la réorganisation de la police que le gouvernement a voulu soumettre au parlement ([76]) n'étaient pas basés sur un projet précis et fondé sur la société; ainsi, ils étaient ainsi sujets à la critique, tant au sein de la majorité que de la part de l'opposition.

Ces avant-projets faisaient suite à diverses propositions de réforme des services de police ([77]) qui, malgré leurs différences et leurs similitudes propres, ne donnaient pas une image précise de la finalité sociale de la police ([78]).

Selon la proposition de loi, le contrôle démocratique des services de police est un élément fondamental de l'Etat de droit ([79]). Il est avant tout assuré par l'intervention du législateur dans la description des missions et des compétences.

Le législateur a encore un travail énorme à accomplir !

D'année en année, le Comité permanent P a mis en exergue qu'il était indispensable de légiférer sur les compétences et techniques policières et sur le danger de la tendance qu'ont les services de police bien organisés à s'octroyer une autonomie et une indépendance incontrôlées ([80]).

Entre-temps, une révision du code d'instruction criminelle a été approuvée mais sans aucune réglementation en ce qui concerne les méthodes spéciales de recherche.

Le contrôle démocratique est ensuite assuré par le bon fonctionnement des autorités politiques sur la structure policière. En ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire, les autorités judiciaires se portent garantes que la police rend compte, dans l'exercice de ses fonctions, à des autorités externes ([81]).

Il n'est pas du tout évident pour les autorités politiques (administratives) d'assurer ce contrôle démocratique.

Récemment, il s'est en effet avéré que, dans ce domaine, les objectifs visés par les autorités n'ont pas toujours été menés à terme.

Contre toute attente, le Plan de la Pentecôte n'a pas offert de solution aux problèmes relationnels entre la gendarmerie et les autres services de police; bien au contraire ([82]).

Les accords politiques, tels que constatés dans le Plan de la Pentecôte, ont été remis en cause par les réorganisations internes ([83]).

"Le concept d'une police locale et décentralisée devrait aboutir à un service policier de base offert à tous les citoyens, sans tenir compte de celui qui offre ce service. Lorsque deux services de police se disputent cette mission dans un même lieu, il s'agit d'un luxe que notre société ne peut plus se permettre" ([84]).

Quatre ans plus tard, cette recommandation s'est quand même concrétisée.

Les autorités locales, les bourgmestres doivent être en mesure d'assurer la direction et la stratégie des actions et sont considérés comme un pilier important de la concertation locale visant à les coordonner ([85]).

Il est indubitable que dans la pratique l'efficacité des services de police a fortement souffert d'un manque de professionnalisme et que de nombreux bourgmestres, en tant que figures centrales dans la politique de sécurité, ne sont pas formés pour ce genre de responsabilités ([86]).

D'autre part, les autorités judiciaires sont sensées diriger l'information et l'instruction, en ce compris les méthodes de recherche proactives ([87]).

Les problèmes de recherche qui sont apparus au cours de ces deux dernières années ne sont toutefois pas tous des problèmes liés à la police.

L'état actuel de la réglementation n'est pas adapté aux pratiques policières courantes qui, en l'absence de base juridique, mènent leur propre existence ([88]) et qui, en outre, profitent de l'absence d'un contrôle spécialisé et professionnel de la qualité d'exécution ([89]).

"Une réorganisation du paysage policier n'aura de chance d'aboutir que si, et de préférence dans un même temps, les autorités de police consentent les efforts et reçoivent les moyens nécessaires qui leur permettront d'assumer leurs responsabilités. Ceci signifie donc un renforcement et une amélioration qualitative au niveau de l'autorité administrative et une réorganisation fondamentale de l'appareil judiciaire" ([90]).

Le titre Ier de la proposition de loi comprend les dispositions générales qui expriment le concept du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le niveau local est celui où un seul corps de police est chargé d'assurer toute la fonction de police de base. Le niveau fédéral est celui où un autre corps de police assure les fonctions spécialisées et l'appui à la police locale ([91]).

S'agit-il là de l'organisation policière idéale ?

On ne peut uniquement répondre à cette question en des termes d'efficacité et de rationalisation ([92]). La police n'est ni un institut ni une entreprise, mais bien un projet qui doit être soutenu par une large partie de la population ([93]).

"Sur le plan politique, la police est un sujet très tangible, délicat et ingrat qui revêt toutes les facettes de la société et que la contradiction des pensées et des théories tant idéologiques que philosophiques rend encore plus complexe. Elle comporte une multitude d'intérêts et de positions de pouvoir et fait l'objet, au gré des événements, des réactions émotionnelles de la population suscitées et cultivées par les médias" ([94]).

L'avenir démontrera dans quelle mesure les événements de ces deux dernières années ont rendu indispensable une réorganisation complète du paysage policier ou si, pour des raisons tant socio-économiques que de faisabilité, on aurait pas mieux fait de prévoir une réforme partielle.

Les constatations essentielles des enquêtes parlementaires que l'on a déjà citées n'ont pas tellement pour objectif de faire "table rase du système" mais plutôt de restructurer la recherche tant au niveau opérationnel qu'au niveau institutionnel ([95]).

En effet, la réorganisation planifiée actuellement comporte le danger que les réformes véritables et indispensables ne fassent pas l'objet de l'attention qu'elle méritent et, par manque de moyens, soient mises de côté ([96]).

Le titre II de la proposition de loi concerne le niveau local selon les principes d'un service de police unique qui se porte garant de la fonction de police de base et qui exécute ses missions dans une approche intégrée basée sur le "Community-Policing". ([97])

Selon la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du sénat, le "community-policing" est une stratégie tant philosophique qu'organisationnelle qui permet à la police et à la population locale de travailler en étroite collaboration afin de résoudre les délits, et d'enrayer le sentiment d'insécurité et de prévenir les perturbations de la vie en communauté et la délinquance de quartier ([98]).

Nous connaissons encore une autre description plus axée sur les tâches de ce concept, telle que proposée dans les directives relatives aux zones "interpolice" ([99]). Mais celui qui consulte la littérature en la matière en trouvera encore d'autres. ([100])

Quoi qu'il en soit, au niveau de la gestion, tout le monde est d'accord sur le fait que le "community-policing" aspire à une autre vision de la place qu'occupe la police au sein de la société. Dans ce cadre, le concept de police locale, en tant que corps unique dans une zone unique, est un bon choix.

Mais en-dehors de cela, le "community-policing" aspire également à des modifications radicales dans la structure, la culture et la stratégie relatives à l'organisation. ([101])

De nombreux corps de police en Belgique sont des modèles d'organisations traditionnelles mettant l'accent sur la hiérarchie, l'organisation centrale et une répartition très spécialisées des tâches. Les notions de management moderne en tant que moyen et non pas en tant que finalité sont à peine connues ou rarement appliquées. ([102])

Ces organisations policières traditionnelles connaissent également la culture caractéristique à leur service qui met l'accent sur le "crime-fighting", l'exécution des tâches stéréotypée, la prise de décision interne et la mentalité du "nous". ([103])

Ces mêmes organisations policières continuent à travailler en suivant le même canevas réactif: patrouiller (avec ou sans objectif), procéder à des interventions (via le numéro d'appel central ou non) et mener des enquêtes de criminalité.

Enfin, la communauté est souvent considérée comme un ensemble homogène, qui se compose, surtout dans les villes, de groupes variés dont les racines culturelles et socio-économiques divergent totalement.

Les contacts établis avec la communauté se limitent toutefois à ceux qui ont été établis avec la classe moyenne "obéissante".

Il faut bien plus qu'un concept théorique pour répondre à ces différentes stratégies, structures et cultures. Elles demandent une profonde réforme de la formation des fonctionnaires de police à tous les niveaux ([104]), des investissements énormes en ressources humaines et matérielles et la volonté politique de faire des choix précis et de soutenir efficacement les changements.

Il est évident que la mise en place du "community-policing" est peut-être la mission la plus lourde qui incombe à l'autorité politique. Une simple philosophie et quelques contrats "sociaux" ne suffiront pas.

Le service policier au niveau local est fourni au sein des zones de police qui peuvent comprendre une ou plusieurs communes. Elles sont englobées sur la base des ZIP actuelles ([105]).

La proposition de loi prévoit néanmoins la possibilité d'adaptations sur la base des expériences vécues et compte tenu des effectifs du personnel, du temps d'intervention, des caractéristiques socio-économiques et administratives d'une zone.

Sur base de ces critères, les zones de police contribueront indubitablement à améliorer le service policier offert à la population. Les autorités locales devront partager une partie de leur pouvoir et adapter la façon parfois empreinte de particularisme dont elles gèrent les nouvelles structures.. ([106])

L'instauration des zones interpolice ne peut pas être considérée indépendamment de l'amélioration qualitative à tous les niveaux d'autorité, de direction et de contrôle. ([107])

Dans de nombreuses enquêtes de contrôle que le Comité permanent P a menées au cours de ces années, on a constaté que certains corps de police ne satisfaisaient absolument pas à certaines normes en ce qui concerne le personnel, l'armement, l'équipement, etc.

Ces normes, prescrites par l'autorité fédérale, ne pouvaient toutefois pas être contrôlées par celles-ci parce que, en vertu des principes du contrôle administratif, il incombait aux Régions d'apprécier les décisions prises par les autorités locales.

En 1996, le Comité permanent P soulignait déjà :

"Vu l'évolution actuelle en matière d'organisation de police, dans laquelle les services de police fédéraux et locaux se porteront garants ensemble pour le service policier de base dans les structures supra-locales, il est souhaitable que le législateur fédéral se prononce pour que l'application des règles qu'il établit soit soumise à un contrôle spécial qui se rattache au contrôle qu'il a instauré et qui est mieux adapté au contrôle qui découle de l'application de la loi communale. ([108])

La proposition de loi prévoit aujourd'hui l'instauration d'un mécanisme de contrôle spécifique sur les décisions communales et sur les décisions des organes pluricommunaux afin d'éviter que les autorités

locales prennent ou omettent de prendre des décisions qui pourraient être préjudiciables au service policier de base. ([109])

Le titre III de la proposition de loi est consacré au niveau fédéral. ([110])

Depuis les années '80 déjà, on plaide pour une intégration des services de police nationale de l'époque (la police judiciaire et la gendarmerie). ([111])

Même si cette idée était amplement justifiée, les gouvernements successifs ont préféré ne pas le faire.

Jusque en 1996, le gouvernement actuel n'était pas prêt à le faire. Ceci a entre autres abouti à la situation tragi-comique qui pèse sur la répartition des tâches en matière de police judiciaire et où on a eu l'impression que le crime organisé est plus une sorte de produit côté en bourse qu'une importante menace pour l'intérêt général. ([112])

En reportant la responsabilité de la politique de sécurité sur les services de police, l'autorité a renforcé la concurrence et la surenchère politique, longuement commentées dans la presse, ce qui a donné l'impression d'une véritable guerre des polices. ([113])

La proposition de loi prévoit une intégration complète de la police judiciaire et de la gendarmerie dans une police fédérale unique et renforce en même temps l'autorité de la justice. Cette décision est bonne !

Dans le passé, il s'est avéré que la communication entre les services de police nationale et les corps de police communale n'était pas toujours si facile et si efficace. Ce sera un autre point faible dans la nouvelle structure.

Ce sera plus spécifiquement au niveau du maintien de l'ordre et du travail de recherche que l'on verra dans quelle mesure les structures prévues se comporteront à l'égard des principes de spécialisation et de subsidiarité.

Il convient d'accorder une attention particulière à la police technique et scientifique. Bien que depuis des décennies la police technique et scientifique ait été traitée en parent pauvre, son efficacité est d'une importance capitale pour le travail de recherche tant au niveau fédéral qu'au niveau local.

Toutes les commissions d'enquête parlementaires l'ont démontré.

Il serait préférable que la police technique et scientifique soit considérée comme une structure autonome au sein de la police fédérale sous l'autorité scientifique de l'Institut national de criminologie et de criminalistique au service du travail de recherche judiciaire à tous les niveaux. ([114])

Le titre IV de la proposition de loi comprend les mécanismes d'harmonisation et d'intégration indispensables pour obtenir une structure intégrée. ([115])

Une harmonisation progressive est prévue pour : le statut pécuniaire, la pension, le statut syndical, les conditions de recrutement et de promotion objectivées, le principe du mandat pour les chefs de police et des évaluations périodiques sur la base de critères objectifs. ([116])

Tous ces éléments sont limpides dans une structure policière intégrée mais ils n'en sont pas moins importants.

Même avant de décider de procéder à leur intégration, ces éléments étaient en fait indispensables pour aboutir à la coordination et à la collaboration.

C'est pourquoi, on les retrouve tous dans les précédentes recommandations qui avaient été adressées au parlement et aux autorités de police tant au niveau fédéral qu'au niveau local. ([117])

La formation est, à juste titre, perçue comme un facteur important de création d'une culture policière respectueuse des valeurs de notre société démocratique, ainsi qu'attentive au service aux citoyens. ([118])

Personne ne le contestera !

Au niveau international, la formation constitue une priorité. Ceci explique pourquoi les différents pays de l'Europe occidentale ne sont pas les seuls à injecter beaucoup d'argent et d'énergie dans la formation. Le Conseil de l'Europe a développé un projet ambitieux intitulé "Police et droits de l'homme, 1997-2000". Ce projet veut sensibiliser les services de police européens aux droits de l'homme en tant que garantie d'une société dans laquelle les violations des droits et libertés fondamentaux constituent l'exception. ([119])

C'est dès lors avec surprise que l'on constate que le projet de loi lui-même n'évoque même pas la formation. En d'autres termes, ce sujet est une fois de plus abandonné au pouvoir exécutif qui devra le régler. Les expériences dans ce domaine n'ont pas toujours été si positives.

La formation décentralisée de la police communale souffre depuis quelques années de l'éclatement des structures de l'enseignement impliquant de plus en plus de pouvoirs organisateurs et des moyens dérisoires. ([120])

Lors de la création du Service général d'appui policier, une cinquième direction "Instruction et formation" avait été prévue mais n'a jamais été mise sur pied. Les structures à venir ne prévoient toujours rien dans ce domaine.

Cela ne présage rien de bon !

Si, comme le propose le législateur, la nouvelle police doit se baser sur une nouvelle philosophie et un nouveau projet (n.d.l.r. "community-policing"), il sera indispensable de fournir un effort important et intégré en matière de formation.

On pourrait dès lors pour le moins déterminer quelques principes légaux :

- v la réalisation d'un projet pédagogique;
- v le concept relatif au financement de la formation;
- v la standardisation et le contrôle central en vue de maintenir la cohérence à tous les niveaux.

A l'avenir, la déontologie et le statut disciplinaire devront être assurés par un conseil d'enquête indépendant pour statuer sur les sanctions graves et par des organes d'appel communs à tous les services de police.

Le Comité permanent P a déjà souligné à plusieurs reprises la nécessité d'associer l'éthique professionnelle et le code de déontologie à un statut disciplinaire efficace et efficient. ([121])

"Pour protéger mieux et plus fermement les droits et libertés conférés aux citoyens par la Constitution dans leurs relations avec les services de police, il est indispensable de :

- v *compléter, affiner et légaliser la standardisation des compétences de police;*
- v *coupler la standardisation à une éthique professionnelle basée sur une vision démocratique de la police;*
- v *développer la déontologie interpolicière;*
- v *développer et réformer le droit disciplinaire, en ce compris la description et la tarification des fautes disciplinaires;*
- v *veiller à une prise de sanction adéquate à l'encontre du comportement policier qui, après examen, a été jugé inacceptable." ([122])*

Quels que soient les codes et les statuts que l'on crée, le système ne fonctionnera malheureusement que si un système de sanction efficace est mis en place. On l'a déjà dit à plusieurs reprises et il convient encore de le répéter. La délinquance policière et/ou le comportement déviant, même lorsqu'il a été prouvé, est rarement puni.

-
- [1] Ministères de l'Intérieur et de la Justice, Circulaire relative à la loi sur la fonction de police - loi du 5 août 1992, M.B. du 20 mars 1993.
- [2] Ministères de l'Intérieur et de la Justice, Circulaire relative à la loi sur la fonction de police - loi du 5 août 1992, M.B. du 20 mars 1993.
- [3] C. ELIAERTS, E. ENHUS en R. SENDEN, *Politie en bevolking, Politeia vzw*, Brussel, 1992.
- [4] Arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après : C.D.H.), Affaire *Sunday Times*, série A, n° 70, § 49.
- [5] Peter Duffy, *La police et la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1995.
- [6] Peter Duffy, *La police et la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1995.
- [7] Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.), article 1.
- [8] Arrêts de la C.D.H., Affaire *Lawless*, série A n° 3, § 4-7.
Arrêts de la C.D.H., Affaire *Brogan*, série A n° 145, § 48.
- [9] Arrêts de la C.D.H., Affaire *Handyside*, série A n° 24.
Arrêts de la C.D.H., Affaire *Müller*, série A n° 133.
Arrêts de la C.D.H., Affaire *Irlande*, série A n° 25.
- [10] Arrêts de la C.D.H., Affaire *Malone*, série A n° 82.
- [11] C.E.D.H., article 14.
- [12] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 171-180; Rapport annuel 1996, 107-129 et rapport annuel 1997, 215-243.
- [13] Cette littérature est très vaste. L'enquête relative aux conceptions et expériences au sein de la police des Pays-Bas est très pertinente : N. UILDRIKS, *Geweld in de interactie politie-publiek*, Gouda Quint, Rotterdam, 1996.
- [14] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 116-124 et rapport annuel 1996, 110-113.
- [15] Ministère de l'Intérieur, Circulaire POL 56 relative au contrôle sur l'emploi de la force par les fonctionnaires de police, M.B. du 21 janvier 1997.
- [16] Ministère de l'Intérieur, Circulaire POL 26 bis relative à l'armement de la police communale, non publiée. Dans la pratique, l'application correcte de cette circulaire reste toutefois une question non élucidée. En effet, il n'existe ni évaluation externe ni contrôle des obligations.

Aux Pays-Bas, l'inspection de la police a constaté à tous égards qu'il n'y avait pas suffisamment de discipline dans le cadre de l'obligation d'exercer et de tester l'aptitude au tir. Le management des corps accorde trop peu d'attention ou de priorité aux exercices de tir. X, *Algemeen Politieblad*, Jaargang 147, n° 16.
- [17] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 222.
- [18] Ceci n'est possible que si la responsabilité individuelle de chaque fonctionnaire de

police est accentuée et que l'organisation du contrôle interne est revue et renforcée.

[19] Chaque corps de police qui se respecte dispose, à l'instar ou non de l'Escadron spécial d'intervention de la gendarmerie, d'équipes d'arrestation, d'équipes spéciales d'assistance, d'équipes anti-agression, d'équipes anti-banditisme, etc. Aucune n'est identique et on ne peut que deviner les bases sur lesquelles les critères de recrutement, de sélection, d'entraînement, de description des tâches et de compétences ont été conçus.

[20] La privation de liberté dans le cadre des enquêtes judiciaires, sur mandat des autorités judiciaires et autres, n'a pas été prise en compte.

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

[22] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 110 et repris dans le Rapport annuel 1997, 217..

[23] Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987, approuvé par la loi du 7 juin 1991, M.B. du 28 janvier 1992.

[24] Conseil de l'Europe, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique, du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg, Bruxelles, 1994.

[25] Conseil de l'Europe, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique, du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, Bruxelles, 1998.

[26] Ibidem, 11.

[27] Ibidem, 13.

[28] Ibidem, 14

[29] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 222.

[30] Ibidem.

[31] Conseil de l'Europe, Rapport au gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique, du 31 août au 12 septembre 1997, o.c., 15.

[32] Comité permanent P : dossier n° 9380/97.

[33] Voir le chapitre III de ce rapport.

[34] Comité permanent P : dossier n° 9380/97.

[35] La réglementation en vigueur fixe les montants de remboursement par les autorités fédérales aux autorités responsables des personnes privées de leur liberté.

Le paragraphe 2 de la circulaire la plus récente en la matière, soit celle du 5 mai 1995 stipule que *"les derniers montants calculés à l'indice 147, 79. ne sont plus adaptés au coût de la vie et ont été revus à l'indice du mois de décembre 1994, qui s'élève à 160,98 (sic)"*.

de 58 fb. pour un petit déjeuner à 72,- fb. pour un souper et à 114,-fb. pour un dîner.

La circulaire ne prévoit pas que le citoyen puisse introduire une note de frais dans le cas où il

n'aurait rien reçu durant sa privation de liberté.

[36] C. D'HAESE, De regeling van de foullering en de identiteitscontrole in De nieuwe politiewetgeving in België, Kluwer Rechtswetenschappen, Deurne, 1993, 147.

[37] Chambre des Représentants de Belgique, Projet de loi sur la fonction de police - Exposé des Motifs, 1637/1 - 90/91, 47 - 51.

[38] Loi sur la fonction de police, article 28.

[39] Loi sur la fonction de police, article 28, §1.

[40] Chambre des Représentants de Belgique, "Projet de loi sur la fonction de police - Exposé des Motifs, o.c., 48.

[41] Dans le magazine "Police-Info", n° 6, mai 1998, édité par le Syndicat libre de la fonction publique, on peut notamment lire ce qui suit :

"(...) L'article 28 §1 autorise la fouille de sécurité dans les cas suivants :

1. Personne soumise à un contrôle d'identité

Une telle fouille peut être effectuée par n'importe quel fonctionnaire de police (sauf les agents auxiliaires) et a pour but de garantir la sécurité du fonctionnaire de police. En principe, elle précède donc le contrôle d'identité mais peut également se faire par la suite si au moment du contrôle d'identité l'auteur des faits semble être armé".

[42] C. D'HAESE, o.c., 149

[43] L. VAN OUTRIVE, Ordehandhaving en Mensenrechten in Mensenrechten tussen retoriek en realiteit, Mys & Breesch uitgevers, Gent, 1994, 153.

[44] Ibidem, 155.

[45] Ainsi, les voyageurs des "trains drogues" en provenance des Pays-Bas sont parfois systématiquement soumis à des fouilles de "recherche", parce que le simple fait de se trouver dans ce train constitue en soi un "indice".

[46] Loi sur la fonction de police, article 28, §2.

[47] Ibidem, article 28, §3.

[48] C. D'HAESE, o.c., 157.

[49] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, M.B. du 26 juillet 1991.

[50] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 225.

[51] Les dossiers d'enquête n° 1561/96, 9167/96, 6346/96 et 8549/96 illustrent cela parfaitement.

[52] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 203 - 233 et 236 - 238.

[53] Comité permanent de contrôle des services de police, ibidem, 227.

[54] Comité permanent de contrôle des services de police, ibidem, 234.

- [55] Comité permanent P, enquête de contrôle n° 9392/96.
- [56] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 234 - 235.
- [57] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 236.
- [58] Sécurité routière en Belgique, Institut belge de la Sécurité routière, Bruxelles, 1996.
- [59] En 1996, la Belgique a compté 48.750 accidents de la circulation avec dommage corporel et a totalisé 68.259 victimes, dont 1.356 morts. La Belgique enregistre l'un des plus mauvais résultats de l'ensemble de l'Europe.
- [60] Le Moniteur de sécurité, Service général d'appui policier, Section "appui en matière de politique policière", Bruxelles, 1998.
- [61] Sur les dix problèmes de quartier les plus importants, on trouve quatre problèmes liés à la circulation : la vitesse inadaptée (42%), le comportement agressif au volant (30%), la nuisance sonore de la circulation (24%) et les collisions.
- [62] Le moniteur de sécurité, o.c., 13.
- [63] En 1996, la gendarmerie a globalement nettement moins verbalisé qu'en 1990, 1991 et 1992 - Institut belge pour la sécurité routière, Rapport annuel 1996, Bruxelles 91 - 92.
- Aucun chiffre n'est disponible pour la police communale, si ce n'est rarement et par corps de police.
- Le rapport annuel de la police routière de la ville d'Antwerpen indique aussi une diminution globale du nombre de constats. Ceci s'explique entre autres par la réorganisation du corps, une action syndicale - police routière d'Antwerpen, Rapport annuel, Antwerpen, 1997.
- [64] La probabilité objective d'être pris par la police est le risque réel d'être intercepté après avoir commis une infraction, tandis que la probabilité subjective est le risque que le conducteur pense courir.
- [65] M. VAN SNICK & M. SCHEERS, Het nieuwe politiebestedel en het verkeer, Via Secura, nr. 40, 16.
- [66] Ibidem, 17.
- [67] Chambre des Représentants de Belgique, 1676/1-97/98, 15 juillet 1998 - Proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.
- [68] Arrêté royal du 8 juin 1998 portant création d'un groupe de travail officiel en matière de réforme des polices, M.B. du 23 juin 1998.
- [69] En outre, une deuxième proposition de loi modifiant certaines dispositions de la partie II du code judiciaire relative au Conseil supérieur de la Justice, à la nomination et à la désignation des magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, avait été déposée - 1677/1-97/98.
- [70] Documents de la Chambre, 1676/1 - 97/98, o.c., 1.
- [71] La commission d'enquête parlementaire "Dutroux, Nihoul et consorts" (cf. Documents de la Chambre, 1996-1997, n° 713/6, pp. 1 à 310), rapport relatif à l'évaluation des services de police de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat (cf. Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1/700/1, pp 1 à 160), la commission de la bande bis sur les attentats meurtriers du Brabant (cf.

Documents de la Chambre, 1997-1998, n° 573/7 e.s.) qui reprend les activités de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée (cf. Documents de la Chambre, 1989-1990, n° 59/8, 59/9 et 59/10) et enfin, le rapport des Commissions mixtes de l'Intérieur et des Affaires administratives de la Chambre et du Sénat (Documents de la Chambre, 1997-98, n° 139/1) concernant la note du 7 octobre 1997 du gouvernement sur la réforme des services de police.

[72] Doc. Parl., Chambre, 1676/1 - 97/98, o.c., 2.

[73] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1994, 120 et Rapport annuel 1997, 237.

[74] Ibidem.

[75] Ibidem.

[76] Au conseil des ministres du 18 février 1998 trois avant projets de loi ont été approuvés :

v Avant projet de loi organique sur la police nationale.

v Avant projet de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police; le code d'instruction criminelle; la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et la loi du 30 mars 1994 portant sur les dispositions sociales.

v Avant projet de loi modifiant la nouvelle loi communale.

[77] Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire "Dutroux, Nihoul et consorts", o.c. Evaluation des services de police : Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1/700/1. La Commission pour une structure policière plus efficace, rapport final, 20 juin 1997.

[78] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 237.

[79] Doc. Parl. Chambre, o.c., 2.

[80] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1994, 125-130; Rapport annuel 1995, 175; Rapport annuel 1996, 107-114 et Rapport annuel 1997, 230-233.

[81] Doc. Parl., Chambre, o.c., 2 - 3.

[82] P. DE HERT, De politiehervorming en de heilzaamheid van het publieke, Panopticon, 1998, nr. 3, 203.

[83] Entre autres le rôle de complémentarité de la gendarmerie à l'égard de la police communale et l'application de la circulaire OOP 13 du 26 avril 1990.

[84] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1994, 129.

[85] Doc. Parl., Chambre, o.c., 2.

[86] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 118.

[87] Doc. Parl., Chambre, o.c., 2.

[88] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 230.

- [89] Ibidem, 230 - 231.
- [90] Ibidem, 238.
- [91] Doc. Parl., Chambre, o.c., 3.
- [92] P. DE HERT, o.c., 204.
- [93] Ibidem.
- [94] F. DENIS, Voor een modern en efficiënt veiligheidsbeleid en veiligheidssysteem, in De politiediensten in België, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1989, 5.
- [95] C. FIJNAUT, Maar toch !, Over de hervorming van het politiebestedel, Vigiles, 1998, nr. 1, 2.
- [96] C. FIJNAUT, Maar toch !, Over de hervorming van het politiebestedel, Vigiles, 1998, nr. 1, 2.
- [97] Doc. Parl., Chambre, o.c., 4-5
- [98] Doc.parl. Sénat, 1996-1997, n° 1/700/1, 129-130.
- [99] Circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 - Ministère de l'Intérieur, M.B. du 29 décembre 1995.
- [100] Consultez à ce sujet : T. Vanden Broeck en C. Eliaerts, Community-Policing, Uitgeverij Politeia VZW., Brussel, 1994.
- [101] T. Vanden Broeck en C. Eliaerts, Community-Policing : een basis voor de politiezorg in ons land ?, Politeia, 1995, nr. 9, 5-13.
- [102] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 174 et Rapport annuel 1997, 225-229.
- [103] Ibidem, Rapport annuel 1997, 227.
- [104] Ibidem, Rapport annuel 1995, 174; Rapport annuel 1996, 117-118 et Rapport annuel 1997, 225-229.
- [105] Doc. Parl., Chambre, o.c., 15.
- [106] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 120.
- [107] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 121.
- [108] Ibidem, 126.
- [109] Doc. Parl., Chambre, o.c., 7.
- [110] Ibidem.
- [111] Comité permanent P - Avis n° 1774/97 rendu à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat relatif aux réformes du paysage policier, Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1/700/1.
- [112] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 131.
- [113] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 131.

- [114] Ibidem, Rapport annuel 1994, 128; Rapport annuel 1995, 177 et Rapport annuel 1996, 124.
- [115] Doc. Parl., Chambre, o.c., 7-8.
- [116] Doc. Parl., Chambre, o.c., 8-9
- [117] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1996, 117 et 121 et Rapport annuel 1997, 237.
- [118] Documents de la Chambre, o.c., 8.
- [119] Conseil de l'Europe, "Police et droits de l'homme, 1997-2000", Strasbourg, 1998.
- [120] Y. De Biasio et P. Foucart, La formation des officiers de la police communale, Politeia a.s.b.l., Bruxelles, 1991.
- [121] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1995, 173 et Rapport annuel 1997, 221 - 224.
- [122] Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 1997, 225.