

Rapport annuel 2001

Sommaire

AVANT-PROPOS

Partie I : Principes de fonctionnement; Activités, contrôle, suivi et monitoring; Perspectives

Partie II : Contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police

Partie III : Principaux rapports 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police

Partie IV : Annexes

Rapport annuel 2001 - Partie I

Sommaire

Avant-propos

Introduction générale

Chapitre I^{er} : Principes de fonctionnement

Section 1 : Neutralité, indépendance, partenariat et protocoles

1. Concertation avec la commission d'accompagnement
2. Concertation avec le ministère public
3. Concertation avec la police fédérale et la police locale
4. Concertation avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale

Section 2 : Interventions proactives

5. Introduction
6. Suivi du maintien et du rétablissement de l'ordre public
7. Introduction de l'euro
8. Perspectives

Section 3 : Zérotage

Section 4 : Adaptation permanente aux changements

9. Évolution de la méthodologie du Service d'enquêtes
 - 9.1. Premiers développements
 - 9.2. Premières évolutions
 - 9.3. Évolutions les plus récentes
10. « Hearings »
11. Aspects supranationaux

Section 5 : Contrôle marginal et gestion des plaintes et dénonciations

Section 6 : Gestion journalière

Chapitre II : Activités du Comité Permanent P – contrôle, suivi et monitoring

12. Introduction

Section 1 : Respect et protection des libertés et des droits fondamentaux et efficacité

13. Introduction
14. Différentes enquêtes de contrôle
 - 14.1. Amigos et chambres de sûreté ainsi que fouilles à la suite d'arrestations
 - 14.2. Fonctionnement des centraux 101
 - 14.2.1. Genèse de l'enquête.
 - 14.2.2. Méthodologie.
 - 14.2.3. Résultats de l'enquête.
 - 14.2.4. Perspectives.
 - 14.3. Méthodes et actions des services de police concernés par

le milieu de la prostitution

- 14.3.1. Genèse de l'enquête.
- 14.3.2. Méthodologie.
- 14.3.3. Résultats de l'enquête.
- 14.3.4. Conclusions.
- 14.3.5. Perspectives.

14.4. Manière dont les fonctionnaires de police traitent les plaintes relatives à des violences au sein du couple

14.5. Manière dont les dossiers disciplinaires sont traités au sein des services de police

- 14.5.1. Genèse de l'enquête.
- 14.5.2. Méthodologie.
- 14.5.3. Principaux résultats de l'enquête.
- 14.5.4. Perspectives.

Section 2 : Coordination et efficacité

15. Introduction

16. Enquêtes de contrôle

16.1. Manière dont les services de police recueillent des renseignements

- 16.1.1. Genèse de l'enquête.
- 16.1.2. Méthodologie d'enquête.
- 16.1.3. Résultats de l'enquête.
- 16.1.4. Conclusions.
- 16.1.5. Perspectives.

16.2. Gestion des indicateurs

- 16.2.1. Genèse de l'enquête.
- 16.2.2. Déroulement de l'enquête.
- 16.2.3. Constatations et points faibles.
- 16.2.4. Conclusions.
- 16.2.5. Recommandations.
- 16.2.6. Perspectives.

16.3. Coopération internationale entre les services de police au niveau du fonctionnement des officiers de liaison

16.4. Coopération en matière de trafic d'êtres humains dans le cadre du SGAP et suivi policier du trafic d'êtres humains

- 16.4.1. Genèse des enquêtes.
- 16.4.2. Résultats de l'enquête.
- 16.4.3. Conclusion.
- 16.4.4. Perspectives.

16.5. DIVERS

Section 3 : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs corps ou services de police

17. Considérations générales

- 17.1. Introduction
- 17.2. Constatations
- 17.3. Orientations essentielles dégagées à partir des principales enquêtes du passé

18. Efficacité du fonctionnement général ou particulier de services de police donnés

Section 4 : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs services à compétence de police

19. Introduction générale
20. Enquêtes de contrôle
 - 20.1. Police des chemins de fer (SNCB) et service de sécurité de la STIB
 - 20.2. Fonction de police des transports
 - 20.2.1. Derniers développements des enquêtes.
 - 20.2.2. Principales conclusions.
 - 20.2.3. Principales recommandations.

Section 5 : Enquêtes de suivi particulières – quelques commentaires relatifs à des dossiers particuliers dans le prolongement de ses activités

section 6 : MONITORING

21. Suivi de la réforme
22. Informations disponibles et informations transmises au Comité permanent P
 - 22.1. Données relatives aux plaintes et dénonciations concernant les services de police. (article 14*bis* § 1^{er})
 - 22.1.1. Introduction.
 - 22.1.2. Données.
 - 22.1.3. Commentaires.
 - 22.2. Mesures d'ordre et mesures disciplinaires (article 14*bis*, 2^{ème} alinéa)
 - 22.2.1. Police locale.
 - 22.2.2. Police fédérale.
 - 22.3. Enquêtes judiciaires, informations et instructions
 - 22.3.1. Introduction.
 - 22.3.2. Infractions pénales au cours de l'année 2001.
 - 22.3.3. Conclusions.

Section 7 : Evolution du Traitement des plaintes par le Comité permanent P

23. Evolution du Traitement des plaintes par le Comité permanent P
 - 23.1. Données traitées à propos des plaintes
 - 23.2. Évolution du nombre de plaintes
 - 23.3. Qui porte plainte – contre qui ?
 - 23.4. Éléments incriminés

Section 8 : Quelques développements, à partir des dossiers examinés par thème

24. Abolition de mesures dictées uniquement par des impératifs administratifs
 - 24.1. Constat
 - 24.2. Norme
 - 24.3. Commentaires
25. Saisies de véhicules automoteurs opérées à la suite d'une présomption d'absence de couverture en assurance de la responsabilité civile

- 25.1. Constat
 - 25.2. Norme
 - 25.3. Commentaires
26. Cumul de fonctions - les activités accessoires
- 26.1. Constat
 - 26.2. Norme
 - 26.3. Commentaires
27. Identification des fonctionnaires de police intervenants
- 27.1. Constat
 - 27.2. Norme
 - 27.3. Commentaires
28. Interventions qui, selon les fonctionnaires de police, ne relèvent pas de leur compétence
- 28.1. Constat
 - 28.2. Norme
 - 28.3. Commentaires
29. Accueil et reprise de contact avec les victimes
- 29.1. Constat
 - 29.2. Norme
 - 29.3. Commentaires
30. Comportement des fonctionnaires police à l'égard de personnes suspectées
- 30.1. Constat
 - 30.2. Norme
 - 30.3. Commentaires
31. Comportement des fonctionnaires de police dans le cadre de leur vie privée
- 31.1. Constat
 - 31.2. Norme
 - 31.3. Commentaires
32. Comportement de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions et ses conséquences
- 32.1. Constat
 - 32.2. Norme
 - 32.3. Commentaires
33. Interventions policières dans les cas de nécessité - Responsabilité sans faute
- 33.1. Constat
 - 33.2. Norme
 - 33.3. Commentaires
34. Utilisation des véhicules de service par les fonctionnaires de police
- 34.1. Constat
 - 34.2. Norme
 - 34.3. Commentaires

- 35. Conduite à tenir face à une personne arrêtée qui réclame ses médicaments
 - 35.1. Constat
 - 35.2. Norme
 - 35.3. Commentaires

- 36. Usage de la force par les fonctionnaires de police
 - 36.1. Constat
 - 36.1.1. Usage de la force lors des grands rassemblements et des mouvements de foule.
 - 36.1.2. Usage ponctuel de la force.
 - 36.2. Norme
 - 36.3. Commentaires

- 37. Exercice de la fonction de police s.l. par des institutions privées
- 38. Intégrité et professionnalisme des services de police
 - 38.1. Introduction et définition de la problématique
 - 38.2. Enquêtes relatives à l'intégrité et au professionnalisme

Chapitre III : PERSPECTIVES

 **AVANT-PROPOS**

Le Comité permanent de contrôle des services de police, en tant qu'organe de contrôle externe et indépendant relevant du Parlement et au service de celui-ci, exerce une fonction de contrôle sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, sur la coordination et enfin, sur l'efficacité des services de police. L'objectif premier du Comité permanent P n'est donc pas simplement de vérifier l'application des lois et règlements par les services de police ou d'émettre des jugements de valeur quant au fonctionnement d'un service spécifique ou encore d'examiner des plaintes et dénonciations de citoyens individuels relatives à la manière dont la politique policière définie par le Parlement ou le pouvoir exécutif est mise en œuvre. Il se doit d'être à la fois plus ambitieux et plus « sage ». Pour pouvoir mener sa mission à bien, il ne lui suffit pas de rassembler toutes les informations nécessaires ou, en d'autres termes, de servir d'observatoire global de la chose policière et ensuite d'initier des enquêtes de contrôle. Il est en effet impératif que ses activités débouchent sur une analyse pertinente et globale permettant de formuler des recommandations et de remédier aux dysfonctionnements constatés, pour ainsi améliorer le fonctionnement général et global des services de police.

Une telle analyse et les recommandations qui en découlent doivent être réalisées avec un maximum de rigueur et d'esprit scientifique. Elle implique aussi, dans une certaine mesure, l'existence de normes, de standards, d'éléments de comparaison, etc. Si le suivi et l'analyse de différentes composantes d'un système global en pleine mutation sont certes possibles et, à différents égards, dignes d'intérêt, il peut être prématuré, outrepassant et superfétatoire de déjà formuler des recommandations générales pertinentes et significatives, un an à peine après le début de la mise en place de la réforme radicale de notre paysage policier. Lorsqu'elles s'imposaient, les suggestions, recommandations individualisées ou particulières ont le plus souvent été exposées directement aux responsables hiérarchiques et aux autorités compétentes. Par ailleurs, elles ont également le plus souvent été évoquées dans un rapport particulier ou devant les Commissions d'accompagnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements.

C'est là une des raisons pour lesquelles le Comité permanent P s'est attaché à réaliser une analyse en profondeur de ses activités, surtout, des cinq dernières années. Dans la même optique, compte tenu de la période particulière que nous traversons, il s'est employé, et continuera d'ailleurs de le faire sans relâche en 2002, à affiner et à améliorer la méthodologie à laquelle, assisté par son Service d'enquêtes, il a recours pour mener ses activités à bon port et donc les assumer pleinement.

Dans le souci de toujours améliorer son approche qualitative, le Comité permanent P développe en parallèle un soutien documentaire ainsi que sa formation et celle des membres de son Service d'enquêtes en gestion de la qualité en techniques de management et d'audit.

Ces questions sont abordées plus en détails dans la deuxième partie du rapport et *infra* au point 9.

Dans ce même contexte de changement et à titre complémentaire par rapport à la réforme structurelle des services de police, il est intéressant, au moyen d'enquêtes thématiques, de se pencher sur les processus et procédures. Dans le prolongement des missions de base légales du Comité permanent P, l'accent est alors toujours plus particulièrement mis sur le respect des droits fondamentaux du citoyen et sur la coordination, l'efficacité et l'efficience *s.l.* du fonctionnement des services de police. Il a notamment été tenu compte, pour le choix des thèmes, des derniers mois et de la période actuelle, des demandes du Parlement, des priorités fixées par le plan national de sécurité, outre, bien entendu les points faibles mis au jour par l'analyse des incidents, plaintes et dénonciations.

La nouvelle mission de contrôle marginal du Comité permanent P sur le fonctionnement de l'inspection générale et des services de contrôle interne des polices locales, a débuté après les premiers échanges de vues avec la Commission chargée de son suivi parlementaire. L'objectif est notamment d'assurer ainsi un traitement global uniforme et de qualité, des plaintes des citoyens et des autorités à charge de services ou de fonctionnaires de police.

Le Comité permanent P entend rappeler qu'il s'est investi dans une logique d'approche positive dans le cadre de son fonctionnement à l'égard des autorités et des services de police et qu'il n'est nullement dans ses intentions de jeter de quelque façon que ce soit le discrédit sur ces derniers. C'est ainsi qu'il veille à mener ses enquêtes dans un souci de transparence et d'objectivité et selon une méthodologie stricte en

vertu de laquelle, avant de tirer des conclusions définitives et dans toute la mesure du possible, il informe de ses constatations l'organisation concernée et le plus souvent les autorités compétentes, qui se voient ainsi octroyer la possibilité de faire part de leurs questions, demandes, suggestions, remarques, etc.

Si le Comité permanent P a constaté que les services de police et les fonctionnaires de police individuels étaient conscients de l'intérêt de protéger les droits fondamentaux des citoyens et de mener à bien leurs tâches dans un souci de police de proximité, il a néanmoins estimé utile de se pencher plus particulièrement sur la question dans un certain nombre d'enquêtes de contrôle, dont certaines sont toujours en cours.

Le Comité permanent de contrôle des services de police considère l'ensemble de cette matière comme essentielle à l'exercice démocratique de la fonction de police. Le moindre laxisme sur ce plan porterait atteinte à la crédibilité des services de police et susciterait par la même occasion un malaise au sein de l'organisation même.

C'est dans cet état d'esprit que le Comité permanent P rend compte de ses activités pour l'année 2001.

Introduction générale

Par la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, le législateur a entendu instituer une surveillance, un suivi et un contrôle spécifiquement externes [i] des services de police en Belgique, assurés par une institution relevant directement du Parlement [ii] : le Comité permanent de contrôle des services de police. Ce dernier exerce aussi un contrôle sur l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale [iii] – avec laquelle il s'efforce, depuis la mise en place de celle-ci, d'instituer par ailleurs une collaboration optimale [iv] – ainsi que sur les contrôles internes, tant de la police fédérale que des polices locales. Dans le contexte actuel de réforme des services de police, sa mission fondamentale et son rôle, en tant qu'organe de contrôle spécifiquement externe, neutre et indépendant, se trouvent donc clairement confirmés. En effet, le changement du paysage policier et la mise en application de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, renforcent considérablement la raison d'être d'un tel contrôle spécifiquement externe, car il est indéniable que ce changement suscitera des problèmes qui ne pourront pas nécessairement être résolus de l'intérieur de l'ensemble de la structure. Les différents contrôles, inspections ou institutions apparentées, situés à des niveaux distincts et créés avec des objectifs et des missions distincts, sont indispensables au développement harmonieux de l'exercice de la fonction de police dans un État démocratique et doivent s'articuler les uns par rapport aux autres pour former un système global, cohérent et fonctionnel. Il convient en outre d'éviter une inflation des contrôles les plus divers si l'on veut vraiment rester fonctionnel [v], efficace et peut-être surtout, crédible.

C'est dans un tel contexte que le Comité permanent P a dégagé au mieux sa spécificité et qu'il en a, à plusieurs reprises, fait part à la Commission parlementaire d'accompagnement. Il importe de rappeler cependant aussi que tant le Parlement que les gouvernements des dernières années ont toujours souhaité que les missions des organes de contrôle – Comité P et R – ne soient pas limitées [vi]. Dans la même logique, après en avoir rendu compte au Parlement, le Comité permanent P considère de son devoir, en raison de la spécificité de ses missions, d'assurer la supervision, la surveillance et le contrôle – d'abord et avant tout au profit du Parlement [vii] – de la mise en œuvre des nouvelles structures et réglementations au sein des services de police réformés, notamment au niveau des mécanismes intégrateurs de la circulation de l'information, des fonctionnalités, de la « police de proximité », etc. En sa qualité d'observatoire privilégié de la « chose policière », l'un de ses principaux objectifs consiste à dégager et à présenter une vision d'ensemble du fonctionnement de l'institution policière, des activités des administrations ou des services ainsi que des fonctionnaires et autres personnes à compétence de police. Toutefois, le Comité permanent P continue d'être confronté à un certain nombre de limites et de difficultés pour assumer une partie des missions qui lui incombent. Tout d'abord la loi du 1^{er} mars 1999 [1] a en effet inséré dans la loi organique du 18 juillet 1991 organisant le fonctionnement du Comité permanent P, une disposition lui interdisant de rendre, de sa propre initiative, un avis sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire, ou sur des documents de toutes natures exprimant les orientations politiques des ministres compétents. Dans ce contexte, le Comité permanent P a déjà plusieurs fois souligné qu'il n'était informé de certaines initiatives législatives, mais surtout réglementaires, que de manière sporadique, uniquement à la suite d'investigations personnelles, et qu'il ne pouvait, le plus souvent, compter que sur les « bonnes volontés » pour être informé et être mis en possession des principaux textes réglementaires, directives, instructions, circulaires, etc. adressées aux services de police. Or, ces informations peuvent être source ou révélatrices d'éventuels dysfonctionnements ou problèmes au sein des services de police. Il en va de même des rapports annuels généraux ou particuliers de divers services ou administrations.

Et pourtant, il semble couler de source que l'organe qui est chargé du contrôle de l'application des règlements et directives, ainsi que de tous les documents réglant le comportement des membres des services de police, puisse recevoir également ces documents. Pour ce qui concerne les documents internes des services de police, la loi prévoit un envoi automatique de ceux-ci. Par contre, en ce qui concerne les documents externes, c-à-d. les documents émanant des autorités, la loi ne prévoit pas cet envoi. L'article 9 modifié de la loi organique du 18 juillet 1991 devrait aussi être complété d'une disposition stipulant que les différentes autorités qui exercent un pouvoir sur les services de police adressent directement au Comité permanent P tous les documents qui règlent les interventions et le comportement des membres des services de police, à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite et en matière de politique relative à la police administrative. Dès lors, l'interprétation beaucoup trop stricte

voire abusive par certaines personnes du nouvel alinéa 7 de l'article 9 de la loi organique du 18 juillet 1991, a pour résultat que le Comité permanent P reste privé d'informations précieuses.

Au cours des derniers mois, le Comité permanent P a eu plusieurs fois l'occasion de rappeler qu'il n'a pas pour mission première de constater des faits individuels au sein des services de police ni d'examiner systématiquement lui-même l'ensemble des plaintes en la matière. L'exposé des motifs de la loi organique du 18 juillet 1991 notait expressément à ce propos que : « *Le contrôle que le gouvernement entend instaurer [...] n'a pas pour but principal de constater dans les services de police [...], 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 de formuler des propositions afin d'y remédier* » [viii] . Dans les limites de sa mission et dans le respect de la lettre et de l'esprit de la loi, soucieux de se consacrer à ses missions, à ses tâches essentielles, et afin de limiter l'impact et la charge de travail que représente le simple traitement des plaintes individuelles, il a développé une vision relative au traitement global de l'ensemble des plaintes et dénonciations, par l'ensemble des intervenants. Dans la mesure du possible, il a dès lors sollicité la collaboration des services d'inspection et des services de contrôle interne compétents, et a travaillé, en toute confiance et en partenariat avec eux, leur laissant le soin de mener à bien des enquêtes à la suite de certaines plaintes individuelles qui lui avaient été adressées. Cette forme de coopération a pour but de contribuer à renforcer d'abord la sensibilisation, ensuite l'implication et la responsabilisation des services de police en nourrissant la relation de confiance entre ces services et le Comité permanent P. C'est aussi de cette manière que s'exprime sa politique d'ouverture et de transparence à l'égard de la police intégrée. Le Comité permanent P a toutefois été amené à remarquer que, dans certains services, la coopération et la qualité des enquêtes menées n'étaient pas toujours optimales [ix] . Normalement la précision des attentes liées aux protocoles, et les nouvelles directives du ministre de l'Intérieur en matière de contrôle interne, de traitement des plaintes et dénonciations devraient contribuer à leur amélioration.

Un système a en outre été conçu pour garantir la communication régulière au Comité permanent P de certaines informations et de la suite réservée à l'essentiel des plaintes et dénonciations reçues par certaines autorités de police, par les inspections ou contrôles internes ainsi que par les services de police. Cette mesure vise plus particulièrement à obtenir une vue d'ensemble, à garder un contact aussi direct que possible avec le fonctionnement des services de police et à permettre la formulation de recommandations, voire à proposer des mesures destinées à remédier à des fautes ou dysfonctionnements récurrents. Dans le cadre de cet échange d'informations, le Comité permanent P a fait appel à la coopération spontanée des services de police et des services d'inspection ou de contrôle. À cette occasion, il a été amené à constater que, depuis le début de la réforme, les informations circulent moins bien et que, quand elles ont été communiquées, elles ne l'ont pas toujours été complètement.

À l'issue d'un certain nombre d'enquêtes judiciaires, le Service d'enquêtes P établit un rapport, qui est ensuite transmis au Comité permanent P. Le rapport se limite aux informations nécessaires au Comité permanent P pour exercer ses missions. Il peut dès lors contenir des informations concernant la protection et le respect des droits et libertés des personnes ou relatives à ce qui nuit à l'efficacité et à la coordination entre les services de police. Les infractions commises peuvent en effet révéler des situations plus générales. Il doit aussi être rappelé que l'ouverture d'une enquête disciplinaire, d'une enquête ou d'une information judiciaire ne signifie pas nécessairement l'incompétence du Comité [x] qui, le plus souvent, attendra cependant l'aboutissement des autres procédures et suspendra sa propre enquête en fonction des circonstances et des éléments en présence. Il importe, en outre, de souligner que si les enquêtes judiciaires sont importantes, elles ne peuvent cependant mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'enquêtes [xi] .

Lors des travaux d'envergure de plusieurs commissions parlementaires, de nombreux intervenants, experts et représentants du monde politique ont confirmé l'impérieuse nécessité d'un contrôle externe des services de police. Dans la foulée, la loi organique du 18 juillet 1991 a été adoptée. Dans le prolongement, d'autres commissions parlementaires [xii] , plusieurs instances et personnes sont venues confirmer et renforcer ce besoin, et également formuler les mêmes recommandations. Au départ, le législateur avait retenu six critères [xiii] parmi ceux qui avaient été évoqués, devant permettre au contrôle externe d'accomplir ses missions dans les meilleures conditions. Nous ne les évoquerons pas tous. Cependant, parmi ceux-ci, il y avait tout d'abord 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. Cette indépendance constitue une condition *sine qua non* qui distingue d'ailleurs le Comité permanent P de toutes les autres formes de contrôle et d'inspection. Compte tenu des principes de spécialité ou de spécificité, le contrôle

externe doit nécessairement être la seule mission à remplir pour un organe de contrôle externe – ce qui n'est pas le cas des autres contrôleurs et inspecteurs –, qui n'intervient toutefois que complémentaires aux autres formes spécifiques de contrôle spécialement et expressément définies par la loi et ne peut s'y substituer. Ainsi, par exemple, le contrôle de la Cour des Comptes, des médiateurs, de la Commission de la protection de la vie privée, etc. Vu les différents aspects du contrôle externe, notamment précédemment [xiv] évoqués, il est impératif dans ces conditions que les autres organes d'inspection et de contrôle existants soient tenus de transmettre les résultats de leurs investigations de manière à permettre à l'organe de contrôle externe d'avoir une vue globale de l'état des services de police. Pour que le Comité permanent P puisse avoir l'approche objective qu'il s'est toujours efforcé d'avoir, il faut aussi que, dans la mesure du possible, toutes les instances concernées soient prêtes à collaborer en toute transparence et en toute loyauté. Là où s'est manifestée cette bonne volonté, des résultats plus que satisfaisants ont été obtenus et les contrôlés ont pu obtenir des membres des organes de contrôle une parfaite compréhension de leur rôle et de leur mission ainsi qu'une action positive sous forme, par exemple, d'avis, de recommandations [xv] voire, en certaines circonstances, d'accompagnement. Cette coopération n'a pas toujours été optimale, notamment au niveau de certains membres de l'Administration des douanes et accises [xvi]. À cet effet, le Comité permanent P a conclu un certain nombre de protocoles avec plusieurs autorités et services de police. L'un des objectifs prioritaires du Comité permanent P pour l'avenir reste de perpétuer et d'intensifier cette méthode de travail. Il est prévu de conclure un protocole avec l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dès que celui-ci y sera autorisé par le ministre de l'Intérieur. Un projet de protocole a déjà fait l'objet de nombreux échanges de vues avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Si, pour être efficace et rencontrer les objectifs que la loi lui a fixés, le travail du Comité permanent P peut s'accommoder d'une certaine forme de publicité « *il faut cependant garder un juste équilibre entre transparence et caractère confidentiel* ». Le contrôle doit donc se caractériser par son efficacité. L'autorité de l'institution de contrôle externe ne saurait être tout simplement niée, voire écartée, par les contrôlés, sans que les autorités dont dépendent les uns et les autres n'interviennent ou ne réagissent car ce contrôle perdrait alors toute légitimité et les garanties de démocratie qu'il est censé offrir.

Au travers des demandes et recommandations de la Commission d'accompagnement et des différentes adaptations de la loi organique, le Parlement a entendu faire du Comité permanent P un observatoire global de « la chose policière ». En vue de pouvoir assumer ses missions, il doit aussi pouvoir disposer de différentes informations et renseignements généraux contenus notamment dans les dossiers judiciaires [xvii] et disciplinaires, sans qu'il ne doive pour autant être doté de compétences judiciaires ou disciplinaires ou s'ingérer dans les compétences d'autres institutions ou autorités disciplinaires ou d'inspection et cela malgré les très récents changements introduits par le statut disciplinaire des fonctionnaires de police. Les organes de contrôle et d'inspection internes doivent également être tenus de transmettre l'information nécessaire [xviii]. En effet, tout comme le Comité permanent P doit pouvoir prendre connaissance *a posteriori* des plaintes et dénonciations adressées aux services d'inspection internes, ainsi que des missions de contrôle menées par ces services d'inspection, il doit également pouvoir recevoir automatiquement les rapports spéciaux ou généraux établis. Les organes de contrôle internes doivent, en effet, également pouvoir être évalués [xix] de façon spéciale ou générale. Mais la transmission de l'information en ce domaine s'est, assez souvent, révélée problématique et pas exclusivement dans le passé [xx].

Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes se trouvent encore confrontés à une croissance exponentielle du nombre de plaintes et de dénonciations individuelles, induite non seulement par une prise de conscience croissante du citoyen mais également par une reconnaissance de plus en plus incontestée de sa légitimité. Qui plus est, les différents services de police locaux, sans doute en raison de l'intégration en cours au niveau local ou d'autres préoccupations d'ordre statutaire, ou liées aux aspects administratifs ou logistiques de la réorganisation, se sont montrés moins enclins à acter les plaintes des citoyens à l'encontre d'un autre service de police. Ils ont donc conseillé aux plaignants de s'adresser au Comité permanent P et, depuis peu aussi, à l'inspection générale. En outre, en certaines circonstances, la hiérarchie même des différents services de police a parfois eu tendance à fuir ses responsabilités parce que, précisément, un collaborateur proche était concerné, ce qui est de nature à soulever des questions à propos de la manière dont la discipline est assurée dans certains corps. Parfois aussi, fonctionnaire de police et hiérarchie s'arrangent pour se faire « couvrir » par une autorité.

Dans le passé, la plupart des enquêtes de contrôle du Comité permanent P ont essentiellement porté sur le fonctionnement des corps de police locaux et ont été réalisées à la demande de l'une ou l'autre autorité

compétente. Elles s'apparentaient à des audits d'envergure et de durée variables ; nous y reviendrons *infra*. Les conclusions auxquelles elles ont abouti et les recommandations formulées visaient le plus souvent à améliorer la gestion des corps, suggérant éventuellement une autre organisation, une nouvelle répartition des tâches, et mettant parfois en exergue les relations inadéquates entre certains acteurs ou intervenants. Le plus souvent, il s'agissait d'audits spécifiquement internes. Il est aussi indéniable que les différentes techniques mises en œuvre ont nécessité des connaissances et un savoir-faire scientifiques ainsi qu'une professionnalisation poussée ; nous y reviendrons plus en détails *infra*. Vu la réforme en cours, l'approche et la méthodologie doivent désormais être adaptées ; il y sera fait référence *infra*. Le recours à des experts et à des enquêtes scientifiques externes doit également être envisagé et présente en outre l'avantage d'un regard extérieur, neutre et objectif sur le monde policier. Il convient de noter d'ailleurs que les cellules d'audit existant au sein des services opérationnels de la police, lorsqu'elles existent, sont entre autres composées d'un officier de police mais aussi d'un non policier dont le cursus universitaire l'a préparé à ces tâches spécifiques.

Le contrôle doit aussi porter sur les rectifications qui doivent être apportées à la suite des contrôles, inspections, etc. antérieurs. Tout comme le contrôle a pour but de rechercher les fautes, les imperfections et les causes de dysfonctionnement, à analyser l'ensemble et à émettre des conclusions ou des recommandations [xxi] , il convient aussi de rechercher si, à l'origine des plaintes et des dénonciations, il n'existe pas une lacune, notamment d'ordre structurel [xxii] .

Au travers des activités du Comité permanent P, la confiance du public doit pouvoir être renforcée notamment par une certaine publicité donnée à ses enquêtes mais aussi aux plaintes et dénonciations non fondées, pour que l'opinion selon laquelle les services sont en défaut ne persiste pas [2] . Les incriminations et accusations exprimées contre les services de police par les voies les plus diverses ne sont sans aucun doute pas toutes ni toujours fondées. C'est pourquoi il est sans doute essentiel qu'une instance absolument neutre puisse, le cas échéant, établir sans équivoque qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter au sujet de leurs interventions ou actions ni d'être, *a priori*, méfiant ou réservé à leur égard. Les services de police et les fonctionnaires de police n'ont, quant à eux, aucune raison de s'alarmer outre mesure à propos de ce contrôle. L'objectif poursuivi est essentiellement de renforcer ou même d'instaurer dans certains services l'indispensable « obligation de rendre des comptes auprès de l'instance responsable », que le Comité permanent P et son Service d'enquêtes appellent « *accountability* » ou « transparence ».

S'il ne nous appartient pas de préjuger des décisions des autorités et notamment de celles du ministère public concernant les plaintes traitées depuis sa création, l'analyse de ces dossiers laisse toutefois apparaître que certaines plaintes dirigées contre des fonctionnaires de police peuvent constituer dans le chef des plaignants une action dilatoire et/ou visant à discréditer un ou plusieurs verbalisants. Cela est de plus en plus le cas et d'aucuns semblent vouloir utiliser le Comité permanent P en vue de paralyser ou de retarder, à des fins diverses, des procédures en cours.

Le Comité permanent P entend désormais essentiellement s'investir dans sa mission spécifique de supervision ou, en d'autres termes, suivre et, le cas échéant, contrôler la manière dont les missions et les devoirs des services de police sont assumés [xxiii] . En sa qualité d'observatoire privilégié de la « chose policière », l'un de ses principaux objectifs est alors de dégager et de présenter une vision d'ensemble du fonctionnement de l'institution policière ou des activités des administrations ou des services ainsi que des fonctionnaires et autres personnes à compétence de police.

La supervision, la surveillance et, le cas échéant, le contrôle, interprété dans le sens positif du terme, doivent également déboucher, au travers d'une expertise, d'un dialogue et d'une transparence, sur l'apport d'une aide morale, matérielle et technique aux services de police et aux fonctionnaires qui les composent. En ce sens, le Comité permanent P est aussi à l'écoute des fonctionnaires et des autorités de police. La conduite à bonne fin de ses missions implique cependant l'adhésion et la participation effective de toutes les parties concernées, ainsi que l'attribution aux différents intervenants des moyens nécessaires pour assumer pleinement leurs missions.

Le contrôle externe ne peut se limiter à un contrôle de conformité de bon fonctionnement (qui peut d'ailleurs être mieux réalisé et maîtrisé au travers d'audits internes et d'inspections ou de contrôles internes), mais doit aussi traiter des problèmes plus ambitieux et plus fondamentaux. On peut ainsi notamment songer à une étude globale, pour chaque corps contrôlé, de l'ensemble des dossiers disciplinaires et judiciaires ouverts à l'encontre de fonctionnaires de police du corps considéré, à un contrôle de 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 un examen de 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, MRAX, Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, Délégué aux droits de l'enfant, médiateurs, Amnesty International, etc.). La deuxième partie du présent rapport ouvre différentes pistes à cet égard.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que la responsabilité du bon fonctionnement du contrôle externe ne relève pas exclusivement du Comité permanent P, mais également d'une responsabilité collective du Parlement, du gouvernement, des autorités civiles et judiciaires et, *last but not least*, du citoyen responsable [xxiv] .

Chapitre I^{er} : Principes de fonctionnement

Section 1 : Neutralité, indépendance, partenariat et protocoles

1. Concertation avec la commission d'accompagnement

Au cours de l'année écoulée, la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité permanent P et ce dernier se sont concertés à plusieurs reprises. Outre sur le traitement de plusieurs dossiers ponctuels, cette concertation a plus particulièrement porté sur le rôle et les missions du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes. L'accent a été mis sur la spécificité des structures, des compétences et des missions du Comité permanent P [xxv] dont les principes sont explicités dans l'introduction générale. On a à cet effet, établi une comparaison avec les missions de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les autres services d'inspection ou de contrôle. En outre, la question des adaptations ou précisions à apporter à la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements a été débattue afin de confirmer la spécificité des missions légales du Comité permanent P et, ce faisant, de lui permettre d'orienter par priorité ses activités en la matière.

2. Concertation avec le ministère public

Le Comité permanent P a réalisé qu'il était nécessaire, par la voie de la concertation, d'optimiser la coopération avec le ministère public. Plusieurs dispositions de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, notamment ses articles 7, § 2, 14, 15, alinéa 2, 16, alinéas 3 et 4, concernent en effet tant le fonctionnement du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes que celui du ministère public. Une réunion avec le Collège des procureurs généraux a donc été organisée le 28 mars 2001 à la demande du Comité permanent P, réunion au cours de laquelle a été abordée la problématique de l'obligation de transmission par le ministère public d'informations relatives aux poursuites et aux condamnations de fonctionnaires de police ainsi que de copies de dossiers judiciaires. Les échanges de vues en la matière visaient également à lui garantir une information aussi complète que possible tout en veillant à ne pas alourdir inutilement la charge de travail du ministère public, cela en développant une méthode de travail aussi efficiente qu'uniforme. En outre, la question de l'exécution des missions de police judiciaire par le Service d'enquêtes a été revue à la lumière de l'article 16, alinéa 4 de la loi organique du 18 juillet 1991 et de l'article 143^{ter} du Code judiciaire. Le Collège a été informé des conceptions du Comité permanent P, à l'instar du ministre de la Justice, auquel le Comité permanent P a transmis un courrier le 4 décembre 2000. Dans le prolongement de cette réunion, une concertation a eu lieu avec le Collège des procureurs du Roi le 8 juin 2001 et avec une délégation dudit Collège les 26 juin 2001, 6 septembre 2001, 4 février 2002 et 28 février 2002. Un consensus a déjà pu être obtenu concernant un projet d'uniformisation de l'échange d'informations en matière de poursuites à charge de fonctionnaires de police.

Les débats ultérieurs ont plus particulièrement eu trait à une adaptation de la répartition des tâches entre le Service d'enquêtes du Comité permanent P, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les services de police réguliers dans le cadre de l'exécution des missions judiciaires pour infractions à charge de fonctionnaires de police. Un courrier en ce sens a déjà été adressé au ministre de la Justice le 4 décembre 2000 mais sa prise de position se fait attendre.

Au cours de ces débats, le Comité permanent P a expliqué qu'il partait des principes de spécialité et de subsidiarité du Service d'enquêtes tels qu'ils ont été confirmés à plusieurs reprises par le Parlement et les ministres concernés [xxvi] : les enquêtes judiciaires doivent être limitées aux faits justifiant de faire appel à des enquêteurs spécialisés et le Service d'enquêtes doit avant tout exécuter les missions du Comité permanent P.

Il convient en outre de ne pas perdre de vue un impératif particulier, à savoir que les enquêtes à charge de fonctionnaires de police ne peuvent être entachées de la moindre partialité. Or, avant la réforme des services de police, les autorités judiciaires n'avaient que l'embarras du choix lorsqu'il s'agissait de trouver, pour des constatations et investigations, un autre service de police que celui du fonctionnaire impliqué. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les possibilités de choix se sont considérablement réduites. Et il faut ajouter à cela que le recours systématique au Service d'enquêtes P ou à l'inspection générale de la police fédérale et

de la police locale pour toutes les affaires « banales » n'est pas des plus indiqué. Le Comité permanent P en vient à conclure que chaque service de police devrait pouvoir disposer d'un service de « contrôle interne » qui, vraisemblablement sous la surveillance et la responsabilité directes du chef de corps, agirait en toute indépendance par rapport aux autres membres du corps.

L'ensemble de ces débats devrait être clôturé sous peu et le ministre de la Justice édictera alors des directives en application de l'article 143^{ter} du Code judiciaire.

3. Concertation avec la police fédérale et la police locale

Le Comité permanent P a resserré les contacts avec le Commissaire général de la police fédérale et l'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dès leur désignation, ainsi qu'avec la Commission permanente de la police locale afin de reprendre, de perpétuer et d'intensifier la méthode de travail et les démarches inhérentes à sa politique de conclusion de protocoles. Un nouveau protocole, négocié avec le Commissaire général, a été signé le 9 janvier 2001. Un projet de nouveau protocole a également été négocié avec l'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dès le mois de décembre 2000. Un accord a ainsi été dégagé dans le courant du troisième trimestre de l'année 2001. Le ministre de l'Intérieur n'a cependant toujours pas autorisé l'Inspecteur général à signer ce protocole. À la date du 13 avril 2002, le Comité permanent P a conclu 349 protocoles avec les polices communales, puis locales. La situation n'est cependant ni claire ni satisfaisante. Ainsi, certains chefs de zone ne se sentent pas liés par les protocoles conclus par leurs prédécesseurs. D'autres estiment que l'entrée en vigueur de la réforme et la mise en place de l'inspection générale ont, de fait, abrogé les protocoles. D'autres encore ne s'y tiennent tout simplement pas ou plus, sans qu'il soit possible d'en comprendre les raisons.

Quand des difficultés existent, elles se présentent assez souvent dans de plus petites zones ou dans des zones où d'anciens officiers de l'ancienne gendarmerie ou d'anciens commandants de brigade ont été désignés comme chefs de zones. Le Comité permanent P se penche actuellement sur l'ensemble de la question en vue d'en dégager un enseignement pour l'avenir.

Il convient encore de noter que, s'il existe le plus souvent un système relativement satisfaisant de traitement des plaintes et dénonciations dans les services ou corps de police dignes de ce nom, il en va tout autrement du système de contrôle purement et strictement interne ; nous y reviendrons *infra*. La fonctionnalité de contrôle interne est mal connue et, partant, encore plus mal mise en œuvre, même au sein de la police fédérale. Le Comité permanent P continuera également de s'intéresser à cette question au cours des années 2002 et 2003.

4. Concertation avec l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale

L'inspection générale de la police fédérale et de la police locale a été formellement mise en place par l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Ce n'est qu'après cette date que l'on a intensifié la concertation avec elle. Cette concertation visait essentiellement à élaborer un projet de protocole entre le Comité permanent P et l'inspection générale. On est parvenu à un accord en la matière.

L'inspection générale a aussi été impliquée dans les discussions sur la proposition de répartition des tâches en ce qui concerne les enquêtes judiciaires à charge de fonctionnaires de police. En outre, le Comité permanent P et l'inspection générale ont procédé à un premier échange de vues sur la possibilité d'uniformiser la transmission des données en matières de plaintes et de dénonciations, instituée par l'article 14^{bis}, § 1^{er} de la loi organique du 18 juillet 1991 et par l'article 31 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001. De cette manière, les services de police ne devraient plus à l'avenir transmettre ces données qu'en une fois.

Section 2 : Interventions proactives

5. Introduction

Dans un rapport présenté au Parlement [xxvii], le Comité permanent P précisait qu'il adaptait ses objectifs et ses méthodes à la réalité essentiellement changeante du paysage policier actuel, en prenant en considération tant l'expertise développée au fil du temps que l'analyse du travail effectué depuis sa création [xxviii]. À cet égard, il annonçait que : « *Le changement en cours du paysage policier, suivi rigoureusement par le Comité permanent P, exerce une influence non négligeable, tant sur les enquêtes clôturées que sur les enquêtes en cours, voire sur l'opportunité et sur l'utilité de formuler hic et nunc des conclusions et des recommandations générales. Le Comité entend se concentrer pleinement sur la question de l'implémentation de la nouvelle structure policière et tenir compte en particulier des répercussions futures des nouvelles réglementation et législation sur l'exercice et la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens ainsi que sur la coordination et l'efficacité des services de police* ».

Fort des analyses effectuées et, notamment, de l'adaptation progressive de ses méthodes, séquences et fréquences d'enquêtes essentiellement réactives par le passé, aussi dans le souci d'améliorer la pertinence et d'augmenter la portée de ses conclusions et recommandations, le Comité permanent P a décidé de s'intéresser régulièrement à différents phénomènes ou à leurs manifestations prévisibles les plus dignes d'intérêt, préoccupantes ou les plus inquiétantes. Dans ce contexte, il a notamment pris l'option de s'intéresser plus particulièrement et de manière proactive au maintien et au rétablissement de l'ordre public, à l'introduction de l'euro, au suivi de la réforme du paysage policier et à la lutte contre la traite des êtres humains par les services de police, notamment au travers de l'analyse de la manière dont les services de police s'intéressent aux pratiques criminelles ou dérangeantes touchant à la prostitution. Ces trois derniers points seront explicités *infra* dans le présent rapport, tandis qu'en vue d'esquisser les potentialités et l'importance d'une approche proactive, deux dossiers constitués notamment dans cette lignée sont évoqués ci-dessous, essentiellement à titre d'exemple.

6. Suivi du maintien et du rétablissement de l'ordre public

Conscient des importantes échéances auxquelles tant les membres de la future police fédérale que ceux des futures polices locales allaient être confrontés en matière d'opérations de maintien de l'ordre (coupe d'Europe des Nations de football de juin 2000 et présidence belge de l'Union européenne pendant le deuxième semestre de l'année 2001, autres présidences belges, etc.), le Comité permanent P a, dès le début de l'année 2000, décidé de s'intéresser à la problématique soulevée par les opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre en adoptant dans ce domaine une attitude proactive, notamment par la collecte de documentation, par des analyses et des observations sur le terrain, ainsi que par des « hearings ». En effet, en vue de cerner avec la plus grande précision l'application de certains nouveaux concepts et approches théoriques sur le terrain et d'en saisir les réalités en prise directe, les membres du Service d'enquêtes ont également été invités à être présents sur le « théâtre des opérations ». Cette présence devait leur permettre non seulement d'obtenir d'importantes informations relatives à la mise en œuvre de ces conceptions et aux déploiements des forces de l'ordre, mais aussi de suivre étroitement le déroulement et la gestion des privations de liberté tant de police judiciaire qu'administrative ainsi que d'être en mesure, le cas échéant, de remplir le plus efficacement possible d'éventuelles réquisitions ultérieures des autorités judiciaires.

Si cette présence sur le terrain – qui, dans un souci de clarté et de transparence, avait toujours été portée à la connaissance des autorités et de la hiérarchie policière, responsables du maintien de l'ordre – a globalement bien été perçue, l'importance de certains incidents oblige cependant à souligner qu'elle a parfois été mal ressentie par certains fonctionnaires de police, heurtés sans doute ou interpellés par toute forme de contrôle et perdant peut-être de vue que cette présence se faisait aussi dans une optique positive et constructive, voire d'assistance éventuelle à des policiers souvent injustement mis en cause dans l'exercice de leurs délicates fonctions. Certains manques de collaboration parfois constatés, des écarts de langage dans le chef de certains policiers ainsi qu'un surprenant écrit – véhiculant au plus haut niveau plusieurs erreurs et inexactitudes –, qui ne peut évidemment qu'avoir échappé à la sagacité des plus hautes autorités de la police fédérale – et précisant que « [...] *sommige leden van de Enquêtedienst*

de houding van activist aannemen de indruk kan wekken dat de contestatie-beweging geïnfiltererd wordt door politieagenten, al dan niet in de hoedanigheid van 'agent provocateur' » n'ont en aucune manière ébranlé le Comité permanent P, bien décidé à persévérer dans la voie engagée. Ce point a été abordé de façon très constructive avec les plus hautes autorités de la police fédérale et a été signalé au ministre de l'Intérieur. Il peut être regretté que cette information diffusée à très large échelle n'ait été vérifiée par personne et qu'aucune critique interne ou externe de provenance ou de pertinence n'en ait été faite. Le document à la base de l'information n'a pas pu être produit non plus. Il faut espérer que de telles critiques, indispensables à tout travail de renseignement digne de ce nom, aient été émises à propos des autres informations et renseignements (?) diffusés dans le cadre du sommet européen, que leur provenance et leur valeur ont fait l'objet d'une vérification sur la base d'une méthodologie et d'une réglementation autre que virtuellement approximative ou en voie d'élaboration. Très récemment encore, il a pu être constaté que l'information diffusée par la police fédérale provenait à plus de 90% de sources ouvertes avec vraiment très peu de renseignements policiers.

Souhaitant disposer du plus grand nombre d'informations, en ce compris la recherche et le recueil d'informations générales ou particulières, en rapport avec les opérations de maintien de l'ordre auxquelles les services de la police fédérale et certaines polices locales ne manqueront pas d'être encore confrontés dans l'avenir, le Comité permanent P a invité certains « théoriciens » et responsables, parmi lesquels des représentants des principaux services concernés par ces opérations, à venir l'entretenir de leur expérience. Parmi ces exposés, qui, pour la plupart, se sont déroulés entre le 23 juillet et le 8 octobre 2001 et qui, tous, ont fait l'objet d'un compte rendu, le Comité permanent P a écouté avec un intérêt particulier l'exposé d'un officier qui a, des années durant et à la satisfaction générale, mené avec succès d'importantes opérations de maintien de l'ordre. Sa grande expérience et la manière dont il en a fait part a permis aux membres du Comité permanent P de prendre conscience, tant des difficultés rencontrées sur le terrain que d'une foule de problèmes très concrets auxquels il convient de faire face afin de contribuer à la réussite des opérations de maintien de l'ordre (accueil des participants, relation avec le service d'ordre interne, moyens matériels à mettre en œuvre, tenue des fonctionnaires de police, etc.). Tout en étant conscient de certains écueils qui peuvent découler d'une trop grande implication de ses membres ou de son Service d'enquêtes lorsque ceux-ci sont présents sur le terrain, le Comité permanent P a autorisé certains membres de son Service d'enquêtes à effectuer des démarches visant à « s'imprégner » des difficultés concrètes rencontrées par les fonctionnaires de police. Cette démarche exceptionnelle n'a eu d'autre but que de lui permettre de remplir le plus efficacement possible son rôle d'observatoire global de la « chose policière » dans son ensemble à l'égard du Parlement. Des observations de ce type sont encore planifiées pour les prochains mois, notamment pour le maintien de l'ordre à l'occasion de grandes manifestations sportives ou de contestation ou encore des sommets européens.

7. Introduction de l'euro [3]

Les résultats de l'enquête sont précisés dans la troisième partie de ce rapport. Dans le cadre du fonctionnement proactif du Comité permanent P, il a été décidé d'assurer le suivi de l'introduction de l'euro et, plus particulièrement, des volets « sécurité et police ». Les contacts avec la Banque nationale de Belgique et la police fédérale ont permis de mettre en lumière trois aspects de l'introduction de l'euro : la sécurité des transports de fonds, le blanchiment d'argent et la problématique de la fausse monnaie.

Dans le prolongement des initiatives des instances fédérales, le Comité permanent P a demandé à son Service d'enquêtes de procéder à un certain nombre de contrôles entre le 20 et le 31 décembre 2001. Ces contrôles, effectués auprès de dix-sept corps de police locale, visaient à vérifier dans quelle mesure ils étaient prêts à recevoir, après le 1^{er} janvier 2002, des plaintes de particuliers qui rencontreraient de faux euros. On ne peut certes que se réjouir de la situation dans certains corps de police (Ninove, Wavre et Termonde) parfaitement préparés et dans d'autres (Paliseul, Profondeville, Waremmes, Arsimont et Manage) suffisamment préparés. Il n'en reste pas moins que plusieurs corps de police n'avaient encore rien prévu ou presque pour faire face à cette éventualité, ni au niveau de l'organisation interne, ni en ce qui concerne l'accueil du citoyen (Heist-Op-Den-Berg, Uccle, Saint-Gilles, Amay, Alost, Liedekerke, Gembloux, Verviers, Ottignies). Le Comité permanent P entend vérifier, dans le courant de l'année 2002, si des mécanismes efficaces et efficients ont été mis en place pour faire face aux différentes questions envisagées dans son enquête.

8. Perspectives

Au fil des prochains mois, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, continuera à développer cette approche proactive et s'efforcera de déceler les phénomènes dignes d'intérêt et les problèmes prévisibles. Par ce travail proactif, il développera également son expertise au travers, notamment, d'une meilleure connaissance du paysage et du travail policiers. Les « hearings » dont il est question par ailleurs, participent aussi de cette logique. Le Comité permanent P continuera d'adapter sa méthodologie – à géométrie variable – aux perspectives spécifiques apparemment nouvelles qui peuvent enfin être les siennes, dans le prolongement de la mise en place du nouveau paysage policier. Dans ce contexte, il s'intéressera notamment aux privations de liberté et à l'enfermement en cellule, à la coordination et à l'appui mutuel des services de police – notamment au travers des circuits d'information –, au fonctionnement efficace et efficient des contrôles internes et inspections, aux questions liées à l'intégrité au sein des services de police, ...

Section 3 : Zérotage

Le Comité permanent P a décidé de profiter de la mise en place du nouveau paysage policier pour tirer un maximum d'enseignements du passé. C'est ainsi qu'il s'est attaché à mettre au point un paradigme de référence basé sur des dysfonctionnements individuels et organisationnels entachant l'efficacité du fonctionnement policier. Il est essentiellement constitué de deux parties. D'une part, il comprend la classification des données mesurables en catégories définies qui procèdent des objectifs du fonctionnement du Comité permanent P. D'autre part, il contient les moyennes obtenues après une comparaison des données par type et par période de fonctionnement de cinq ans.

Ce modèle a été baptisé « zérotage ». Un rapport particulier constitue, à ce propos, la deuxième partie du rapport annuel. Les diverses constatations abordées dans ce rapport n'ont donc ni pour but ni pour raison de mettre en exergue les carences et les lacunes de naguère pour critiquer l'institution policière, mais d'élaborer un état descriptif de ce qui a pu constituer d'éventuelles dérives, auxquelles il convient de trouver une parade pour l'avenir. D'une certaine manière, il importe d'être visionnaire lorsque l'on aborde les données chiffrées relatives à une année de fonctionnement d'un service de contrôle externe et d'être empreint du bien-fondé de celles-ci. Les analyses effectuées peuvent aider à mettre en évidence certains points faibles sur lesquels il importe de travailler pour les supprimer ou en diminuer les effets.

Le but intrinsèque d'un rapport annuel du Comité permanent de contrôle des services de police n'est pas de justifier une activité qui, fondamentalement et déontologiquement, se doit d'exister mais de stimuler l'ensemble des services de police à n'avoir qu'un but, « la qualité totale », associée au « service au public » en éliminant, élément par élément, les grains de sable qui grippent son énorme mécanique.

L'ensemble des constatations et analyses qui résultent des dossiers qu'a initiés le Comité permanent P ou qui ont été portés à sa connaissance, permet de se faire une idée de différents aspects de l'exercice de la fonction de police en Belgique. Rien, cependant, n'autorise à penser que ce constat soit le reflet exact de la réalité. Beaucoup de données ne nous ont en effet pas été communiquées, beaucoup de réticences inhérentes à un certain protectionnisme corporatiste policier en sont la cause, ce qui constitue un chiffre noir qui se traduit par les appels que reçoit journalièrement son Service d'enquêtes. Cela laisse perplexe. Sans accorder immédiatement et complètement crédit, comme ont parfois tendance à le faire certaines organisations ou institutions, à toute plainte ou dénonciation qui lui est adressée, le Comité permanent P se veut rester le plus objectif possible et ne se forger une opinion qu'après avoir entendu, comme le veut une démarche parfaitement démocratique, toutes les parties incriminées. Il est en effet trop facile de se plaindre d'un abus de pouvoir dont on se trouve soi-même à l'origine. La police est constituée d'hommes et de femmes qui ont chacun et chacune leur perception des choses.

Le constat qu'opère le Comité permanent P au travers du « zérotage » est un must qui doit lui servir de tremplin pour ses actions ultérieures. Sachant que tels problèmes peuvent se poser, tel que décrit dans son relevé, il pourra procéder à une réorientation de sa stratégie et axer ses priorités sur d'autres thèmes qui, légalement, rentrent plus dans la sphère spécifique de ses compétences, à savoir la déontologie, l'intégrité, la légitimité, la crédibilité des services de police, etc.

Le Comité permanent P, fort de son expérience de huit années de fonctionnement, et confiant dans le nouvel organe de contrôle interne institué par la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée, en parfaite collaboration avec celui-ci, entend entreprendre des démarches et mener des actions visant à améliorer la qualité des services rendus aux citoyens en exhortant, par des actions ponctuelles ciblées et continuées auprès des services de police, tous les fonctionnaires à mettre au centre de leurs préoccupations le bien-être de la communauté.

Section 4 : Adaptation permanente aux changements

9. Évolution de la méthodologie du Service d'enquêtes

9.1. Premiers développements

Dès leur institution, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont échafaudé une méthodologie qui allait être la leur pour l'avenir – moyennant, il est vrai, parfois quelques adaptations – pour exécuter les missions qui leur seraient confiées. Dans le cadre de ses attributions en matière de contrôle, la tentation était grande pour le Service d'enquêtes de conserver la même attitude que dans le domaine purement judiciaire ou dans le simple traitement de plaintes ou de dénonciations. Il a cependant été opté pour une approche toute différente, à savoir la recherche et le développement d'une méthode globale d'investigation qui permettrait d'améliorer à court, moyen et long termes les systèmes policiers analysés. Puisque la loi organique ne conférait aucun pouvoir propre au Comité permanent P en matière disciplinaire, il a été considéré que le Service d'enquêtes n'avait pas à se focaliser sur la recherche des individualités responsables de dysfonctionnements éventuels, afin de les désigner ouvertement comme tels et d'en solliciter, le cas échéant, la poursuite au plan disciplinaire. Le Comité, assisté de son Service d'enquêtes, se devait de suivre une autre logique plus constructive qui consistait à étudier l'organisation dans son ensemble, à y déceler les potentialités et les faiblesses et à pouvoir, avec les membres qui la composent, dégager des lignes de force qui permettraient de réviser les jugements et les comportements individuels pour parvenir à une meilleure coordination, le cas échéant, à une meilleure attention pour le respect des droits de l'homme, et à une plus grande efficacité. Il appartenait donc au Service d'enquêtes de rechercher les causes véritables des dysfonctionnements éventuels.

Quel que soit leur mode de saisine, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes se devaient de suivre une méthode de travail identique. La démarche entreprise consistait principalement à : (1) procéder sans *a priori* à un constat d'une situation décrite comme problématique et d'en faire la description la plus exacte possible ou, en d'autres termes, effectuer une « radioscopie » de l'organisation ; (2) analyser les différentes composantes de l'organisation, en déterminer les points forts et les points faibles ; (3) déceler d'éventuels problèmes de fonctionnement ou dysfonctionnements, le tout sur une base objective et non critiquable.

Pour mener à bien ses investigations, le Service d'enquêtes P, sous la houlette du Comité permanent P, s'est donc inspiré d'une méthode d'approche systémique. Chaque service composant une organisation était examiné afin d'évaluer son fonctionnement : (1) mesure de son efficacité, voire de son efficience, analyse de ses activités, de ses résultats confrontés si possible à des normes ou à ceux de services comparables ; (2) recherche des causes de dysfonctionnements éventuels ; (3) formulation, après analyse, de conclusions sur l'ensemble de l'activité et de propositions et recommandations visant à réduire ou supprimer les écarts et les risques et à corriger immédiatement les dysfonctionnements constatés.

Sur le terrain, le Service d'enquêtes ne pouvait se limiter à des visites sporadiques dans le corps de police examiné, il devait réellement s'imprégner de l'ambiance de travail, se fondre dans les services, se faire admettre par toutes ses composantes en tant qu'interlocuteur non suspect. À ses contacts avec la hiérarchie devaient s'ajouter des entretiens avec les membres de la base afin de rassembler le plus de données possibles sur l'entité.

L'enquête visait donc à : (1) identifier les objectifs de l'entité et la pertinence des priorités retenues, compte tenu des directives et instructions, mais aussi du contexte propre à l'entité, soit l'environnement, les moyens, les contraintes ; (2) vérifier la stratégie ; (3) observer les structures, le mode de fonctionnement de l'entité et la répartition des responsabilités dans son organisation (leur conformité, leur adaptation et les contraintes) ; (4) apprécier la concordance entre les objectifs et les moyens (les ressources humaines, les moyens matériels et les moyens logistiques) ; (5) examiner les méthodes employées pour juger de leur pertinence (les circuits de communication interne et les modes de commandement) ; (6) s'assurer que la définition des missions, l'exécution et la répartition des missions et des tâches vont dans le sens de la réalisation des objectifs ; (7) vérifier que les résultats correspondent à l'atteinte de ces objectifs et sont au niveau des actions diligentées (mesurer les écarts).

Le Comité devait être et rester objectif ; son observation rigoureuse devait être incontestable ; la transparence de ses actions et la confidentialité devaient entourer chacune de ses démarches.

En pratique, les premières enquêtes de contrôle se sont toutes déroulées selon le même schéma, parfois

adapté en fonction des circonstances ou des lieux. À ce propos, quelques points méritent d'être précisés.

En ce qui concerne la rencontre avec les membres du personnel constituant l'entité contrôlée, en fonction de l'effectif policier de l'entité considérée, il a été opté soit pour un entretien individualisé avec chaque membre du personnel (petites entités de moins de vingt personnes), soit pour une rencontre avec l'ensemble du personnel et l'obtention des avis de chacun par la voie d'un questionnaire standardisé [4]. Le Service d'enquête a en effet développé un formulaire type reprenant trois catégories de données à rassembler, soit : (1) des données factuelles (relatives au domaine personnel de l'enquêté : sexe, tranche d'âge, années d'ancienneté dans le corps) ; des données environnementales - milieu de travail - et des données comportementales (affectation) ; (2) des données faisant appel aux jugements subjectifs des enquêtés sur l'organisation de l'entité considérée, les heures de prestations, l'opinion, les motivations du personnel interrogé ; (3) des données cognitives afin de savoir si le personnel interrogé a conscience d'un certain dysfonctionnement au sein de l'entité considérée. Afin de permettre un éventuel contact ultérieur avec certains membres du personnel dont les réponses au questionnaire suscitaient un intérêt particulier et, en outre, pour éviter des réponses par trop fantaisistes, l'inscription de l'identité des rédacteurs a été demandée. L'anonymat vis-à-vis de leur hiérarchie était cependant toujours garanti aux « enquêtés ». Il est encore à noter que le questionnaire type a été élaboré après contact et échange de vues avec M. BOUCKAERT, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven et certains membres de son équipe.

En outre, les membres du Service d'enquêtes ont toujours repris eux-mêmes les questionnaires une fois complétés et se sont toujours abstenus d'en accepter la transmission par courrier, ceci afin d'assurer la confidentialité du contenu. Les questionnaires ont d'ailleurs toujours été dépouillés et étudiés au siège du Comité permanent P. Sur la base des données fournies par ces questionnaires, le Service d'enquêtes a déterminé les personnes de l'entité considérée qu'il convenait de rencontrer pour un entretien personnalisé. Selon les cas, il pouvait s'agir aussi bien de personnes dont les réponses au questionnaire méritaient que l'on investigate davantage lors d'un entretien approfondi, que de représentants de l'entité choisis en fonction de leur position dans l'organisation. L'avis d'autorités diverses a, le plus souvent également, été recueilli (parquets, juges d'instruction, bourgmestres, etc.). Outre les éléments obtenus par la documentation transmise par le chef de l'entité considérée, le Service d'enquêtes a toujours procédé à diverses constatations et vérifications personnelles sur les lieux mêmes afin de se rendre compte *de visu* de la situation. L'état des lieux (infrastructure générale, disposition des locaux), les ressources humaines (comparaison entre l'effectif organique, l'effectif réel et l'effectif disponible ; les congés, les absences, les prestations supplémentaires du personnel, etc.), les moyens, la logistique, l'atmosphère de travail, la coordination, la communication, sont des éléments référentiels qui ont particulièrement retenu l'attention du Service d'enquêtes.

Une fois en possession de l'ensemble des données reprises *supra*, le Service d'enquêtes a rencontré le chef de l'entité considérée et lui a fait part du résultat de ses investigations. Confronté à ce constat, et souvent à l'avis global ou partiel émis par les membres du personnel concernant le management, le chef de l'entité a été invité à exposer son point de vue.

Avec l'accord du Comité permanent P et avant la transmission du rapport d'enquête à ses commanditaires, le Service d'enquêtes transmettait celui-ci à l'autorité et à la direction de l'entité pour diffusion au sein du personnel. Quelques jours plus tard, à une date convenue, le Service d'enquêtes se rendait – souvent accompagné du chef du service et du membre du Comité en charge du dossier – au siège de celle-ci afin de rencontrer l'autorité responsable de l'entité et les représentants de toutes les catégories du personnel et d'être confronté aux critiques et remarques de ceux-ci. De cette manière, non seulement le chef et le personnel de l'entité pouvaient avoir la primeur des résultats de l'enquête et avaient la possibilité d'exprimer leur approbation ou leur désapprobation, mais pouvaient encore constater que le Service d'enquêtes prenait ses responsabilités et acceptait de défendre son point de vue, voire de le réformer si nécessaire, face aux principaux intéressés. Le membre du Comité permanent P, invité à participer à cette restitution, pouvait se rendre compte aussi si la vision donnée par le Service d'enquêtes était exacte quant à la description de la situation et si les propositions faites correspondaient bien aux nécessités. Toutes les remarques émises au cours de cette restitution permettaient au membre du Comité permanent P d'établir son rapport final destiné aux commanditaires.

En résumé, les enquêtes de contrôle menées par le Service d'enquêtes s'apparentaient très fort à des audits à la fois de conformité, d'efficacité, de management et de stratégie, et cela afin de répondre à la demande formulée par les commanditaires. Il faut souligner qu'aucun service ou corps de police belge, mis à part la gendarmerie, ne disposait d'un service d'audit interne. Le rôle du Service d'enquêtes a donc été

régulièrement de combler ce vide et d'effectuer des audits de type interne. La réforme en cours devrait permettre au Comité permanent P de recentrer ses activités ainsi que celles de son Service d'enquêtes autour de ses missions et tâches spécifiques.

9.2. Premières évolutions

Pour les autres enquêtes de contrôles (demandes d'avis par les autorités, les enquêtes thématiques, les enquêtes dites « non judiciaires »), le Service d'enquêtes adaptait sa méthodologie en fonction de l'affaire à traiter et de la demande formulée. La rigueur, l'objectivité et l'impartialité guidaient cependant chacune des enquêtes.

Au fil du temps, le Comité permanent P a aussi commencé à développer une approche spécifique pour des contrôles qu'il qualifiait de mini-contrôles, de quick scan de contrôle. Nous reviendrons sur cette question primordiale dans des rapports particuliers qui seront adressés trimestriellement au Parlement, dès le mois de juin prochain.

Outre les enquêtes de contrôle, le Comité permanent P a ainsi développé l'instrument qu'il a appelé « minicontrôle » ou parfois « quick scan », né du besoin de pouvoir disposer d'une check-list permettant de constater certains points lors d'un contrôle sans pour autant initier une enquête de contrôle classique de type « audit » plus en profondeur. Cet instrument doit permettre de procéder à une rapide ou première évaluation d'un corps de police donné ou de procéder à la comparaison entre différents corps, soit encore de procéder à une sorte de « pré-enquête » destinée à déterminer la nécessité ou non d'une enquête plus approfondie. Par la voie d'enquêtes de ce type couplées à la définition de phases ou de niveaux de développement, le Comité permanent P a aussi pensé qu'il serait également en mesure de mieux rendre compte de l'avancement de la réforme en cours des institutions policières, en adaptant cependant quelque peu sa nouvelle méthodologie évolutive.

Le Comité et son Service d'enquêtes s'attachent aussi à développer un instrument propre à mettre à niveau et à contrôler de façon magistrale le fonctionnement et le travail des contrôles et inspections internes. Dans l'état actuel des choses, il qualifie cette démarche de « contrôle marginal » ; nous y reviendrons *infra*.

En tout état de cause, que ce soit dans le cadre d'enquêtes de contrôle, de mini-contrôles de quick-scan, de contrôles marginaux ou de contrôles à la suite de plaintes ou de dénonciations, 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 spécifiquement interne), mais doit traiter de problèmes plus ambitieux. On peut ainsi notamment 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 un contrôle de la manière dont la gestion de l'information et de l'informatique est assurée et notamment du respect des dispositions prévues dans les conventions internationales, à l'examen de la perception du corps de police par le citoyen, les associations, les institutions destinées à entretenir des contacts avec les services de police, etc. Force est de constater que, si les enquêtes de contrôle telles qu'elles sont organisées actuellement restituent une image assez fidèle du fonctionnement, des structures et de certains procédés, elles ne permettent cependant pas toujours d'avoir une idée précise de ce qui se passe exactement sur le terrain. Sur ce plan, le Comité permanent P dépend actuellement, il faut bien le reconnaître, essentiellement des plaintes ou dénonciations, même anonymes. Le contrôle des problèmes journaliers, concrets, à brève échéance, etc., de fonctionnement des services de police n'est pas et ne saurait pas non plus être la mission première du Comité permanent P, mais plutôt, de son humble avis, celle des services de contrôle et d'inspection internes [xxix].

9.3. Évolutions les plus récentes

Plus près de nous, pour mesurer la qualité des corps et services de police étudiés, on a entre autres utilisé un formulaire d'auto-diagnostic développé par l'*Instituut voor de Overheid* de Louvain et le *Centrum voor Industrieel Beleid* d'Heverlee. En outre, la méthode de *self-assessment* de la *European Foundation for Quality Management* (modèle EFQM) et le diagnostic de l'organisation de la commune d'Eindhoven ont servi de base et de cadre de référence scientifique à ce questionnaire. Le questionnaire est composé de manière modulaire, c'est-à-dire qu'il consiste en onze modules dont huit trouvent leur origine dans le modèle EFQM. Par une série d'affirmations à « coter », ce questionnaire permet d'obtenir une évaluation du corps par ses propres membres. Les modules retenus sont : (1) le leadership ; (2) la gestion du personnel ; (3) la politique ; (4) les moyens ; (5) les procédures ; (6) la satisfaction du personnel ; (7) la

satisfaction du citoyen et (8) les résultats. En outre, trois modules ont été ajoutés dans des domaines considérés par les services de police comme particulièrement actuels et déterminants pour leur intervention, et étroitement liés aux changements du paysage policier qui étaient alors imminents : (1) la communication interne ; (2) les relations externes ; (3) la capacité de changement.

Chaque module est composé de cinq à sept dimensions comprenant chacune deux questions. Ces questions « fermées » sont des affirmations concernant la pratique policière auxquelles les personnes interrogées doivent attribuer une cotation de 1 à 10. Le cas échéant, une question qui n'a pas reçu de réponse pertinente voire pas de réponse du tout peut être écartée. Ces résultats (réponses non pertinentes ou inexistantes) sont filtrés lors de leur traitement. En indiquant ses choix de réponse, la personne interrogée peut aller jusqu'à un score de 10, avec mention systématique des éléments *in concreto* auxquels ledit score correspond. Les larges possibilités de réponse permettent de se faire une idée précise des options choisies [xxx] .

Après traitement quantitatif des données, les résultats sont alors interprétés suivant la méthodologie développée par les concepteurs de cet instrument de mesure. Dans le cadre de cette mesure de la qualité et après concertation avec la direction du corps, on peut passer à une interprétation plus large et à la contextualisation des résultats d'enquêtes ainsi qu'à l'éventuelle enquête approfondie sur les facteurs sous-jacents qui s'avèrent déterminants pour les résultats. Dans la partie « résultats » du rapport de chaque enquête, un aperçu des diverses dimensions et affirmations est présenté par module. On procède ensuite à une transcription graphique de celles-ci, avant de formuler une interprétation textuelle des scores, basée sur une traduction des résultats mathématiques en notions significatives. Les scores, qui vont de 1 à 10, reçoivent de la part des enquêteurs un équivalent en langage courant connu et accepté. La terminologie utilisée est compréhensible par tous et permet une interprétation univoque.

L'examen des onze modules est suivi d'un aperçu schématique des résultats globaux des modules respectifs et d'une présentation du score final moyen.

Chaque rapport doit être complété par la direction du corps au moyen d'un chapitre « conclusions et recommandations » comprenant les scores et l'interprétation de ceux-ci par module ainsi qu'une étude des liens entre les différents modules.

10. « hearings »

Dans le souci de remplir au mieux sa mission d'observatoire global de la chose policière et en exécution de la politique suivie en matière de fonctionnement proactif, le Comité permanent P a jugé utile de recourir, sous certaines conditions, à la méthodologie des « hearings ». En invitant des personnes occupant une position-clé ou une place voire une fonction particulière au sein de la structure policière, ou encore des personnes faisant autorité dans une matière spécifique, le Comité permanent P a pu assimiler de nombreuses informations, en un temps imparti et dans un contexte informel lui ayant permis de poser des questions et de susciter des débats.

Afin d'assurer la plus grande ouverture par rapport aux personnes entendues, le Comité permanent P s'est engagé à ne pas publier les comptes rendus de ces « hearings ».

Le Comité permanent P entend aussi souligner que ces personnes ont répondu sans restriction à son invitation et n'ont pas manqué de fournir leur entière collaboration.

Les « hearings » dont question avaient pour but de permettre au Comité permanent P de se forger une idée générale de la mise en œuvre de la nouvelle structure policière et du déroulement de la réforme des services de police, concernant notamment le maintien de l'ordre et le statut du personnel. À l'occasion des huit « hearings » organisés dans le courant du second semestre 2001, le Comité permanent P a pu entendre plusieurs directeurs généraux, des directeurs généraux adjoints, des chefs de corps, des directeurs, des commissaires divisionnaires, des commissaires, etc.

11. aspects supranationaux

On a pu constater que plusieurs décisions et initiatives ont été prises au sein de l'Union européenne dans le domaine du fonctionnement policier. Des structures policières à dimension européenne (Europol) ont ainsi vu le jour et des fonctionnaires de police nationaux ont été intégrés de manière ponctuelle dans ces structures ou fonctionnent de toute façon sur le plan international. L'exercice de la fonction de police revêt donc désormais un caractère supranational et, par conséquent, le contrôle des services et des fonctionnaires de police aussi. Le Comité a d'ailleurs déjà abordé cette question dans plusieurs de ses enquêtes, notamment dans celles relatives au trafic d'êtres humains et aux officiers de liaison évoquées *infra*.

L'initiative concernant l'institution appelée Parlopol est aussi à retenir en ce qui concerne les instances parlementaires de l'Union européenne. Le Comité permanent P a d'ailleurs activement participé au colloque Parlopol, qui s'est déroulé au Parlement les 15 et 16 octobre 2001, à l'initiative de la Chambre des Représentants de Belgique.

Vu cette évolution supranationale de la coopération policière, le Comité permanent P, avec le soutien de la Chambre des Représentants, a également organisé au Parlement une conférence de deux jours les 20 et 21 décembre 2001, qui avait pour thème « Le citoyen et le fonctionnement de la police au sein de l'Union européenne ». Les représentants des institutions de contrôle et d'inspection des services de police de treize États membres n'ont pas manqué d'y assister et, à l'issue de la conférence, tous ont adopté la déclaration suivante :

- les participants au colloque estiment que l'organisation régulière de réunions s'impose particulièrement vu l'évolution de l'action policière à l'échelle européenne ;
- dans ce contexte et dans le cadre de la mise en place d'une coopération entre les services, les participants estiment qu'il est désormais souhaitable d'instaurer un échange d'informations, en commençant par les rapports d'activités de chacun ;
- les participants s'engagent à coopérer dans le cadre d'enquêtes transfrontalières, conformément à leur politique et à leur législation respectives ;
- ils conviennent d'organiser une réunion dans le courant de l'année 2002 au siège d'Europol à La Haye, à laquelle seront éventuellement conviés les responsables des services et organes de contrôle et d'inspection des candidats à l'adhésion ;
- ils acceptent que le secrétariat soit assuré par le Comité permanent P, en ce qui concerne notamment l'organisation de la prochaine réunion ;
- les participants entendent développer des systèmes et méthodes et entreprendre des initiatives applicables au plan international de manière graduelle, c'est-à-dire sur la base des activités du Conseil de l'Europe en matière d'éthique et de déontologie policières.

Section 5 : Contrôle marginal et gestion des plaintes et dénonciations

L'augmentation considérable du nombre de plaintes et de dénonciations a conduit le Comité permanent P à considérer qu'il n'est plus en mesure d'assumer un examen suffisamment sérieux et attentif de l'ensemble des faits dénoncés à l'encontre des fonctionnaires de police.

Tenant compte aussi tant de la qualité et du caractère sérieux de l'examen des plaintes et dénonciations par certains services d'inspection ou de contrôle internes, sous l'autorité et la direction de leur chef de corps, que du degré peu élevé de gravité de certains faits dénoncés, le Comité permanent P estime pouvoir se décharger de ceux-ci en se consacrant davantage à certains aspects prioritaires ou plus importants.

Conscient du rôle essentiel qui incombe à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, aux services de contrôle interne de la police fédérale ainsi qu'à ceux des polices locales, le Comité permanent P a donc décidé d'examiner avec une attention toute particulière le fonctionnement de ces services et plus spécifiquement encore la manière dont sont traitées les plaintes et les dénonciations qui leur sont transmises.

Cette démarche – qualifiée par le Comité permanent P de contrôle marginal – qui a été appliquée dans le courant de l'année 2001 notamment au corps de police locale d'Anderlecht, poursuit l'objectif de veiller à un examen sérieux et minutieux des plaintes et des dénonciations. Le Comité permanent P s'attachera à favoriser l'adoption et l'utilisation d'un certain nombre de critères, de normes et de standards en la matière et veillera à leur respect, afin de s'assurer d'une gestion rigoureuse des plaintes et des dénonciations, seule manière de restaurer, maintenir ou renforcer la confiance que le public se doit d'avoir dans les services de police au service de la population toute entière [xxxi] .

Les conditions indispensables pour un traitement adéquat des plaintes et dénonciations sont multiples et tiennent notamment tant au fond qu'à la forme.

Les conditions fondamentales d'un traitement adéquat des plaintes sont dépendantes des facteurs ci-après : (1) tout citoyen estimant le service insatisfaisant ou inefficace, l'intervention, les actes ou le comportement incorrects, a le droit de s'en plaindre et d'espérer que sa plainte soit prise au sérieux et examinée comme il se doit, hors les cas où elle s'avère manifestement non fondée. Des directives écrites doivent déterminer quelle est la méthode à suivre lorsque des citoyens témoignent de leur volonté de porter plainte ; (2) toute police locale doit prévoir dans son organisation, indépendamment des autres rouages et sous la supervision directe et la responsabilité du chef de corps, un service qui dispose tant de compétences explicites et effectives que de moyens suffisants pour pouvoir examiner les plaintes et dénonciations avec l'expertise et l'impartialité requises (le Service de contrôle interne tel qu'initialement prévu dans la circulaire POL 48 du 6 juillet 1994 du ministre de l'Intérieur [5] a été une première réalisation concrète digne d'intérêt. Les adaptations envisagées de cette directive laissent augurer des initiatives et progrès intéressants) ; (3) il est à remarquer que la nature d'une plainte ne nécessite pas toujours un traitement ni un examen systématiques par le service de contrôle interne. Toutefois, il convient de communiquer à ce dernier l'ensemble des plaintes et de l'informer de la manière dont elles ont été traitées, le service de contrôle interne peut ainsi évoquer le dossier s'il échet ; (4) le traitement des plaintes individuelles doit contribuer à l'élaboration d'une analyse globale du fonctionnement du corps et déboucher sur la formulation de propositions destinées à la direction du corps en vue d'améliorer le fonctionnement interne de celui-ci ou de sensibiliser d'autres autorités à certains problèmes, pour autant que la solution du problème relève de leur compétence.

Le traitement formel des plaintes doit idéalement tenir compte de différentes étapes et opérations : (1) toute plainte écrite doit être enregistrée et donner lieu à l'envoi d'un accusé de réception ; (2) le plaignant doit avoir l'occasion de faire valoir sa version des faits de manière circonstanciée et de la commenter ; (3) les auditions des membres du personnel concernés doivent inclure davantage que le simple acte de la déclaration afin de garantir la fiabilité de l'examen des faits. Si nécessaire, des questions additionnelles doivent être posées. Ni les affirmations des plaignants ni celles des policiers ne doivent être prises pour argent comptant ; elles doivent faire l'objet de vérifications et, le cas échéant, il est recommandé de procéder à des auditions et contre-auditions ; (4) l'enquête doit être menée à bonne fin dans des délais raisonnables. Si l'enquête dure outre mesure, le plaignant doit être tenu au courant de l'évolution du traitement de sa plainte ; (5) les conclusions de l'enquête, toujours motivées avec concision et clarté, doivent être transmises par écrit au plaignant ; (6) les dossiers de plaintes doivent être numérotés et archivés avec un inventaire des pièces y incluses.

Le traitement des plaintes sur le fond doit, lui aussi, idéalement comprendre plusieurs étapes : (1) examen des faits ; (2) contrôle du respect des prescriptions légales, déontologiques et réglementaires ainsi que des principes de bonne administration. En effet, l'intervention d'un service de police ne doit pas seulement être conforme d'un point de vue formel mais doit également satisfaire aux principes de service, de proportionnalité et d'égalité ; (3) les conclusions ne doivent pas uniquement porter sur l'existence ou non de preuves des faits ou de fondements des plaintes, elles doivent en outre comprendre des propositions destinées au chef de corps concernant la suite à donner à la plainte, tant en interne que vis-à-vis du plaignant ; (4) il convient, notamment, en ce qui concerne le fonctionnement du membre du personnel ou du service concerné et la satisfaction à donner au plaignant, de reconnaître une mauvaise intervention, d'éventuellement présenter des excuses et d'offrir une indemnisation financière, ou encore de proposer une médiation ; (5) si le plaignant conteste les conclusions de l'enquête interne, il doit être formellement informé de la possibilité d'un second examen par l'instance de contrôle externe qu'est le Comité permanent P.

SECTION 6 : gestion journalière

Dans ses précédents rapports annuels [xxxii], le Comité permanent P avait déjà expliqué qu'il devait se pencher de manière critique sur son propre fonctionnement en vue de l'améliorer et, partant, de contribuer à la protection des droits et libertés constitutionnels du citoyen et à l'amélioration du fonctionnement des services de police.

Le Comité permanent P, à présent au complet [xxxiii], contribue par la collégialité de ses décisions à la qualité du fonctionnement de l'institution. L'administration interne a été assurée de manière efficiente sous la direction du greffier, grâce à la motivation des dix-huit membres du personnel.

En ce qui concerne le Service d'enquêtes, les procédures de sélection nécessaires ont été lancées afin de réaliser l'élargissement du cadre en accord avec le Parlement.

La politique implémentée vise à accroître les compétences des membres de l'organisation en les encourageant, à tous les niveaux, à suivre des formations spécifiques. Plusieurs d'entre eux ont non seulement participé à des journées d'étude et des colloques, à des titres divers, mais y ont également apporté leur contribution active. Les membres du Comité ont, eux aussi, donné ou suivi un certain nombre de formations, notamment en droit de la police ou en droit criminel, ou, encore en management, en évaluation des prestations dans le secteur public, en « audit » et en organisation. Les membres du personnel administratif ont suivi des formations en informatique [6] et en gestion de bibliothèques ainsi que divers cours de langues.

Le personnel du Service d'enquêtes a, quant à lui, bénéficié de formations destinées à les familiariser avec l'utilisation et l'application du modèle EFQM-INK et certains de ses membres participent à un groupe de travail pour le renouvellement de la méthodologie dont il a été question *supra*. Diverses initiatives visant à informer le public des missions et du fonctionnement du Comité permanent P ont été entamées et poursuivies. Enfin, les investissements nécessaires ont été consentis afin de rendre l'infrastructure et les moyens disponibles adéquats sur tous les plans.

Chapitre II : Activités du comité permanent P – contrôle, suivi et monitoring

12. Introduction

Au cours de l'année 2001, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, a mené 22 enquêtes de contrôle et 7 enquêtes de suivi couvrant ses différents domaines d'activité [xxxiv] et portant, dans le contexte de ses missions et compétences, respectivement sur : (1) le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme lors de l'application de la loi et de la mise en œuvre de la politique et de la pratique policière ; (2) la coordination entre les différentes composantes du paysage policier ; (3) l'efficacité générale ou particulière du fonctionnement de la police dans sa globalité ou de l'une ou plusieurs de ses composantes ; (4) l'efficacité du fonctionnement de certains services, administrations ou personnes à compétence de police [xxxv] .

Grâce à ses diverses sources de renseignements – internes ou externes, ouvertes ou fermées –, le Comité permanent P a été en mesure de recueillir et de traiter une quantité non négligeable d'informations sur le fonctionnement des services de police et les éventuels défauts affectant celui-ci. Il a ainsi pu réaliser le « monitoring » du fonctionnement des services de police, notamment au travers de l'image générale et globale qu'il en dégage.

Le Comité permanent P a régulièrement et systématiquement rendu compte de ses activités au moyen de rapports intermédiaires, de suivi ou définitifs et en le faisant d'ailleurs de même dans le cadre du présent rapport annuel auquel sera, dans un souci de transparence, joint une synthèse des principaux éléments des principales enquêtes ainsi que, les données, notamment numériques, relatives à certaines constatations.

Section 1 : respect et protection des libertés et des droits fondamentaux et efficacité

13. Introduction

Au travers de plusieurs enquêtes de contrôle qu'il a menées ou fait mener, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, s'est plus particulièrement intéressé à la protection des droits de l'homme dans le cadre : (1) de l'application de la loi et de la mise en œuvre de la politique policière y liée (loi du 5 août 1992 sur la fonction de police [xxxvi] et arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale) ; (2) de la politique policière sous la responsabilité des autorités de police administrative ou de police judiciaire ; (3) de lois spécifiques et de procédures ou de mesures spéciales.

Les problèmes de fonctionnement ou les dysfonctionnements ont généralement pour origine des actes, comportements et attitudes par rapport au citoyen, mais aussi leurs actions dans le cadre des interventions comme les relations et interactions mutuelles.

En revanche, lorsqu'il s'agit de l'exécution de la politique policière sous la responsabilité des autorités de police administrative ou de police judiciaire, les problèmes de fonctionnement ou les dysfonctionnements concernent d'abord les actes, les comportements et les attitudes de policiers à la suite d'interventions spécifiques ou les méthodes de travail mises en œuvre lors de l'exécution d'enquêtes policières. Enfin les problèmes de fonctionnement ou les dysfonctionnements peuvent encore porter sur certaines méthodes de travail ou sur des violations de certains droits spécifiquement reconnus.

14. Différentes enquêtes de contrôle

14.1. Amigos et chambres de sûreté [7] ainsi que fouilles à la suite d'arrestations [8]

Une première enquête de contrôle a été ouverte d'initiative en 1997, à la suite de l'analyse d'un certain nombre de plaintes et dénonciations [9] . Cette enquête portait d'abord sur les directives réglant les méthodes de travail et les actes des policiers dans le cadre de privations de liberté de personnes, ensuite sur les actes et attitudes qui pouvaient donner lieu à des violations des droits et libertés fondamentaux et enfin, sur l'infrastructure. La première partie de l'enquête a démontré qu'il existait bel et bien des manquements structurels et organisationnels au niveau de l'hygiène, de l'aération et, parfois, de la

surpopulation des cellules, ainsi que des problèmes de fonctionnement portant atteinte ou de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine. Elle a également mis à jour une série de manquements récurrents aux procédures concernant notamment les actes et attitudes des fonctionnaires de police, principalement lors de l'exécution de fouilles de sécurité et de fouilles corporelles, le non-respect de la durée de détention ou de rétention, l'usage inapproprié de la force durant la détention et le transfèrement et l'enregistrement déficient des données administratives. Tous ces axes étant prévus dans la procédure relative aux privations de liberté. Au fil des enquêtes qu'il a menées, chaque fois que l'occasion s'est présentée, le Service d'enquêtes P a continué à s'intéresser de près à la question. Plusieurs courriers ont également été échangés avec les autorités responsables. Au cours de la phase de suivi, le Comité permanent P a notamment pu constater que plusieurs postes ou bureaux de police avaient fait l'objet de travaux d'infrastructure ou d'aménagement. Les informations obtenues, *e.a.* dans le cadre du traitement des plaintes et dénonciations, des enquêtes en cours concernant des infractions et manquements éventuels relatifs aux actes et attitudes d'agents et d'officiers de police, ont aussi servi d'indicateurs, à côté d'autres et donneront lieu à des commentaires spécifiques *infra*.

Avant la visite du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), le Comité permanent P s'était adressé une nouvelle fois au ministre de l'Intérieur et avait décidé de suspendre son enquête de contrôle dans l'attente du résultat de la visite de ce dernier. Le Comité permanent P a également rencontré les délégués du CPT en visite en Belgique le 26 novembre 2001. À cette occasion, une intervention qualifiée d'« incident » concernant un membre du Service d'enquêtes a également été abordé. Par ailleurs, dans le prolongement de ces démarches et initiatives, le Comité permanent P a adressé un rapport préparatoire à l'établissement du rapport belge relatif à l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'évaluation de ces différents éléments a incité le Comité permanent P à reprendre et à réorienter son enquête. Dans un souci de transparence, il en a avisé la hiérarchie des services de police et différentes autorités compétentes. Il a déjà reçu certaines réactions très positives à son initiative. Comme suite, notamment, à l'enquête de contrôle précédente, le Comité permanent P a dès lors décidé de focaliser également son attention sur la manière dont s'effectuaient certaines arrestations administratives et les fouilles de personnes [10].

Cette enquête, ouverte d'office, a d'abord et avant tout consisté en une étude approfondie des plaintes et dénonciations les plus importantes ou significatives en la matière. À l'examen de différents dossiers, il est constaté que les fonctionnaires de police appliquent de manière non uniforme les prescriptions légales en matière de fouille [xxxvii]. Il est à noter que la loi sur la fonction de police [11] prévoit différents types de fouilles d'une personne : la fouille de sécurité, la fouille judiciaire, la fouille à corps. Il y a bien souvent confusion entre la fouille judiciaire – qui ne peut s'effectuer que lorsque les personnes font l'objet d'une arrestation judiciaire ainsi qu'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 – et, notamment, la fouille à corps qui est effectuée avant la mise en cellule [xxxviii]. Lors d'arrestations administratives, il arrive encore beaucoup trop souvent que, sans motivation, des personnes soient obligées de se déshabiller complètement avant d'être placées en cellule vêtues d'un simple cache sexe, slip, etc. Ces personnes sont encore trop souvent laissées dans cet état pendant toute la durée de leur détention sans pouvoir disposer de couvertures. Il faut encore noter que des caméras de surveillance sont placées dans les cellules de nombreux commissariats : les personnes détenues en pareille tenue peuvent dès lors être vues sur les écrans de surveillance par les fonctionnaires de police. Il y a là, sans conteste, une question qui doit être tranchée et des directives claires à donner.

Les pratiques évoquées ne sont que très rarement justifiables dans le chef de certains fonctionnaires de police qui, manifestement, humilient ces personnes en certains cas et, en quelque sorte, les sanctionnent à leur manière [12]. Il est regrettable qu'aucune peine n'ait été expressément prévue pour sanctionner pareille attitude de leur part. Il appartient cependant aux autorités hiérarchiques de ne pas tolérer ces pratiques et d'intenter des procédures administratives, statutaires ou disciplinaires à l'encontre de leurs auteurs. Au travers de l'analyse des plaintes et dénonciations, ainsi que de l'analyse de certaines sources ouvertes, le Comité permanent P et son service d'enquêtes ont pu constater que les personnes arrêtées ou comparissant détenues devant les juridictions sont régulièrement filmées et interviewées par les journalistes.

La loi sur la fonction de police et plusieurs directives internes qui en rappellent le contenu insistent sur le fait que les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues ; qu'ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions de journalistes ou de tiers, etc. Là aussi, la question mériterait

d'être tranchée plus clairement. Il arrive cependant que l'infrastructure des locaux des postes de police ou des palais de Justice soit telle que ce respect des personnes arrêtées n'est pas assuré. À l'instar de ce qui a pu être réalisé au palais de Justice de Bruxelles, des efforts en matière d'infrastructures devraient être consentis par les autorités pour éviter, autant que faire se peut, les déplacements des détenus menottés dans les couloirs des palais de Justice, et ce au vu et au su du public. Au palais de Justice de Bruxelles, des couloirs ont été aménagés permettant d'emprunter des itinéraires réservés à ces déplacements [13].

La méthodologie qui sera suivie pour la suite de l'enquête sur les amigros et chambres de sûreté a été mise au point par le Service d'enquêtes du Comité permanent P et l'étude du cadre de référence théorique est pour ainsi dire finalisée. L'enquête sur le terrain débutera donc au début du deuxième trimestre 2002 et se poursuivra en 2002, 2003.

14.2. fonctionnement des centraux 101 [14]

14.2.1. GENÈSE DE L'ENQUÊTE

À la demande du ministre de l'Intérieur, le Comité permanent P a été chargé d'une mission d'enquête de contrôle à propos du fonctionnement des centraux 101, qui a également fait l'objet d'un suivi particulier à la lumière de la future installation des centraux d'appel équipés du système ASTRID. Ce système, dont beaucoup ne cessent de vanter les mérites, aurait dû commencer à fonctionner dès le milieu de l'année 2001 mais n'est finalement opérationnel en Flandre Orientale et à Gand que depuis le mois de mars 2002.

14.2.2. MÉTHODOLOGIE

L'enquête a été réalisée selon une méthodologie unique allant de l'analyse de la réglementation à une observation limitée de certains centraux en passant par l'utilisation de questionnaires. La première phase de l'enquête a consisté en une analyse de la réglementation et de la documentation existantes concernant le fonctionnement des centraux 101, en un questionnaire structuré complété par des interviews du personnel concerné ainsi qu'en une observation limitée de plusieurs centraux [xxxix]. Sur la base des résultats obtenus, une enquête particulière et complémentaire a été menée en vue d'analyser le fonctionnement des centraux 101 d'Anvers, de Bruxelles et de Liège.

L'enquête est axée sur l'existence, le fonctionnement et l'uniformité des systèmes, structures et moyens et, surtout, sur les processus de communication et de fonctionnement liés au traitement même des appels. Cette enquête s'est, en d'autres termes, intéressée aux conditions de travail, à l'affectation efficace du personnel et des moyens ainsi qu'aux procédures de fonctionnement des centraux. Il a en outre été vérifié dans quelle mesure les gestionnaires de centraux avaient connaissance de la satisfaction des appelants après le traitement de leur appel.

14.2.3. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

14.2.3.1. Généralités

L'enquête a permis de démontrer que le personnel des centraux 101 dispose de l'expérience et, assez largement, du professionnalisme nécessaire à l'exécution de ses tâches. Toutefois, certains centraux semblent employer du personnel sans expérience policière suffisante ou complète afin d'exercer la fonction sans doute cruciale de *call-taker*. Il existe en outre certaines limites quant aux moyens disponibles. Or ce manque de moyens, conjugué à l'absence d'un système automatisé, pèse sur l'efficacité du service. Il faut encore noter que le fonctionnement des centraux s'est avéré être généralement doté de moyens insuffisants en personnel et/ou en matériel. L'organisation, en voie d'amélioration parfois, est souvent critiquable. Quant au manque de standardisation des procédures, il donne lieu à des traitements d'appels divergents. Il faut toutefois souligner qu'une minorité de services dispose d'un système permettant d'évaluer les processus de fonctionnement internes et la satisfaction des témoins en fonction de la politique implémentée [15]. Il est encore à noter que Belgacom semble avoir tiré certaines leçons de notre précédent rapport.

La politique et la stratégie envisagées en vue d'améliorer l'efficacité du fonctionnement, couplées à la mise en place prochaine d'ASTRID – qui comprend un système de radiocommunication, un dispatching informatique de soutien, un appareillage final et un centre mobile d'opération – et accompagnées de nouvelles méthodes de travail, devraient, en principe et *rebus sic stantibus*, conduire à un fonctionnement de qualité dans le traitement des appels. D'autres améliorations sont prévues pour les délais et la qualité du traitement des appels. Toutefois, on ne peut s'empêcher de relever des critiques multiples et

récurrentes, à première vue pas toujours fondées, contre ASTRID.

14.2.3.2. Constatations et conclusions

Les principales constatations et conclusions intermédiaires sont explicitées dans les troisième et quatrième parties du présent rapport.

14.2.4. PERSPECTIVES

L'enquête ne s'est pas encore penchée sur l'organisation, les méthodes et la qualité des interventions policières dans le cadre du traitement des appels. Les mécanismes et méthodes intervenant dans le traitement des appels, tels que la définition des priorités, l'attribution d'une intervention à un service et la durée du traitement de l'appel devraient aussi faire l'objet d'une enquête qualitative plus précise. Vu l'existence de certaines contradictions révélées par la première phase de l'enquête relative à la structure interne, cette étape ultérieure de l'enquête revêt la plus grande importance aux yeux du Comité, ce en quoi l'actualité lui donne d'ailleurs raison. Le suivi du dossier s'organisera autour de ce thème, des modifications à attendre de la réforme des services de police et de l'implémentation définitive d'un système uniforme et automatisé. L'assistance policière à la suite d'appels s'inscrit dans la « fonction d'intervention », l'une des fonctionnalités minimales de la police, qui devraient être mieux définies et développées en fonction des principes de police de proximité et par zone de police [16] .

Le suivi du contrôle doit donc, à l'avenir, également porter sur le fonctionnement de la police au niveau local et, en particulier, sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales, en tenant compte du principe de l'égalité de traitement des citoyens.

Cette enquête de suivi pourrait aller de pair avec le suivi de la fonction d'accueil de la police [17] . Elle devrait porter notamment sur le fonctionnement général de la police au niveau local, tout en vérifiant, en premier lieu, l'organisation de l'accueil, les méthodes de travail et les attitudes, surtout lorsque celles-ci risquent de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement du citoyen.

14.3. Méthodes et actions des services de police concernés par le milieu de la prostitution [18]

14.3.1. GENÈSE DE L'ENQUÊTE

Une première enquête a été initiée à la demande du ministre de l'Intérieur dans le prolongement d'une question parlementaire [19] . Cette enquête visait à déterminer dans quelle mesure un corps de police de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale tolérait la débauche de femmes en séjour illégal voire l'incitait, fût-ce indirectement. Elle n'a cependant pas permis de confirmer cette information, bien que les relations entre la police et le monde de la prostitution *s.l.* aient fait l'objet d'une enquête subséquente en la matière concernant l'ensemble des services de police impliqués. Une enquête plus approfondie a été initiée d'office sur la base d'un certain nombre de constatations issues d'autres enquêtes dans le même domaine et de l'analyse de l'ensemble des données disponibles en la matière au sein du Comité permanent P [20] . L'enquête a, en l'espèce, porté sur la manière dont les corps de police effectuaient leurs contrôles dans les milieux de la prostitution *s.l.* de certaines métropoles et autres villes ainsi que sur la perception de ces contrôles par les personnes concernées.

La surveillance et le contrôle du monde de la prostitution par les services de police ont été observés au travers de six enquêtes menées selon la même méthodologie à Schaerbeek, Anvers, Saint-Josse-ten-Noode, Ostende, Gand et Liège.

14.3.2. MÉTHODOLOGIE

Dans chacune des villes, une enquête du type « porte à porte » a été menée et il a été procédé à des interviews des responsables et des membres du personnel de la police engagés dans l'exécution de la politique mise en place, l'éventuelle régulation des interventions et le suivi en cette matière.

14.3.3. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

14.3.3.1. Principales constatations

La surveillance, le contrôle et le suivi de la police de Schaerbeek s'avèrent être réguliers et effectifs. Ils sont soutenus par une documentation informatisée correcte et systématiquement actualisée. L'action

menée se situe à un bon niveau d'intégration au sein du corps de police lui-même, qui appréhende dans son ensemble le phénomène de la prostitution à partir d'une bonne sensibilité à la grave problématique de la traite ou du trafic d'êtres humains. Une stratégie de proactivité sous contrôle judiciaire y a été menée efficacement. À Anvers, le suivi et le contrôle sont, en exécution d'une option politique municipale de lutte contre l'insécurité et la criminalité en général, multidisciplinaires et coordonnés. Ils donnent de bons résultats si l'on se réfère aux changements constatés sur le terrain. Quant au contrôle à Saint-Josse-ten-Noode, il est aussi effectif que régulier, même s'il s'effectue dans un milieu en pleine évolution au niveau de ses multiples composantes, rendant sans doute celui-là plus sensible. La documentation en la matière est correcte et normalement mise à jour. L'absence de moyens a conduit à une politique réactive et presque toujours répressive. L'insécurité dénoncée conduit à des demandes répétées d'amélioration auxquelles il est envisagé de répondre par le développement d'une stratégie plus appropriée. Pour être efficace, cette stratégie doit se fonder notamment sur les principes de la police de proximité (« community policing ») en englobant une ouverture vers le milieu concerné et en partenariat avec les différents intervenants sociaux ou associations existantes. Le contrôle de la police d'Ostende s'effectue dans une zone de tolérance délimitée géographiquement. Les contrôles sont réguliers et les patrouilles du service d'intervention jouent un rôle préventif au niveau de la criminalité. Les contrôles, notamment proactifs, permettent une assez bonne prévention et le projet de création d'un « Eroscenter » de nuit permettra sans doute de mieux circonscrire le phénomène. L'unité créée à Gand pour assurer la surveillance, le suivi et le contrôle, l'unité MEPROSCH, maîtrise réellement et complètement la situation. Son efficacité a d'ailleurs suscité un certain intérêt dans d'autres villes confrontées à la problématique. Une concertation avec la Commission de la vie privée devrait toutefois s'imposer au niveau de l'utilisation d'un questionnaire individuel lors des entretiens organisés avec les prostituées. Enfin, à Liège, face à une volonté politique d'assainissement passant par une réduction de l'espace constituant le territoire de la prostitution, les quelques fonctionnaires de police affectés à son contrôle étaient en nombre insuffisant pour l'assurer de manière effective et efficace. Le terrain était manifestement laissé en friche alors que l'importance et la consistance de celui-ci exigent une intervention organisée, structurée et systématique sur la base d'une collaboration des milieux concernés ou experts.

14.3.3.2. Autres constatations

Les autres constatations sont explicitées et commentées dans la troisième partie du présent rapport.

14.3.4. CONCLUSIONS

La mise en place, de plus en plus, d'une politique concertée en vue de circonscrire le phénomène de la prostitution, tant au niveau de ses composantes que de sa localisation et de ses conséquences, semble porter ses fruits. La politique intégrée, indépendamment d'approches parfois différentes du phénomène, peut être ressentie comme une réaction justifiée et efficace notamment en raison de la mouvance insaisissable et dangereuse du milieu concerné. Les projets de texte harmonisant ou unifiant les réglementations au niveau fédéral permettront sans doute de fixer les critères d'exercice – éventuellement de non-exercice – de la profession et de son cadre de fonctionnement, aussi à l'égard des différents phénomènes connexes.

Il reste encore plusieurs villes à examiner, ou à revisiter, en 2002-2003, avant de formuler des conclusions et recommandations plus précises.

14.3.5. PERSPECTIVES

Le Comité permanent P a prévu d'assurer un suivi de cette importante, sensible et sans doute préoccupante matière en prescrivant de nouveaux contrôles mais aussi en intégrant à l'enquête le relevé des attitudes et le suivi des services de police vis-à-vis des « souteneurs » (*s.l.*). À moyen terme, les résultats des enquêtes qu'il mène dans ce domaine seront confrontés – et, le cas échéant, intégrés – avec ceux de son enquête relative à la gestion par les services de police des phénomènes ou problèmes liés à la traite et au trafic d'êtres humains (*s.l.*) [x] .

14.4. Manière dont les fonctionnaires de police traitent les plaintes relatives à des violences au sein du couple [21]

En 1998, une demande de contrôle émanant du président du Sénat, au nom de la Commission d'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements est parvenue au Comité permanent P. Il s'agissait d'analyser la manière dont les services

de police de l'époque, à savoir plus particulièrement la police communale et la gendarmerie, géraient les plaintes relatives aux violences au sein du couple. Il est ainsi clairement apparu que tous n'étaient pas au courant de la nouvelle loi du 24 novembre 1997 relative à la violence au sein du couple, ce qui donnait notamment lieu à des approches différentes.

Dans le prolongement de cette enquête, le Comité permanent P s'est intéressé de plus près à la problématique en examinant la situation dans plusieurs centres de formation. Dans les centres de formation de Liège et de Jurbise, les fonctionnaires de police sont sensibilisés à la problématique et un magistrat en activité du ministère public ainsi qu'une assistante sociale se chargent de présenter cette matière aux futurs policiers. Des cours de recyclage ont également été dispensés à Bruxelles. Quant aux centres de formation de la province du Brabant flamand et ceux de Namur, Genk, Bruges, Gand et Anvers, ils ne prévoient aucun cours de recyclage du même type, bien que cette matière soit abordée dans le cadre de cours théoriques de droit pénal et d'assistance policière aux victimes.

Enfin à l'école nationale de recherche et à l'école des sous-officiers de la police fédérale, l'accent est mis sur l'assistance aux victimes de violences sexuelles tant dans le cadre qu'en dehors de la sphère familiale. Si les divers centres de formation sont toujours en phase de réorganisation, il semble qu'ils soient tous sur la bonne voie en ce qui concerne l'enseignement relatif à cette délicate question.

Quant au Comité permanent P, il ne manquera pas de continuer à sensibiliser les services de police contrôlés ou faisant l'objet d'enquêtes sur l'importance d'une approche psychologique appropriée. Depuis la réforme des services de police, la tâche policière examinée ici fait partie de l'assistance policière aux victimes à titre de fonctionnalité de la police locale [22] et pourra donc faire l'objet d'un suivi dans ce cadre.

14.5. Manière dont les dossiers disciplinaires sont traités au sein des services de police [23]

14.5.1. GENÈSE DE L'ENQUÊTE

Au travers de la première enquête de contrôle [24] et à partir de l'examen particulier de certains dossiers présentant un aspect disciplinaire, le Comité permanent P a donc continué de suivre la manière dont, dans certaines affaires délicates, les autorités et les responsables hiérarchiques mettaient en œuvre le statut disciplinaire. C'est ainsi qu'à ce jour il a été amené à examiner plus en détail une quinzaine de procédures les plus variées, dans lesquelles il existait ou pouvait exister des chevauchements voire des interpénétrations entre les procédures judiciaires, statutaires et disciplinaires. En l'occurrence l'autorité, plus particulièrement la hiérarchie, aurait utilisé des compétences, des moyens ou des procédures de police judiciaire pour régler des situations relevant des champs de la discipline, de l'ordre intérieur ou du statut.

14.5.2. MÉTHODOLOGIE

L'approche méthodologique a consisté, pour chaque dossier, à s'appuyer sur une ligne de temps précisée, le cas échéant, par les déclarations des intéressés afin de détecter les phases critiques éventuelles des procédures et de les examiner alors plus en profondeur.

14.5.3. PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

14.5.3.1. Généralités

Plusieurs dossiers analysés, notamment trois dossiers connexes dans une affaire ayant défrayé la chronique, ont été traités avec grande rigueur et minutie, parfois même par les instances les plus élevées de la hiérarchie, assistées par les meilleurs spécialistes du service, le plus souvent des licenciés en droit. Ces procédures ont cependant, pour des raisons échappant généralement à la volonté ou au contrôle des responsables hiérarchiques, duré longtemps et coûté temps et énergie à ceux qui ont dû les mener à terme ; sans perdre de vue le stress, voire l'angoisse pour ceux qui en faisaient l'objet. On peut donc légitimement se poser la question de savoir si cela ne fut pas quelque peu disproportionné. D'autre part, pour des raisons qu'il conviendrait peut-être d'approfondir, ces différentes procédures ont donné lieu à peu de sanctions. Qui plus est, il faut constater que, jamais, il n'a été recouru aux articles 279 et suivants du Code d'Instruction criminelle pour les actes ou les comportements dans l'exercice des compétences de police judiciaire.

Les dossiers examinés par le Comité permanent P ainsi que ceux qui font toujours l'objet d'un examen, ont été traités sous le régime des anciennes procédures. Force est d'ailleurs de constater, comme il a été fait dans les rapports antérieurs [xli], que très peu d'informations relatives à la discipline au sein de l'ancienne police judiciaire ont été communiquées au Comité permanent P et que l'accès en la matière reste difficile, même pour le Directeur général de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ), ses plus proches adjoints et, sans doute *a fortiori*, pour le Directeur général des Ressources humaines. Il s'agit d'ailleurs là d'une des raisons qui incitent le Comité permanent P à poursuivre son enquête de contrôle, tout en la réorientant une nouvelle fois.

Vu les difficultés inhérentes à la mise en place de la nouvelle structure de contrôle disciplinaire et de la mise en œuvre de la procédure elle-même, il a été régulièrement recouru à une judiciarisation plus rapide, voire intempestive ou politique, de certains problèmes essentiellement et avant tout de nature disciplinaire.

14.5.3.2. Autres constatations

Quelques aspects particuliers de cette enquête sont encore développés dans la quatrième partie ou incorporés dans le « zérotage ».

14.5.4. PERSPECTIVES

Trois dossiers émanant de la police judiciaire et cinq dossiers émanant de la police communale devraient également encore être examinés à brève échéance. Le Comité permanent P souhaite être particulièrement prudent et suffisamment réservé dans cette enquête. En effet, pour des raisons compréhensibles, compte tenu notamment de la spécificité des services de police, leurs activités et leurs interventions doivent pouvoir être contrôlées. Par ailleurs, une culture de transparence et de responsabilité clairement et pleinement assumée devrait pouvoir s'installer au plus vite, à tous les échelons et partout au sein de la police intégrée et dans les services à compétence de police.

Une intensité et un nombre particuliers des contrôles à l'égard des services de police constituent cependant une réalité qu'il conviendrait de ne pas perdre de vue. Ici comme en d'autres domaines, « l'excès » de contrôles et d'inspections pourrait finalement nuire.

Le fonctionnaire de police est sans doute avant tout un professionnel mais aussi un être humain, qui a des devoirs, mais aussi des droits dont le respect est particulièrement important et préoccupant dans le cadre de certaines procédures administratives, statutaires ou disciplinaires. Si les membres du personnel ont une obligation de loyauté [25], les principes de bonne administration inhérents à toute procédure de ce type impliquent une loyauté identique des représentants de la hiérarchie et de l'autorité, à tous niveaux et quels qu'ils soient.

De différentes observations et constatations faites durant cette période transitoire, plus particulièrement avant la véritable entrée en vigueur du statut disciplinaire et de sa mise en œuvre effective, il a pu être constaté, et il est à déplorer, que des moyens parfois démesurés et déplacés, en l'espèce des moyens et des approches de police judiciaire, aient été utilisés pour résoudre des problèmes avant tout d'ordre intérieur, statutaire ou disciplinaire. Cette constatation renforce encore la détermination du Comité permanent P de continuer à suivre l'ensemble de cette problématique. L'inspection générale de la police fédérale et de la police locale devra également se montrer très vigilante en la matière, vu les multiples facettes de ses activités, de surcroît dans des registres divers, pas toujours compatibles *a priori*.

Les lacunes et imperfections les plus diverses, constatées notamment lors de la période transitoire précédant la véritable entrée en vigueur du statut disciplinaire ainsi que l'importance des enjeux démocratiques, tant pour le citoyen que pour le fonctionnaire de police, ont convaincu le Comité permanent P de rester vigilant et de conserver son intérêt pour cette délicate question au fil des prochains mois.

Section 2 : coordination et efficacité [xlii]

15. Introduction

Au travers de plusieurs enquêtes de contrôle qu'il a menées ou fait mener, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, s'est plus particulièrement intéressé à la coordination dans le domaine de la collecte, du traitement, de l'archivage et de la mise à disposition de l'information et des renseignements, à la coopération nationale et internationale et à l'échange de données ainsi qu'à la coordination dans le cadre de la coopération entre les services de police sur le terrain.

En 1991, le contrôle de la coordination en matière de services de police, aspect essentiel de la mission de contrôle du Comité permanent P n'avait pas les mêmes implications qu'à l'heure actuelle. En effet, compte tenu de la modification du paysage policier en cours et de la réforme des services de police, le concept devrait désormais se traduire par le contrôle notamment du degré « d'intégration » de la police fédérale et de la police locale, telle que par exemple l'étendue de l'appui fourni par la police fédérale à la police locale ou le mode de fonctionnement du directeur coordonnateur administratif ou de l'officier de liaison du service judiciaire auprès de la police locale. Il peut se traduire également par le degré de coordination au sein de la police fédérale, que ce soit entre les directions générales ou au sein d'une direction générale particulière.

À cet égard encore, deux voies, pas forcément contradictoires, peuvent être suivies, la voie réactive, avec comme point de départ des « incidents », et/ou la voie proactive. Il ne faut pas perdre de vue que les enquêtes proactives, généralement appelées « audits », sont souvent inappropriées pour des organisations en pleine évolution, à moins de les concevoir comme une forme de « coaching ». Une telle approche, sensée en soi, n'est cependant pas réalisable en pratique dans l'état actuel des choses. Par ailleurs l'accompagnement d'organisations sur la voie du changement ne semble guère devoir être une mission du Comité permanent P, ne fût-ce que parce que, d'un point de vue formel, il serait amené à assumer des responsabilités pour lesquelles il n'est pas mandaté, provoquant une confusion formelle des rôles entre une émanation du pouvoir législatif et des services relevant du pouvoir exécutif.

16. Enquêtes de contrôle

16.1. Manière dont les services de police recueillent des renseignements [26]

16.1.1. GENÈSE DE L'ENQUÊTE

Le Comité permanent P a reçu le 9 mai 1996 une demande d'enquête de contrôle émanant du président de la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements. Cette demande faisait elle-même suite à une question parlementaire : « *Les services de police rassemblent-ils des informations dépassant le cadre de l'article 39 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police [xliii] ?* » Le Comité permanent P, lors de sa réunion plénière du 21 mai 1996, a donc décidé d'ouvrir une enquête de contrôle en la matière. La présentation tardive d'un premier rapport intermédiaire est due à un certain nombre de problèmes organisationnels.

16.1.2. MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

Le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, a concentré ses efforts sur un aspect bien particulier qui a fait la une des journaux : le projet « Rebel ». L'enquête a permis d'examiner les sources ouvertes et non publiques [27], d'entendre notamment le directeur de l'époque du Bureau Central de Recherches (BCR), plusieurs de ses collaborateurs du département des stupéfiants et l'officier de liaison en poste au moment des faits auprès du *Bundeskriminalamt* (BKA) à Wiesbaden. On s'est en outre entretenu avec le président de la Commission de la protection de la vie privée. Au cours de ces auditions et entretiens, des documents ont été remis et des pièces spécifiques demandées ont été examinées sur place. Le Comité permanent P a également reçu des documents de la part du magistrat national et du commandant de la gendarmerie de l'époque. L'analyse de cette enquête se base sur toutes les pièces disponibles dans le dossier.

16.1.3. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

16.1.3.1. Problématique générale dans laquelle le projet Rebel s'inscrit

Au cours de plusieurs forums internationaux (Interpol, EDU, Europol), il a été fait état de l'implication particulière d'organisations turques dans le trafic de stupéfiants et de leur présence dans la plupart des États membres de l'Union européenne [28]. Ces rapports, ainsi que les constatations faites sur la base d'enquêtes menées en Belgique, ont montré que 90% de l'héroïne saisie en Belgique avaient suivi la route des Balkans. Au cours de la même période, une nouvelle vision de l'approche globale du phénomène a été développée tandis que les défenseurs d'une approche proactive et multidisciplinaire du problème se faisaient déjà connaître. À cet égard, l'échange systématique d'informations et le suivi adéquat de celles-ci représentent des aspects fondamentaux [29]. Une autre difficulté entravant le bon déroulement des enquêtes résidait dans la connaissance lacunaire des langues telles que les dialectes turcs, les différences de culture et le caractère international du trafic de stupéfiants.

Parallèlement, les unités de l'ex-gendarmerie, et plus particulièrement les unités anti-drogues de la brigade de surveillance et de recherches (BSR) qui enquêtaient sur les organisations criminelles, ont clairement tiré un signal d'alarme concernant la nécessité d'une forme plus efficace de soutien et de coordination, d'autant plus que le sentiment général était que les véritables « têtes » ou « caïds » (« kingpins ») étaient intouchables.

16.1.3.2. Mesures prises par le BCR

Sur la base de ces considérations, le BCR a pour la première fois tenté d'aborder dans le cadre de sa mission de coordination et de soutien certaines formes de criminalités de manière thématique. Son objectif final était de parvenir à identifier les vrais responsables du trafic d'héroïne en Belgique, les « kingpins », afin de continuer à travailler de manière proactive ou directement réactive. Ce projet axé sur les organisations criminelles « turques » a été baptisé « Rebel ». Cette approche se rattache d'ailleurs à des initiatives et projets similaires développés en Angleterre (Centurionproject), aux Pays-Bas (IRT) et en Allemagne (Anadalou).

Le modèle qui a été conçu repose sur quatre piliers : la « communauté », les « criminels potentiels », les « criminels connus » et les « kingpins ».

1) La « communauté »

Un extrait du Registre national a été demandé pour les personnes de nationalité turque résidant en Belgique afin d'obtenir un certain nombre de données démographiques sur leur communauté. Ces données, somme toute personnalisées au départ, qui concernent 90 330 personnes ont fait l'objet d'un traitement dépersonnalisé permettant d'obtenir une idée de plusieurs éléments sociodémographiques concernant la communauté turque de Belgique : présence par région, localisation de grands groupes de population, pyramide des âges. Une constatation fondamentale est que ce pilier n'a pas été conçu comme un fichage de criminels potentiels, que ces données personnelles n'ont jamais été échangées ou mises à disposition de tiers et que les données originelles ont été détruites.

2) Les « criminels potentiels »

L'objectif était d'arriver à se forger une idée des criminels potentiels exprimés en groupes de familles impliquées dans le trafic d'héroïne. On s'est pour ce faire basé sur des critères déterminant le profil de ces criminels potentiels, critères eux-mêmes élaborés en fonction des analyses de profil de criminels notoires et d'études similaires à l'étranger, en particulier le projet Anadalou en Allemagne, qui a détecté douze « familles criminelles » sur la base de la consultation de diverses banques de données nationales et internationales. À partir de ces noms, un deuxième extrait du Registre national a été sorti, avec pour résultat une liste de 5 185 personnes qui, après une sélection basée sur les profils, a été ramenée à 61 personnes, enregistrées dans un registre d'informations policières communiqué à la Commission de la vie privée. Cette approche devait permettre de transmettre des éléments aux unités sur le terrain afin de pouvoir effectuer des contrôles plus ciblés.

3) Les « auteurs connus »

Par cette distinction, on s'est efforcé de rassembler les données dont on disposait sur les auteurs connus (telles qu'elles ressortent des informations et instructions et telles qu'elles sont reprises dans les systèmes

d'informations policières) afin de contribuer (plus efficacement) au soutien des enquêtes en cours, notamment via une analyse des groupes criminels au niveau national.

4) Les « kingpins »

L'analyse des groupes d'auteurs connus devait servir de base à une approche proactive ou réactive des « kingpins ».

D'un point de vue chronologique, le projet s'est déroulé en deux phases : (1) la phase conceptuelle allant du second semestre 1994 au début de février 1995 ; (2) la phase d'« opérationnalisation » au cours de laquelle, dès le début de février 1995, les unités ont été officiellement informées de l'approche proposée. C'est ainsi que le 10 novembre 1995, des données relatives à des familles criminelles ont été diffusées, i.c. après avoir obtenu l'aval du président du Collège des procureurs généraux.

Il importe à présent, dans un souci de pleine clarté et de transparence, de développer une analyse succincte des éléments essentiels de cette chronologie.

En juin 1994, une demande a été adressée au Registre national afin d'obtenir un fichier reprenant l'ensemble des Turcs résidant en Belgique, lequel a permis de dégager un certain nombre de données sociodémographiques. Le 14 octobre 1994, la notification écrite explicitant la finalité générale du projet a été envoyée au magistrat national sous la forme d'un rapport d'introduction plaidant pour une approche largement proactive. Le 22 mai 1995, ce dernier a été informé des suites et a en outre reçu une note explicative générale. Le 11 juillet 1995, la liste des noms qui figuraient dans l'analyse des groupes de malfaiteurs a été transmise au magistrat national. Entre-temps, les parquets de Bruxelles, Mons et Charleroi avaient rassemblé les dossiers relatifs à la criminalité organisée turque. Par courrier du 27 août 1995, le président du Collège des procureurs généraux, qui avait également été mis au courant par écrit, a donné son accord pour la poursuite du projet. La transmission des noms et lieu de résidence des « familles » impliquées dans le trafic d'héroïne aux districts de l'ancienne gendarmerie ainsi que la notification au magistrat national ont eu lieu le 3 novembre 1995. Les 22 et 29 avril 1996, des réunions ont été organisées en présence de différents juges d'instruction chargés de dossiers similaires. Le 29 avril 1996, une explication distincte du projet, particulièrement consacrée aux aspects touchant à la vie privée, a été donnée au ministère de la Justice par le directeur du BCR, en présence du magistrat national. Il est également utile de souligner que les activités autour du projet ont en fait débuté entre juin et octobre 1994 avec la collecte de données relatives aux routes turques de l'héroïne [30]. Les services compétents avaient déjà participé à une conférence sur le trafic de stupéfiants organisée par Interpol à Antalaya en juin 1994. Il était dès lors logique qu'ils participent au projet. La première conférence a encore été suivie par d'autres, notamment en avril 1995, en juin 1995 à Istanbul concernant le trafic d'héroïne et en septembre 1995, de nouveau à Istanbul, à l'initiative des Nations Unies et plus particulièrement en collaboration avec la *Drugs Enforcement Administration*. Les 30 et 31 octobre 1995, une réunion de travail d'Interpol sur les stupéfiants s'est déroulée à Lyon et des délégués du BCR, la brigade nationale de la police judiciaire et le Service général d'appui policier y ont assisté. Au cours de cette réunion, outre une présentation du projet « Rebel », d'autres services de police étrangers ont expliqué leurs initiatives en la matière.

16.1.4. CONCLUSIONS

Quatre questions étaient au cœur même de l'enquête : (1) a-t-on utilisé les données du Registre national de manière illégale ? (2) l'échange de données avec l'étranger était-il illégal ? (3) le BCR a-t-il agi indépendamment de la magistrature ? (4) fallait-il donner une connotation politique au projet ?

Il ressort de l'enquête et des diverses déclarations, qui ne peuvent être mises en doute, que : (1) aucune infraction à un quelconque règlement en matière de collecte et d'échange de données n'a pu être constatée ; il n'a donc jamais été question d'un « passage à la loupe de près d'un demi million de ressortissants turcs », comme l'affirmaient certains médias ; (2) la magistrature (i.c. le magistrat national) a été informé au moment où le BCR a été en mesure de le faire de manière conséquente et avant que des actions réelles sur le terrain s'inscrivent dans le projet n'aient été entreprises ; (3) il n'a jamais été question non plus de la moindre motivation politique.

Il est en outre clair que les magistrats nationaux et le Collège des procureurs généraux n'ont jamais formulé d'objection lorsqu'ils ont été informés des détails du projet. Dès qu'elle a eu connaissance de la problématique, la Commission de la protection de la vie privée a décidé de ne pas prendre d'autre initiative concernant le suivi et l'appréciation des faits [31].

Le Comité permanent P n'a pas constaté d'infraction aux droits fondamentaux au cours de son enquête sur le projet « Rebel ».

Les réponses données par le ministre de la Justice le 3 juillet 1996 concernant les proportions réelles et la teneur du projet, cela sur la base des informations obtenues, ont donc été confirmées par l'enquête.

16.1.5. PERSPECTIVES

Le Comité permanent de contrôle des services de police a décidé de clôturer le volet « Rebel » de l'enquête relative à la collecte et au traitement d'informations par les services de police. Des projets de ce type sont actuellement presque monnaie courante, comme il a pu être remarqué au fil d'autres enquêtes. Toutefois, l'enquête globale sur la problématique sera intégrée dans le prolongement des enquêtes relatives à la gestion des indicateurs [xliv] et du suivi de l'aspect coopération policière internationale de l'enquête sur le fonctionnement du SGAP [xlv] .

16.2. Gestion des indicateurs [32]

16.2.1. GENÈSE DE L'ENQUÊTE

L'enquête de contrôle proprement dite [33] visait principalement à vérifier dans quelle mesure la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 (mise à jour le 5 mars 1992) était respectée [xlvi] . Dans le même temps, il a été examiné si les conditions connexes relatives à la gestion des indicateurs telles que mentionnées de manière implicite dans la circulaire ministérielle, étaient présentes. L'existence d'initiatives législatives en matière de techniques spéciales de recherche n'enlève rien à la pertinence de l'enquête, étant donné qu'aucune législation ne peut couvrir les modalités d'exécution de la gestion des indicateurs.

16.2.2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Une fois les autorités judiciaires compétentes informées de l'enquête, le Comité permanent P a procédé à la collecte de renseignements et a visité plusieurs Services judiciaires d'arrondissement (SJA) ainsi que les ex-polices communales d'Anvers et de Liège ainsi que le Commissariat général et l'ancien BCR.

16.2.3. CONSTATATIONS ET POINTS FAIBLES

Le recours à des indicateurs fait partie intégrante d'un processus de recherche ordinaire ou normal. Tant dans l'intérêt de l'indicateur que dans celui du fonctionnaire de police (et de son entourage) en contact avec l'indicateur et dans celui du service de police même, il est primordial d'établir des règles afin d'assurer l'efficacité, l'efficience et l'intégrité du système.

Bien que la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 puisse toujours servir de référence, l'enquête a démontré que les dispositions de ladite circulaire n'étaient pas respectées ni appliquées de manière uniforme, ce qui pose un certain nombre de problèmes. L'expérience ainsi que certaines enquêtes menées par le Service d'enquêtes du Comité permanent P ont appris que la gestion des indicateurs constitue non seulement une mission spécifique mais que, en plus, elle ne va pas sans risques. C'est pourquoi les policiers de contact doivent pouvoir témoigner de compétences spécifiques, de qualités spéciales et leur intégrité doit toujours pouvoir être vérifiée.

Il est pourtant constaté qu'il n'existe aucun profil spécifique, qu'aucun test de sélection n'est prévu, ni même aucune formation et que le contrôle de l'intégrité se fait de manière disparate. Nous reviendrons sur cette question par ailleurs. En ce qui concerne la gestion des dossiers d'indicateurs, les données qu'ils contiennent et la manière dont ils sont conservés et tenus en sécurité diffèrent fortement entre les services. La circulaire ministérielle contient à cet égard plusieurs dispositions relatives à l'encodage, à l'exécution d'une enquête approfondie, à la rédaction de rapports de contact et à la manière dont les contacts doivent être organisés.

La définition donnée par la circulaire ministérielle au concept d'« indicateur » est à ce point stricte que certains d'entre eux n'y répondent en fait pas et sont considérés comme de simples « informateurs », qui ne peuvent par conséquent être encodés. Les contacts avec ces derniers ne tombent donc pas sous l'application des dispositions de la circulaire et échappent à tout contrôle. Une enquête approfondie doit être menée sur les « candidats-indicateurs » avant de pouvoir travailler avec eux. Or, cette enquête n'est nulle part explicitée de manière concrète, d'où l'existence d'enquêtes allant du superficiel à l'approfondi et l'absence dans certains cas de suivi. En outre, l'obligation de rédiger un rapport de contact lors de tout

contact avec un indicateur est interprétée de manière divergente. Certains gestionnaires des indicateurs soulignent que cette disposition est impossible à respecter. Pourtant, d'autres services, ceux-là même qui gèrent le plus grand nombre d'indicateurs, appliquent cette disposition sans problème. Le contenu de ces rapports peut lui aussi différer.

La circulaire prescrit la désignation de deux policiers de contacts pour un indicateur. Cette disposition est parfois considérée comme purement formelle car on ne se rend pas toujours compte qu'il en va de la sécurité et de la protection du policier de contact. Bien que la circulaire ministérielle décrive clairement la portée générale et le fonctionnement du système d'encodage, des problèmes se posent au niveau du moment de l'encodage, de la définition de la notion « fiable » et de la notion « actif ou non actif ». Un autre aspect important concerne d'ailleurs la gestion d'indicateurs actifs au plan international.

Du point de vue des structures et des responsabilités, divers problèmes ont été constatés et il conviendrait de prendre position à cet égard. Ainsi par exemple les questions suivantes : au sein d'un SJA, le chef de la section criminelle d'information (SIC) doit-il ou non assumer les fonctions de gestionnaire local des indicateurs ? Comment considérer la responsabilité du gestionnaire des indicateurs par rapport au chef hiérarchique ou fonctionnel ? Quelle est la relation entre le SJA et la police locale en ce qui concerne la gestion des indicateurs ?

D'autres considérations particulières du même type sont envisagées et commentées dans la troisième partie du présent rapport.

16.2.4. CONCLUSIONS

L'ensemble de la problématique de la gestion des indicateurs pourrait sans doute être abordée de manière plus professionnelle. Cela étant, il ne faut pas non plus noircir le tableau et considérer comme négative la manière dont la question est actuellement traitée, d'autant plus que la Direction générale de la police judiciaire n'a pas manqué de lui conférer un caractère prioritaire. Toutefois, s'il est vrai qu'il faut préciser et développer certaines règles, il faut tout autant veiller à ce qu'elles soient respectées. En outre, des progrès sont encore à réaliser dans les domaines de la sélection, de la formation et sur le plan du contrôle de l'intégrité.

Un principe essentiel à cet égard est que ces règles doivent s'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires de police chargés de la gestion des indicateurs, tant au niveau fédéral qu'au niveau local.

16.2.5. RECOMMANDATIONS

À l'issue de l'examen de cette question, le Comité permanent de contrôle des services de police pense que le système pourrait être amélioré, notamment par les mesures suivantes : (1) précision d'un certain nombre de notions (indicateur, actif/plus actif, fiable/non fiable, etc.) ; (2) élaboration d'un profil pour le policier de contact et le gestionnaire des indicateurs ; (3) sélection et formation adéquates ; (4) développement d'un système de vérification de l'intégrité et diffusion d'un code de conduite en attendant un tel système ; (5) diffusion de directives en matière de constitution et de conservation de dossiers ; (6) développement d'un concept général de gestion des indicateurs et des SIC en particulier accompagné de la mise en place de ces SIC là où elles n'existent pas encore ; (7) instauration d'une réglementation axée sur les besoins de la police locale ; (8) garantie de la rédaction de rapports de contact et de l'affectation de deux policiers pour un contact ; définition de règles d'utilisation pour les rapports de contact ; (9) définition de la mesure dans laquelle des moyens matériels favoriseraient la sécurité du policier de contact et du gestionnaire des indicateurs ; (10) précision des rapports entre les responsables ; (11) instauration d'une évaluation spécifique pour les policiers de contact et les gestionnaires des indicateurs ; (12) développement d'indices de performance pour le fonctionnement des SIC.

16.2.6. PERSPECTIVES

Le Comité permanent P s'engage à étudier dans le courant de l'année 2003 dans quelle mesure les recommandations ont été concrétisées et appliquées sur le terrain.

16.3. Coopération internationale entre les services de police au niveau du fonctionnement des officiers de liaison [34]

Dans le cadre du dossier relatif au Service général d'appui policier (SGAP), le Comité permanent P a suivi certains aspects de la coopération policière internationale [xlvi]. Avec la réforme des services de police, le SGAP en tant que tel a disparu et certaines de ses tâches ont été réparties entre les différentes directions

de la police fédérale. Il a déjà été constaté par le passé que les relations entre les corps de police et le SGAP, en particulier la section Coopération policière internationale (CPI), n'étaient pas toujours optimales ; les causes du problème ne constitueront pas notre propos ici. Les problèmes étaient en effet nombreux, tant sur le plan du service que du point de vue du fonctionnement opérationnel.

Une partie des tâches du CPI est aujourd'hui assumée par la Direction des unités spéciales (DSU), qui fait partie de la Direction générale de l'appui opérationnel (DGS). Concrètement, les informations en provenance ou à destination des correspondants étrangers transitent inmanquablement par la DSU.

Pour ce qui est du « concept » même, le Comité permanent P a pris connaissance des observations suivantes : (1) la faible plus-value sur le plan opérationnel de la Direction de la collaboration opérationnelle policière (DSO), considérée comme un intervenant supplémentaire ralentissant le plus souvent le processus ; (2) la nécessité d'un « centre de dispatching » différemment organisé ; (3) l'importance d'une plus grande clarté concernant la participation à des forums internationaux.

En ce qui concerne l'aspect de « service », on constate (par rapport à l'ancien SGAP-CPI) que le service offert s'est amélioré de manière fondamentale, notamment grâce à l'existence de conseils en matière juridique, un raccourcissement des délais et un suivi des requêtes internationales d'entraide judiciaire.

En dépit de ces avancées, certains problèmes subsistent : (1) les délais de traduction relativement longs ; (2) la piètre qualité de la diffusion des avis (destinataires erronés, retards, certaines recherches qui peuvent se faire par le service central même mais qui ne se font pas, etc.) ; (3) l'application des techniques policières internationales, (4) la répartition des avis d'Interpol et (5) certains postes d'officiers de liaisons (OL), auxquels on attache moins d'importance qu'auparavant.

Quand on repense à la situation d'avant la réforme des services de police, force est de constater que les problèmes soulevés à l'époque sont bel et bien toujours présents, à la différence près que la concertation est plus réelle, que l'on prend davantage d'initiatives en vue de remédier à ces problèmes de manière pragmatique et que les directions concernées témoignent plus qu'avant de bonne volonté. La création du point de contact national devrait également garantir, du moins sur le plan structurel, un fonctionnement plus efficace et efficient. Nonobstant, il est toujours aussi navrant de constater que dans un domaine comme celui de la coopération policière internationale – qui ne cesse de gagner en importance – il faut encore et toujours faire face à des problèmes récurrents vieux de plusieurs années, auxquels vient se greffer la problématique des contacts directs entre les services de police et les policiers même, surtout vu la législation et la réglementation en matière d'échanges de données internationaux. Cet aspect a été examiné en particulier par le Comité permanent P. Certains contacts et *hearings* ont montré que l'on pouvait se poser des questions, certainement plus aujourd'hui qu'hier, quant à la légalité de l'échange direct des données dans cette matière.

En ce qui concerne les officiers de liaison, tous ne semblent pas aussi persuadés de l'importance d'en mettre en poste dans certains pays. S'il n'est pas dans les intentions du Comité de se prononcer dès à présent sur la question, il semble cependant qu'une réévaluation de leur implantation serait des plus indiquée.

Le Comité permanent P est plus que jamais décidé à suivre ces différents aspects de la coopération policière internationale, compte tenu des dernières évolutions au niveau de l'Union européenne et en particulier du rôle d'Europol, de la *Taskforce of the Chiefs of Police* (TFCP), de Eurojust et des relations de coopération entre ces trois organisations [xlvi]. Cette initiative du Comité permanent P s'inscrit pleinement dans le prolongement des conclusions du colloque des 20 et 21 décembre 2001, évoqué *supra*, auquel ont assisté des représentants des services de contrôle et d'inspection de quatorze États membres.

16.4. Coopération en matière de trafic d'êtres humains dans le cadre du SGAP [35] et suivi policier du trafic d'êtres humains [36]

16.4.1. GENÈSE DES ENQUÊTES

Ces deux dernières années, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, a mené plusieurs enquêtes relatives au phénomène du trafic d'êtres humains [37] à la suite de la découverte en juin 2000 à Douvres des corps sans vie de 58 clandestins chinois et à la découverte plus récente encore de 8 réfugiés, morts également, dans un « conteneur » du Waterford irlandais. Les conclusions de la première enquête dite « affaire de Douvres » ont déjà été exposées dans le précédent rapport annuel [xlix] et le sont, par

ailleurs aussi, dans la troisième partie du présent rapport, ainsi d'ailleurs que les principales constatations de l'enquête sur les « Réfugiés du Waterford ». C'est pourquoi la présente analyse se limite aux principaux problèmes mis en évidence lors des constatations relatives à la problématique particulièrement complexe de la lutte contre le trafic d'êtres humains.

16.4.2. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

16.4.2.1. Impact de la réforme des services de police

Le 1^{er} avril 2001 a vu l'intégration des sections de la SPN et des brigades portuaires. La centralisation de ces services sous la houlette de la Direction de la police des transports (DPT), qui a également en charge les matières de l'immigration et du contrôle frontalier, permet de mettre en œuvre une approche intégrée qui ne se limite pas aux ports côtiers mais qui s'applique également sur toutes les routes de transit dans l'« hinterland », qu'il s'agisse d'autoroutes ou de liaisons ferroviaires. Cette approche implique un travail de recherche là où la DPT ressortit au pilier police administrative et où il existe toujours une incertitude quant aux missions des unités provinciales de circulation (UPC), qui pourraient pourtant jouer un rôle primordial dans la lutte contre le trafic d'êtres humains.

16.4.2.2. Circulation et traitement de l'information

Il a pu être constaté que de nombreuses initiatives avaient été entreprises ces derniers temps en vue d'améliorer le traitement de l'information ainsi que la coordination et la circulation des données, tant au niveau des Carrefours d'Information d'Arrondissement (CIA) qu'à celui du fonctionnement de la cellule centrale « Traite des êtres humains ».

Le Carrefour d'Information d'Arrondissement assume une tâche importante dans le domaine de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations. C'est pourquoi il est primordial que l'ensemble des partenaires du paysage policier prennent leurs responsabilités afin de transmettre une information aussi complète que correcte. Dans ce contexte, la police locale devrait mieux gérer l'information de sorte qu'elle soit utilisable à un niveau supra local et qu'elle permette une saisie correcte.

L'Integrated System for the Local Police (ISLP) – un réseau informatique créé dans le cadre de la réforme des polices – répond aux espérances en matière d'uniformisation et d'automatisation plus poussées des canaux d'information entre la police locale, le CIA et la police fédérale. L'ISLP – une version améliorée du PIP – offrira la possibilité lors de la saisie de procès-verbaux, d'engranger des données dans la banque de données criminelles nationale. Il y aura donc un lien direct avec le CIA de sorte que formulaires uniformes, fax et autres documents seront à l'avenir superflus.

Des problèmes se posent toutefois en ce qui concerne la saisie d'un certain nombre de paramètres spécifiques dans le domaine du trafic ou de la traite des êtres humains. C'est ainsi notamment que l'on ne peut saisir dans POLIS les informations nécessaires relatives aux trajets des véhicules. Une banque de données spécialisée s'impose dès lors, sinon l'analyse de ces infractions et l'élaboration de profils en la matière resteront purement hypothétiques.

La cellule centrale Traite des êtres humains semble exécuter sérieusement les missions qui lui sont attribuées conformément à la directive ministérielle contenue dans la circulaire COL 12/99 et ne manque pas, dans le cadre de sa compétence *ratione materiae* en matière de traite d'êtres humains de porter l'attention nécessaire à ce phénomène. Ce service détecte en particulier les réseaux qui se cachent derrière les phénomènes de traite et de trafic d'êtres humains et formule des avis afin d'appuyer les décisions et/ou les mesures administratives prises dans les domaines visés.

Bien qu'il existe de nombreuses instances de collecte d'informations sur le trafic d'êtres humains et les trafiquants d'êtres humains ainsi qu'une circulation de l'information très importante qui, bien souvent, fournit aux services de police et aux autorités concernées une information utilisable, nous avons constaté que celle-ci n'est pas collectée ni diffusée de manière uniforme. En outre, l'information n'est pas transmise automatiquement. L'objectif est d'arriver à un échange d'informations automatique par la voie de relais déterminés, d'où l'idée lancée par le Service Traite des Êtres humains visant à fonder un centre d'informations et d'analyse Traite des Êtres humains (CIAT), un forum d'échange d'informations qui devrait promouvoir une approche intégrée du phénomène de la traite des êtres humains. Avec d'autres initiatives récentes telles que le projet d'implémentation d'une « référothèque », diverses initiatives destinées à

améliorer le « feedback » envers les intéressés ou encore la coopération avec le Secrétariat permanent pour la prévention, ce centre devrait également collaborer à l'efficacité et à l'efficacite du service lors de l'exécution de ses tâches primaires.

16.4.2.3. Coopération avec d'autres services

La coopération avec certains services de l'Administration des douanes et accises ne se fait que de manière ponctuelle, par exemple lors de bris de scellés. Il a d'ailleurs été recommandé lors d'un audit récent de la SPN [38] de conclure dans les plus brefs délais un protocole d'accord avec la douane, afin plus particulièrement de constituer des équipes mixtes, d'établir une coopération lors de l'élaboration des profils « à risques » et du développement de techniques en matière de contrôle de documents. Dans le prolongement de ces constats, les activités de certains fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à compétence de police feront l'objet d'un intérêt particulier du Comité permanent P.

En ce qui concerne l'Office des étrangers, la circulaire du 9 juillet 2001 du ministre de l'Intérieur prévoit que le transfèrement d'illégaux doit être effectué par les services de police. Le principe général veut que le service de police qui a fait une interception programmée ou non doit également assumer toutes les tâches qui en résultent. Il faut cependant pouvoir compter sur l'appui du niveau fédéral.

En ce qui concerne l'interception lors d'un contrôle de police, programmé ou non, de personnes qui séjournent illégalement dans le pays, ces dernières doivent être transférées par le service de police dans un centre fermé le plus proche du lieu de l'interception et doté d'une capacité d'accueil ou à l'aéroport de Zaventem.

Dans la pratique, il s'avère qu'au centre fermé de Bruges, il n'y a jamais ou rarement de places libres, ce qui fait qu'un problème au niveau de la capacité d'accueil de l'Office des étrangers entraîne des problèmes de capacité pour les services de police qui doivent transférer des personnes à Zaventem ou dans des centres fermés à Merksplas ou à Vottem, indépendamment de la situation familiale, de la langue ou du pays d'origine de ces étrangers. Néanmoins, l'Office des étrangers dispose d'un service de transfèrement appelé le « service T » constitué de 90 chauffeurs qui assurent une permanence de 24 h/24 au niveau national. Ce serait tout bénéfique pour un fonctionnement efficace et efficient des deux services si la police pouvait se charger du transfèrement vers le centre d'accueil le plus proche d'où le service de transfèrement de l'Office des étrangers pourrait éventuellement en assurer la suite. Le fait que les centres fermés n'ouvrent plus leurs portes après 18h00 a pour conséquence que les services de police doivent régulièrement s'occuper toute la nuit de l'accueil des personnes interceptées, négligeant ainsi leurs tâches primaires.

Une évolution favorable est à noter en ce sens que le bureau C de l'Office des étrangers est actuellement accessible 24 heures sur 24, ce qui permet aux services de police de transmettre les rapports administratifs et de pouvoir prendre connaissance de la décision de l'Office des étrangers à tout moment. Une procédure simplifiée pour les services de police a parallèlement été élaborée, permettant ainsi d'établir un rapport administratif par fait et non plus par individu.

Le Bureau de recherches de l'Office des étrangers collabore également avec les services de police et la Cellule centrale Traite des êtres humains en matière d'immigration illégale, de travail clandestin, de traite des êtres humains et d'usage de faux documents. Néanmoins, il semble qu'il soit relativement méconnu au sein des services de police.

La coordination et la coopération avec le secteur privé n'est pas sans générer certains problèmes, notamment depuis qu'un juge britannique a décidé en décembre 2001 que la perception d'amendes sur le transport des clandestins était illégale, ce qui a diminué la pression exercée sur le secteur privé pour qu'il continue à investir en hommes et en moyens matériels dans des projets portant sur la protection matérielle des quais et sur le contrôle des conteneurs des poids lourds embarqués.

Au niveau des pouvoirs publics également, des problèmes se posent en matière de politique de sécurité dans la zone portuaire étant donné que la responsabilité de la protection du port est partagée entre le ministère de l'Intérieur et la Région flamande, qui règle cette problématique par décret. L'absence de mesures contraignantes en matière de protection matérielle des frontières extérieures de la zone portuaire se répercute de manière notable sur le fonctionnement des services de police chargés du contrôle frontalier.

16.4.2.4. Problématique du contrôle des conteneurs

D'après les statistiques de l'année 2000, 895 conteneurs et 1 564 poids lourds en moyenne sont

transportés chaque jour. Les exigences opérationnelles en matière de rapidité de chargement, l'utilisation de plus en plus intensive de conteneurs, le manque de capacité et la fiabilité réduite des appareils de mesure à fonctionnement rapide ne permettent pas aux services de police d'obtenir un engagement de résultats lorsqu'ils contrôlent des conteneurs, à la recherche d'illégaux éventuels. Bien que dans un proche avenir, des moyens financiers seront libérés pour l'acquisition d'appareillages supplémentaires de détection, on ne pourra malgré tout effectuer que des contrôles sporadiques. Même si l'on disposait d'appareillages sophistiqués (p.ex. scanner RX), leur utilisation demande tellement de temps qu'ils ne permettraient, d'un point de vue opérationnel, que le contrôle d'un faible échantillon du trafic.

Il est matériellement possible de contrôler les conteneurs au moyen d'un appareil de mesure du CO₂ constitué d'un ensemble d'aiguilles qui sont introduites dans les joints de caoutchouc du conteneur. Ce procédé prend non seulement beaucoup de temps, mais exige aussi beaucoup d'expérience. Bien qu'il soit techniquement réalisable, ce genre de contrôle ne l'est pas en pratique en raison du manque de temps. En outre, les conteneurs sont superposés par trois, ce qui ne permet absolument pas de les scanner ni de vérifier les scellés sans disposer d'une échelle.

Les firmes contrôlent la présence des scellés mais ne vérifient pas leur intégrité. En d'autres termes, elles vérifient s'il y a bien des scellés sur le conteneur mais pas s'ils ont été trafiqués ou non.

16.4.2.5. Autres constatations

Les principales autres constatations sont explicitées dans la troisième partie du présent rapport.

16.4.3. CONCLUSION

Tant l'enquête menée que la littérature consultée en matière de traite, de trafic d'êtres humains et d'immigration illégale montrent qu'il s'agit d'un phénomène qui dépasse les frontières, qui ne peut se restreindre au fonctionnement d'un service de police, même pas aux efforts d'un État membre. Par conséquent, une coopération constructive de tous les services concernés par la problématique est essentielle et des initiatives doivent être prises en matière de coopération internationale et de campagne de prévention dans les pays d'origine. Sur le plan de la réglementation, un autre problème qui se pose réside dans les obligations dans le cadre des accords Schengen, qui n'ont pas été traduites en directives et mesures de sécurité concrètes. Le manque de caractère contraignant des mesures de protection matérielle des frontières extérieures du secteur portuaire a un impact considérable sur le fonctionnement des services de police chargés du contrôle frontalier. Sur le plan législatif également, des initiatives devraient être prises afin de mieux endiguer de tels phénomènes.

En outre, une évolution inquiétante est à constater. Le glissement du phénomène vers l'utilisation de conteneurs semble être une conséquence inquiétante du contrôle plus efficace des poids lourds bâchés. En effet, si l'utilisation d'appareils de mesure de CO₂ a fortement augmenté les chances de découverte d'illégaux, elle entraîne aussi un glissement du phénomène au lieu de sa diminution et les nouvelles formes de transport utilisées comportent des risques plus importants pour les illégaux. C'est ainsi que l'on se retrouve confronté à un paradoxe : un contrôle plus efficace par les services de police – qui ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains mais fait également suite à l'incident de Douvres et est induit par le souci d'augmenter la sécurité des illégaux – semble précisément inciter ces derniers à prendre de plus grands risques.

16.4.4. PERSPECTIVES

Le Comité permanent P continue de s'intéresser aux questions de coordination dans l'exercice de la fonction de police, notamment au travers de son intérêt pour les questions de recueil, de traitement et de transmission de l'information ainsi que par la poursuite d'une analyse plus fine de différentes questions liées à la traite et au trafic d'êtres humains. C'est ainsi qu'il poursuivra, après adaptation de sa méthodologie et de l'objet de ses investigations, son enquête « prostitution » [39], notamment au travers de son attention pour de nouvelles questions liées à la traite et au trafic d'êtres humains.

16.5. DIVERS

Il est bien entendu que les questions de coopération et de coordination entre services de police ou entre les différentes composantes de la police intégrée, structurée à deux niveaux visent aussi d'autres dossiers

déjà évoqués ou qui seront évoqués, ainsi les dossiers relatifs aux approches policières en matière de prostitution, au 101, aux officiers de liaison, au maintien et au rétablissement de l'ordre public, aux polices « spéciales », à certains corps ou services spécifiques, etc. évoqués *infra*.

Section 3 : efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs corps ou services de police

17. Considérations générales

17.1. Introduction

L'enquête concerne généralement un ou plusieurs problèmes structurels, organisationnels ou relationnels qui se répercutent sur l'efficacité du fonctionnement. Plusieurs cas permettent de supposer l'existence de dysfonctionnements au sein de l'organisation ou lors de l'exécution des tâches, qui peuvent donner lieu à une décision du Comité permanent P de poursuivre une enquête relative à l'organisation ou à la réalisation de la fonction de police. Ce type de contrôle est donc principalement axé sur la constatation des causes possibles de dysfonctionnements en vue de la formulation de recommandations. De l'analyse de l'ensemble des enquêtes effectuées, il ressort que les causes de dysfonctionnement sont le plus souvent à rechercher dans des manquements ou des fautes qui peuvent être liés à l'organisation ou qui se produisent dans le chef d'individus ou en interaction, ou encore et, peut être surtout, que ces causes tiennent à l'interaction entre les différents niveaux. Les manquements organisationnels peuvent concerner les systèmes, structures, règles et procédures, moyens et résultats qui permettent à l'entité de police d'exister et même de perdurer en tant qu'organisation. Les manquements individuels concernent davantage les méthodes ou les attitudes des membres de l'entité de police, ce qui ne se limite pas aux actes et attitudes dans le cadre de l'exécution de la politique et concerne donc tout autant les actes posés par les policiers en tant qu'individu en dehors du service et qui influencent le bon fonctionnement de l'organisation. Enfin, tant les relations hiérarchiques que les relations collégiales se révèlent être à la base de possibles dysfonctionnements.

L'examen du fonctionnement d'un corps, d'un service ou d'une entité de police repose nécessairement sur la supposition au départ de l'existence d'un certain nombre de problèmes ou de certains dysfonctionnements qui, elle-même, se fonde sur les éléments de la demande ou de l'analyse qui a permis d'initier l'enquête. Au fil et à l'issue de celle-ci, ce point de départ doit être complété par un maximum d'informations fiables provenant du traitement et de l'analyse des données existantes et disponibles. À la source se trouvent l'autorité, les décideurs de la politique, les exécutants de cette politique, les autres services et instances éventuellement concernés ainsi que toutes les données consultables sous quelque forme que ce soit : écrits, registres, rapports, etc.

À partir de notre expérience, un certain nombre de constatations peuvent être faites et des pistes précises peuvent se dessiner pour la conduite à bon terme des enquêtes [1] : (1) la situation de départ à la base de l'ouverture de l'enquête détermine en grande partie la confiance ou la méfiance que l'on pourra avoir à l'égard du contrôle ; (2) la confiance dans les enquêteurs, leurs méthodes et les résultats de l'enquête déterminent non seulement le déroulement de l'enquête – la constatation des dysfonctionnements et des causes mais également le lancement éventuel du processus de changement, après approbation des résultats et application des recommandations ; (3) une confiance globale dans la finalité du contrôle représente donc un élément fondamental capable non seulement d'influencer la validité de certains résultats mais également de déterminer le processus d'apprentissage et d'amélioration de l'organisation ; (4) l'analyse effectuée, qui a conduit à une analyse quantitative de l'ensemble des enquêtes de contrôle, peut également contribuer de manière inductive à la supposition d'indicateurs et de relations particulières entre indicateurs et dysfonctionnements de manière à pouvoir poursuivre des enquêtes de contrôle dans ce domaine.

La plupart des enquêtes menées actuellement ont le souci de rencontrer les questions suivantes : (1) quelle est la base de l'enquête de contrôle (initiative ou requête) ? (2) quelle est la problématique dénoncée ou supposée à la suite du traitement des plaintes ? (3) existe-t-il des initiatives d'enquêtes de la part d'autres institutions ou des enquêtes poursuivant une autre finalité (par ex. audit) ? (4) existe-t-il des circonstances exceptionnelles susceptibles d'influencer le fonctionnement policier ? (5) quels sont les instruments utilisés par le Comité permanent P et son Service d'enquêtes et quels sont les paramètres pris en compte ? (6) comment les acteurs se positionnent-ils par rapport à l'enquête ? (7) quels sont les indicateurs d'un impact négatif sur l'organisation, son fonctionnement et les relations qui s'y nouent, à tel point que l'on peut parler de dysfonctionnement ? (8) quelle est la relation de cause à effet ? (9) des changements positifs (négatifs) ont-ils déjà pu être constatés au cours de l'enquête ? (10) quelles sont les

recommandations ? (11) quel est le suivi du dossier ?

17.2. Constatations

Tant au cours des premières années d'existence du Comité que plus récemment, les enquêtes de contrôle ont montré l'existence d'éléments identifiables révélant l'existence de problèmes que l'on peut ramener à trois niveaux, ceux de l'organisation policière, des relations humaines et du policier en tant qu'individu. Cette distinction va constituer le fil rouge des enquêtes, de la problématique initiale du dossier, jusqu'à la constatation des dysfonctionnements et la volonté d'y remédier. Dans ce contexte et sans préjudice de l'information à propos du dysfonctionnement, plusieurs constatations intéressantes ont pu être faites. L'existence de dysfonctionnements ne fait généralement l'objet d'une demande de contrôle que lorsque, à un moment donné, l'image de l'organisation risque d'être mise en cause, qu'un conflit naît entre la politique même et son exécution ou qu'une personne est atteinte dans ses compétences, ses possibilités ou ses activités. Les dysfonctionnements relatifs à l'organisation policière sont généralement inhérents à des indicateurs implicites ou explicites qui trouvent leurs racines ou développent des ramifications d'une part, dans les fautes ou manquements individuels ou, d'autre part, dans les conflits relationnels ou avec la hiérarchie. La position clé ou l'impact sur l'organisation policière reste bel et bien la condition !

17.3. Orientations essentielles dégagées à partir des principales enquêtes du passé

L'analyse des principales enquêtes de contrôle a permis de mettre en évidence l'interaction entre deux pôles premiers de l'organisation policière, qui constitue la pierre angulaire de l'efficacité du fonctionnement policier. Dans ce contexte, la fonction spécifique du chef de corps en tant que « manager » a été cruciale tandis que le rôle – passé – du bourgmestre en tant qu'autorité constitue un facteur déterminant.

Divers indicateurs ont pu se dégager des analyses effectuées. À eux seuls, et bien souvent conjointement, ils constituent la toile de fond, voire l'origine même des dysfonctionnements constatés. Si l'on s'efforce de distinguer ces causes par niveau, il importe également de ne pas perdre de vue les interactions entre l'individu, la collectivité et l'organisation.

Différentes pistes ont pu être dégagées au niveau de l'organisation policière, des structures, des systèmes, des règles et procédures ainsi que des moyens et résultats. Le système est parfois obsolète et les structures inadéquates. Ainsi les structures et systèmes de différents services ou corps de police ne sont guère adaptés à la nouvelle politique de police de proximité. Le manque de structures politiques effectives et de systèmes de communication et de concertation a régulièrement été relevé, lesquels sont indissociables du type de *management* en vigueur dans l'organisation. Enfin, la coopération externe avec les corps de police voisins ne repose parfois que sur des bases vacillantes et peu structurées.

À l'occasion de plusieurs enquêtes, le Comité permanent P a relevé un manque de données internes ou de procédures claires et de contrôle en la matière. Il s'agit en particulier d'une absence de règles ou de connaissances en matière d'intégrité ou de déontologie censées régler les actions des policiers, ce qui nous amène à mentionner les processus culturels en vigueur, tant formels qu'informels. Plus d'une fois aussi, les enquêtes du Comité permanent P ont mis en évidence un manque de moyens matériels, d'infrastructures, ou encore de rendement ou de résultats du travail policier. Les relations humaines au sein de l'organisation ont également toujours fait l'objet des préoccupations du Comité permanent P. À plus d'une reprise, il a eu à déplorer des perturbations dans les relations avec les autorités locales. Nombre de dossiers ont mis en évidence des conflits internes entre la direction du corps et les autorités locales comme un des indicateurs les plus significatifs de dysfonctionnements organisationnels sur le plan des moyens, des règles des procédures, des contrôles et du rendement de l'organisation. Parfois l'attitude de certaines autorités locales semble être « détachée » par rapport au corps de police. D'autres fois, les autorités locales s'investissent – ou s'immiscent – par trop dans certains domaines de l'organisation et du fonctionnement du corps de police.

D'autres enquêtes encore mettront en évidence des perturbations dans les relations de travail au sein du corps ou du service de police. Il est encore à noter que l'analyse des dernières enquêtes de contrôle a dégagé d'autres domaines d'enquête possible, qui peuvent également servir d'indicateur de satisfaction ou d'insatisfaction. Les départs du personnel qualifié, tant dans l'organisation globale que dans des corps de police spécifiques, le taux d'absentéisme en fonction du lieu, du temps et de la situation, le harcèlement moral ou encore l'exercice (et la nature) des prérogatives syndicales sur les lieux de travail.

Au niveau de l'intérêt porté aux fonctionnaires de police, de leur capacité, de leurs actes, attitudes et comportements, les enquêtes du Comité permanent P ont régulièrement permis de mettre en évidence un manque de direction ou de capacité de direction ainsi que des manquements individuels et des abus se répercutant sur le service. La réforme des services de police a prévu des procédures de sélection qui envisagent les qualités de management et de direction nécessaires à la conduite d'un corps ou d'une zone de police. Les candidats à ces postes devront également témoigner des connaissances et compétences théoriques et techniques indispensables pour mener à bien des missions et des tâches de police. Certaines constatations récentes ont fait naître des questions à propos des capacités professionnelles et opérationnelles de responsables policiers fraîchement désignés pour un mandat de cinq ans. Dans ce contexte, l'adéquation des résultats des *assessments* relatifs aux chefs de corps mis en place pourrait, le cas échéant, aussi être matière à étude.

Nombre d'enquêtes de contrôle ont également mis en évidence des manquements ou abus individuels compromettant le bon fonctionnement général du corps. Il s'agit d'une part d'abus ou de manquements qui peuvent être poursuivis pénalement et d'autre part de dysfonctionnements relatifs à la déontologie et à l'intégrité face aux valeurs de la fonction. Les abus de la fonction ou de pouvoir ont été cités dans plusieurs dossiers à titre d'infractions pénales graves. En toute logique, l'enquête judiciaire prime sur l'enquête de contrôle [40] et dans la plupart des cas conduit à sa suspension.

Les manquements à l'intégrité et à la déontologie [41] consistent notamment dans le cumul d'autres activités, la consommation abusive d'alcool et les actes et attitudes négatives qui en découlent, l'intégrité de l'individu et l'attitude de base du fonctionnaire de police dans le cadre de l'exécution de ses tâches ou de la sphère de sa vie privée. L'ensemble de ces manquements porte atteinte à l'image et surtout à la dignité de la fonction de police.

Lorsque les manquements ou abus mis en évidence impliquent les policiers les « plus haut placés », les conséquences pour le fonctionnement général ne peuvent être que néfastes. Dans les autres cas, c'est l'existence ou non de règles ainsi que la clarté et le contrôle du respect de celles-ci qui jouent le plus grand rôle.

Des enquêtes thématiques dans ce domaine peuvent se faire sous la forme d'enquêtes « culturelles » axées sur les concepts « d'intégrité versus fonction de police » ou « d'alcool versus fonction de police » ou encore sur l'existence « d'attitudes policières » individuelles ou acquises. L'intérêt de telles enquêtes thématiques dépasse le cadre du contrôle des actes et attitudes de la police dans l'exécution de la politique policière pour se marquer également dans le cadre du contrôle de la sélection, du recrutement, de la formation et, par-dessus tout, de l'intégrité [42] au sein de la police.

18. Efficacité du fonctionnement général ou particulier de services de police donnés

L'examen de différents aspects du fonctionnement de quatorze corps de police, en l'espèce ceux de Aarschot, Chastres, Couvin, Essen, Floreffe, Herstal, Lokeren, Marche-en-Famenne, Rochefort, Sambreville, Schaerbeek, Verviers, Waterloo et Zwijndrecht, a permis, dans l'état actuel des choses, de dégager un certain nombre de constatations, qui ont porté notamment sur les points suivants : (1) autorité ayant recouru au Comité permanent P ; (2) problématique liée au fonctionnement des corps de police ; (3) existence éventuelle d'enquêtes menées par d'autres institutions ; (4) existence de circonstances extérieures pouvant avoir des répercussions sur le fonctionnement des corps de police ; (5) instruments utilisés pour déterminer les causes des dysfonctionnements rencontrés dans les corps de police ; (6) attitude des fonctionnaires de police consultés ; (7) indicateurs ayant un impact négatif ; (8) suites réservées aux propositions du Comité permanent P.

Si le procureur général près la Cour d'appel ou le procureur du Roi se sont adressés à sept reprises à notre institution et le ministre de l'Intérieur, à trois reprises, il est important de constater que le Comité permanent P disposait déjà dans tous les cas d'informations émanant de particuliers ou de fonctionnaires de police ayant déposé plainte ainsi que de renseignements issus de l'exploitation de sa documentation. Dans certains cas, il s'agissait de plaintes anonymes. La mise en place du nouveau paysage policier et la désignation des chefs de zone pourrait avoir joué un certain rôle à ce dernier égard. Un corps a fait l'objet de deux enquêtes de contrôle successives en moins de deux ans.

Dans huit dossiers, l'attitude du chef de corps et la relation avec ses subalternes se trouvent être à l'origine des difficultés rencontrées. Le manque de confiance entre le bourgmestre et le chef de corps est également présent dans quatre cas. Dans cinq dossiers au moins, le bourgmestre était le premier demandeur ou l'est devenu en cours d'enquête. Enfin, pour trois enquêtes, le corps de police était

complètement livré à lui-même, le chef de corps n'assumant absolument pas ou plus sa fonction de direction. Dans huit dossiers, les corps de police faisaient aussi l'objet d'enquêtes prescrites par des autorités judiciaires. Si, en ce qui concerne l'existence de circonstances extérieures pouvant avoir des répercussions sur le fonctionnement des corps de police, il a été constaté que relativement peu de facteurs externes semblaient avoir joué un rôle dans certains aspects plus ou moins négatifs du fonctionnement du corps de police, il est toutefois permis de mentionner les deux éléments suivants : l'entrée dans une zone pluricommunale et la connexion à un nouveau système informatique. Dans un des dossiers, l'absence de nomination à la fonction de chef de corps a également eu un effet néfaste sur les relations interpersonnelles.

Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont eu recours à une méthodologie en quelque sorte « à géométrie variable » – comme précédemment évoqué – et à différents instruments pour déterminer les causes des problèmes de fonctionnement ou les dysfonctionnements rencontrés. Ainsi, pour l'ensemble des enquêtes, quatre contrôles (de qualité) ont été effectués sur la base du modèle EFQM, adapté aux besoins du contrôle de l'organisation policière par une institution de contrôle externe telle que le Comité permanent P. La participation à ces enquêtes s'est toujours effectuée sur une base volontaire. Les techniques du questionnement et de l'interview issues d'une approche du type « *klimaatindex* », régulièrement utilisés par le Service d'enquêtes depuis sa création et évoquée *supra*, ont aussi été appliquées. La méthode utilisée consistait à interviewer un échantillon représentatif du corps de police dans trois cas et l'ensemble du corps de police dans sept cas. Dans un cas, le tiers du personnel a répondu à un questionnaire. Dans deux cas il fut aussi directement procédé à des interviews.

En ce qui concerne l'attitude des fonctionnaires de police consultés, dans tous les cas, une attitude positive a été enregistrée par les membres du Service d'enquêtes. Quoi qu'il en soit, aucune manifestation négative ou de réprobation ne nous est parvenue.

Les deux principaux indicateurs ayant une incidence négative sur le fonctionnement des corps de police résident dans le style de direction trop directif et dans l'absence de vision à terme.

Dans la grande majorité des cas, une suite a été donnée aux conclusions du Comité permanent P. Ces recommandations servent de point de départ à un processus d'amélioration. Il est aussi à souligner que dans un certain nombre de dossiers, l'enquête menée a été le détonateur ou un accélérateur de la prise de conscience des problèmes ou des dysfonctionnements et qu'assez souvent, le dégagement de solutions à court ou à moyen terme et leur concrétisation ont progressé parallèlement à l'enquête ou dans son prolongement. Dans trois dossiers, l'autorité n'a pas jugé utile de réagir à l'enquête, aux conclusions ou aux recommandations du Comité permanent P ou ne l'a fait que très brièvement et formellement.

Sur les treize dossiers examinés, sept feront l'objet d'un suivi spécifique (Essen, Floreffe, Herstal, Rochefort, Verviers, Waterloo et Zwiendrecht). Six autres sont clôturés (Aarschot, Couvin, Lokeren, Marche-en-Famenne, Sambreville et Schaerbeek) dans leur état actuel mais les zones dont les corps font partie seront prioritaires dans le cadre du suivi de la mise en place de la réforme des services de police au cours des années 2002-2003.

Section 4 : efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs services à compétence de police

19. Introduction générale

Les dysfonctionnements auxquels le Comité permanent P s'intéresse se situent au niveau des limites de compétences en rapport avec la fonction, de la répartition des compétences d'un service ou d'une administration et des conflits qui en découlent ou peuvent en découler ainsi que, enfin, dans le domaine du fonctionnement strictement policier au sein d'un service ou d'une administration, voire d'une entreprise aux intérêts contradictoires.

20. Enquêtes de contrôle

20.1. Police des chemins de fer (SNCB) [43] et service de sécurité de la STIB [44]

Le Comité permanent P avait déjà consacré un premier rapport intermédiaire au fonctionnement de la police des chemins de fer [45]. L'enquête a, dès le début, démontré qu'il existait au sein de l'ancienne police des chemins de fer une dualité de base entre les membres du personnel qui jouissent de compétences de police différentes et ceux qui n'en jouissent pas. Qui plus est, il existait des conflits de compétences et d'intérêts entre la fonction de police – en ce compris les aspects sécuritaires, de protection et de surveillance – et les fonctions commerciales. À la suite de la réorganisation de 1998-1999, la SNCB a créé un service de sécurité interne sans que tous les problèmes n'en soient résolus pour autant.

L'analyse récente démontre que les options retenues par les autorités en matière d'exercice de la fonction de police sur le réseau, dans les installations et aux abords de celles-ci n'ont pas eu le meilleur résultat. Force est de constater une absence d'intégration des services due à des différences de culture et des tensions à peine atténuées entre nouveaux policiers et nouveaux gardiens issus de la police des chemins de fer. Des questions peuvent se poser quant aux modalités de l'intégration gérée par l'ancienne gendarmerie. Les fonctionnalités entre les différents intervenants doivent faire l'objet d'une réglementation précise, en améliorant aussi la circulation de l'information essentielle, tant en termes d'efficacité que d'efficience.

Les récentes dispositions légales visant à structurer la volonté politique, en vue d'améliorer la sécurité et la coopération entre les divers acteurs sur le terrain, sont concrétisées par la mise en place d'une table ronde devant structurer une police des transports aux compétences spécifiques et déterminer des tâches que pourront et devront accomplir les agents de gardiennage de la SNCB dans le respect de la législation en vigueur, le tout s'inscrivant dans le cadre d'une large politique de prévention à laquelle est associée, notamment et en l'espèce, la SNCB. Entre-temps, il est clair que la coopération entre les différents services impliqués dans le processus sécuritaire de prévention ou de police doit être actualisée et mieux définie et circonscrite, notamment pour pouvoir faire face à certaines situations de crise ou d'exception. Les mesures nécessaires doivent être envisagées pour rendre les interventions rapides en renforçant et en fluidifiant les communications entre les partenaires.

Le caractère primordial des formations des différents intervenants issus de la SNCB est également souligné, compte tenu de l'importance de leur rôle au regard d'une situation alarmante.

Une enquête du Comité permanent P a également été consacrée à l'organisation et au fonctionnement des membres assermentés du service de sécurité de la STIB, plus particulièrement à l'exercice de la fonction de police dans le réseau du métro [46]. Le service de contrôle et de gardiennage (SCG) de la STIB opère avec la police fédérale (POLFED) sur l'ensemble du réseau STIB. Depuis la crise d'il y a trois ou quatre ans, le fonctionnement de ce service n'a pas été perturbé par la moindre plainte individuelle ou manifestation publique de mécontentement jusqu'à la fin de l'année 2001. La volonté de la direction de la STIB d'améliorer le service en question a permis la mise en place de formations et d'instructions utiles ainsi qu'une adaptation des structures. Toutefois, en organisant ces services sur la base d'un modèle de structure légale mieux déterminé, l'efficacité serait améliorée et rencontrerait davantage les vœux, notamment de la police fédérale aspirant à un certain soulagement au niveau de ses tâches. La planification des tâches entre la police fédérale parfois ou la police locale plus exceptionnellement et le SCG reste actuellement relativement rudimentaire sauf en cas d'événements particuliers.

Le statut de certains agents de la STIB revêtus d'une compétence de police sans utilité réelle, doit faire

l'objet d'un examen plus ciblé et approfondi afin d'éviter une dispersion des compétences de police susceptible de créer confusions et dérapages. Il semblait dès lors indispensable au Comité permanent P de constituer une base légale précise aux activités « policières » du service sécurité de la STIB en limitant au strict nécessaire le nombre d'agents assermentés aux compétences strictement définies.

Les principales constatations et la méthodologie de l'enquête sont explicitées et commentées dans la troisième partie du présent rapport.

20.2. Fonction de police des transports [47]

20.2.1. DERNIERS DÉVELOPPEMENTS DES ENQUÊTES

Vu les récentes réformes, le Comité permanent P a décidé de rassembler et de réorienter les enquêtes en la matière sur la base des plaintes et dénonciations de 1998-1999 jusqu'à celles reçues en 2001 et des enquêtes précédentes relatives à plusieurs aspects du fonctionnement de la police des chemins de fer, du service de sécurité de la SNCB, du service de sécurité de la STIB, de la police du métro, de la police fédérale et des polices locales.

Le suivi de l'enquête a été spécifiquement axé sur l'exercice de la fonction de police, le professionnalisme des différents intervenants ainsi que sur l'interaction entre les différentes missions, tâches et compétences de police et leur base légale. Dans un premier rapport intermédiaire, le Comité permanent P a eu l'occasion de déjà souligner le danger de l'attribution et de l'élargissement des compétences de police car on se retrouve trop souvent face à des services à la structure imprécise, parfois même ambiguë. En outre, dans la mesure où il s'impose, cet élargissement des compétences ne s'imposerait que de manière limitée. L'enquête, sur le point d'être clôturée, a repris vigueur depuis qu'une certaine affaire a défrayé la chronique.

En effet, à la suite de la parution dans la presse d'informations faisant état de filatures opérées par des agents du service contrôle et surveillance de la STIB dans le cadre d'une enquête portant sur les auteurs présumés de l'attentat terroriste sur le commandant afghan de l'Alliance du Nord, Ahmed Massoud, le Comité permanent P a décidé d'entreprendre une enquête dès le 27 décembre 2001.

L'exécution de celle-ci a amené à examiner le fonctionnement du service concerné de la STIB, à savoir le Bureau anti-vandalisme (BAV), la coopération entre la STIB et la police locale de Bruxelles, l'existence d'opérations de filature par la STIB et, en ce cas, la légalité de ces opérations ainsi que toute une série de questions spécifiques complémentaires relatives à l'enquête visant les pickpockets.

Les principaux éléments des enquêtes en question sont développés dans les troisième et quatrième parties du présent rapport.

Il ressort non seulement des enquêtes internes mais également d'informations recueillies auprès du GIA et d'un complément d'enquête, qu'il y a réellement eu une surveillance de bandes de pickpockets et non de terroristes. En outre, lorsqu'elle s'imposait, la coopération du service de la STIB avec la police de Bruxelles, a donné de bons résultats. Il est également à relever que l'unité spéciale BAV a agi et agit largement en dehors de ses compétences, tant *ratione loci* que *ratione materiae*, définies par l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, notamment en raison de la délimitation vague, imprécise ou inexacte de ses compétences, légalement limitées au contrôle des titres de transport et à la constatation d'infractions en matière de stationnement à des haltes de bus et de trams. D'autre part, plusieurs problèmes au niveau de la structure hiérarchique au sein de la STIB vis-à-vis de l'unité ont été constatés. Il ressort de l'enquête qu'en dehors d'une faute individuelle manifeste dans le cadre de l'exécution de missions dépassant les compétences de l'agent concerné, la question qui se pose est celle de la légalité et de l'opportunité d'une collaboration entre la police et le BAV de la STIB.

20.2.2. PRINCIPALES CONCLUSIONS

1) Généralités

Les options des autorités en matière d'exercice de la fonction de police sur le réseau, dans les installations et aux abords de celles-ci ne sont pas encore assimilées ou intégrées sur le terrain. L'intégration des services et la réforme des services de police ont par ailleurs encore des conséquences gênantes sur le bon exercice de la fonction de police dans ce domaine. Il faut bien constater que les procédures policières et sécuritaires en cas d'incident, de crise, de catastrophe et, notamment, d'alerte à la bombe, ne sont pas encore au point.

Des différences de cultures existent entre anciens membres de la police des chemins de fer et anciens gendarmes, ainsi que des tensions entre nouveaux policiers et nouveaux gardiens issus de la police des chemins de fer ainsi que, de façon plus générale, entre policiers et gardiens. L'articulation entre les différents intervenants (privés-publics) doit encore être clarifiée. Les fonctions policière et sécuritaire, notamment la police de proximité et la circulation efficace des informations, ne semblent pas complètement assumées, ni sur le réseau, ni dans les installations, ni aux abords de celles-ci. Des formations restent à organiser de part et d'autre.

Des préoccupations économiques existent chez tous les intervenants (coût, surcoût, capacités, etc.). L'implantation des postes ainsi que les délais d'intervention pourraient être améliorés.

Trois questions ne devraient, par ailleurs, pas être perdues de vue : celle des graffitis, celle des dégradations et, dans une certaine mesure, celle des pickpockets. Enfin, la coordination et le flux des informations entre les différents intervenants présentent encore trop d'imperfections. Comme dans la plupart de ses autres enquêtes, le Comité permanent P a soumis ses constatations et conclusions à la contradiction de différents services et autorités concernés par la question.

2) Police des chemins de fer

Un troisième rapport intermédiaire sur la question de la police des chemins de fer *s.l.* a été adressé à différentes autorités et à la hiérarchie de différents services de police. Au moment de la rédaction de cette partie de son rapport annuel, soit le 20 mars 2002, le Comité permanent P n'a reçu que deux réactions vraiment significatives à ses rapports antérieurs, sur lesquelles nous reviendrons *infra*. Il importe par ailleurs de souligner que, le 13 février 2002, paraissait dans le Moniteur belge une circulaire du ministre de l'Intérieur intitulée « La responsabilité des autorités administratives en matière de sécurité dans les gares », qui règle certains aspects de la question et à laquelle le directeur général de la police administrative fait aussi référence.

Dans une lettre datée du 29 janvier 2002, ce dernier note que : « *Si les constatations inscrites actuellement dans votre rapport n°25449/2001 sont correctes, il me semble indispensable de vous faire part de l'évolution de quelques initiatives prises afin d'y remédier. Ainsi, une table ronde a été organisée sous l'égide du ministre de l'Intérieur afin d'améliorer la sécurité et la collaboration entre divers acteurs de terrain pour ce qui est de la police des transports. De cette table ronde, il est ressorti trois groupes de travail. Le premier est chargé d'organiser le flux d'informations, d'harmoniser les statistiques des services de polices, d'améliorer la communication entre services et de développer les tactiques d'intervention policières. Ce groupe de travail est piloté par la police fédérale.*

Le second, piloté par la PGR (Section Sécurité Privée), est chargé de déterminer précisément les tâches que peuvent remplir les agents de gardiennage de la SNCB dans le respect de la législation. Le dernier, quant à lui, est chargé d'étudier les mesures concrètes de prévention qui pourraient être prises par la SNCB. Il est piloté par le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention. Vous constaterez avec moi que ces groupes de travail, lorsqu'ils auront remis leurs conclusions, auront très certainement permis de rencontrer pleinement la plupart de vos critiques ».

Il poursuivait en notant également que : « *Lors de cette table ronde, le ministre a fait mention d'une circulaire déterminant avec précision les autorités responsables en ce qui concerne le territoire SNCB. (.../...)* ». Le directeur général constatait que : « *Selon le ministre, la police de base à l'intérieur et autour des gares, sauf exception, ressortit à la compétence des autorités locales. Il leur appartient de prendre toutes les mesures utiles afin de garantir la sécurité sur ce territoire de compétence* ». Par ailleurs, il précisait que : « *En ce qui concerne la problématique des alertes à la bombe, il appartiendra aux autorités compétentes de prendre les initiatives nécessaires afin de trouver les solutions adéquates. La police fédérale se tient à la disposition de ces autorités afin de fournir un appui technique et opérationnel à la bonne réalisation des procédures élaborées* ». Toujours, en ce qui concerne la formation : « *Pour ce qui est de la formation, nous sommes conscients que le plus grand défi réside dans le fait qu'il convient d'éviter la perte de connaissances spécifiques aux chemins de fer. La direction compétente au sein de mes services a pris ses dispositions pour faire reconnaître officiellement la formation qui est actuellement donnée aux nouveaux membres de la police des chemins de fer. En ce qui concerne la mise à niveau de l'ensemble des membres de la police des chemins de fer, le planning prévu suit son cours* ». Enfin, il concluait en précisant que : « *Le protocole d'accord sera revu à la lumière de la circulaire du ministre de l'Intérieur. Des contacts en ce sens ont déjà été pris avec la SNCB. Je rencontrerai personnellement le responsable du service de gardiennage dans le courant du mois de février 2002* ».

3) Police du métro et du réseau STIB

Bien que la nouvelle philosophie développée par les responsables du SCG tende à mieux inscrire ses

actions et interventions dans une approche plus conforme à la vocation de la STIB et ainsi mettre tout en oeuvre pour se démarquer de son étiquette policière héritée des années antérieures, il semble qu'il subsisterait encore certaines ambiguïtés, notamment au niveau de l'image donnée par certains patrouilleurs du service de contrôle et de gardiennage (SCG) [48] et de la cellule anti-vandalisme. Au SCG, des mesures sont aussi mises en place pour que chaque agent soit formé et surtout informé des instructions à suivre. S'il existe aussi une réelle volonté de la part de la direction de ce département de la STIB d'introduire la notion de « qualité de travail », de changer la culture et la mentalité du personnel concerné, il n'en ressort pas moins que la structure en place est fort similaire, si pas identique, à celle d'un service interne de gardiennage, sans que le service n'ait officiellement été reconnu comme tel.

4) Autres questions

Quelques problèmes particuliers doivent aussi être soulignés. Les titulaires de plusieurs fonctions sont assermentés et titulaires d'une commission de police judiciaire, sans nécessité ni raison. La direction administrative et commerciale peut ainsi intervenir, notamment par ce biais, dans des questions de police, voire d'information judiciaire et prendre connaissance du contenu de certains fichiers.

La coordination entre les services de la police fédérale, des polices locales et des personnes à compétence de police ou des « agents de sécurité » (*s.l.*) ne semble pas être idéale dans le cas d'espèce. La question semble encore être plus problématique dans les « nœuds de communications » (réseau ferroviaire, réseau en surface, métro, etc.). La fonction de police n'a pas toujours été assurée pleinement en ces endroits particuliers par les services de police généraux et ne semble toujours pas l'être. Certains vides ou lacunes risquent dès lors toujours de donner lieu à des interventions trop larges de services ou personnes aux compétences spéciales, limitées par essence ou de personnes sans compétence particulière, à moins qu'ils ne fassent naître des formes de coopération critiquables entre les différents intervenants sécuritaires (*s.l.*), comme le démontrent certaines de nos enquêtes dans certaines gares, notamment celle du Midi.

20.2.3. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS [li]

1) Police des chemins de fer

Il est clair que l'ancien protocole d'accord en matière de coopération entre la SNCB et la police fédérale doit être actualisé. Non seulement parce que l'ancienne gendarmerie a été intégrée dans la police fédérale mais également parce qu'il existe des imprécisions de fond. Les missions, et donc également les compétences, devraient être mieux définies et circonscrites. En outre, il est nécessaire de définir avec la plus grande clarté les règles de coopération entre le service Police des Chemins de fer (SPC) de la police fédérale et le Service interne de gardiennage (SIG) de la SNCB. Ainsi, il faudrait déterminer comment, à qui et sous quelles conditions une demande d'assistance doit être adressée. S'il échet, il faut intégrer les polices locales dans le dispositif.

Il convient, pour ce faire, d'envisager le meilleur moyen de fournir assistance au public – au citoyen en d'autres termes. L'implantation des postes et le nombre de personnes disponibles devraient faire l'objet d'une étude approfondie, qui devrait permettre de réduire les délais d'intervention de manière significative.

Il convient également de définir un cadre pour le devoir d'information du SIG envers la SPC et *vice versa*, afin de résoudre le problème du secret imposé à la SPC et du devoir de discrétion du SIG, de sorte que les deux partenaires puissent échanger les informations nécessaires.

Un plan de sécurité doit conditionner les interventions du SIG et de la SPC et la répartition des tâches doit *e.a.* tenir compte de la spécificité de chacun.

Le nombre croissant d'agressions dans les transports en commun et surtout les situations de violence dont le personnel des transports en commun est particulièrement victime nécessitent des mesures, telles qu'une réglementation et un personnel habilité à la faire respecter. C'est pourquoi on peut souscrire à l'idée d'envisager, à titre d'*ultima ratio*, de conférer certaines compétences de police au personnel du SIG ou du SCG, sans faire de ces services une nouvelle police des chemins de fer ou une police du métro.

Les membres de l'ancienne police des chemins de fer devraient pouvoir achever leur formation de police, ce qui permettrait de normaliser certaines situations délicates.

Il faut définir une procédure de concertation en matière d'alerte à la bombe et autres incidents, laquelle concernerait également le *manager* régional de la SNCB et, là où c'est nécessaire, les responsables de la STIB. Elle déterminerait notamment les mesures à prendre dans telle ou telle situation ainsi que le

responsable de l'exécution.

Les principes de concertation durant l'exécution doivent également être formulés.

Il est nécessaire pour le personnel de la SPC-police fédérale et pour les membres du SIG et les accompagnateurs de train, de prévoir des exercices de techniques de conversation, d'intervention verbale, de gestion de l'agression, de dynamique de groupe – ou travail en groupe/*team building* – car beaucoup d'incidents naissent de l'ignorance dans ce domaine. En ce qui concerne le cadre dirigeant, il est nécessaire de prévoir une formation plus spécialisée, notamment en matière de *motivation* et d'*évaluation* du personnel.

Les membres de la SNCB porteurs d'un mandat de police jouissent d'une compétence de contrôle et de constatation limitée et pratiquement aucun d'entre eux ne fait usage de cette compétence. Il faut chercher les causes de cet état de fait et prévoir des formations et exercices pratiques pertinents. Par ailleurs, la question de la prestation de serment de ces personnes semblerait toujours poser des problèmes pratiques.

Le service juridique de la SNCB a aussi un rôle important à jouer en matière de maintien de l'ordre (au sens très large), notamment par les actions en justice qu'il est amené à mettre en œuvre. Pour ce faire, il importe que certaines informations lui soient transmises ou qu'il ait accès à d'autres informations. Cette question devrait aussi être examinée et, le cas échéant, faire l'objet de directives.

2) Police du métro et du réseau STIB

La base légale des activités « policières » du service de sécurité de la STIB est peu claire. Les missions d'observation et d'enquêtes sur la voie publique devraient être conformes aux dispositions de la loi du 19 juillet 1991 réglant la profession de détective privé et l'exécution des missions du BAV sur le réseau de la STIB, à la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage. La concertation avec les services de police réguliers dans le cadre de l'exécution des tâches prévues dans la loi sur la fonction de police doit être stimulée. Enfin, il nous est d'avis qu'il y a cependant place en la matière pour un petit service à compétences de police limitées et composé d'un nombre strictement restreint d'agents assermentés. Il conviendrait donc, dans un premier temps, de créer (renforcer) cette base légale en précisant les missions et compétences de ces agents.

3) Service de police réguliers

Les services de police réguliers doivent s'organiser pour remplir leurs missions générales de police sur l'ensemble du territoire et notamment dans le métro, les stations de métro, les trains, les gares, etc. Ils doivent pouvoir remplir leurs missions en tous temps et il faudrait prévoir des procédures ordinaires et des procédures extraordinaires (alertes à la bombe, accidents, catastrophes, etc.). Lorsque les services de police réguliers font défaut, d'autres intervenants, en l'espèce les services de sécurité, ont tendance à s'approprier leurs missions et leurs compétences.

En cette matière, la coordination entre services de police réguliers, entre services de police générale et services de police spéciale et entre services de police réguliers et services ou entreprises de gardiennage est un facteur critique de succès. Il importe donc que des directives claires soient données à ce propos, notamment en ce qui concerne la coopération entre des personnes à compétence spéciale de police ou des membres du personnel de sécurité et les services de police réguliers.

Là où cela s'impose, les plans d'intervention en cas de crise ou de catastrophe *s.l.* devraient être actualisés et testés, notamment en raison de l'existence d'un nouveau paysage policier et de nouvelles structures.

4) En général

Dans l'état actuel de ses recherches et réflexions, le Comité permanent P est d'avis que : (1) confier des compétences et des responsabilités de police à des émanations ou des structures du secteur commercial ou du secteur privé présente généralement des risques et est de nature à engendrer des dysfonctionnements ; (2) les tâches envisagées sont à la fois des tâches de « gardiennage » – parfois même de recherche privée – et des tâches nécessitant des compétences de police limitées ; (3) pour l'aspect « gardiennage », un échange de vues doit être prévu avec le département de l'Intérieur. Cette question ne ressortit en effet pas directement à la compétence du Comité permanent P, même si celui-ci, ainsi que son Service d'enquêtes, doivent pouvoir s'intéresser à deux aspects particuliers de cette délicate question, soit d'une part, à la fonction d'interface entre la sécurité et la recherche dites « privées » et la fonction de police assurée par les services de police *s.l.* et, d'autre part, aux empiétements les plus variés

de la sécurité et de la recherche privées sur l'exercice responsable de cette fonction ; (4) les missions et les compétences en la matière devraient en premier lieu, pour ne pas dire essentiellement et avant tout, être assumées par les services de police parfois qualifiés de réguliers et de généraux. Si cela ne devait pas ou ne pouvait pas être le cas, le risque est particulièrement grand de voir des émanations du « privé » occuper des espaces et des champs de contrôle et de régulation sociaux, traditionnellement réservés à l'État dans nos structures continentales romano-germaniques d'inspiration essentiellement française.

À défaut et sans préjudice de ce qui précède, le Comité permanent de contrôle des services de police est d'avis que : (1) rien ne semble imposer d'accorder la qualité d'officier de police judiciaire aux personnes concernées. Un nombre limité d'agents « assermentés », dotés de quelques moyens d'action ou d'intervention policiers (contrôle d'identité, fouille limitée, rédaction de rapports, voire de procès-verbaux, etc.), devraient, en effet, suffire à couvrir, à côté des impératifs généralement sécuritaires, les besoins policiers « spécifiques » ou « particuliers » ; (2) ces moyens de participer effectivement à l'exercice de la fonction de police ainsi que l'une ou l'autre compétence spéciale pourraient aussi être utiles pour réaliser l'efficacité, l'efficience et l'effectivité de la mesure ; (3) la compétence de police dont question est et devrait rester spéciale – donc essentiellement limitée – et non générale sur un territoire limité ; cette compétence devrait être clairement circonscrite dans ou en vertu de la loi.

Avant d'envisager la mise au point d'une loi cadre pour les principales interventions policières en matière de police spéciale, un ballon d'essai pourrait être lancé pour la police des transports au sens large, sans toutefois tomber dans de nouvelles polices spéciales hyperparticulières ou spécifiques et indépendantes, comme certains membres des anciennes unités provinciales de circulation le voudraient pour des raisons essentiellement statutaires, semblerait-il.

Section 5 : enquêtes de suivi particulières – quelques commentaires relatifs à des dossiers particuliers dans le prolongement de ses activités

Dans le prolongement de ses activités des deux dernières années, le Comité permanent P a également assuré le suivi de différentes analyses et enquêtes antérieures. C'est ainsi qu'il estime une nouvelle fois devoir établir un état de la question intermédiaire sur les sites internet de la police consacrés aux personnes signalées et recherchées [l ii] , la capacité policière relative à la criminalité informatique [l iiii] , les escortes de transports de fonds ou de valeurs [l iv] , les dépannages, l'utilisation de curvomètres, le cumul d'activités par les fonctionnaires de police, le suicide au sein des services de police réguliers belges.

Ces différentes questions sont explicitées ou brièvement commentées dans les troisième et quatrième parties du présent rapport.

section 6 : MONITORING

21. Suivi de la réforme

Dans son précédent rapport annuel, le Comité permanent P avait précisé à la Commission d'accompagnement qu'il entendait « *se concentrer pleinement sur la question de l'implémentation de la nouvelle structure policière et tenir compte en particulier des répercussions futures des nouvelles réglementations et législation .../...* ». Suivre et évaluer en temps réel la réforme n'est pas tâche aisée et auditer une structure ou un système qui vient d'entamer un processus de changement est une tâche plutôt délicate. Le processus d'audit peut en effet avoir une influence plus ou moins directe ou importante sur l'objet de l'audit. Conscient que l'évolution d'une réforme profonde des services de police constitue un processus complexe et difficile, le Comité permanent P, fort de son expérience et de sa position d'organe de contrôle externe, a voulu et veut participer à la bonne édification de la réforme entreprise.

Dans ce contexte, d'aucuns trouveront peut-être prématuré et téméraire qu'un organe de contrôle externe se permette de suivre, voire d'analyser, l'évolution d'une réforme des services de police qui n'en est encore qu'à ses balbutiements. Il entend cependant au travers d'avis, de conseils ou de recommandations accompagner la réforme en l'encourageant, en l'incitant à améliorer certains de ces aspects grâce à ses constats et ses expériences. Il est clair que les phases d'une réorganisation sont le plus souvent constituées d'étapes apparaissant d'abord comme une désorganisation, que certains sont alors et ont d'ailleurs été prompts à dénoncer ou à critiquer. Pourtant, tout un chacun doit s'adapter aux fluctuations et nul n'est à l'abri d'erreurs de jugement. Le Comité permanent P veut être porteur à cet égard d'un message positif et constructif indiquant qu'il faut toujours aller de l'avant et braver les embûches du changement, « *semper plus ultra* ».

Le Comité considère donc, vu le caractère très récent du processus et, vu les circonstances, qu'il est prématuré et qu'il n'est sans doute ni opportun ni vraiment utile de formuler *hic et nunc* des conclusions et des recommandations générales. Le Comité permanent P suit cependant le cadre général de la réforme [iv] de très près et est en train d'affiner sa méthode de travail en vue de suivre de manière plus systématique la mise en place du nouveau paysage policier. Un premier compte rendu sera établi à ce propos avant la fin de l'année. Le Comité permanent P assisté de son Service d'enquêtes est en mesure de fournir son expertise en vue de renforcer ou d'améliorer le fonctionnement de l'organisation policière en générale.

Il est incontestable que bon nombre d'acteurs de la réforme, qu'ils se situent au niveau politique, judiciaire ou policier, éprouvent des difficultés pour trouver les solutions organisationnelles qui manquent. Pourquoi, dans ce contexte et dans un premier temps, le Comité permanent P, assisté de son Service d'enquêtes, ne mettrait-il pas mieux et plus complètement son expertise au service du bon fonctionnement de l'organisation policière ?

Fort de son expérience et de son indépendance par rapport à certains mécanismes décisionnels ou disciplinaires, le Comité permanent P pourrait offrir ses services et ainsi, en quelque sorte, dépasser son rôle de « constatant » pour développer dans la mesure des besoins et en parallèle, une fonction de « consultant ».

22. Informations disponibles et informations transmises au Comité permanent P

22.1. Données relatives aux plaintes et dénonciations concernant les services de police. (article 14bis § 1^{er} [lvi])

22.1.1. INTRODUCTION

Les différentes données relatives aux plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent P ainsi que les données relatives aux articles 14bis, §§ 1^{er} et 2 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements ou des protocoles, feront, dans toute la mesure du possible et en fonction de leur pertinence, l'objet d'un traitement global similaire à celui réalisé dans le zéro tage. L'ensemble de cette opération devrait permettre au Comité permanent P d'encore mieux assurer à l'avenir sa mission d'observatoire privilégié de l'institution policière et de transmettre au Parlement les informations les plus appropriées et, le cas échéant, les recommandations qui s'imposent. Les données transmises par les services de police sont cependant assez incomplètes, imprécises et, de surcroît, elles n'ont pas toutes été transmises. Après différents rappels, des données parviennent toujours au Comité permanent P ; elles n'ont pas encore toutes pu être exploitées, vu notamment le délai légal de dépôt du présent rapport et les différentes réformes en cours qui quelquefois ralentissent, voire paralysent la transmission des informations et données. Un premier compte rendu reprenant les données essentielles en est cependant établi ici et en annexe. Ces données n'y sont dès lors reprises que dans le souci d'illustrer, de confirmer ou de vérifier certaines tendances. Elles doivent être lues et, *a fortiori* interprétées, avec énormément de prudence.

22.1.2. DONNÉES

	INSPECTION GÉNÉRALE		POLICE LOCALE		POLICE FÉDÉRALE	
	DÉCISION	EN COURS	DÉCISION	EN COURS	DÉCISION	EN COURS
Région de Bruxelles-Capitale	52	21	115	128	2	3
Brabant Flamand	1	0	6	2	0	0
Brabant Wallon	2	0	5	1	0	0
Anvers	13	0	289	404	0	1
Hainaut	18	5	15	10	0	0
Limbourg	10	2	15	5	1	0
Luxembourg	4	3	0	2	0	2
Liège	15	7	38	10	0	1
Namur	4	2	16	8	0	0
Flandre Orientale	11	2	208	23	0	0
Flandre Occidentale	5	3	68	27	0	1
TOTAL	135	45	775	620	3	8
SOUS-TOTAL	180		1395		11	
TOTAL GÉNÉRAL			1586			

Les autres données sont explicitées dans la quatrième partie [lvii] .

22.1.3. COMMENTAIRES

Le nombre total de plaintes et de dénonciations formulées en 2001 à l'encontre de fonctionnaires de police a considérablement augmenté [lviii] . Bien que les enquêtes démontrent qu'elles ne reflètent pas le

fonctionnement réel des services de police, leur contenu peut servir de cadre de référence au Comité permanent P, pour qu'il puisse mener à bonne fin sa mission de contrôle, comme ce fut le cas pour ses propres enquêtes.

Par la présente analyse, on présuppose de manière globale que les données chiffrées transmises par l'inspection générale sont exhaustives, de même que la majeure partie des données transmises par le contrôle interne. Le Comité reçoit en effet régulièrement des informations de ce type. Des lacunes existent cependant au niveau des données du contrôle interne des corps ou zones de police les plus réduits. Quant aux données de la police fédérale, de façon étrange, elles sont, encore à l'heure actuelle, trop limitées. C'est pourquoi il est impératif de conclure rapidement d'autres accords sur la forme et les délais de l'obligation de communication avec ces services, toujours en défaut.

Les plaintes et dénonciations qui nous parviennent de l'inspection générale sont communiquées sous la forme de « fiches de plaintes » reprenant les données nécessaires à la qualification des faits en fonction du modèle développé par le Comité permanent P [lix] . Les plaintes qui aboutissent à l'inspection générale représentent environ 7% du total des plaintes de 2001 connues par le Comité permanent P. Il convient cependant d'insister sur le fait qu'elle ne fut mise en place que graduellement au cours de l'année écoulée et qu'au départ elle était constituée des anciennes inspections de la police judiciaire près les parquets et de la gendarmerie. Sur le fond, la majorité d'entre elles constituent des manquements relevant des attitudes, comportements ou actes portant atteinte à la dignité de la fonction, avec en tête les comportements agressifs, d'intimidation ou les attitudes laxistes ou négatives lors de l'exécution des tâches. D'autre part, un nombre équivalent de plaintes porte sur des manquements aux obligations professionnelles ou des abus de la fonction et des compétences. C'est, dans ces cas-là, les plaintes pour harcèlement, incorruptibilité, intégrité et neutralité qui « ont la cote ». Parmi les plaintes de ce type, seules quelques-unes débouchent sur des poursuites judiciaires, les suites les plus courantes se partageant, en effet, entre des décisions de faute individuelle ou de manquement individuel.

Le police locale connaît le nombre de plaintes et de dénonciation de loin le plus élevé. Quoi de plus logique pour un corps dont les activités concernent directement le citoyen ? Ces plaintes portent d'ailleurs principalement sur des infractions ou manquements portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-intervention dans l'exercice de la fonction de police, ou encore et surtout, sur des manquements par les attitudes, comportements ou actes portant atteinte à la dignité de la fonction de police. Les plaintes qui ressortent le plus des statistiques sont celles qui se rapportent d'une part aux actes arbitraires et de violence et d'autre part aux comportements laxistes ou négatifs lors de l'exécution des tâches par le refus d'acter, la non-communication de faits ou l'abstention de renvoyer des personnes à d'autres services. Les services de contrôle interne qui ont transmis ces données sont multiples. Aussi l'information fournie manque-t-elle d'uniformité et les données sont-elles davantage classées dans la catégorie « indéfinissable » ou « divers » que les données envisagées *supra*. Il convient en outre de souligner le nombre de plaintes au niveau local concernant les délais d'intervention et la disponibilité lors de l'exécution des tâches. Plus de la moitié du nombre total de ces communications de plaintes et de dénonciations a eu des suites ; les autres sont toujours en cours de traitement. L'examen des décisions montre que près de 15% des plaintes sont jugées non fondées ou pas établies à suffisance. Enfin, certaines décisions ont été prises au niveau de l'individu, avec mesures positives ou négatives, tandis que d'autres mettaient en évidence des manquements dans le chef de l'organisation.

22.2. Mesures d'ordre et mesures disciplinaires (article 14bis, 2^{ème} alinéa) [ix]

22.2.1. POLICE LOCALE

22.2.1.1. Introduction

L'année passée, le Comité permanent P notait déjà que : « *En ce qui concerne la police communale, le Comité permanent P a enregistré 273 informations qui se subdivisent en 231 sanctions disciplinaires et 42 dossiers actuellement en cours. Il convient cependant de signaler que les données sont incomplètes pour au moins deux des plus grands corps belges et, qu'en outre, après plusieurs demandes, de nombreuses données ont encore été transmises au début du mois de mars 2001. (...) Il convient donc d'être plus que prudent au niveau de l'utilisation et de l'interprétation des données en question, de nature chiffrée.* »

Si ce n'est le nombre de cas dont il a eu connaissance, le Comité permanent P pourrait faire le même commentaire cette année.

22.2.1.2. Données

Les différentes données relatives à cette question sont reprises et explicitées dans la quatrième partie [lxi].

22.2.1.3. Commentaires

La grande majorité des faits connus pour 2001 (52%) ayant donné lieu à une sanction disciplinaire est constituée par des agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police. Viennent ensuite les manquements aux obligations professionnelles (17%) et les problèmes liés à l'organisation (14%). Les inspecteurs principaux appartiennent à la catégorie de fonctionnaires de police ayant fait l'objet du plus grand nombre de sanctions.

La Région de Bruxelles-Capitale (27%) et la province d'Anvers (42%) totalisent ensemble la grande majorité des sanctions qui furent communiquées au Comité permanent P (69%). Il nous semble cependant important de rappeler que tous les corps de police n'ont pas transmis les informations qui devaient nous mettre en mesure d'avoir une vision parfaite de la situation. Il est permis de se demander, en effet, si les chiffres renseignés par les provinces du Luxembourg et du Limbourg reflètent bien la réalité.

Il ressort aussi des renseignements (incomplets) reçus des polices locales qu'il est souvent recouru à des entretiens de fonctionnement au cours desquels des remarques sont adressées aux fonctionnaires de police de manière à éviter la répétition de comportements jugés fautifs ou indécents. Dans 61% des cas, des admonestations, sous différentes formes, ont en effet été adressées à des fonctionnaires de police.

22.2.2. POLICE FÉDÉRALE

22.2.2.1. Introduction

L'année passée, on pouvait lire en ce qui concernait la gendarmerie : « *Le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont examiné et analysé la répartition des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre par province [lxii], (...) car un tel compte rendu fut déjà établi de la même manière dans le passé. Dans le cadre de l'analyse de l'ensemble des données chiffrées recueillies, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes vont, en vue d'établir le rapport complémentaire du mois de juin 2001, tout mettre en oeuvre pour les exploiter dans leur ensemble. Ils s'attacheront d'une part à analyser l'ensemble du phénomène de manière diachronique et synchronique et d'autre part à envisager la partie de ses activités ressortissant par ailleurs aux compétences des autorités judiciaires, les plaintes et dénonciations qui lui sont adressées ainsi que les autres données relatives aux mesures disciplinaires ou d'ordre intérieur. (...).* Par ailleurs, en ce qui concernait la police judiciaire près les parquets, il notait : « *Le Comité permanent P a examiné la répartition par cour d'appel, celle des membres du personnel concernés ainsi que les faits incriminés. Les données, quand elles ont été transmises, sont assez incomplètes ; nous y avons déjà fait référence. Leur utilisation et leur interprétation doivent dès lors se faire avec la plus grande prudence. En ce qui concerne la police judiciaire, aucun renseignement n'était parvenu au Comité permanent P pour l'élaboration du rapport relatif à l'année 1999. Pour l'année 2000, le Comité permanent P n'a eu connaissance, après beaucoup d'insistance et de recherches, que de l'existence de 25 décisions relatives à plusieurs années, sans autre précision, et de 21 dossiers actuellement en cours (nous y reviendrons infra). Les données disponibles sont par ailleurs incomplètes et imparfaites. Il convient donc d'être très prudent au niveau de l'analyse et de l'utilisation des chiffres en question* ».

Le zéro tage, particulièrement difficile à réaliser, dont il était question, est commenté dans la deuxième partie de ce rapport. Pour le reste, si ce n'est les chiffres, les mêmes commentaires, plus pessimistes encore, pourraient être faits. En effet, trois informations, assez incomplètes, relatives au pilier judiciaire nous sont directement parvenues à ce jour [lxiii]. La question est actuellement pendante auprès du Directeur général des ressources humaines. Nous n'avions en effet reçu qu'une partie assez limitée des données relatives au nombre total de dossiers disciplinaires et aux suites disciplinaires ou autres qui y furent données.

Étant donné le délai légal de dépôt du présent rapport annuel, mais surtout la situation particulière à laquelle nous sommes confrontés, notamment le fait que les réformes en cours ralentissent ou paralysent la transmission des informations ou données indispensables à l'accomplissement correct de nos missions et tâches d'information globale et générale du Parlement, nous rendons compte de cette situation à titre purement indicatif.

22.2.2.2. Données

Les différentes données relatives à cette question sont reprises dans la quatrième partie du présent rapport.

22.2.2.3. Commentaires

En ce qui concerne la police fédérale, (en ce compris l'ancienne police judiciaire), le nombre réduit de renseignements [lxiv] permet seulement de tirer de quelconques conclusions. Des 669 dossiers constitués en 2001, 523 ont été traités et 176 sont toujours en cours de traitement. Au travers du compte rendu des suites données, on peut constater que la moitié des affaires ne donne pas lieu à des poursuites ou se traduit par une note confidentielle destinée à sanctionner de légères transgressions disciplinaires. Quelque 15% des dossiers donnent lieu à un avertissement ou un blâme ; 9% donnent lieu à une retenue de traitement, une suspension, une rétrogradation dans le grade ou à une démission d'office. Enfin, dans 8% des affaires, le membre du personnel concerné a quitté le corps de lui-même ou est passé à la police locale avant la fin de la procédure disciplinaire. Les autres dossiers ont été transmis au Conseil de discipline en vue de leur réexamen ou à d'autres autorités disciplinaires. Des 176 dossiers toujours en traitement, plus de la moitié sont en litige en raison de poursuites judiciaires en cours. Soucieux de remplir le mieux possible au bénéfice du Parlement sa mission d'observatoire des services de police, le Comité permanent P ne manquera pas de renforcer les contacts avec la police fédérale de manière à pouvoir le plus fidèlement possible rendre compte de la réalité en cette matière.

22.3. Enquêtes judiciaires, informations et instructions**22.3.1. INTRODUCTION**

Année	Ouverts	En cours	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1993	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1994	138	19		18	71	23	5	1	1	0	0	0
1995	418	81			169	115	44	4	1	0	1	0
1996	269	113				70	76	4	2	1	1	0
1997	259	98					70	62	18	8	1	1
1998	319	132						84	79	17	7	0
1999	359	124							86	110	36	1
2000	368	159								83	114	10
2001	518	357									114	46
2002	133	130										3

Année	Ouverts	En cours	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1993	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1994	15	3		8	5	2	0	0	0	0	0	0
1995	16	2			9	4	0	0	0	1	1	0
1996	8	4				2	2	1	0	1	1	0
1997	16	7					6	7	0	0	3	0
1998	33	12						17	5	3	3	0
1999	33	13							13	14	2	0
2000	39	21								10	19	0
2001	42	29									23	5
2002	6	5										1

Même si la volonté du législateur a été de réserver une partie des enquêteurs à des missions d'enquête

judiciaires, la fonction de « police des polices » n'est cependant d'aucune manière ni la fonction première ni la fonction essentielle du Comité P. Il doit être rappelé et souligné encore une fois à cet égard que le contrôle organisé par la loi du 18 juillet 1991 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. L'exécution des enquêtes judiciaires ne peut mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'enquêtes [Ixv] . C'est pourquoi le législateur a prévu que seules certaines d'entre-elles devaient être confiées prioritairement, d'une part, au Service d'enquêtes P, d'autre part, à l'inspection générale (article 16, al.4), ou aux services de police eux-mêmes. L'article 61 bis réserve un rôle particulier au Président dans ce contexte [Ixvi] . Le Service d'enquêtes a été voulu par le législateur et conçu comme service de police spécialisé dans les enquêtes judiciaires portant sur les membres des services de police [Ixvii] . Il n'est toutefois pas, comme cela a déjà souligné par ailleurs, une "police des polices", intervenant pour toute infraction commise par un fonctionnaire de police ou à compétence de police. Un membre du Parlement avait déjà très judicieusement précisé qu' "en soulignant que l'exécution des enquêtes judiciaires ne peut mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'enquêtes, on bouleverse totalement l'ordre des choses". Le Service d'enquêtes doit d'abord exécuter les missions du Comité [Ixviii] . Ce seraient les missions judiciaires qui seraient l'exception et dont il faudrait limiter le nombre au maximum [Ixix] . Le Service d'enquêtes est d'abord au service du Comité permanent P et, indirectement, au service du Parlement. Le Service d'enquêtes ne doit pas devenir un organe ni de l'exécutif ni du judiciaire (exécutif/parquet).

Le Parlement et les ministres concernés ont admis qu'il convenait de limiter les enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes aux seuls faits qui justifient de faire appel à des enquêteurs spécialisés [Ixx] . Il conviendrait donc de préciser celles qui sont confiées prioritairement au Service d'enquêtes P, d'une part, et d'autre part, celles qui sont destinées à l'inspection générale et aux services de contrôle interne des polices locale et fédérale [Ixxi] . L'initiative en la matière appartient au Comité P qui a déjà adressé une lettre à ce propos au ministre de la Justice et a mis ce point à l'ordre du jour des discussions entamées de longue date avec l'inspection générale. Le mécanisme qui doit être utilisé à cet effet doit s'inspirer de celui introduit dans la loi sur la fonction de police par l'art. 153 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [Ixxii] .

22.3.2. INFRACTIONS PÉNALES AU COURS DE L'ANNÉE 2001

Les tableaux suivants donnent un aperçu par type des différentes infractions. Les infractions pour l'année calendrier 2001 – tant dans les dossiers traités par son Service d'enquêtes que dans ceux qui lui ont été communiqués en vertu de l'article 26 – sont mis en rapport avec la moyenne des cas d'infractions survenus au cours de la période de référence 1996-2000. Une marge ou écart standard a été définie pour les besoins de cette comparaison [Ixxiii] . Un tel paramètre permet de classer les chiffres détaillés de 2001 par type d'infraction en les plaçant entre un seuil minimum et maximum de manière à voir clairement l'évolution par type d'infractions. La marge de fluctuation standard s'élève à .125 maximum pour les dossiers examinés par le Service d'enquêtes et à .115 maximum pour les dossiers communiqués en vertu de l'article 26. Puisque pour l'année 2001, on peut parler d'une augmentation exceptionnelle du total d'infractions examinées par le Service d'enquêtes, une simple comparaison de ces données chiffrées par type et par rapport à la période de référence ne peut suffire. C'est la raison pour laquelle un second paramètre est venu étoffer la comparaison. On a donc pris en compte le pourcentage d'augmentation de l'année précédente par rapport à la moyenne calculée sur la période de référence de cinq ans. Ainsi il devient possible de mettre en balance le nombre absolu d'infractions par type examinées par le Service d'enquêtes et d'une part le schéma des prévisions « normales » et d'autre part le pourcentage d'augmentation du total de dossiers en 2001. Cette augmentation du total des infractions ne touchant pas les communications conformément à l'article 26, les valeurs absolues n'ont pu être comparées qu'à la marge de fluctuation standard. Les tableaux suivants présentent une illustration de ces données.

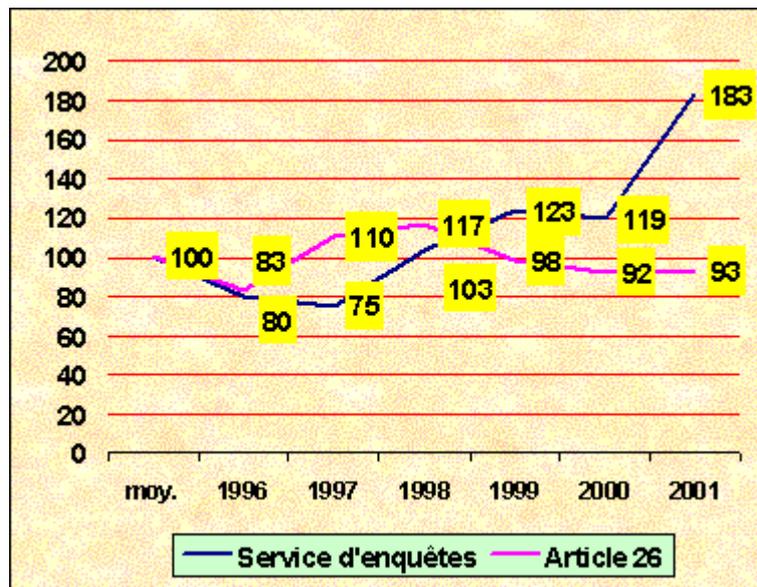


Tableau 1 : Infractions portant atteinte à la dignité des citoyens

Catégorie I	Enquêtes du Service d'enquêtes				Communications art. 26		
	m 1996-2000	s Écart % 125	Accroissement % 2001 183	a Chiffre absolu 2001	m 1996-2000	s Écart % 115	a Chiffre absolu 2001
Injures / menaces	25	19 - 31	46	66	54	46 - 62	58
Calomnie / diffamation	22	16 - 28	40	23	13	11 - 15	11
Racisme et xénophobie	15	11 - 19	27	32	18	15 - 21	21
Outrages	1	1	2	2	5	4 - 6	7
TOTAL	63	47 - 79	115	123	90	86-104	97

Le total des infractions de la catégorie I pour les enquêtes propres au Service d'enquêtes s'élève à 17,88% du total des enquêtes de l'année écoulée. La moyenne pour la période de référence est de 16,49%. Enfin, les communications d'infractions de cette catégorie s'élèvent à 22,35%, pour une moyenne de 19,50%. On peut donc en conclure que cette catégorie présente une tendance générale légèrement en hausse.

Le nombre d'enquêtes menées par le Services d'enquêtes en 2001 pour menaces et injures, racisme et xénophobie a clairement diminué en dépit d'un pourcentage d'accroissement. Comme les dossiers de calomnie et de diffamation ne suivent pas cette tendance, l'augmentation du chiffre global se trouve quelque peu réduite. Même si les chiffres en matière de communication n'augmentent pas de manière spectaculaire par rapport à la moyenne de référence, les enquêtes pour racisme et xénophobie atteignent le seuil maximum, ce qui peut s'expliquer par la sensibilisation [49] accrue des milieux sociaux et politiques face à ces thèmes. Il faut cependant relativiser et ne pas considérer que le nombre d'infractions dans ce domaine augmente. Il est plus sage de partir du principe que le racisme et la xénophobie sont, plus que par le passé [50], qualifiés en tant que tel et que la conscience et l'esprit critique du citoyen se sont affinés. Il est d'ailleurs probable que les évolutions des prochaines années viendront étayer cette supposition.

Tableau 2 : Infractions portant atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par l'abstention de remplir les tâches policières

Catégorie II	Enquêtes du Service d'enquêtes				Communications art. 26		
	m 1996-2000	s Écart % 125	Accroissement % 2001 183	a Chiffre absolu 2001	m 1996-2000	s Écart % 115	a Chiffre absolu 2001
Violences contre des personnes ou des biens	91	68 - 114	167	183	155	132 - 178	115
Actes arbitraires	77	58 - 96	141	149	67	57 - 77	99
Privation de liberté arbitraire	15	11 - 19	27	28	12	10 - 14	9
Abstention de porter secours	3	2 - 4	6	9	3	3	9
TOTAL	186	139 - 233	341	369	237	202 - 272	232

Cette catégorie d'infractions représente en 2001 53,63% du total des infractions examinées par le Service d'enquêtes tandis que la moyenne pour la période de référence est de 49,30%. Pour les communications conformément à l'article 26, ces chiffres s'élèvent respectivement à 53,46% et 50,57%. Cette catégorie également connaît une hausse du total annuel des enquêtes. L'abstention coupable de porter secours se détache de plus en plus au sein de cette catégorie, tant dans les enquêtes du Services d'enquêtes que dans les dossiers qui lui sont communiqués. De manière globale, on constate que ni les chiffres par infraction des enquêtes ni ceux des dossiers communiqués ne connaissent une évolution normale et explicable. Chaque type d'infraction traitée par le Service d'enquêtes connaît une augmentation significative, qui va même jusqu'à dépasser le pourcentage d'accroissement estimé. En d'autres termes, cette catégorie d'infractions présente une augmentation globale du nombre d'enquête judiciaire sur base annuelle. Cette tendance se trouve confirmée par l'intensification du nombre de plaintes et dénonciations à charge de fonctionnaires de police pour ce type d'infraction. Cette situation peut de nouveau s'expliquer en partie par cette conscientisation de la société mais il faut cette fois y ajouter l'évolution de la position de la police parmi la population. Les événements de cette dernière décennie à l'occasion desquels les actes et méthodes des services de police ont été mis en cause à plusieurs reprises expliquent sans doute l'évolution négative de la réputation de la police. Parallèlement à la réforme des services de police, qui a suscité certaines attentes de la population face à une police au nouveau visage, le citoyen d'aujourd'hui a une conscience plus aiguë de ses droits et libertés et se montre plus critique face à la moindre atteinte à ces droits et libertés. L'augmentation du nombre d'enquêtes judiciaires peut également s'expliquer par la récente restructuration des services de police. On suppose qu'un glissement des positions et responsabilités pourrait s'accompagner d'un affaiblissement du contrôle social interne. Les données chiffrées des communications de dossiers ne contredisent certainement pas ce postulat. En effet, l'absence de régime disciplinaire au cours de la période de réforme a fait en sorte que les infractions « difficilement qualifiable ou étayables » aient probablement tout de même reçu une qualification judiciaire vu la gravité des faits, de sorte qu'il soit encore possible à l'issue de la procédure pénale d'entamer une procédure disciplinaire. Dans les communications de dossiers, ce sont les infractions regroupées dans la large catégorie des « actes arbitraires » qui pourraient soutenir cette conception. L'augmentation vertigineuse des communications d'enquête pour actes arbitraires est quasi totalement absorbée par les chiffres exceptionnellement bas des dossiers d'actes de violence contre des personnes ou des biens et de privations de liberté arbitraires. Ces chiffres absolus pour les deux types de communication d'infractions représentent en 2001 le creux des statistiques des six dernières années. Ils se situent au sein de cette catégorie soit « bien plus haut » soit « bien plus bas » que le niveau « normal » qui peut être supposé. Aucune théorie logique n'a été trouvée pour expliquer le caractère contradictoire de ces données. En

outre, les communications de dossiers au Comité permanent P conformément aux dispositions légales, en l'espèce l'article 26, ne sont, en l'état actuel des choses, toujours pas *exhaustives, justes* ou *détaillées*.

Tableau 3 : Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par l'abus de pouvoir ou des actes frauduleux

Catégorie III	Enquêtes du Service d'enquêtes				Communications art. 26		
	m 1996-2000	s Écart % 125	Accroissement % 2001 183	a Chiffre absolu 2001	m 1996-2000	s Écart % 115	a Chiffre absolu 2001
Fausse déclaration / faux en écriture / faux	38	28 - 48	70	46	21	18 - 24	15
Violation du secret professionnel	34	25 - 43	62	49	13	11 - 15	12
Violation de domicile	5	4 - 6	9	8	6	5 - 7	4
Atteinte à la vie privée / dénonciation calomnieuse	5	4 - 6	9	13	3	3	8
Abus de confiance	1	1	2	1	3	3	1
TOTAL	83	62 - 104	152	117	46	40 - 52	40

Les infractions traitées par le Service d'enquêtes représentent en 2001, 17,01% du total des infractions. La moyenne pour la période de référence s'élèvent à 22,72%. En ce qui concerne les communications de dossiers, les pourcentages se montent respectivement à 9,22% et à 9,97%, ce qui signifie que cette catégorie perd globalement de son importance. Les enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes dans ce domaine semblent pourtant augmenter, bien que cette augmentation se situe toujours dans les limites d'une évolution « normale ». L'augmentation des dossiers pour violation de secret professionnel et violation de domicile mérite également d'être mentionnée. Une comparaison avec le pourcentage d'accroissement exceptionnel du nombre d'infractions en 2001 montre que la plupart des types d'infraction de cette catégorie ne suivent pas la tendance susmentionnée. Seules les atteintes à la vie privée et la dénonciation calomnieuse se détachent du lot en ce sens qu'elles présentent une évolution dans l'autre sens, tant dans les enquêtes du Services d'enquêtes que dans les communications de dossiers.

L'augmentation de ces infractions est sans doute liée aux évolutions constatées pour les infractions de la catégorie I (infractions portant atteinte à la dignité des citoyens). En ce qui concerne les communications de dossiers, il est étonnant de constater que la plupart des infractions de cette catégorie sont à leur niveau le plus bas alors même que l'analyse des données disciplinaires des cinq dernières années montre que ce type d'infraction est récurrent. Peut-être s'agit-il encore d'un indicateur qui laisserait à penser que les données transmises sont incomplètes.

Tableau 4 : Infractions dans le cadre de l'exercice de la fonction publique qualifiées de corruption

Catégorie IV	Enquêtes du Service d'enquêtes				Communications art. 26		
	m 1996-2000	s Écart % 125	Accroissement % 2001 183	a Chiffre absolu 2001	m 1996-2000	s Écart % 115	a Chiffre absolu 2001
Corruption	10	7 - 13	18	2	2	2	2

Détournement / concussion / prise d'intérêt	8	6 - 10	15	18	11	9 - 13	10
TOTAL	18	13 - 23	33	20	13	11 - 15	12

Les infractions qualifiées de corruption semblent diminuer au fil des ans par rapport au total des enquêtes judiciaires. Le pourcentage de ces infractions était encore de 6,02% en 1996 mais il a diminué de manière telle qu'il ne s'élève plus en 1999 qu'à 4,16%, en 2000 à 4,03% et en 2001 à 2,91% des infractions examinées. Il ne faut pas pour autant tirer des conclusions hâtives : le nombre d'enquêtes pour corruption [lxxiv] ne diminue pas forcément chaque année. Il faut tout simplement comprendre que l'évolution ascendante des autres dossiers relatifs à ce type d'infraction est tout simplement nulle dans ce cas-ci. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que la corruption est particulièrement difficile à constater par des personnes externes aux services de police. D'autre part, il est probable qu'une enquête soit ouverte sur plainte de tiers. Il est en outre important de relever que les faits de corruption sont quasi à leur niveau le plus bas alors que justement les dossiers de détournement, concussion et prise d'intérêt augmentent chaque année. La cause de cette tendance contradictoire est à rechercher dans les lacunes qui se marquent au niveau de la qualification des faits. En outre, on suppose l'existence d'un « *chiffre noir* » de corruption important. Une enquête de contrôle spécifiquement axée sur une étude qualitative permettrait certainement d'éclaircir de nombreux points. Pour les dossiers communiqués, le pourcentage de corruption pour la période de référence se montait à 2,57% de moyenne et le pourcentage des chiffres de 2001 a enregistré une faible augmentation pour atteindre 2,76%. Les dossiers communiqués ne présentent aucune évolution notable.

Tableau 5 : Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leur fonction

Catégorie V	Enquêtes du Service d'enquêtes				Communications art. 26		
	m 1996-2000	s Écart % 125	Accrois- sement % 2001 183	a Chiffre absolu 2001	m 1996-2000	s Écart % 115	a Chiffre absolu 2001
Vols de toute nature / escroquerie / recel / extorsion	15	11 - 19	27	32	27	23 - 31	37
Affaires de mœurs	3	2 - 4	6	11	9	8 - 10	9
Stupéfiants / hormones	3	2 - 4	6	4	5	4 - 6	1
Détentions d'armes / milices privées	3	2 - 4	6	11	6	5 - 7	5
Accidents de la route en état d'ivresse	0	-	-	1	3	3	0
Accidents de la route avec délit de fuite	0	-	-	0	3	3	1
TOTAL	24	17 - 31	45	59	53	46 - 60	53

Le pourcentage de cette catégorie s'élève à 8,58% pour les enquêtes traitées par le Service d'enquêtes en 2001, tandis que la moyenne pour la période de référence est de 6,47%. Pour les dossiers communiqués, on constate un pourcentage de 12,21% pour 2001. La moyenne des cinq années a été calculée dans ce cas précis à 11,45%. Tandis que le pourcentage des dossiers communiqués stagne quelque peu par rapport aux années antérieures, celui des dossiers traités par le Service d'enquêtes culmine véritablement en 2001. Cette augmentation est essentiellement due aux enquêtes pour vol, escroquerie, recel et extorsion d'une part et aux enquêtes pour détention d'armes et milices privées d'autre part. Pour les dossiers communiqués, on constate également que le premier type d'infraction est nettement plus récurrent, constatation étonnante lorsqu'on sait que les communications de dossiers en la matière sont encore plus rares par rapport aux années précédentes, surtout en ce qui concerne les accidents de la route en état d'ivresse ou avec délit de fuite. Ces infractions se retrouvent pourtant souvent dans les affaires disciplinaires. Cette tendance ne se remarque pas dans les sanctions disciplinaires prises à la suite d'une infractions mais aussi dans celle prises à l'issue d'un jugement au pénal.

22.3.3. CONCLUSIONS

On peut conclure de manière générale que les dossiers d'infractions pénales qui peuvent être ouverts à la suite de plaintes augmentent de manière significative. Il s'agit ici principalement des infractions portant atteinte à la dignité des citoyens ou aux droits et libertés des citoyens par l'usage de la violence, par des actes arbitraires ou par l'abstention d'intervenir dans les cas prescrits par la loi. L'augmentation des enquêtes menées par le Services d'enquêtes se fait de manière parallèle pour les différents types d'infractions pouvant faire l'objet de plaintes de citoyens. Les communications de dossiers connaissent une tendance fort similaire. Les contradictions dans les données sont, quant à elles, révélatrices du manque d'exhaustivité des communications faites sur la base de l'article 26. Il existe encore une seconde tendance, celle des infractions qui remettent en question l'intégrité des services de police, telles que la corruption, la commission de faux et autres crimes et délits qui serait plutôt à la baisse, bien qu'elle

dépende fortement de la découverte de ces infractions et d'une qualification des faits correcte. On soupçonne, à cet égard, l'existence d'un « chiffre noir » important.

Section 7 : Evolution du Traitement des plaintes par le Comité permanent P

Année	Ouverts	En cours	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1993	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1994	107	0		54	25	6	1	0	0	13	8	0
1995	254	4			154	49	3	2	0	19	23	0
1996	271	10				153	58	13	2	20	15	0
1997	382	16					204	92	7	26	37	0
1998	463	13						221	142	55	32	0
1999	485	22							233	203	26	1
2000	832	95								385	340	12
2001	1047	251									666	130
2002	403	331										72

23. évolution du Traitement des plaintes par le Comité permanent P

Il a été rappelé, à l'occasion notamment des différents rapports d'activités que le Comité permanent P ne devait et ne pouvait pas être considéré comme une police des polices ou un organisme de gestion et de traitement de plaintes, d'autant qu'il n'exerce pas un rôle disciplinaire direct. Il est renvoyé aux deuxième et quatrième parties du présent rapport en ce qui concerne les définitions des plaintes et dénonciations et aux rapports des années précédentes en ce qui concerne certaines considérations relatives à ces définitions et aux motifs de classement.

Il est par contre également essentiel de mettre en exergue le fait que l'analyse de l'évolution de l'ensemble des plaintes est un indicateur indispensable et précieux permettant d'avoir une vision large du fonctionnement des services de police et de la relation entre le citoyen et le milieu policier.

23.1. Données traitées à propos des plaintes

		PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES		
(4) CONTEXTE		(3) SITUATION		(5) CONTEXTE
		(1) PLAIGNANT		
		ê		
		(2) PLAINTÉ		
		ê		
		(6) SUITES		
		ê		
		RAPPORT PARLEMENT		
		PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES		

La structure du processus du traitement des plaintes et des suites qui y sont données est établie grâce à l'utilisation de six champs correspondant chacun à un ou plusieurs paramètres significatifs.

Champ 1 : « Plaignant », où il est fait une distinction entre : (1) le plaignant et la (les) personne(s) incriminée(s) ; (2) le plaignant externe ou interne au service de police ; (3) le plaignant collaborant ou voulant garder l'anonymat.

Il est vérifié également, dans la mesure du possible, l'appartenance éventuelle du ou des plaignants à une minorité particulière.

Champ 2 : « Plainte », où le champ indique s'il s'agit d'un fait ou d'un manquement. L'objet de la plainte occupe une position dans le traitement des plaintes. Le champ se subdivise en deux catégories : a priori judiciaire et non judiciaire. La première catégorie « a priori judiciaire » est subdivisée en : (1) allégations à propos de transgressions et manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen ; (2) allégations à propos de transgressions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions ; (3) allégations à propos de transgressions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir ou les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions ; (4) allégations à propos de transgressions dans le cadre de leurs fonctions qualifiées de corruption ; (5) allégations à propos de transgressions commises par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité de la fonction de police. La catégorie reprenant les transgressions ou manquements non pénaux est subdivisée en : (1) allégations à propos de manquements individuels par l'attitude, le comportement ou les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police ; (2) allégations à propos de manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des comportements ; (3) allégations à propos de manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination des services de police : nous distinguons dans cette dernière catégorie les manquements ayant trait à l'organisation, la hiérarchie ou les relations avec la hiérarchie, les relations au travail et enfin, la coordination entre les services.

A ces huit catégories vient s'en ajouter une neuvième, comprenant les faits pénaux ou non pénaux

commis pendant ou en dehors du service qui ne peuvent être définis de manière spécifique.

Pour les champs 3-4-5, « Contextes et situation », les paramètres entrant dans ces champs interagissent mais ils influent également directement sur la plainte. Ils ne font pas l'objet d'un développement particulier dans la présente analyse. Le champ « situation » reprend une série de facteurs précis et détaillés. Les champs indiquent géographiquement la « situation », l'unité de police par zone de police, permettant ainsi, le cas échéant, enquêtes et communications, la fonctionnalité dans laquelle s'est manifesté le fait incriminé ou le manquement et enfin la situation donnée qui agit sur l'événement.

Le champ 6 « Suite » rend compte des suites données à la plainte par le Comité permanent P et, le cas échéant, par l'instance amenée à traiter ladite plainte ou les éléments recueillis. Sur la base des éléments dénoncés, de la clarté mais aussi du fondement de la plainte, une première décision est prise, qui peut déboucher sur un classement sans suite immédiat lorsque les éléments sont insuffisants, que la plainte est déjà traitée par un service d'inspection ou de contrôle particulier ou que le Comité permanent P se déclare incompétente en la matière. Si ce n'est pas le cas, l'enquête est poursuivie, par un membre effectif du Comité, un membre du Service d'enquêtes, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ou un service de contrôle interne. Elle peut aussi être transmise à une autorité de police administrative ou à une autorité de police judiciaire. A l'issue de l'enquête : (1) une décision définitive est prise et le dossier est clôturé, lorsque la plainte se révèle non fondée ou lorsque le Comité permanent P est incompétent en la matière; (2) le dossier fait l'objet d'une clôture provisoire lorsque la plainte est fondée ; il sera définitivement clôturé après application des mesures proposées par le Comité permanent P ou d'autres mesures ou encore à la suite d'une enquête judiciaire.

La plainte pourrait également être définitivement clôturée si elle devait donner lieu à un tel contrôle, une telle enquête voire à un autre dossier.

Le Comité permanent P avait, en 2000, retenu l'option du traitement des plaintes sur une base quinquennale ce qui a permis de dégager un certain nombre de conclusions importantes pour la période s'étalant de 1996 à 2000 [lxxv]. L'évolution des plaintes et dénonciations sur les cinq ans constitue le cadre de référence pour les comparaisons ultérieures à partir de 2001.

Le Comité permanent P a enregistré en 2001, 1047 [lxxvi] plaintes contre 832 en 2000 et 485 en 1999. L'évolution est conséquente et est sans doute significative. En 2001, tenant compte aussi de l'année en cours, le Comité permanent P a réalisé la clôture de 1147 enquêtes non judiciaires et on a pu constater que 76 enquêtes judiciaires entreprises antérieurement furent également clôturées par les autorités compétentes.

Si l'on considère plus particulièrement les années 2000 et 2001, il apparaît que sur les 832 dossiers ouverts en 2000, 737 dossiers ont été traités jusqu'à leur clôture et pour 2001, 796 dossiers sur les 1047 ouverts au cours de cette même année ont été clôturés à la date du 13 avril.

23.2. Évolution du nombre de plaintes

Si une évolution limitée a été constatée de 1996 à 1997 avec le maintien du même nombre de plaintes en 1999, l'augmentation du nombre de plaintes en 2001 est très importante dans la mesure où elle réalise un bond remarquable. D'une part, ceci peut être expliqué par l'optique modifiée adoptée par le Comité pour le traitement des plaintes. Cela signifie que les plaintes qui, autrefois, recevaient presque exclusivement une suite judiciaire à charge d'un ou de plusieurs policiers, et donc qui s'inscrivaient exclusivement dans ce domaine, apparaissent cependant maintenant dans le cadre du traitement des plaintes parce qu'elles font aussi l'objet d'enquêtes relatives à d'autres dysfonctionnements possibles.

L'évolution du nombre de plaintes est sans doute très large mais elle se situe dans le contexte de la mise en place de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Si l'évolution est effectivement conséquente, les facteurs déterminant celle-ci ne peuvent faire l'objet d'une approche très précise compte tenu du phénomène de mutation en cours. Il s'agit donc d'attendre la fin de la mise en place et un fonctionnement normal avant de pouvoir tirer les conclusions qui en résultent, au travers d'un nouveau zéro tage à réaliser sans doute en 2004 ou 2005.

Evolution du nombre de plaintes :

1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001	TOTAL [lxxvii]
243	440	770	1045	3244

7%	14%	24%	32%	100% [lxxviii]
----	-----	-----	-----	-----------------------

23.3. Qui porte plainte – contre qui ?

Plaintes internes/externes

Type de plaintes	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Plaintes internes	39	38	42	83
%	16%	10%	5%	8%
Plaintes externes	204	402	728	962
%	84%	90%	95%	92%
Total des plaintes	243	440	770	1045

Le nombre de plaintes internes est en légère augmentation par rapport à 2000 qui avait conservé la même importance que 1999 alors que les plaintes internes étaient nettement plus nombreuses en 1996 et 1997. Les chiffres de 1999 et 2000 correspondent proportionnellement à ceux relevés en 2001. Dans chaque cas, la résistance aux changements inhérente à la formation policière ne favorise pas une importante augmentation du nombre de plaintes internes comme cela pouvait être attendu. Le nombre augmente à nouveau mais s'élève à peine à la moitié du nombre de plaintes internes que nous dénombrions dans la phase initiale du travail du Comité P. Une nouvelle optique dans le traitement des plaintes peut peut-être permettre d'encourager le *feedback* des problèmes policiers.

Différentes autres données en liaison avec les plaignants sont traitées en annexe [lxxix] .

23.4. Éléments incriminés

Le classement des plaintes opéré par le Comité permanent P est essentiellement fondé sur l'utilisation d'un système de catégories déterminées en fonction des éléments visés par l'incrimination [lxxx] . Néanmoins, après examen, les plaintes ressortissant à la compétence d'autres institutions, instances ou autorités, notamment hiérarchiques, judiciaires ou de police administrative, sont renvoyées à celles-ci.

Catégorie I : Transgressions et manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen

Catégorie I	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Menaces et injures	8	36	82	24
Calomnie et diffamation	5	8	8	8
Racisme en xénophobie	9	9	10	20
TOTAL [lxxxi]	22	53	100	52

Le nombre total des plaintes pour l'année 2001 correspond à celui de la période de référence. Premièrement, nous constatons un important déplacement du nombre de plaintes décrites comme étant des menaces et injures et celles décrites comme racisme et xénophobie. Ceci confirme la thèse antérieure émise dans le précédent rapport d'activités [lxxxii] qui affirme qu'un nombre de plaintes en matière de racisme peuvent rester caché sous l'appellation plus large d'injures. Deuxièmement, l'année 2000 constitue une année phare pour ce qui concerne le nombre de plaintes et de dénonciations relatives à cette catégorie. Le nombre de plaintes relatives à des transgressions portant atteinte à la dignité du citoyen étant en forte diminution, la moyenne pour la période de référence couvrant les années 1996 à 2000 connaît donc un fléchissement substantiel au contraire des faits de racisme et de xénophobie. Cette évolution du nombre de plaintes relatives aux injures et aux menaces en 2001 est cependant en contradiction en comparaison avec celle que nous pouvons constater dans l'analyse des dossiers judiciaires. Ceci peut simplement signifier que l'augmentation de ces infractions au sein des enquêtes judiciaires ne peut pas être expliquée par l'augmentation des plaintes dans ce domaine.

Catégorie II : Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions

Catégorie II	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Privation de liberté arbitraire	13	29	53	47
Actes arbitraires	11	10	5	39
Violences contre des personnes ou des biens	19	47	96	134
Abstention coupable de porter secours	2	1	3	5
Violation de domicile	2	6	6	15
TOTAL [lxxxiii]	47	93	163	240

La progression du nombre de plaintes en 2001 par rapport à 2000 est très importante. Il ressort de l'analyse des dossiers que l'on peut considérer plus ou moins constant le nombre de privations de liberté arbitraires alors que les actes arbitraires en général connaissent une énorme augmentation de leur nombre. Cependant on constatait ceci lors de l'analyse des enquêtes judiciaires de 2001 sur la base de l'article 26. Le phénomène des violences contre des personnes ou des biens connaît une croissance par rapport aux années de 1996 à 1999, mais l'année 2000 marquait déjà une amorce de la plus large évolution constatée en 2001. Les plaintes constatées concernant les incriminations de violation du secret professionnel et surtout les atteintes à la vie privée. Les plaintes relatives aux faux commis dans l'exercice de la fonction de police sont surtout le fait de la rédaction de procès-verbaux établis sur la base, selon les plaignants, d'une intervention abusive ou lorsqu'il y a contestation des faits visés par le constat. Les plaintes pour violation du secret professionnel s'inscrivent principalement dans le cadre d'enquêtes judiciaires ; ce type de plainte est assez souvent fondé sur l'idée d'une partialité dans le chef du fonctionnaire de police. Les informations fournies dans la presse constituent aussi un fondement évident pour certains plaignants. Le nombre de plaintes visant des atteintes à la vie privée a atteint un pic si élevé qui justifie presque à lui seul l'augmentation constatée pour l'ensemble des catégories de manquements et transgressions. Malgré, l'énorme augmentation de ces plaintes et dénonciation, mais aussi des enquêtes judiciaires dans ce domaine, celle-ci n'a pas nécessairement été suivie par une même augmentation des constatations, jugements et arrêts dans ce domaine, cette évolution doit être cadrée avec la conscience évoluée et plus critique du citoyen. Ce dernier va vraisemblablement se plaindre de plus en plus vite pour ce type d'infractions, soit parce qu'il trouve mieux le chemin pour ce faire, soit parce qu'il va de plus en plus mettre en cause les moyens de contrainte possibles et la force, voire la violence qui peut être utilisée.

Catégorie III : Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions

Catégorie III	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Fausse déclarations	4	5	3	6
Faux en écriture	2	5	5	9
Faux	17	15	13	7
Violation du secret professionnel	6	6	8	15
Dénonciation calomnieuse	2	2	0	1
Atteintes à la vie privée	3	5	4	5
TOTAL [lxxxiv]	34	37	33	43

Les accusations pour ce type d'infractions montrent apparemment une légère augmentation par rapport à la moyenne de la période de référence. L'augmentation globale des plaintes n'est cependant pas suivie par cette sorte de plainte. L'évolution confirme bien ce que nous avons déjà constaté en 2000. Un certain nombre d'accusations qui peuvent être qualifiées de « faux » sont vraisemblablement, après enquête,

décrites comme « constatations injustes ». Ceci peut être valable pour les atteintes à la vie privée qui peuvent comprendre les « stalkings » et harcèlement. Cette sorte de double description qui enlève la distinction avec une qualification judiciaire n'est pas beaucoup moins valable pour les infractions qui peuvent être décrites comme fausses déclarations, faux en écriture et violation du secret professionnel. Nous constatons aussi que ce sont principalement ces infractions qui montrent une forte augmentation contrairement aux autres infractions.

Catégorie VI : Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service

Catégorie VI	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Autres infractions et accidents de la route pendant le service	2	1	1	1
Autres infractions et accidents de la route en dehors du service	0	1	0	1
Conflits avec les autorités	1	9	18	4
Pénal (en dehors du service)	7	5	2	4
Pénal (pendant le service)	22	38	27	27
Non pénal (en dehors du service)	0	0	0	1
Non pénal (pendant le service)	0	0	0	1
Indéfinissable	13	32	71	52
TOTAL [lxxxv]	45	85	119	91

La classification des faits judiciaires non définis correspond à des faits assez rares ou qui n'intéressent pas directement le fonctionnement des services de police alors que la classification des affaires indéfinissables englobe des plaintes vagues ou, parfois, farfelues. Le nombre de plaintes dans cette catégorie connaît un fléchissement important. Cette diminution globale est presque exclusivement occasionnée par ce dernier type ; ce qui en soi n'est pas nécessairement une cause. La diminution du nombre de différends avec les autorités en 2001 ou le pic en 2000 peut vraisemblablement être attribuée aux changements et aux lacunes qui allaient de pair avec les mises en place et les nominations des nouveaux responsables dans le cadre de la réforme des polices.

Catégorie VII : Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police

Catégorie VII	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Comportement inhumain, offensant Discrimination ou comportement humiliant	21	31	37	26
Attitude agressive, intimidations Agressivité, intimidation ou pressions	48	84	146	137
Comportement désobligeant Manque de respect – de politesse, langage inapproprié	19	31	59	87
Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches	14	46	77	87

Assistance aux victimes	1	28	54	59
Refus d'acter, non-constatation ou non-dénonciation	5	35	82	179
Attitude et maintien généraux	11	22	50	118
Consommation d'alcool pendant le service	5	5	9	2
Agissements et attitudes en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque	13	22	36	48
Comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service	2	4	6	4
TOTAL [lxxxvi]	139	308	556	747

Cette catégorie permet de vérifier les domaines dans lesquels s'inscrivent les manquements, les attitudes, comportements et agissements dénoncés. Le nombre de plaintes a connu une nette évolution par rapport à 2000 alors que 1998 et 1999 avait connu un statu quo. Ce sont principalement les situations de refus d'acter, de non-constatation ou non-dénonciation mais aussi certaines attitudes en général qui ont suscité le plus de plaintes. Cette augmentation du nombre va d'une manière plus logique main dans la main avec les plaintes qui, d'une part, portent atteinte à la dignité du citoyen et qui, d'autre part, touchent aux droits et libertés par des actes arbitraires, violents ou illégaux.

Catégorie VIII : Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences

Catégorie VIII	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Responsabilité – disponibilité Intervention et exécution des tâches dans le temps (101,...)	6	12	11	8
Discrétion, secret, réserve et droit de parole	7	11	12	9
Excès de zèle Harcèlement, overacting	15	43	50	69
Manque de zèle	26	38	68	40
Non-respect ou manque de respect des procédures Dépôt ou saisie, restitution d'objets	3	12	13	23
Dépannage, remorquage et sabot de vérous	3	5	7	9
Contrôle d'identité	2	8	16	11
PV	6	13	10	31
Perception immédiate Circulation	0	2	1	2
Fouille Personnes, véhicules	8	5	2	5
Service et moyens Abus du service ou des moyens et communications fautives	7	9	8	11
Impartialité	16	25	29	84
Incorruptibilité – abus de la fonction	21	25	22	29
Intégrité, prise d'intérêts, acceptation de cadeaux	8	17	15	19
Neutralité Constatations injustes	4	31	49	83
Excès de pouvoir	10	25	61	47
Incompatibilités avec la profession/interdiction de cumul	7	4	2	5
TOTAL [lxxxvii]	170	350	460	572

Les manquements aux obligations professionnelles ou les abus de fonction et de compétence font souvent l'objet d'incriminations. L'évolution du nombre de plaintes est nettement marquée par rapport aux années précédentes. Les points plus sensibles dans la catégorie sont les situations d'excès de zèle (harcèlement,

overacting), l'impartialité et les constatations injustes. Il faut ici bien remarquer que cette sorte d'objet de plaintes a à voir, en général, avec la réaction des citoyens qui ne sont pas d'accord avec les constatations relatives aux interventions dont ils font l'objet, en matière d'infractions de roulage ou autres. Il est évident que ce n'est ni le but, ni ce qui est repris dans les objectifs du Comité P, de jouer ce rôle en la matière. Ceci reste la tâche des autorités judiciaires qui prononcent un jugement au sujet des faits constatés. Un des objectifs est toujours de garder un contrôle sur la manière de travailler de la police. Les éventuelles lacunes individuelles ne peuvent cependant pas, à cette occasion, être perdues de vue. Le non-respect ou le manque de respect de procédure, qui connaissent au fur et à mesure des années vérifiées une évolution constante avec une accentuation de celle-ci en 2001 comme d'ailleurs les situations d'abus de fonction, doivent être soulignés. Les lacunes relatives à l'intégrité et au professionnalisme ne sont cependant pas seulement une affaire individuelle mais doivent être appréhendées à partir des processus de travail globaux de l'organisation policière.

Catégorie IX : Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination de services de police

Catégorie IX	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Organisation policière				
Direction, hiérarchie, organisation générale	5	17	30	56
Gestion du personnel	7	10	24	11
Efficacité du service, engagement d'équipements et de moyens	5	18	41	40
Recrutement, sélection et formation	6	4	2	6
Compétences et qualités techniques	6	10	17	2
TOTAL	29	59	114	115
Relations avec l'autorité				
Loyauté et respect	1	5	11	6
Abus de pouvoir	1	1	1	0
Obéissance, refus d'ordre	0	0	1	1
TOTAL	2	7	13	7
Relations de travail				
Ambiance de travail	8	9	11	6
Relations privées internes	1	1	2	5
Harcèlement sexuel au travail	2	1	0	2
Intimidations morales (mobbing)	1	2	1	3
Relations hiérarchiques détériorées	4	2	2	2
TOTAL	16	14	16	18
Coordination	0	7	8	3

Le nombre de plaintes reçues en matière d'organisation policière correspond presque au nombre de plaintes reçues en 2000. L'augmentation relative du nombre de plaintes enregistrée pour cette catégorie doit être mise en parallèle avec l'augmentation aussi relative du nombre de plaintes internes reçues en 2001. Il faut d'autre part tenir compte des circonstances dans lesquelles les plaintes sont formulées compte tenu des restructurations des services de police en 2001 qui est plus que 2000 encore une année charnière. Les plaintes concernant le manque d'efficience, d'efficacité et de coordination des services de police émanent principalement de l'intérieur même de ces services. Ce n'est pas parce qu'à l'intérieur de cette catégorie aucune augmentation quantitative du nombre de plaintes n'est présente que cela signifie aussi automatiquement qu'il n'existe pas plus ou moins de problèmes relatifs à l'organisation. Une

organisation en mutation va toujours de pair avec de la résistance et donc aussi avec des problèmes. Actuellement, encore plus que par le passé, il est important de bien suivre cette catégorie de dysfonctionnements possibles. Dès lors leur nombre et les éléments dénoncés peuvent revêtir une importance considérable dans la constatation éventuelle de dysfonctionnements. C'est pourquoi ces plaintes aboutissent généralement à des enquêtes de contrôle, à des contrôles marginaux ou mini-contrôles selon les cas ou les circonstances.

Section 8 : Quelques développements, à partir des dossiers examinés par thème

24. abolition de mesures dictées uniquement par des impératifs administratifs

24.1. Constat

De l'analyse de nos enquêtes, de notre documentation, ainsi que de certaines sources ouvertes, il apparaît que, pour des raisons purement administratives, certaines formalités, qui pourraient être qualifiées d'inadaptées, doivent être accomplies par les forces de l'ordre.

24.2. Norme

Les règlements d'ordre intérieur des cours et tribunaux.

24.3. Commentaires

Dans un souci d'humanisation des procédures judiciaires, lorsqu'une décision de libération est prise en faveur d'une personne comparaissant détenue, celle-ci devrait pouvoir quitter "librement" le tribunal, la chambre ou la Cour. Cette pratique est admise par les autorités judiciaires de Bruxelles [51], mais il semble que cela ne soit pas encore le cas partout car, réglementairement, cette personne quitte la salle d'audience menottée et est reconduite, ainsi entravée, jusqu'à la prison pour qu'elle puisse y récupérer ses effets personnels. Des accords devraient être pris avec la magistrature, dans tous les arrondissements du pays, ou le ministre compétent devrait donner des directives contraignantes pour permettre la généralisation de cette procédure de libération effective à l'audience (tout en laissant à la personne libérée la possibilité de bénéficier du charroi de l'administration pour rejoindre la prison et y récupérer ses effets).

25. Saisies de véhicules automoteurs opérées à la suite d'une présomption d'absence de couverture en assurance de la responsabilité civile [52]

25.1. Constat

Le chiffre « noir » du nombre de véhicules automoteurs non couverts par une assurance en responsabilité civile (RC) semble en augmentation d'année en année [53]. Notre analyse des plaintes et d'autres données à notre disposition le confirment. Nous reviendrons sur une question similaire [lxxxviii] dans la troisième partie de ce rapport annuel.

25.2. Norme

La loi [54] relative à l'assurance obligatoire prévoit la saisie d'un véhicule automoteur circulant sur la voie publique, ou sur un terrain ouvert au public ou encore sur un terrain non public mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de le fréquenter « *lorsqu'il y a lieu de croire que la responsabilité civile à laquelle il peut donner lieu n'est pas couverte* ».

25.3. Commentaires

Il appartient donc aux fonctionnaires de police, amenés à contrôler un véhicule automoteur circulant en un endroit décrit par loi, de vérifier s'il est couvert par une assurance RC. Si le conducteur du véhicule ne peut exhiber un certificat d'assurance en cours de validité (ce qui constitue en soi une contravention [55]), les fonctionnaires de police peuvent adopter un des comportements suivants : soit saisir le véhicule, s'ils ont de fortes présomptions que le véhicule n'est pas assuré; rédiger à charge du conducteur un procès-verbal d'avertissement invitant le conducteur/propriétaire à fournir la preuve d'une couverture valable d'assurance dans un délai très bref (un ou deux jours). Les pratiques policières varient d'un arrondissement judiciaire à l'autre en fonction des instructions données dans ce domaine par les parquets. Ainsi, il a été constaté que certains parquets prescrivent la saisie du véhicule sur la voie publique et sans frais, tandis que d'autres recommandent le dépannage du véhicule et son entreposage chez le dépanneur. Le pouvoir de lever la saisie, qui est de la compétence d'un magistrat selon la loi, est souvent délégué aux fonctionnaires de police sur présentation d'un certificat d'assurance valable. Si la législation n'a pas prévu

de durée spécifique de validité du certificat, certains parquets imposent la présentation d'un certificat, couvrant la responsabilité civile, valable trois mois.

Ces dispositions qui diffèrent d'un arrondissement judiciaire à un autre posent certains problèmes aux exécutants. Ce manque d'uniformité quant aux mesures à prendre est préjudiciable et peut entraîner pour les propriétaires de véhicules régulièrement assurés mais qui n'étaient pas porteurs, au moment du contrôle policier, du certificat d'assurance des frais supplémentaires peu justifiables. En effet, si le véhicule présumé non couvert en RC était valablement assuré au moment du contrôle, les frais du dépannage et de l'entreposage ne devraient pas être supportés par son propriétaire qui se voit cependant contraint de les régler pour pouvoir récupérer son véhicule ; en pareille circonstance, il reste au propriétaire à réclamer ceux-ci à l'autorité dont dépendent les fonctionnaires qui ont pris la mesure.

Si de telles prescriptions poursuivent un but louable en soi (éviter que des véhicules n'encombrent les lieux publics), elles risquent néanmoins de paraître abusives dans certains cas.

Une uniformisation des pratiques cautionnées par une instance supérieure - le collège des procureurs généraux ou le ministre compétent, par exemple, voire une disposition réglementaire - devrait être envisagée afin d'éviter des interprétations diverses de la législation en vigueur.

26. Cumul de fonctions - les activités accessoires [56]

26.1. Constat

Le fait pour un membre d'un service de police d'exercer "après journée" une activité lucrative quelconque prête le flanc à la critique, dans l'état actuel des mentalités.

Des enquêtes menées [lxxxix] et des interpellations faites par différents chefs de corps, il ressort que des membres des forces de l'ordre exercent effectivement des activités lucratives en dehors de leurs heures de service, voire pendant leurs heures de prestation, et ce sans autorisation préalable de leur hiérarchie (activités en qualité d'agent d'assurances, de *reporter.*, de chauffeur routier, moniteur de cours pratique dans une auto-école, administrateur d'une société,...). L'image que certains médias ou certains citoyens donnent de cette question semble assez différente de la perception des autorités et de la hiérarchie.

26.2. Norme

Article 134-136 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [57] .

26.3. Commentaires

Ces pratiques, lorsqu'elles sont connues, sont, dans la majorité des cas, dénoncées à l'autorité qui, souverainement, sanctionne les fautifs ou s'abstient de prendre attitude. L'absence de sanction en pareils cas incite les policiers concernés à poursuivre ces activités ce qui peut avoir comme conséquence une perte de crédit attribué à la fonction si l'activité accessoire est manifestement incompatible avec l'exercice de la profession.

27. Identification des fonctionnaires de police intervenants

27.1. Constat

Rares sont les fonctionnaires de police qui acceptent de décliner leur identité lorsqu'un citoyen le leur demande. La grosse majorité des plaignants qui s'adressent au Comité permanent P dans ce contexte font état de ce refus des fonctionnaires de police de s'identifier.

27.2. Norme

La loi sur la fonction de police [58] prévoit que les fonctionnaires de police en habits civils justifient de leur qualité au moyen de leur titre de légitimation, de même, lorsqu'ils se présentent en uniforme au domicile d'une personne. Hormis ces cas précis, aucun texte législatif ou réglementaire ne prescrit aux fonctionnaires de police de s'identifier spontanément ou à la demande du citoyen.

27.3. Commentaires

La loi n'impose pas aux fonctionnaires de police de s'identifier lorsqu'ils interviennent. Certains chefs de corps prescrivent cependant à tous les membres de leur personnel le port de la "nominette" sur l'uniforme, mais ce mode d'identification n'est pas encore généralisé. Il devrait l'être bientôt. Certains fonctionnaires de police refusent de communiquer leur nom, mais acceptent, cependant, de donner le numéro qui leur a été attribué par l'organisation. Le Comité permanent P estime que l'attribution d'un numéro à un fonctionnaire de police relève de procédés obsolètes, pouvant être interprétés comme dégradants et d'ailleurs abandonnés par bon nombre de services ou corps de police. Par contre, s'il comprend qu'en certains cas l'anonymat de certains fonctionnaires de police doit être préservé, le Comité permanent P ne comprend pas cette volonté délibérée et obstinée de certains fonctionnaires de police intervenant de rester, à tout prix et en toutes circonstances, dans l'anonymat, comme si les actes qu'ils ont posés ne pouvaient être justifiés, ce qui, bien entendu, prête à critiques et laisse planer un doute quant à la légalité de ceux-ci. Si un fonctionnaire de police estime ne pas devoir acter une plainte parce qu'il considère que celle-ci ne relève pas de sa compétence (affaire civile ou commerciale, par exemple), pourquoi le plaignant ne pourrait-il obtenir le nom de ce fonctionnaire ? De toute manière, son identification ultérieure sera presque toujours possible.

À l'instar de la loi dite "Franchimont", certaines circulaires des parquets [59] prévoient l'identification des policiers qui actent une plainte et encouragent même ceux-ci à remettre leur carte de visite. Chaque fonctionnaire de police devrait ainsi n'avoir aucun problème à assumer la responsabilité des actes qu'il pose. La transparence de l'institution policière y gagnerait grandement.

28. Interventions qui, selon les fonctionnaires de police, ne relèvent pas de leur compétence [xc]

28.1. Constat

Régulièrement, des fonctionnaires de police sont appelés à intervenir dans le cadre de différends qu'ils qualifient eux-mêmes de « litiges civils ». Ils en déduisent *ipso facto* qu'ils ne sont pas compétents, en font part aux requérants, quittent les lieux sans acter de dépositions et ils ne rédigent pas de procès-verbaux.

28.2. Norme

Les articles 15, 4^o, 40 et 46 de la loi sur la fonction de police [60], règlent cette question.

28.3. Commentaires

A priori, certains litiges peuvent apparaître comme civils et relever de la juridiction compétente sans interférence de la police. Pourtant, bien souvent, les conséquences de la non rédaction d'un procès-verbal peuvent être préjudiciables aux justiciables : ainsi par exemple (1) un différend entre époux peut dégénérer et la victime aura bien du mal à prouver son bon droit si elle ne peut, sur la base de procès-verbaux, invoquer l'intervention policière à maintes reprises ; (2) un bourgmestre aura bien du mal à prendre une mesure administrative à l'encontre d'un cabaretier dont la clientèle gêne le voisinage par des tapages nocturnes répétés si la police appelée à intervenir régulièrement n'a pas relaté dans un rapport ou un procès-verbal les constats effectués ; (3) une dispute entre des parents et leur jeune fille majeure au sujet de son projet de mariage avec un sujet étranger peut intéresser le parquet ; celui-ci peut faire procéder à diverses vérifications (possibilité d'un mariage "blanc") et attirer l'attention de l'officier de l'État civil sur l'opposition au mariage qui a été manifestée dans une déclaration faite à la police par les parents ; (4) un litige entre voisins à propos d'une clôture, d'un arbre, de nuisances diverses, peut très souvent trouver son origine dans une infraction.

De plus, le désintérêt de la police face à ce type de situations pourrait faire dégénérer celles-ci. Il convient par ailleurs de ne pas perdre de vue le prescrit des articles 14 et 46 [61] de la loi sur la fonction de police et notamment les fonctions d'accueil et de renvoi dans le cadre d'une « police de proximité » digne de ce nom.

29. Accueil et reprise de contact avec les victimes [xci]

29.1. Constat

Dans nombre de dossiers, les plaignants critiquent la manière dont ils ont été accueillis dans les services de police. Ils jugent cet accueil mal organisé, impersonnel, et parfois même franchement inacceptable. Les opérateurs chargés de réceptionner les appels téléphoniques font aussi l'objet de critiques telles que : (1) leur manque de politesse (ne déclinent pas leur identité, ne disent pas bonjour,...) ; (2) les promesses d'envoi en urgence d'un service que l'appelant attend une heure, voire plus ; (3) le renvoi de l'appelant, sans la moindre explication, vers un poste de police plutôt que l'envoi d'un service en urgence ; (4) le refus de dialoguer avec l'appelant sous prétexte qu'il ne s'exprime pas dans la langue de la région.

Il faut souligner cependant que les appels qui parviennent aux centres 101 n'ont pas toujours pour objectif la demande d'une intervention policière. Dans bien des cas, les opérateurs de ces centres sont sollicités pour l'obtention de renseignements concernant un numéro de téléphone, une adresse, les coordonnées de la pharmacie de garde ou d'autres informations de ce type. Aussi, en fin de prestation, après dix ou douze heures de service, il est parfois compréhensible que les opérateurs fassent montre de moins de patience. Nous avons déjà fait une remarque similaire l'année passée et avons été contactés par Belgacom qui semble avoir pris des mesures pour rencontrer ce type d'inconvénients.

29.2. Norme

Le Code d'instruction criminelle [62] et la loi sur la fonction de police [63] régissent ces questions.

29.3. Commentaires

Un accueil de qualité par les membres des services de police améliore les relations avec les citoyens, leur sentiment général de sécurité mais, notamment, aussi le contenu de leurs éventuelles déclarations recueillies par la suite. Les législations basées sur la littérature récente tendent vers une amélioration du contact entre la victime et le fonctionnaire de police. Ce dernier est censé faire preuve d'une volonté d'écoute [64]. Une attention soutenue et particulière à l'égard des femmes et des mineurs d'âge est recommandée [65]. Il appartient à tous les officiers de police de sensibiliser le personnel à ces aspects particuliers de la fonction.

La nécessité de concilier les exigences de sécurité avec une réception conviviale constitue un obstacle supplémentaire qui apparaît lorsqu'une personne se présente dans un poste de police. Il est souvent difficile de recevoir le public en se trouvant derrière un guichet sécurisé tout en donnant une impression d'une certaine hospitalité. Il convient donc de trouver une formule qui s'adapte le mieux aux situations rencontrées. La personne chargée de l'accueil devrait très rapidement, dès la prise de connaissance du but poursuivi par le visiteur, le diriger vers le fonctionnaire de police idoine qui le recevra dans un local adéquat. Les compétences des services de police sont en effet souvent interprétées de manière extensive par le public qui formule des attentes qui ne peuvent parfois pas être satisfaites par ces services car elles ne rentrent pas dans leurs attributions. Il s'agirait alors pour ces fonctionnaires de faire comprendre leur impuissance en la matière et d'orienter, avec un maximum de psychologie, les demandeurs vers d'autres institutions ou organismes.

Dans la pratique, le public accepte mal ce genre de traitement, même s'il paraît pleinement justifié au sens des législations. [66]

La reprise de contact avec certaines victimes [67] de crimes ou délits présente un intérêt certain. Cet intérêt se situe tant du côté de la victime, qui en retire un réconfort et y trouve une prise en considération - qui peut, en outre, à cette occasion, obtenir des renseignements utiles de techno-prévention - que du côté du policier qui peut recueillir des informations complémentaires. Dans la pratique, il faut constater que cet usage ne s'est pas encore généralisé dans les services de police qui n'agissent qu'assez rarement de la sorte.

Même si bon nombre de membres des cadres opérationnel et logistique des forces de l'ordre désignés pour accueillir le public ou recevoir ses appels ont reçu une formation spécifique, il arrive encore que l'on désigne à cette fonction des personnes qui ne sont guère aptes à cette tâche [xci]. Toute désignation à ce poste devrait résulter d'un examen approfondi des compétences et correspondre aux critères préétablis dans une description de fonction.

Les préposés à l'accueil ne devraient pas être astreints, comme c'est encore trop souvent le cas, à la rédaction de pièces diverses ; ils devraient pouvoir diriger directement la personne qui souhaite déposer une plainte ou obtenir un document vers un fonctionnaire de police qui s'en chargera. Ceci éviterait les longues files d'attente aux guichets.

Les opérateurs des centres de *dispatching* 101 [68], par contre, ont une tendance à ne pas "vendre le

non" et promettent ainsi l'envoi d'un service en urgence alors que celle-ci ne se justifie pas. D'où des patrouilles sont déroutées de leurs missions trop souvent pour des peccadilles. Des consignes claires, précises et uniformes devraient être données à tous les opérateurs afin d'agir tous de la même manière. Il paraîtrait plus normal qu'un opérateur qui refuse d'envoyer un service en urgence, car la demande ne le justifie pas, avise son correspondant qu'il sera d'office recontacté par la suite (le lendemain ou le jour suivant un week-end) et se charge de prévenir lui-même le poste de police qui pourra assurer la mission ainsi différée. Le citoyen ne serait pas obligé de faire lui-même une nouvelle démarche.

Quant à la connaissance des langues par les opérateurs 101 [69], le ministre de l'Intérieur envisage, par des incitants financiers (allocations spéciales) d'encourager les opérateurs 101 à suivre des formations linguistiques.

30. Comportement des fonctionnaires police à l'égard de personnes suspectées [70]

30.1. Constat

Des indices de suspicion sont à la base de toute enquête judiciaire. Mais, pour certains fonctionnaires de police, il semble qu'un début d'indice constitue en soi un véritable "laissez-passer" leur permettant d'agir sans le moindre discernement et sans égard à la vie privée des gens [71].

Parmi tous les cas traités, on peut épinglez, notamment, celui d'une personne occupée à faire des emplettes avec sa femme qui reçoit un appel sur son GSM émanant de policiers qui lui signalent se trouver à son domicile et lui intimant l'ordre de se rendre sur-le-champ au commissariat. Intriguée la personne s'exécute et, une fois au commissariat, elle apprend que le numéro de plaque de sa voiture a été relevé et elle s'entend reprocher des actes d'exhibitionnisme commis dans la demi-heure qui précède ; elle a beau justifier de son emploi du temps, rien n'y fait et elle est priée d'attendre l'arrivée d'une victime qui la dévisagera au travers d'une vitre sans tain. Une demi-heure après, un fonctionnaire de police lui signale qu'elle peut quitter le commissariat, qu'elle est mise hors de cause car elle ne correspond pas au signalement donné par la victime. De retour à son domicile, elle apprend d'autres membres de sa famille que la police s'était présentée en son absence ; après avoir tambouriné sur la porte, les policiers avaient annoncé que l'intéressé était recherché pour un délit grave et qu'une visite des lieux s'imposait. Une fois la visite terminée, les parents ont communiqué aux policiers le numéro de GSM de la personne qu'ils recherchaient.

D'autres cas concernent les interventions menées à l'encontre de mineurs d'âge suspectés de délits. Ces jeunes gens - parfois à peine âgés de 12 ans - interceptés à la sortie de l'école, sont ramenés au commissariat et questionnés pendant plusieurs heures sans qu'aucun avis ne soit donné à la famille.

30.2. Norme

Le code d'instruction criminelle [72] et la loi sur la fonction de police [73].

30.3. Commentaires

Le sens de la mesure est ici aussi à mettre en évidence. Il semble que bien des fonctionnaires de police s'arrogent des droits que ne leur confèrent ni les lois ni les règlements. En outre, ils agissent sans tenir compte des inquiétudes et des angoisses que leurs interventions peuvent susciter auprès de la population. Car qu'advient-il d'un dossier monté à charge de quelqu'un qui s'avère être totalement innocent [xciii]. La population s'inquiète et, à juste titre, s'interroge sur des pratiques pour le moins hasardeuses.

31. Comportement des fonctionnaires de police dans le cadre de leur vie privée

31.1. Constat

Un fonctionnaire de police est "policier vingt-quatre heures sur vingt-quatre"; c'est ce que l'on entend souvent dire. Pourtant, comme tout travailleur, ses prestations sont limitées dans le temps.

Déontologiquement, lorsque le fonctionnaire de police constate un crime ou un délit flagrant en dehors de ses heures de service, il est logique qu'il fasse état de sa qualité et intervienne sans pour autant prendre des risques inconsidérés ni intervenir de manière disproportionnée.

Mais, il est toujours constaté que des fonctionnaires de police s'ingénient à intervenir, sans être de service, pour constater des infractions mineures dont ils ont été eux-mêmes victimes. C'est notamment le cas

lorsqu'un fonctionnaire de police, qui circule en voiture privée, est victime d'une manœuvre dangereuse commise par un autre automobiliste et qu'il verbalise. Si le fonctionnaire est légalement habilité à verbaliser, il n'en reste pas moins qu'il est à la fois cause et partie. Qu'il verbalise est une chose - il appartiendra au parquet ou à la juridiction de fond d'accorder ou non foi aux constatations - qu'il se mette à poursuivre le "contrevenant", en commettant lui-même un excès de vitesse, et l'intercepte, cela constitue une attitude peu orthodoxe et à proscrire.

31.2. Norme

Aucune loi ne limite la compétence *sensu stricto* des fonctionnaires de police en matière de rédaction de procès-verbaux. Certaines législations confèrent même une force probante aux procès-verbaux rédigés par des fonctionnaires habilités (c'est le cas, notamment, en matière de police de la circulation routière [74]).

31.3. Commentaires

Le fait que le fonctionnaire de police est assermenté ne confère pas d'office à ses constatations et à ses écrits une valeur probante non contestable. Si l'on s'en réfère à une jurisprudence récente [75], lorsqu'un fonctionnaire de police est lui-même victime d'une infraction, le procès-verbal qu'il rédige peut être considéré comme sans valeur intrinsèque et par conséquent contesté. Par conséquent, il est préférable que le fonctionnaire dénonce l'infraction qu'il a constatée auprès de collègues et qu'il ne s'immisce pas dans l'enquête menée qui doit être diligentée par autrui. Ainsi les règles d'un procès équitable seront respectées.

32. Comportement de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions et ses conséquences

32.1. Constat

Le Comité permanent P a été saisi de plusieurs plaintes relatives à des comportements dénoncés comme proches du harcèlement de la part de fonctionnaires de police, notamment en matière de roulage. Certains policiers verbalisent systématiquement et régulièrement les mêmes personnes pour les mêmes infractions ; d'autres verbalisent plus particulièrement dans la rue où ils habitent.

Un fonctionnaire de police se rend à son travail avec sa voiture personnelle. Un automobiliste lui coupe la route. Le policier se lance à sa poursuite, klaxonne et fait des appels de phares. Immobilisé à un signal lumineux passé à la phase rouge, l'automobiliste voit se mettre à sa hauteur le véhicule qui le poursuivait. De derrière son volant, le policier hèle le "chauffard", lui montre les épaulettes de sa chemise de service et l'invite à le suivre jusqu'au poste. L'automobiliste n'obtempère pas et continue son chemin. Arrivé à son entreprise, une employée lui fait part qu'il est invité à se présenter tout de suite à la police. Il s'y rend et y rencontre le policier. Il apprend qu'il lui est reproché une série d'infractions au code de la route et le retrait de son permis lui est notifié. Le policier appelle ensuite le patron de l'entreprise de l'intéressé pour qu'il vienne récupérer le véhicule de la firme stationné devant le poste de police. Le "contrevenant" - chauffeur professionnel apprécié par ses chefs - se verra notifier par son patron son licenciement sur-le-champ !

Un véhicule en stationnement irrégulier, en l'occurrence une remorque abandonnée plus de huit heures sur la voie publique, est dépannée sur ordre d'un fonctionnaire de police. La copie du procès-verbal (rédigé sur la base du numéro de la reproduction de plaque apposée sur la remorque) n'est transmise au contrevenant que deux mois après le constat. Pendant tout ce temps, la remorque reste entreposée chez le dépanneur ce qui entraîne des frais.

32.2. Norme

Le Code pénal [76] et la doctrine (classification).

32.3. Commentaires

Le Comité permanent P a traité différents dossiers de ce genre. Certains fonctionnaires de police semblent se spécialiser dans la répression à outrance des infractions de roulage au point de s'octroyer le droit de sanctionner eux-mêmes les contrevenants par le biais de dépannages coûteux. Laisser un véhicule non immatriculé devant chez soi constitue, certes, une infraction à l'immatriculation, voire une infraction à la

loi sur l'assurance RC, mais à quoi bon s'acharner à verbaliser ce véhicule chaque jour pendant une période relativement longue à l'insu du propriétaire ? Pourquoi aller jusqu'à faire procéder au dépannage du véhicule sans attendre les explications du propriétaire ? Cette attitude donne l'impression au contrevenant que le même policier le cherche pour d'autres motifs que son seul véhicule. Alors qu'il suffirait d'une démarche personnelle du fonctionnaire auprès du contrevenant pour qu'il déplace son véhicule. Si le propriétaire s'obstine à garer son véhicule en infraction, le fonctionnaire de police agirait sagement s'il prenait des mesures immédiates, mais seulement après en avoir référé à ses supérieurs. Le fait qu'un véhicule se trouve sans immatriculation sur la voie publique ne signifie pas nécessairement qu'il n'est pas couvert en assurance RC, le dépannage de celui-ci peut donc constituer un acte arbitraire de la part du fonctionnaire de police.

Les fonctionnaires de police ne se rendent pas toujours compte des conséquences de leurs actions. Même si elles sont justifiées au départ, leurs interventions doivent respecter les principes qui sont édictés par les lois et les règlements ou qui relèvent simplement de pratiques de bonne conduite. Le contrevenant ne mérite qu'une sanction juste et proportionnelle à la faute commise. Il n'appartient pas au fonctionnaire de police de se substituer à la justice et d'infliger lui-même une peine accessoire disproportionnée par rapport au fait commis.

33. Interventions policières dans les cas de nécessité - Responsabilité sans faute

33.1. Constat

Des dossiers non judiciaires ont mis en évidence la problématique des interventions policières urgentes nécessitées par l'assistance à des personnes présumées en danger dans des propriétés privées.

33.2. Norme

Article 26 et 27 de la loi sur la fonction de police et la loi fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires [77] .

33.3. Commentaires

La loi prévoit, en son article 1^{er}, 4^o et 5^o, que l'interdiction de perquisition ou de visite domiciliaire dans un lieu non ouvert au public entre 9 heures du soir et 5 heures du matin ne s'applique pas en cas d'appel venant de ce lieu ni en cas d'incendie ou d'inondation. En outre, les articles 422^{bis} et ^{ter} du code pénal (absentions coupables) érigent en infraction le fait de s'abstenir de porter secours à une personne en danger.

Les forces de l'ordre sont régulièrement requises par des particuliers car un occupant d'un immeuble ne donne plus signe de vie depuis quelques temps et que l'on peut craindre qu'il soit en danger à l'intérieur de son domicile. Les forces de l'ordre se rendent sur les lieux et, si elles peuvent raisonnablement donner foi à l'information, pénètrent dans l'habitation en forçant l'accès (bris de porte, de fenêtre ou appel à un serrurier). Les voies d'accès ainsi endommagées ne sont habituellement pas réparées ou seulement très sommairement. De toute façon, il en résulte des dommages qui sont, en principe, à charge de l'occupant des lieux puisqu'aucune faute ne peut être reprochée aux forces de l'ordre.

À la police fédérale, lorsqu'il y a réclamation de la part de l'occupant des lieux, un dossier "responsabilité sans faute" est ouvert au sein de son service et, selon la politique actuelle menée par le ministre de l'Intérieur, les frais de réparation ou d'intervention du serrurier sont remboursés par la police fédérale. Si cette pratique est d'usage à la police fédérale, il n'en est pas de même pour les polices locales. Dans certaines communes, c'est le Service des travaux qui est requis pour effectuer les réparations et le service social prend en charge les frais ; dans d'autres localités, rien n'est prévu et le coût des réparations ou de l'intervention du serrurier restent à charge de l'occupant de l'immeuble visité.

Dans le but d'uniformiser les dispositions en la matière, et dans un souci d'égalité de traitement pour tous les citoyens, il serait opportun d'attirer l'attention des ministres de l'Intérieur et de la Justice sur ce problème. Une directive co-signée par les deux ministres et adressées à tous les services de police pourrait être suggérée.

34. Utilisation des véhicules de service par les fonctionnaires de police [78]

34.1. Constat

Certains corps de police n'ont nullement réglé l'utilisation des véhicules de service et tout contrôle est rendu impossible.

34.2. Norme

La déontologie.

34.3. Commentaires

Les feuilles de route qui devraient accompagner chaque véhicule sont inexistantes dans certains corps de police, de sorte qu'il est quasi impossible de savoir qui a utilisé un véhicule à telle date et le trajet qui a été accompli. En outre, il apparaît que des membres de la hiérarchie s'approprient des véhicules de service banalisés dont l'achat avait été justifié auprès de l'autorité pour des raisons de surveillances policières discrètes.

35. Conduite à tenir face à une personne arrêtée qui réclame ses médicaments [xciv]

35.1. Constat

Les fonctionnaires de police sont régulièrement confrontés à des personnes arrêtées qui prétendent devoir suivre un traitement médical. En pareilles circonstances, certains fonctionnaires de police acceptent que la personne arrêtée prenne des médicaments qu'elle détient ou qu'elle se fait apporter par un membre de sa famille.

35.2. Norme

L'article 46 de la loi sur la fonction de police [xcv] .

35.3. Commentaires

Lorsqu'une personne arrêtée requiert une assistance médicale, il importe de lui donner satisfaction. Cependant, les fonctionnaires de police ne peuvent d'initiative autoriser quiconque à se soigner en usant de médicaments détenus ou apportés par un tiers. Les fonctionnaires de police doivent faire appel à un médecin qui autorisera ou non la prise de telle médication.

36. Usage de la force par les fonctionnaires de police

36.1. Constat

L'usage de la violence par les forces policières demeure un sujet prolifique pour les *media*, les associations et les mouvements qui défendent les droits de l'homme et du citoyen. Ce domaine retient constamment également l'attention des autorités et du Comité permanent P en particulier, comme en formait d'ailleurs le vœu le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) [79] .

36.1.1. USAGE DE LA FORCE LORS DES GRANDS RASSEMBLEMENTS ET DES MOUVEMENTS DE FOULE

Le travail même de la police a généralement évolué parallèlement aux nombreux changements qui se sont opérés dans les démocraties modernes. Il existe à présent d'autres styles de vie, tout comme d'autres formes de criminalité. C'est ainsi que nous constatons au cours de la dernière décennie, que les minorités entendent davantage exprimer leurs desiderata et voir leurs styles de vie reconnus par tous et affichés. Ils ne le font plus seulement par la voie des traditionnelles actions de protestation ou manifestations mais également par des activités socioculturelles, qui attirent l'attention, surtout celle des médias. Certes, nous sommes en mesure de définir certaines tendances sociales telles que le « *riotcrime* » ou le « *hooliganisme* », mais force est de constater que la police n'a, encore à ce jour, toujours pas de réponse quant à l'approche juste de ce type de phénomène.

L'approche policière, comme elle a évolué jusqu'à ce jour, peut s'inscrire dans une dimension « gestion policière » à un « contrôle policier ». En s'éloignant du concept de contrôle de l'espace et de la multitude, la police coupe ses activités du citoyen, elle le considère comme un opposant. En partant du principe que les manifestants ou supporters sont des ennemis, nous arrivons généralement à l'implémentation des « worst case scenario's », impliquant le déploiement d'un effectif et de moyens importants. Tout adversaire susceptible de déranger l'ordre « établi » ou jouant un rôle différent par rapport à ce qui est normalement observé, doit être contrôlé et écarté. Il existe généralement un fondement légal légitimant une telle manière d'agir. La volonté de maintenir un contrôle constant sur l'espace et la multitude peut être perçue comme un danger pour les droits individuels et collectifs. En effet, une fixation sur le maintien de l'ordre dessert la fonction de service de la police et entache les droits dont jouissent chaque acteur, citoyen ou autre. Le problème avec ce type d'approche est alors que tous les acteurs, qu'ils soient simplement présents, qu'ils sollicitent une information ou qu'ils soient victimes, ne reçoivent pas ou plus les services qu'ils seraient en droit d'attendre. Ils sont assimilés à des adversaires, voire à des ennemis, des responsables potentiels d'actes de violence. Précisons toutefois qu'il n'est pas aisé pour la police de distinguer les possibles fauteurs de troubles de simples citoyens. Le recours à des méthodes répressives peut englober des innocents, perdus au sein de la multitude. Les actes posés par la police dans le cadre du maintien de l'ordre sont tout autant rendus anonymes par l'espace et la multitude.

Une stratégie policière procédant du concept de « crowd management » se fondera plutôt sur des négociations entre les organisateurs, les autorités et les divers acteurs. L'évolution précédemment évoquée a introduit l'expression de la contestation sur la scène sociale au point que nous pouvons parler de processus d'institutionnalisation. Les règles de tolérance sont devenues discutables et l'utilisation d'une sécurité interne, telle que celle organisée par des stewards, a été installée. Une telle approche policière implique alors que l'on ne peut avoir recours à la force, voire à la violence policière qu'en tout dernier ressort.

Si l'action des forces de l'ordre lors de l'Euro2000 a quelquefois fait l'objet de critiques assez acerbes, celles-ci se sont voulues beaucoup moins virulentes lors des Sommets européens qui se sont tenus en 2001 au cours de la présidence belge de l'Union européenne. Certes, les autorités politiques et policières avaient continué à modifier leurs stratégies lors de manifestations de masse : les "casseurs" n'ont pas été appréhendés sur-le-champ et les *robocops*, qui avaient tant fait parler d'eux pendant l'Euro2000, ne se sont montrés qu'à la toute dernière extrémité lorsque la répression des exactions devenait inéluctable. La Belgique a ainsi échappé aux émeutes qu'ont connues notamment Göteborg et Gênes. Ce qui n'a pas empêché certains de minimiser les efforts consentis par les autorités et de se plaindre de l'attitude policière lors de l'interpellation de manifestants.

Le Comité permanent P avait chargé son Service d'enquêtes de suivre de près le déroulement des divers événements publics programmés à Leuven, Gent, Brugge, Liège et Bruxelles (Laeken). C'est donc sur le terrain que se sont trouvés les membres du Service d'enquêtes qui ont pu se rendre compte *de visu* de l'attitude à la fois des manifestants et des forces de l'ordre.

Si le comportement de certains policiers a été jugé inadmissible par des représentants de mouvements ou associations, les membres du Service d'enquêtes peuvent attester cependant que les fonctionnaires de police, même sous les insultes qui fusaient et confrontés aux jets de pavés, planches de bois et de ferrailles diverses, sont restés, le plus souvent, imperturbables. Les arrestations qui ont été opérées l'ont, le plus souvent, été dans le respect des techniques enseignées, en usant de la force strictement nécessaire pour écarter du théâtre des troubles les excités encagoulés qui s'acharnaient à vouloir se rendre maîtres des lieux et laisser libre cours à leurs désirs de vandalisme.

36.1.2. USAGE PONCTUEL DE LA FORCE

Plusieurs dossiers traités par le Comité permanent P font état de violences gratuites ou de sévices à l'occasion d'interpellations d'auteurs de crimes ou délits. Dans un cas traité par le Comité permanent P, une personne souffrant de maux de ventre est transférée à l'hôpital ; excédée par la longue attente avant de recevoir des soins, elle fait de l'esclandre et se voit embarquée *manu militari* par des fonctionnaires de police qui, après l'avoir malmenée en cours de transfèrement, l'écrouent sous la qualification d'ivresse publique. À sa libération, la personne se rend dans un hôpital, autre que le premier, où il est constaté une occlusion intestinale.

Une personne privée de sa liberté a récemment encore été blessée par une arme de service mal manipulée

par son détenteur. Au Royaume-Uni, la *Police Complaints Authority* consacre chaque année toute son énergie à tenter de circonscrire la problématique du décès de personnes, des personnes ayant éprouvé un fort sentiment de malaise ou ayant encouru de graves lésions au cours de leur privation de liberté ou de leur détention par les services de police [xcvi]. Les conclusions de cette étude ont démontré que les personnes décédées étaient, au départ, des personnes à risque soit sous l'influence de l'alcool ou de la drogue au moment des faits, soit à tendances suicidaires. Rares sont les décès consécutifs à la violence policière utilisée durant la détention ou la privation de liberté. Le contrôle relatif aux citoyens qui font l'objet d'une mesure de contrainte importante [xcvii] apparaît comme une nécessité, non seulement du point de vue des attentes en matière de service et du rôle d'assistance aux victimes que doit jouer la police par rapport à ces personnes à risques mais également parce que chaque plainte dénonçant un abus de violence par la police, lorsqu'il est question de lésions ou de sentiments d'infériorité, de discrimination ou de mauvais traitements, vient nourrir l'image négative que l'on se forme de la police et de son intégrité. Ce type de plaintes attire généralement l'attention des médias.

36.2. Norme

Article 31^{er}, 37 et 38 de la loi sur la fonction de police [xcviii]

36.3. Commentaires

Le Comité permanent de contrôle des services de police a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle à propos de cette question compte tenu des motifs développés ci-après.

La fonction assumée par la police au sein de la société peut se définir comme une fonction institutionnelle axée sur la protection et la régulation de l'ordre social en vue de permettre l'exercice des droits et libertés fondamentaux de chacun en empêchant ou en constatant toute atteinte à ces droits et libertés [xcix]. En d'autres termes, le cadre de référence de l'exécution de la fonction de police est constitué d'une part par la loi [80] et d'autre part par les valeurs socialement reconnues [81]. Lors de l'exécution de sa fonction, la police se voit forcée de faire des choix qui l'obligent parfois à recourir à la contrainte voire à la force. D'un point de vue légal, la police peut exercer une certaine force, voire violence dans des cas bien précis, pour protéger le citoyen ou sa propre personne. Le législateur cependant, ne peut prévoir toutes les situations dans lesquelles la police doit faire un tel choix, et cela pour la bonne et simple raison que ces situations dépendent autant de certains facteurs [82] que de leur interprétation même [83]. Le recours à la contrainte ou à la force par la police peut sans conteste être considéré comme l'une des principales limites aux droits et libertés des citoyens. Le droit supranational et la constitution ne laissent planer aucun doute à cet égard.

La question de l'usage de la contrainte et de la force par la police a évolué avec la société au point de devenir aujourd'hui un sujet sensible qui donne immédiatement le ton aux débats publics dès que l'on y a recours. La police doit donc bien se rendre compte qu'il lui faut rechercher l'équilibre lorsqu'elle a recours à la violence. Le cadre fonctionnel dans lequel elle exécute ses tâches joue, à cet égard, un rôle non négligeable. Ce cadre est normalement basé sur les principes de police de proximité, qui permettent à la police, par une approche proactive axée sur les problèmes, d'adapter sa politique avec plus de rapidité et d'efficacité, en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés. Si la police exerce bien une fonction de protection et de régulation, elle n'est pourtant pas toujours perçue comme telle dans la pratique. En d'autres termes, la police peut elle-même être la cible de violences.

Le fonctionnaire de police suit une formation et un entraînement individuels et de groupe pour faire face à la violence tant par la voie de la maîtrise que de l'utilisation de la violence. Ces formation et entraînement doivent permettre au policier de « maîtriser n'importe quelle situation avec adéquation et mesure » ; supposition stéréotypée suscitant involontairement chez le citoyen certaines attentes par rapport au fonctionnaire de police.

En effet, cette supposition implique automatiquement qu'un policier doit, en tous temps, développer une vision judicieuse de la situation, opérer les bons choix et ne recourir que de manière limitée à la contrainte et à la force.

Un contrôle démocratique permanent constitue alors la condition *sine qua non* au maintien de l'équilibre entre les atteintes aux droits et libertés des citoyens et l'acceptabilité des actions de la police. Ce contrôle doit tout autant porter sur la légalité du recours à la contrainte et à la force et sur la proportionnalité de leur utilisation que sur les possibilités, les effets et les limites découlant de l'évaluation de l'utilisation des différents moyens en tant que tels.

Le Comité permanent P entend encore rassembler quelques données supplémentaires concernant le recours à la force et à des méthodes – plus ou moins – violentes par la police. Ce souci est induit, d'une part par le nombre de plaintes et de dénonciations qui lui parviennent ou dont il a connaissance chaque année et qui stigmatisent certains éléments susceptibles de porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux des citoyens, et d'autre part par sa volonté d'exercer un contrôle proactif sur les méthodes, les procédés et les attitudes liées à l'exercice de la contrainte et de la force en vue d'assurer le bon fonctionnement des services de police. Le Comité permanent P souhaite plus particulièrement se concentrer sur l'enregistrement systématique et qualitatif du recours à la force et de l'utilisation de plusieurs armes conçues pour la police telles que certaines armes à feu ou des sprays. C'est de cette manière que l'on pourra assurer une évaluation et un processus d'apprentissage permanents. Le Comité permanent P envisage en outre de contrôler l'usage de la force dans des contextes et situations bien déterminés, tels que les arrestations, les transfèrements, les privations de liberté, les enfermements, etc.

Il a été décidé dans un premier temps de regrouper et d'analyser les informations existantes, et ensuite de rassembler des renseignements additionnels concernant la formation, l'utilisation, l'enregistrement, l'uniformité et les mesures dans le cadre de l'utilisation d'armes à feu, sprays et autres. Le Comité permanent P vise à étudier ces données pour en faire la base d'une enquête subséquente en fonction de ses objectifs. Plus récemment, à cet égard, d'ailleurs, il a aussi été décidé d'élaborer une méthodologie d'enquête appropriée, dont il sera rendu compte à la Commission d'accompagnement dans les prochains mois.

Le recours à la force et à la contrainte par la police est assujéti à des dispositions légales et réglementaires diverses. Plusieurs instances internationales et européennes se sont d'ailleurs penchées sur la question, ce qui a successivement donné lieu à la déclaration universelle des droits de l'homme, à la convention européenne des droits de l'homme, à la déclaration sur la police du Conseil de l'Europe, au code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. Au mois de septembre dernier le groupe *ad hoc* du Conseil de l'Europe a aussi approuvé une nouvelle déclaration sur la déontologie policière (*Police Ethics*). Au niveau de la Belgique également, le sujet a été traité dans le cadre de diverses initiatives telles que l'élaboration de la Constitution, de la loi sur la fonction de police, du Code pénal et du Code d'instruction criminelle. Enfin, le sujet est également traité au sein de la police même, de ses valeurs, règlements, procédures et prescriptions en matière de comportement. Un code de déontologie est sur le point d'être adopté. Il convient aussi de distinguer et de s'intéresser à un certain nombre de services spécialisés, notamment DAR, DSU, BBT, etc. qui seront envisagés les uns après les autres, certains services actifs dans le domaine de la police judiciaire, les UPC, etc.

L'enquête couvre divers aspects relevant du recours à la force et à la violence par les services de police. Les questions qui se posent portent d'une part sur la dimension légale et l'utilisation légitime ou non de la force et d'autre part sur la proportionnalité de la violence utilisée, en ce sens que les moyens mis en œuvre doivent être placés dans le continuum de la violence afin de les mettre tous les deux en balance. Enfin, il ne faut pas perdre de vue non plus le professionnalisme, qui est lié à la question des moyens et de l'usage de la violence. Tant les prescriptions et la formation que les entraînements sont envisagés dans ce cas, autant d'aspects qui non seulement tiennent compte de la gestion professionnelle des moyens de contrainte et d'utilisation de la force mais déterminent également les attitudes à adopter face à des situations critiques et à l'égard des citoyens, quels qu'ils soient.

37. Exercice de la fonction de police s.l. par des institutions privées

Le Comité permanent P exerce une fonction de contrôle non seulement sur les services de police généraux mais également sur les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire et sur les personnes qui ont qualité à titre individuel pour rechercher et constater des infractions (art. 3, 1^o et 2^o de la loi organique du 18 juillet 1991). Par conséquent, hormis pour les services de police généraux, la compétence de contrôle du Comité permanent P est, par essence, fonction de la qualité du personnel du service concerné ou des compétences individuelles de certaines personnes. Le Comité permanent P a pourtant rencontré, au cours de plusieurs enquêtes de contrôle (STIB, SNCB, Trafic d'êtres humains), des services ou personnes ne disposant que d'une compétence de police limitée voire d'aucune compétence de police qui n'en exerçaient pas moins des missions relevant de la fonction de police. Le Comité est aussi régulièrement saisi de plaintes ou dénonciations à l'égard de ces services ou de ces personnes.

Dès lors qu'une activité exercée peut être considérée comme une transgression aux compétences de police spéciales, le Comité permanent P estime pouvoir exercer sa fonction de contrôle. Il n'est, par contre, pas compétent pour les services relevant d'autorités publiques et exerçant des activités de police, bien que ne disposant pas de cette compétence.

La société actuelle est marquée par une certaine tendance à privatiser non seulement les tâches de sécurité mais aussi les missions de police. Les administrations publiques se mettent également à confier à des institutions privées ou semi-privées des tâches relevant de la fonction de police telles que le contrôle du stationnement. Dans la mesure où ces activités ne sont pas exercées par une entreprise de gardiennage ou par un détective privé et que, ce faisant, elles échappent au contrôle des services compétents du ministère de l'Intérieur, force est de constater qu'elles s'exercent sans le moindre contrôle de la part des autorités, hors les cas où elles pourraient se révéler délictueuses. Dans le domaine du renseignement des problèmes se posent également. Le Comité permanent P envisage, de concert avec le Comité permanent R de consacrer une étude à cette question.

Le Comité permanent P estime donc aussi devoir attirer l'attention du Parlement sur la problématique afin d'étudier la possibilité d'envisager notamment une extension ou une redéfinition de ses compétences.

38. Intégrité et professionnalisme des services de police

38.1. Introduction et définition de la problématique

L'intégrité et le professionnalisme, les deux piliers du fonctionnement efficace et efficient de la police, sont, dans un État de droit démocratique, les garants de la légitimité de l'intervention policière et de la confiance du citoyen en cette intervention. Les deux concepts sont indissociables. Le professionnalisme tend à rechercher la meilleure qualité, voire la perfection dans toute action et un comportement dit professionnel se caractérise par un solide bon sens, une maturité et une certaine autodiscipline. Pour la police, ce comportement doit tenir compte de l'intérêt général avec, à la base, des principes éthiques tels que l'honneur, l'équité et l'honnêteté. Il existe une distinction entre le statut de membre de la police, dont le citoyen attend un certain professionnalisme dans les actions, et le statut de collaborateur policier professionnel. Le professionnalisme en tant qu'idéal perd de sa valeur lorsqu'il est exclusivement rattaché à la profession au lieu d'être considéré comme une qualité individuelle [84]. La police, sous l'autorité des instances compétentes, exécute des missions de maintien de l'ordre public et de sauvegarde des droits des personnes. Elle dispose, à cet effet, de compétences légales et de pouvoirs étendus, tels que l'arrestation, la fouille, la saisie, le recours à la contrainte et la privation de liberté. On attend des fonctionnaires de police qu'ils gèrent de manière responsable les dilemmes inhérents à la nécessité d'intervenir, à la proportionnalité et à la légalité du recours à la contrainte ou à la force. Qui plus est, par sa position, la police a accès à des connaissances et des informations qui peuvent avoir une certaine portée. Les fonctionnaires de police ne sont pas seulement censés témoigner des connaissances et compétences nécessaires à la gestion de ces dilemmes, ils sont également tenus par un serment, à savoir celui de respecter en toute circonstance [85] les règles et valeurs éthiques.

Il ressort des plaintes et dénonciations reçues chaque année par le Comité permanent P ou communiquées à ce dernier que le manque d'intégrité et de professionnalisme est de plus en plus mis au pilori. On constate principalement une augmentation du nombre de plaintes en ce qui concerne les infractions portant atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-intervention et les infractions portant atteinte à la dignité des citoyens. Il faut ajouter à cela une constante qui revient chaque année : il s'agit de celle relative à certains manquements individuels dans le cadre des interventions policières. Ainsi la violation du secret professionnel, la discrétion et la réserve d'une part et le refus d'acter, le non-signalement, la non-constatation et le non-respect ou le manque de respect des procédures d'autre part. On distingue deux types de manquements : ceux qui découlent de l'attitude, du comportement et des actes portant atteinte à la dignité de la fonction de police et ceux qui résultent des abus de la fonction et des compétences légales. C'est en général à l'occasion de ces manquements que le citoyen se sent atteint dans ses droits et libertés. Les mêmes faits reviennent également dans les domaines judiciaire et disciplinaire. Enfin, il existe une rumeur persistante car constamment alimentée, selon laquelle rares seraient les informations qui permettraient d'avoir un réel aperçu des possibles manquements à l'intégrité (corruption, abus de la fonction et du service).

Qui dit intégrité et professionnalisme vise le fonctionnaire de police individuel. C'est en tout cas la conception la plus répandue. Pourtant le professionnalisme requiert à la base des processus

d'apprentissage qui doivent être mis à disposition par l'organisation. L'intégrité, quant à elle, est une caractéristique qui échoit de plus en plus à l'organisation policière par l'intermédiaire de ses processus de fonctionnement et de sa culture. Par sa fonction de première ligne, sa spécificité et ses compétences, la police présente, en effet, une structure solide où la solidarité, l'indépendance et la méfiance vis-à-vis de toute forme de contrôle sont des caractéristiques avérées. En dépit des nombreuses initiatives en matière d'intégrité prises au sein même de la police et largement diffusées à la suite de la réforme des services de police, il est fondamental pour un organe de contrôle externe tel que le Comité permanent P, vu la finalité de sa création et de son fonctionnement, d'instaurer un contrôle régulier dans ce domaine. Ce contrôle doit englober, tant l'organisation policière dans son ensemble que chacune des fonctions à compétence de police. L'objectif premier de ce contrôle permanent est d'élargir les connaissances en matière d'intégrité et de professionnalisme de la police, en fonction principalement de la protection des droits et libertés de tous les citoyens. Le Comité permanent P estime qu'en sa qualité d'organe de contrôle externe, il lui incombe de faire de cette matière une de ses priorités pour l'avenir.

38.2. Enquêtes relatives à l'intégrité et au professionnalisme

Cette enquête de contrôle se base sur une étude aux niveaux fédéral et local. Dans plusieurs corps de police, des questions ont été posées quant au fonctionnement actuel et quant aux éventuels dossiers d'intégrité. En outre, le contenu des données disciplinaires des cinq dernières années permet de compléter les informations de base, qui ont également été demandées aux corps de police. Bien qu'en général, les informations univoques soient relativement rares, cette étude permet pourtant de définir de manière inductive certains points sensibles et leurs indices, en fonction du contrôle subséquent. Ce type d'enquête de contrôle existe, du moins en partie, à l'échelle internationale. Plusieurs pays européens tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas l'ont déjà adopté. En dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés pour assurer la conformité des qualifications, il existe une base de comparaison au niveau de l'intégrité des services de police. Le Comité permanent P envisage d'étudier la possibilité de développer cette piste commune, parallèlement à un contrôle spécifique.

Chapitre III : PERSPECTIVES

Le législateur a clairement voulu que le Comité permanent de contrôle des services de police soit l'observatoire global du système policier. Les outils mis à sa disposition pour réaliser cette mission et les tâches qui y sont liées – même si ce n'est que de façon incomplète –, sont notamment fournis par les articles 14, 14 *bis*, 19 et 26 de sa loi organique. Tout en constituant une base solide, qui devra cependant encore être mieux précisée, ceux-ci ne doivent cependant pas être limitatifs. Dans l'attente d'une éventuelle modification législative, le Comité permanent P se doit de poursuivre la constitution et l'amélioration de sa banque de données générale et complète reprenant tous les éléments de nature à contribuer à une meilleure description des principales manifestations du « phénomène policier ». L'alimentation de cette banque de données ne doit cependant pas se limiter à la communication de l'information en provenance des services de police ou de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, mais doit pouvoir compter sur une alimentation plus systématique et plus complète de la part du pouvoir judiciaire. Chaque parquet étant en effet le point de passage obligé pour les dossiers judiciaires ouverts à charge de fonctionnaires de police, il serait dès lors particulièrement indiqué de mettre en place une communication systématique de certains de leurs fichiers, permettant au Comité permanent P de créer en quelque sorte ainsi un « casier central » des dossiers mettant en cause des fonctionnaires de police. L'information ainsi collectée et traitée, moyennant un certain nombre de règles à déterminer, serait accessible tant au pouvoir judiciaire qu'aux services d'inspection ou de contrôle. De nombreux rapports établis à propos de l'institution policière et de son fonctionnement contiennent aussi une mine de renseignements, particulièrement intéressants pour un exercice responsable de la mission du Comité permanent P. Si il y a parfois accès après les recherches et les démarches les plus variées, il serait plus normal que leur transmission au Comité permanent P soit organisée de manière systématique, de préférence par la voie législative, afin d'éviter palabres et ratiocinations. Finalement l'ensemble des données rassemblées par le Comité permanent P doit permettre d'avoir une vision complète, générale et globale du phénomène policier en Belgique.

Le Comité permanent P juge qu'il est à nouveau indispensable d'attirer l'attention de la Commission d'accompagnement et, finalement, du Parlement sur certains risques inhérents à un trop grand morcellement et à une multiplication des contrôles des services de police ainsi que sur les conséquences qui s'ensuivent pour la mission générale et globale de contrôle du Comité permanent P si des liens rationnels comme fonctionnels ne sont pas établis à son égard. Il convient en outre de ne pas perdre de vue qu'il peut en résulter certaines conséquences néfastes sur les fonctionnaires de police eux-mêmes ainsi que sur leur efficacité ou efficience *s.l.* et celle de « l'institution policière », mais surtout sur leur légitimité et leur crédibilité.

Le Comité permanent de contrôle des services de police, en tant qu'organe de contrôle externe et indépendant relevant du Parlement, exerce une fonction de contrôle sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, sur la coordination et enfin, sur l'efficacité *s.l.* des services de police. L'objectif premier du Comité permanent P n'est donc pas simplement de vérifier l'application des lois et règlements par les services de police ou d'émettre des jugements de valeur quant au fonctionnement d'un service spécifique ou encore d'examiner simplement des plaintes et dénonciations de citoyens individuels relatives à la manière dont la politique policière définie par le Parlement et le pouvoir exécutif est mise en œuvre. Il se doit d'être plus large et plus ambitieux et participer à la préparation de l'avenir en matière de « policing ». Le contrôle doit en outre être crédible pour les services de police, qui sont en droit d'attendre que les membres des organes de contrôle aient une parfaite compréhension de leur rôle et de leur mission, notamment comme l'a souligné à plus d'une reprise l'exposé des motifs de sa loi organique au travers d'actions positives, sous forme d'avis et de recommandations. Le Comité permanent P entend dès lors encore rappeler qu'il entend exercer une approche objective et positive dans le cadre de son fonctionnement à l'égard des autorités et des services de police vis-à-vis desquels il n'a ni la vocation ni l'intention de jeter le moindre discrédit.

Conscient que le fonctionnaire de police exerce un métier difficile dans un contexte qui ne l'est pas moins, le Comité permanent P n'a pas vocation non plus de servir d'évaluateur de l'un ou l'autre chef de police à quelque niveau que ce soit. Les organes et instances habilités en matière d'inspection de contrôle interne ou de discipline peuvent et doivent aussi agir, pour faire cesser et disparaître des situations ou des comportements inadmissibles, nuisibles à tous.

Il est cependant du devoir du Comité permanent P d'attirer l'attention particulière des autorités compétentes, judiciaires ou administratives sur le fait qu'elles doivent impérativement assumer leurs responsabilités vis-à-vis de cas ou de situations au caractère manifestement inadmissible. Il est tout aussi regrettable face à des situations graves et préjudiciables à la société toute entière mais aussi à la police, elle-même, qu'il soit fait preuve de laxisme, de lenteur, de complaisance ou d'oubli. Que dire de ces procédures disciplinaires justifiées classées sans suite car introduites hors délais, de procédures disciplinaires abandonnées sous prétexte d'un classement sans suite du dossier pénal alors que déontologiquement il y avait lieu de prendre les sanctions utiles notamment en prenant les mesures adéquates à l'égard des « délinquants » et « déviants » ? Que dire encore de la rareté des mesures adéquates prises au niveau de l'organisation même ? Que dire aussi du harcèlement à l'égard de certains membres des services de police qui vivent vraiment des moments difficiles ?.

Il est aussi incontestable que près de dix ans après son entrée en vigueur, la loi sur la fonction de police n'a pas encore effectivement 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 relayé par l'administrateur actif, 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 : à l'exécutif et au judiciaire d'y apporter ensuite les précisions qui s'imposent ainsi en matière de polices spéciales, d'interface entre la fonction de police privée et publique, d'accueil, de (non-) rédaction de procès-verbaux, etc. Dans le cadre de différentes enquêtes, le Comité permanent P a déjà pu constater que la manière d'appréhender ou de gérer des phénomènes similaires, voire identiques, peut varier en fonction des circonscriptions administratives ou judiciaires. Les questions auxquelles les services et les fonctionnaires de police sont alors confrontés ne sont pas nécessairement suivis selon les mêmes règles, procédures ou méthodologies. Il peut en résulter alors des problèmes de coordination et des difficultés de suivi et d'interprétation. Le Comité permanent P est dès lors aussi décidé à accorder l'attention voulue à cette problématique dans le cadre de son suivi de la réforme des services de police.

Cela signifie encore que toute intervention de l'autorité qui constitue une dérogation 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. Elle doit, en outre, être claire et accessible non seulement pour les fonctionnaires de police mais aussi pour les citoyens eux-mêmes [c]. Un autre point qui ne peut être perdu de vue c'est que près de dix ans après son entrée en vigueur la loi sur la fonction de police n'est pas toujours suffisamment connue ou appliquée : en tout cas les changements d'attitude et de culture qu'elle implique font parfois encore défaut dans la pratique quotidienne ou sur le terrain.

Il importe enfin d'être clair sur le fait que les dysfonctionnements constatés ne relèvent pas toujours ni uniquement de la responsabilité des services ou des fonctionnaires de police. Si les autorités compétentes locales, fédérales et autres ne s'efforcent pas de remédier aux manquements dans une optique politique, voire au travers d'initiatives réglementaires ou administratives, la solution aux problèmes ne pourra donner lieu qu'à la découverte de nouveaux problèmes.

NOTES

-
- [i] Doc. Parl., Sénat, n°1-1994/1 et Chambre 1998-99, n°1568/2.
- [ii] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.20.
- [iii] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/1, p.7.
- [iv] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/1, p.7.
- [v] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/3, p.10.
- [vi] En particulier Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.10.
- [vii] Dans le cadre de ses activités, le Comité permanent P doit régulièrement faire rapport au Parlement et, quand les circonstances l'exigent, au gouvernement – en les personnes des ministres de l'Intérieur et de la Justice –, voire à certaines autorités de police administrative ou judiciaire. Voir notamment Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.20.
- [viii] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/8, pp.12-13.
- [ix] Voy. quatrième partie, annexe G.
- [x] Voy. e.a. Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/2, amendement n°1, Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/3, p.8.
- [xi] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/3, p.15.
- [xii] Doc. Parl., Chambre, 1997-98, n°1391/1, Discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police, pp. 9, 23, 29 et 30, 81 et 82, 126 et 127.
- [xiii] BOURDOUX, Gil.I., « Neutralité indépendance, vigilance, loyauté et transparence. Le Comité P au service du Parlement et du citoyen, en partenariat avec les autres contrôles », in : *Contrôle interne et externe, Custodes*, n°2/2001, Bruxelles, Politeia, pp.75-76.
- [xiv] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.10.
- [xv] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.6.
- [xvi] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, pp.11-12.
- [xvii] Une de ses spécificités réside dans le fait qu'il est, de par la loi, le seul organe de contrôle ou d'inspection à avoir un droit d'accès quasi-direct à ces données.
- [xviii] Note : « Comités permanents de contrôle sur les (sic) services de police et de renseignements : position du gouvernement », dans Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n°1/390/1, p.2.
- [xix] SCHUERMANS, F., "Controle op politie- en inlichtingendiensten : de krachtlijnen van de wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie en inlichtingendiensten", voor Strafrecht, Mysch & Breesch, 2000, n°1, annexe.
- [xx] Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n°1-258/1 et Chambre, n°437/1, p.8.
- [xxi] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.10.
- [xxii] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.26.
- [xxiii] Voir Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, pp.9-10.
- [xxiv] Rapport annuel 1996 du Comité permanent de contrôle des services de police et de renseignements, pp.9-10.

[xxv] Voy. à cet égard les principes énoncés dans l'introduction générale.

[xxvi] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/8, pp.12-13 et Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/1, p.8.

[xxvii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.8-9.

[xxviii] Voy. le « zérotage », Chapitre I, section ainsi que la deuxième partie.

[xxix] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/3, p.3.

[xxx] Voy. troisième partie, Chapitre III.

[xxxi] Tout comme l'année passée, l'examen et l'analyse d'un certain nombre de dossiers gérés par les services de contrôle interne ont malheureusement mis en évidence des carences récurrentes : (1) réponse tardive nécessitant des rappels ; (2) manque de rigueur dans le traitement des enquêtes ; (3) tendance à minimiser, à excuser, voire à justifier les faits reprochés aux policiers ; (4) tendance à n'effectuer qu'une brève enquête ne mettant pas en évidence de dysfonctionnements ; (5) absence d'interpellation des fonctionnaires mis en cause leur laissant le soin de rédiger la version des faits dont le contenu ne répond parfois que partiellement aux griefs formulés à leur égard ; (6) promesse de rappeler les directives non suivie d'effet ; (7) réticence à ouvrir des dossiers disciplinaires et tendance à s'adresser au procureur du Roi afin que celui-ci prenne attitude dans le cadre d'un dossier pénal. ; (8) difficulté à reconnaître ses erreurs et à en informer les parties plaignantes et/ou lésées ; (9) manque de communication avec le plaignant ou le dénonciateur ; (10) tendance à rappeler par simple note à l'ensemble du personnel certains principes à respecter plutôt que de s'adresser aux policiers fautifs. Cette manière d'agir entraîne une démotivation dans le chef des policiers accomplissant correctement leurs devoirs.

[xxxii] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-00, n°0827/1, p.5, Rapport d'activités 2000, Doc. Parl., Chambre, 2000-21, p.7.

[xxxiii] Madame Danielle Cailloux ayant quitté le Comité permanent P pour occuper un poste au tribunal pénal international de La Haye, elle a été remplacée dans ses fonctions de membre permanent par Monsieur Walter Peeters, juge près le tribunal de première instance de Termonde, après un bref passage de Monsieur Philip Berben, auditeur du travail à Louvain (prestation de serment le 29 janvier 2001 et démission le 1^{er} février 2001).

[xxxiv] « *Le contrôle porte en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignements et de sécurité.* ». Son contrôle porte donc spécifiquement et d'abord sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, la coordination et enfin l'efficacité *s.l.* des services de police.

[xxxv] Voy. *e.a.* deuxième partie du présent rapport, contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.6 et sv.

[xxxvi] FIJNAUT, C. et HUTSEBAUT, F., *De nieuwe politiewetgeving van België*, Antwerpen, Kluwerrechtswetenschappen, 1993; BOURDOUX, Gil.L. et DE VALKENEER, Chr., *La Loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993 et BOURDOUX, Gil.L., DE RAEDT, E., *De Wet op het politieambt, Het handboek van de politiefunctie*, Bruxelles, 2001.

[xxxvii] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, chapitre 6, point 6.2.

[xxxviii] Voy. FIJNAUT, C. et HUTSEBAUT, F., *o.c.*, pp. 17 et sv., BOURDOUX, Gil.L., et DE VALKENEER, Chr., *o.c.*, pp.211 et sv. ; BOURDOUX, Gil.L., *e.a.*, *o.c.*, pp.207 et sv.

[xxxix] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.94-102 et annexe G, pp.14-23.

[xl] Voy. le point 16.4. et la troisième partie du présent rapport.

[xli] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, p.36 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.57.

[xlii] Voy. aussi la deuxième partie du présent rapport.

[xliii] Voy. BOURDOUX, Gil.L., e.a., o.c., pp.117 et sv. et BOURDOUX, Gil.L., et DE VALKENEER, Chr., o.c., pp.269 et sv.

[xliv] Dossier n°4086/96. Voy. également le dossier n°16546/00.

[xlv] Dossier n°4874/00.

[xlvi] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.108.

[xlvii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., 2000-2001, n°1360/001, pp.109-111.

[xlviii] Coordination entre Europol, (Pro)Eurojust et la TFCP. Conclusion n°12 du Conseil JAI du 20 septembre 2001. Compte rendu de la réunion du 29 octobre 2001 et propositions de la présidence (révisées le 17 décembre 2001).

[xlix] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, n°1360/001, pp.103-106 et annexe H, p.24-25.

[l] Voy. deuxième partie du présent rapport, Chapitre I.

[li] Ces recommandations furent rédigées et communiquées à différentes autorités en 2001, donc avant la lettre du Directeur général de la police administrative, précédemment évoquée.

[lii] Dossier n°20165/00.

[liii] Dossier n°20162/00.

[liv] Dossier n° 15211/00.

[lv] Voy. quatrième partie.

[lvi] Cette disposition prévoit que : « *L'inspection générale de la police fédérale et de la police locale adresse d'office au Comité permanent P une copie des plaintes et dénonciations qu'elle a reçues concernant les services de police et l'informe des contrôles effectués* ». Le Comité permanent P, dans l'exercice de ses missions, a le pouvoir de recueillir ou de faire recueillir toute information utile par son Service d'enquêtes à propos des activités des services de police et donc des plaintes et dénonciations à ce propos. Par ailleurs, il a accès à tous les documents présents dans les services de police et peut, s'il échet, se les faire produire. Enfin, dans le cadre des protocoles qu'il conclut avec les services de police, il a prévu un échange d'informations à propos des plaintes et dénonciations à l'adresse des fonctionnaires de police.

[lvii] Voir quatrième partie, annexe X,

[lviii] Il s'agit, tant de communications en vertu de cet article que de plaintes et dénonciations directement adressées au Comité permanent P.

[lix] Voy. le paradigme de référence, partie II : introduction au zéro tage.

[lx] Cette disposition porte que : « *Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police* ».

[lxi] Voy. quatrième partie, annexe X.

[lxii] Nous avons choisi de distinguer certaines unités particulières localisées pour l'essentiel dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.

[lxiii] Ce 10 avril nous avons pu obtenir quelques renseignements complémentaires à propos de deux cas examinés par le Comité régulateur de la police judiciaire en 2001 ainsi que de huit cas examinés en 1999 – 2000.

[lxiv] Nous venons de recevoir, à la suite d'une nouvelle demande, les premières informations à ce propos ce 11 avril au moment de clôturer la rédaction du rapport.

[lxv] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/15

[lxvi] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/1,8.

[lxvii] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.23.

[lxviii] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/3,15.

[lxix] Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/15.

[lxx] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, p.23.

[lxxi] Art. 16, al. 4.

[lxxii] Art. 16-Doc. Parl., Sénat, 1998-99, n°1-1268/1, p.8.

[lxxiii] L'écart standard représente en fait une marge de fluctuation pour le total des infractions sur cinq ans. En l'espèce, la moyenne mathématique du nombre total d'infractions calculée sur cinq ans a été prise comme base de référence pour le calcul de la marge de fluctuation standard. Les fluctuations sont présentées par types d'infraction, avec l'indication des seuils minimum et maximum du nombre absolu. Lorsque les données d'une infraction spécifique examinées ou communiquées au cours d'une prochaine année restent dans la même marge de fluctuation, l'évolution est considérée comme « normale ».

[lxxiv] Le Service d'enquêtes a examiné de 1996 à 2001 respectivement 18, 19, 16, 19, 18 et 20 dossiers de corruption au sens large.

[lxxv] Voy.deuxième partie du présent rapport.

[lxxvi] Ce chiffre comprend cependant les plaintes qui ont été examinées en première instance par le Comité permanent P quant à des possibles dysfonctionnements organisationnels et qui ont juste après reçu une orientation judiciaire.

[lxxvii] Le total des plaintes, ainsi que le pourcentage, est exprimé au départ des données 1996 à 2001 inclus. Pour la clarté de la présentation, nous avons omis de faire figurer les années 1997 à 1999, mais elles sont intégrées, pour ce chapitre, au calcul du total et de l'éventuel pourcentage. Ici, 336 plaintes et 10% en 1997, 408 plaintes et 13% en 1998, 442 plaintes et 14% en 1999.

[lxxviii] Idem.

[lxxix] Voy. quatrième partie du présent rapport.

[lxxx] Voy. deuxième partie du présent rapport, « zérotage ».

[lxxxii] Le total est de 39 pour l'année 1997, de 40 pour l'année 1998 et de 65 pour l'année 1999.

[lxxxii] Rapport d'activités 2000, DOC 50 1360/001 (Chambre), 2-866/1 (Sénat) du 13 juillet 2001, p.35.

[lxxxiii] Le total est de 91 pour l'année 1997, de 89 pour l'année 1998 et de 76 pour l'année 1999.

[lxxxiv] Le total est de 38 pour l'année 1997, de 42 pour l'année 1998 et de 39 pour l'année 1999.

[lxxxv] Le total est de 79 pour l'année 1997, de 86 pour l'année 1998 et de 96 pour l'année 1999.

[lxxxvi] Le total est de 179 pour l'année 1997, de 336 pour l'année 1998 et de 332 pour

l'année 1999.

[lxxxvii] Le total est de 194 pour l'année 1997, de 326 pour l'année 1998 et de 360 pour l'année 1999.

[lxxxviii] Voy. troisième partie, Titre II, Section 3.

[lxxxix] Voy. quatrième partie, annexes.

[xc] Voy. le rapport annuel 2000 du Comité permanent P, chapitre III, section 4, sous-section 2, point 25. Voyez notamment dossiers n° 11.692/01 ; 32742/01 ; 33103/01 ; 33870/01.

[xci] Voy. le rapport du Comité permanent P relatif à l'action des fonctionnaires de police dans le cadre des violences conjugales – dossier 6783/96. Voir également le rapport annuel 2000 du Comité permanent P, chapitre III, section 4, sous-section 2, point 24.

[xcii] Voy. e.a. troisième et quatrième parties du présent rapport.

[xciii] N'y a-t-il pas de conservation de données dans un fichier ?

[xciv] Voy. notamment dossier n° 5716/01.

[xcv] Article 46 de la loi sur la fonction de police, op. cit. : « Les services de police mettent les personnes qui demandent du secours ou de l'assistance en contact avec des services spécialisés. Ils portent assistance aux victimes d'infractions, notamment en leur procurant l'information nécessaire. »

[xcvi] *Deaths in Custody : reducing the risks*, Police Complaints Authority, London, 1999.

[xcvii] E.a. arrestation ou privation de liberté.

[xcviii] Article 37 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 (M.B. du 22 décembre 1992 -mod. par la loi du 7 décembre 1998, article 187, M.B. du 5 janvier 1999) : "(...) *tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement à moins que cela ne rende cet usage inopérant.*"

[xcix] FIJNAUT, C., o.c., pp.251 et sv., BOURDOUX, Gil.L., e.a., o.c., pp.34 et sv. Et BOURDOUX, Gil.L. et DE VALKENEER, Chr., o.c., p.167 et sv.

[c] 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.

[1] M.B. 3 août 1990

[2] Exposé des motifs.

[3] Dossier17426/01.

[4] Lorsque l'entité comprenait moins de vingt personnes, ce questionnaire était régulièrement remplacé par une interview et les personnes rencontrées étaient invitées à répondre à une série de questions identiques pour chacune, bien qu'elles pussent s'exprimer librement aussi sur d'autres sujets non abordés.

[5] M.B. du 7 juillet 1994, erratum du 16 décembre 1994.

[6] Comprenant l'utilisation du courrier électronique, de l'Internet, etc.

[7] Dossier n°9380/97 – rapport intermédiaire.

[8] Dossier n°28228/00.

- [9] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp. 90-99.
- [10] Dossier n°28288/00.
- [11] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992) - mod. par la loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 1 janvier 2001) : Article 28. § 1^{er}.à 4.
- [12] Rapport intermédiaire du gouvernement de la Belgique en réponse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, pp.4 et 5, sous-titre : « torture et autres formes de mauvais traitements, a. recommandations ».
- [13] BOULANGER, A., *Les services auprès du palais de Justice - la garde & la conduite des détenus*, ibidem, p.14.
- [14] Dossier n°8506/00 – rapport intermédiaire.
- [15] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.94 et annexe G.
- [16] A.R. du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale, article 1^{er} (M.B. du 12 octobre 2001).
- [17] Dossier n°1899/97.
- [18] Dossier n°16740/00 – rapport intermédiaire.
- [19] Dossier n°2717/96. Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.115.
- [20] Notamment l'enquête de contrôle initiale (dossier n°2717/96) et l'enquête relative aux interventions de certains services de police (dossier n°16740/00) ainsi que l'analyse d'un certain nombre de plaintes et dénonciations.
- [21] Dossier n°6783/96 – rapport de suivi.
- [22] Arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale (M.B. du 12 octobre 2001).
- [23] Dossier n°9906/98 – rapport intermédiaire.
- [24] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°827/001, pp.45-47 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.113.
- [25] Article 25 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.
- [26] Dossier n°4086/96.
- [27] Dossier n°9896/97.
- [28] Voir « European Union general situation report on drug trafficking and drug protection », Europol Drugs Unit (EDU), La Haye, septembre 1995 : « *The network of Turkish drug organisations known by family names, has spread to almost all Member States. Major countries are Germany, Spain, Italy, France, Belgium, the Netherlands, the United Kingdom and Scandinavian countries. Turkish groups [...] are highly professional and organised hierarchically, with an allocation of responsibilities based on either family or regional origin. The group's nucleus consists of Turks living in the Member States, and this is augmented by couriers.* »
- [29] En 1996, au cours de la présidence italienne de l'UE et à la suite de différentes réunions en 1993 à Rome et en 1995 à Madrid, un texte a été diffusé avec pour titre : « Measures to combat the network of Turkish drug traffickers operating in the European Union », accompagné d'une recommandation en ces termes : « *It is therefore suggested that EDU/Europol should be given a mandate to prepare a joint*

project, with the contributions of all the Member States as well as those of the Member States' national liaison officers stationed in the non-EU regions concerned. ».

- [30] L'EMGGd BCR Bureau anti-drogue a lancé le « projet » turc le 4 février 1995.
- [31] Voy. également le point de vue du ministre de la Justice, Doc. Parl., Sénat, 1995-1996, Annales de la réunion publique de commission, réunion de la commission de la justice du 3 juillet 1996, pp.303-312 et Compte rendu analytique du 3 juillet 1996, Sénat, réunions publiques de commission, pp.202-206.
- [32] Dossier n°16546/00.
- [33] Dossier n°16546/00.
- [34] Dossier n°11677/00.
- [35] Dossier n°4874/00.
- [36] Dossier n°14616/00.
- [37] Dossier n°14616/00.
- [38] Étude réalisée par le Service d'audit interne du CGC en vue de l'intégration de la brigade portuaire de Zeebrugge et de la SPN. Les résultats de cet audit ont été présentés à Zeebrugge le 24 août 2001.
- [39] Dossier n°17859/00.
- [40] Polices communales de Ninove, Anderlecht, Beersel, Châtelet, Temse, Courcelles, Thuin, Floreffe, Sambreville et brigade judiciaire de Mons.
- [41] Polices communales de Verviers, Herentals, Etterbeek, Rochefort, Ingelmunster, Ixelles, Quaregnon, Saint-Josse-ten-Noode, Thuin et Floreffe.
- [42] Le terme d'intégration fait autant référence au fonctionnaire de police qui doit s'intégrer après sa formation ou une mutation dans un lieu déterminé qu'aux groupes de policiers dans le cadre de la réforme des services de police.
- [43] Dossier n°1692/94.
- [44] Dossiers n°6078/98 et 3843/01.
- [45] Dossier n°1692/94. Voir Rapport annuel du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.137 et sv.
- [46] Dossier n°6078/98. Voir Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp.82-83 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.111.
- [47] Dossier n°17856/00 – rapport intermédiaire.
- [48] Couleur claire des voitures utilisées, feux lumineux, chemises et vestes bleues comme à la police.
- [49] Le droit de vote des étrangers et l'évolution de la politique d'asile par exemple sont des thèmes récurrents de l'agenda politique et des forums sociaux. Les innombrables manifestations et marches pour la paix sont révélateurs de la sensibilisation de la société à ces questions.
- [50] Comme il a été remarqué dans le précédent rapport annuel, le racisme et la xénophobie rentrent parfois sous la qualification des injures.
- [51] A. BOULANGER, "Les services auprès du palais de Justice - la garde & la conduite des détenus", ibidem, p.15
- [52] Voy. notamment dossiers 9123/99, 11407/01, 25098/01.
- [53] Les statistiques de la police fédérale démontrent cette tendance à la hausse du nombre de véhicules

automoteurs qui circulent sans être couverts par une assurance RC. Ainsi, pour l'année 1999, la police fédérale a enregistré 10 697 procès-verbaux et perceptions immédiates pour ce type d'infraction, tandis qu'en 2000, ce nombre est passé à 12 559, soit une augmentation de 17,4%. Le rapport d'activités 2001 de l'Union professionnelle des entreprises d'assurances (UPEA) n'y fait pas allusion, mais, en sa page 53, signale : « *Le nombre de sinistres impliquant des véhicules non identifiés, déclarés au Fonds commun de garantie automobile, a augmenté de 15% en 2000 et de 11% en 2001* ».

[54] Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (M.B. 8 décembre 1989), articles 20 et 21.

[55] Loi du 21 novembre 1989, *ibidem*, article 23.

[56] Voy. le rapport annuel 2000 du Comité permanent P, chapitre III, section 4, sous-section 2, point 22. Voyez notamment plusieurs dossiers repris sous le n° 28992/00 ; dossier 26609/01

[57] Loi du 7 décembre 1998, *op. cit.*, Section 3 – Des incompatibilités professionnelles.

Article 134. Sans préjudice des incompatibilités prévues dans des lois particulières et sauf lorsque l'intéressé se trouve en non-activité pour convenance personnelle, la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel est incompatible avec l'exercice :

- 1) D'une autre profession ;
- 2) D'une fonction, d'une charge ou d'un mandat public ;
- 3) D'un mandat ou service, même gratuit, dans les entreprises privées à but lucratif ;
- 4) De tout autre mandat ou service dont le ministre de l'Intérieur a constaté l'incompatibilité.

Les membres du personnel ne peuvent, ni directement, ni par personne interposée, exercer aucune espèce de commerce, être gérant d'affaires ni participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de sociétés commerciales ou d'établissements industriels ou commerciaux.

Article 135. Des dérogations individuelles aux interdictions portées par l'article 134 peuvent être accordées selon le cas par le commissaire général, le bourgmestre ou le collège de police, dans le respect des directives données par le ministre de l'Intérieur, pour des emplois, professions ou occupations accessoires ne compromettant pas l'intérêt du service ni la dignité de l'état de membre du personnel. L'autorisation doit être préalable et peut être soumise à certaines conditions. Elle est toujours révocable.

Article 136. § 1er. Les membres du personnel du cadre logistique et administratif ne peuvent, ni directement, ni par personne interposée, exercer aucune occupation qui peut porter atteinte à l'accomplissement de leurs devoirs professionnels ou à la dignité de la fonction. Le membre du personnel du cadre administratif et logistique communique par écrit et au préalable, selon le cas, au commissaire général, au bourgmestre ou au collège de police, l'occupation qu'il entend exercer.

§ 2. Les membres du personnel du cadre logistique et administratif qui sont membres du personnel de la zone pluricommunale ou qui reçoivent une allocation ou un salaire de celle-ci ne peuvent faire partie du conseil de police ou du collège de police ni du conseil communal d'une des communes de la zone pluricommunale.

[58] La loi sur la fonction de police, *op. cit.* :

Article 41. Sauf si les circonstances ne le permettent pas, les fonctionnaires de police qui interviennent en habits civils à l'égard d'une personne, ou au moins l'un d'entre eux, justifient de leur qualité au moyen du titre de légitimation dont ils sont porteurs.

Il en est de même lorsque des fonctionnaires de police en uniforme se présentent au domicile d'une personne.

[59] Notamment, la circulaire du procureur du Roi de LIÈGE n° 680 P 98 - CG du 23 septembre 1998 - annexe intitulée "schéma pratique pour les intervenants".

[60] La loi du 5 août 1992 (M.B. du 22 décembre 1992) mod. par la loi du 7 décembre 1998 organisant

un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du janvier 1999).

Article 15. 4^e. (dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police ont pour tâche) de transmettre aux autorités compétentes le compte rendu de leurs missions ainsi que les renseignements recueillis à cette occasion.

Article 40. Les plaintes et dénonciations faites à tout fonctionnaire de police, de même que les renseignements obtenus et les constatations faites au sujet d'infractions font l'objet de procès-verbaux qui sont transmis à l'autorité judiciaire compétente. Voyez aussi Bourdoux G. L.

[61] Loi sur la fonction de police, op. cit. Article 14. Dans l'exercice de leurs missions de police administrative, les services de police veillent au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens. Ils portent également assistance à toute personne en danger. À cet effet, ils assurent une surveillance générale et des contrôles dans les lieux qui leur sont légalement accessibles, transmettent le compte rendu de leurs missions aux autorités compétentes ainsi que les renseignements recueillis à l'occasion de ces missions, exécutent des mesures de police administrative, prennent des mesures matérielles de police administrative de leur compétence et entretiennent des contacts entre eux, ainsi qu'avec les administrations compétentes.

Article 46. Les services de police mettent les personnes qui demandent du secours ou de l'assistance en contact avec des services spécialisés. Ils portent assistance aux victimes d'infractions, notamment en leur procurant l'information nécessaire.

[62] La loi du 17 avril 1878 (M.B. 25 juin 1878) mod. par la loi du 7 juin 1999).

Article 3 bis. Les victimes d'infractions et leurs proches doivent être traitées de façon correcte et consciencieuse, en particulier en leur fournissant l'information nécessaire, et en les mettant, s'il échet, en contact avec les services spécialisés et, notamment, avec les assistants de justice. Sont assistants de justice, les membres du personnel du Service des maisons de Justice du Ministère de la Justice qui prêtent assistance aux magistrats compétents dans la guidance des personnes engagées dans des procédures judiciaires. (...). Voyez notamment dossier 14782/01.

[63] Article 14 et 46 de la loi sur la fonction de police, op. cit.

[64] Circulaire OOP 15 Ter du 09 juillet 1999 (MB 21 août 1999) : "c'est-à-dire une écoute active et un comportement compréhensif et patient, en évitant à la victime les délais d'attente trop longs, en s'adressant à la victime dans un langage poli et adapté à la situation, en évitant d'envoyer la victime d'un verbalisant à l'autre sans adopter une attitude distante et routinière, sans minimiser les faits et en évitant de faire naître un sentiment de culpabilité chez la victime."

[65] Circulaire OOP 15 Ter, ibidem, point B.1 : « *Le fonctionnaire de police doit être particulièrement attentif à certaines formes de victimisations. L'assistance des femmes et enfants mineurs victimes de violences physiques ou sexuelles nécessite une approche spécifique* ».

[66] Voy. le rapport du Comité permanent P relatif à l'action des fonctionnaires de police dans le cadre des violences conjugales – dossier 6783/96.

[67] Circulaire OOP15 Ter, op. cit., point B.5.

[68] Voy. notre rapport d'enquête de contrôle sur les centrales 101 – dossier n° 8506/2000.

[69] Voy. notre rapport d'enquête de contrôle sur les centrales 101 – dossier n° 8506/2000.

[70] Voy. notamment dossiers n° 5447/99 ; 22157/00 ; 18682/01.

[71] Voy. le rapport annuel extraordinaire de 1999 du Comité permanent P, chapitre 6, point 6.5.

[72] Loi du 17 avril 1878 (M.B. du 25 avril 1878).

[73] La loi sur la fonction de police, op. cit.

[74] Arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation

routière (M.B. du 27 mars 1968). Article 62. Les agents de l'autorité désignés par le Roi pour surveiller l'application de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

[75] Décision de la Cour d'Arbitrage - numéro de rôle 48/97 965 - à la suite d'une question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Brugge (M.B. 1997(09)(184, pp 25617 à 25621).

Décision du tribunal correctionnel de TOURNAI du 12 octobre 1999, J.L.M.B., 2001, 711 - sommaire).

[76] Loi du 8 juin 1867 (M.B. du 9 juin 1867). Article 442 bis introduit par la loi du 30 octobre 1998. « Article 442bis. Quiconque aura harcelé une personne alors qu'il savait ou aurait dû savoir qu'il affecterait gravement par ce comportement la tranquillité de la personne visée, sera puni d'une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs, ou de l'une de ces peines seulement. Le délit prévu par la présent article ne pourra être poursuivi que sur la plainte de la personne qui se prétend harcelée ».

[77] La loi du 7 juin 1969 (M.B. du 28 juin 1969) fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires (M.B. 28 juin 1969). « Article 1^{er}. Aucune perquisition ni visite domiciliaire ne peut être faite dans un lieu non ouvert au public avant cinq heures du matin et après neuf heures du soir. L'interdiction prévue à l'alinéa premier ne s'applique pas :

- 1) lorsqu'une disposition légale particulière autorise la perquisition ou la visite domiciliaire pendant la nuit ;
- 2) lorsqu'un magistrat ou un officier de police judiciaire se transporte sur les lieux pour constater un crime ou un délit flagrant ;
- 3) en cas de réquisition ou de consentement de la personne qui a la jouissance effective du lieu ou de la personne visée à l'article 46, 2^o, du code d'instruction criminelle ;
- 4) en cas d'appel venant de ce lieu
- 5) en cas d'incendie ou d'inondation. »

Voir également les commentaires des articles 26 et 27 de la loi sur la fonction de police dans : « La loi sur la fonction de police, manuel de la fonction de police », de G.L. BOURDOUX et al. édition Politeia, Bruxelles, 2001, pp.158 à 161 et pp. 169 à 176.

[78] Voy. notamment dossier n° 3255/01

[79] 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, p.9 : " Les autorités belges doivent faire preuve d'une vigilance et d'un contrôle accrus en ce domaine".

[80] Si la Constitution et la législation fixent des droits et libertés fondamentaux pour les citoyens, elles posent également des obligations et des limites.

[81] Les valeurs sociales sont issues d'un large consensus et sont en perpétuelle évolution.

[82] Ces facteurs sont déterminés à l'arrière-plan par le cadre socio-politique, culturel et économique et à l'avant-plan par le contexte, la situation, le moment et les interactions.

[83] Il s'agit de l'interprétation sur le plan de la légalité, de la nécessité, de l'opportunité et de la proportionnalité de la contrainte ou de la violence.

[84] SOURYAL, S., *Ethics in Criminal Justice. In search of the Truth*, Anderson Publishing Co., 2nd ed., 1992-1998, p.112.

[85] Tant dans l'exécution des tâches policières qu'en dehors de celles-ci.

Rapport annuel 2001 - Partie II

Sommaire

Deuxième partie : Contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police

Chapitre 1 : Contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police

Introduction

Section 1 : nature des enquêtes de contrôle

Section 2 : nombre d'enquêtes de contrôle entre 1994 et 2001

Section 3 : fondements de l'enquête de contrôle

1. Enquêtes relatives à la protection des droits de l'Homme d'une part et à l'efficacité d'autre part, dans le cadre de l'exécution de la politique policière

1.1. EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE GÉNÉRALE, PRÉVUE DANS LA LOI SUR LA FONCTION DE POLICE ET ORGANISÉE SELON LES FONCTIONNALITÉS DE LA POLICE DÉCRITES DANS L'A.R. DU 17 SEPTEMBRE 2001 DÉTERMINANT LES NORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DE LA POLICE LOCALE

- 1.1.1. Enquêtes de contrôle
- 1.1.2. Conclusions

1.2. EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

- 1.2.1. Enquêtes de contrôle
- 1.2.2. Conclusions

1.3. EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

- 1.3.1. Enquêtes de contrôle
- 1.3.2. Conclusions

1.4. EXÉCUTION DE LA POLITIQUE POLICIÈRE À LA SUITE DE LOIS SPÉCIFIQUES ET DE PROCÉDURES OU MESURES SPÉCIALES

- 1.4.1. Enquêtes de contrôle
- 1.4.2. Conclusions

2. Enquêtes relatives à l'efficacité et à la coordination entre les services de police

2.1. ENQUÊTES RELATIVES À LA COLLECTE, AU TRAITEMENT, À L'ARCHIVAGE ET À LA MISE À DISPOSITION DE L'INFORMATION

- 2.1.1. Enquêtes de contrôle
- 2.1.2. Conclusions

2.2. ENQUÊTES DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION NATIONALE ET INTERNATIONALE ET DE L'ÉCHANGE DES DONNÉES

- 2.2.1. Enquêtes de contrôle
- 2.2.2. Conclusions

2.3. ENQUÊTES DANS LE CADRE DE LA COORDINATION ET DE LA COOPÉRATION ENTRE LES SERVICES DE POLICE SUR LE TERRAIN

- 2.3.1. Enquêtes de contrôle
- 2.3.2. Conclusions

3. Enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement général d'un ou plusieurs corps ou services de police

- 3.1. INTRODUCTION
- 3.2. MÉTHODE D'ANALYSE
- 3.3. CONSTATATIONS GÉNÉRALES
- 3.4. ORIENTATIONS MAJEURES DÉGAGÉES PAR LES PRINCIPALES ENQUÊTES

- 3.4.1. Au niveau de l'organisation policière (systèmes, structures, règles et procédures, moyens et résultats)
- 3.4.2. Au niveau des relations humaines au sein de l'organisation
- 3.4.3. Au niveau du fonctionnaire de police, de ses capacités, de ses actes et de ses attitudes

4. Enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement et de la gestion des services ou des personnes à compétences de police limitées ou différentes.

- 4.1. ENQUÊTES DIVERSES
- 4.2. CONCLUSIONS

Chapitre 2 : Traitement des plaintes et dénonciations par le Comité permanent P

- 5. Introduction
- 6. Modèle de traitement des plaintes
- 7. Évolution du traitement des plaintes par le Comité permanent P

- 7.1. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLAINTES
- 7.2. QUI PORTE PLAINTÉ - CONTRE QUI ?

- 7.2.1. Plaignant externe à un service de police
- 7.2.2. Plaignant interne à un service de police

- 7.3. ÉLÉMENTS INCRIMINÉS

- 7.3.1. Transgressions et manquements dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen
- 7.3.2. Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions
- 7.3.3. Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions
- 7.3.4. Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors de l'exercice de leurs fonctions
- 7.3.5. Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police
- 7.3.6. Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences
- 7.3.7. Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination des services de police

- 8. Décisions du Comité permanent P

Chapitre 3 : Nature et nombre d'infractions dans les dossiers judiciaires et dans les rapports communiqués conformément à l'article 26

- 9. Introduction
- 10. Répartition des infractions par catégorie

- 10.1. INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE À LA DIGNITÉ DU CITOYEN
- 10.2. INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DU CITOYEN PAR DES ACTES ARBITRAIRES, DE VIOLENCE OU ILLÉGITIMES OU PAR LA NON-EXÉCUTION DES TÂCHES POLICIÈRES
- 10.3. INFRACTIONS PORTANT DIRECTEMENT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS PAR L'ABUS DE POUVOIR ET LES ACTES FRAUDULEUX
- 10.4. INFRACTIONS COMMISES PAR DES PERSONNES DANS L'EXERCICE DE LEUR FONCTION PUBLIQUE DÉCRITES COMME CORRUPTION
- 10.5. CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR DES FONCTIONNAIRES DE POLICE EN DEHORS DE L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

- 11. Décisions dans les dossiers judiciaires en fonction de la nature des infractions
- 12. Clôture des dossiers judiciaires connus au Service d'enquêtes
- 13. Les communications adressées au Comité permanent P

- 13.1. COMMUNICATIONS AU COMITÉ PERMANENT P CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14, § 1^{ER} ET § 2

- 13.1.1. Introduction
- 13.1.2. Constatations

- 13.2. ENQUÊTES EN COURS À CHARGE DE FONCTIONNAIRES DE POLICE CONFORMÉMENT À

L'ARTICLE 14, § 2

13.3. JUGEMENTS ET ARRÊTS RELATIFS AUX FONCTIONNAIRES DE POLICE AU SENS DE L'ARTICLE 14, § 1^{ER}

- 13.3.1. Infractions portant atteinte à la dignité du citoyen
- 13.3.2. Infractions portant atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes arbitraires, illégaux ou de violence ou par l'abstention de remplir sa mission de police
- 13.3.3. Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par l'abus de pouvoir ou des actes frauduleux
- 13.3.4. Infractions commises dans l'exercice d'une fonction publique et qualifiées de corruption
- 13.3.5. Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions

Chapitre 4 : Cinq années de discipline au sein des services de police

- 14. Introduction
- 15. Données disponibles
- 16. Description des faits disciplinaires récurrents
 - 16.1. INTRODUCTION
 - 16.2. CONCLUSIONS
- 17. Application du régime disciplinaire dans les différents corps de police
 - 17.1. POLICE COMMUNALE
 - 17.1.1. Historique du régime disciplinaire
 - 17.1.2. Application formelle du régime disciplinaire entre 1996 et 2001
 - 17.2. GENDARMERIE
 - 17.2.1. Historique du régime disciplinaire
 - 17.2.2. Application du régime disciplinaire entre 1996 et 1999
 - 17.3. POLICE JUDICIAIRE
 - 17.3.1. Historique du régime disciplinaire
 - 17.3.2. Application du régime disciplinaire
 - 17.4. MISE EN PLACE DU NOUVEAU STATUT DISCIPLINAIRE DES MEMBRES DU PERSONNEL DES SERVICES DE POLICE
 - 17.5. CONCLUSIONS

Deuxième partie : Contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police

PARADIGME DE RÉFÉRENCE BASÉ SUR DES DYSFONCTIONNEMENTS INDIVIDUELS ET ORGANISATIONNELS ENTACHANT L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DU FONCTIONNEMENT POLICIER

Le modèle suivant offre un cadre de référence au fonctionnement futur du Comité permanent P. Il est essentiellement constitué de deux parties. D'une part, il comprend la classification des données mesurables en catégories définies qui procèdent des objectifs du fonctionnement du Comité permanent P. D'autre part, il contient les moyennes obtenues après une comparaison des données par type et par période de fonctionnement de cinq ans. Ce modèle a été baptisé « zérotage ».

Le Comité permanent P exerce une fonction de contrôle sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, sur la coordination et sur l'efficacité [i] s./ des services de police [ii] . C'est sur ces deux piliers que repose le fonctionnement du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes, fonctionnement qui vient en outre se greffer sur l'analyse des informations transmises, tant par le citoyen que par l'organisation policière même, et sur la gestion optimale de l'échange des informations avec le Parlement et les autres services d'inspection et de contrôle internes.

L'analyse et la gestion des données obtenues par le Comité permanent P à partir de sources diverses [iii] lui permettent, dans un premier temps, de définir et de qualifier lesdites données de manière univoque. À cet égard, une distinction est opérée entre les informations relatives à l'individu et les données relatives à l'organisation. Les données concernant le policier en tant qu'individu sont le plus souvent et, dès le départ, notamment en raison de leur nature [iv] , qualifiées d'infractions pénales ou définies comme étant des manquements ou des dysfonctionnements. S'il ne faut pas pour autant déduire que ces qualifications et définitions reflètent la réalité du fonctionnement policier, elles constituent néanmoins la base de l'examen de l'information même, qui ne se fait d'ailleurs pas en fonction de ces conceptions. On a donc réservé dans la catégorisation une place à l'organisation et aux possibles manquements sur ce plan. Il est clair que l'organisation, la gestion du personnel, le recrutement, la sélection, la formation et l'entraînement du personnel d'une part et les relations hiérarchiques et collégiales d'autres part peuvent donner lieu à des infractions et manquements individuels.

Cette classification des données constitue le paradigme permettant de replacer les données dans les différents domaines du contrôle : le domaine judiciaire [v] , celui du traitement des plaintes [vi] , le monitoring concernant le devoir d'information des autres instances de contrôle [vii] et le contrôle en tant que tel [viii] . Ce modèle vise à comparer les données définies et la comparaison en particulier des données relatives au fonctionnement du Comité permanent P de 1996 à 2000 permet d'établir des moyennes et de fournir ainsi le « zérotage » susmentionné. Le comptage se fait à partir de valeurs absolues, qui donneront lieu au calcul d'une moyenne mathématique sur les cinq années étudiées. Aucun paramètre supplémentaire n'a été pris en considération car, premièrement les données chiffrées couvrent, à la base, des périodes de référence diverses, deuxièmement les chiffres des différentes années révèlent une évolution du fonctionnement du Comité permanent P et troisièmement, certains calculs sont jugés inopportuns vu la finalité du modèle. En outre, les comptages ne sont pas révélateurs de situations réelles mais transmettent simplement une image d'une évolution subjective de la relation police-citoyen. Ils se limitent dès lors à orienter le contrôle de l'organe de contrôle externe.

I. Infractions dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen

Injures et menaces
Calomnie et diffamation
Racisme et xénophobie

II. Infractions dans l'exercice de leurs fonctions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes, ou par la non-intervention

Violences contre des personnes ou des biens
Actes arbitraires
Privation de liberté arbitraire
Autres violations arbitraires des droits et libertés fondamentaux
Abstention de porter secours
Violation de domicile

III. Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions

Faux
Abus de confiance
Violation du secret professionnel
Dénonciation calomnieuse, atteinte à la vie privée

IV. Infractions dans le cadre de leurs fonctions qualifiées de corruption

Corruption
Détournement, concussion, prise d'intérêt

V. Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police dans et en dehors de l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité de la fonction de police

Vol (de toute nature), escroquerie, recel
Détention d'armes – milice privée – association de malfaiteurs
Affaires de mœurs
Stupéfiants
Infractions et accidents de la route en état d'intoxication alcoolique ou d'ivresse
Infractions et accidents de la route avec délit de fuite

VI. Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service

Autres infractions et accidents de la route pendant le service
Autres infractions et accidents de la route en dehors du service
Conflits avec les autorités
Pénal (pendant le service)
Pénal (en dehors du service)
Non-pénal (pendant le service)
Non-pénal (en dehors du service)
Divers
Indéfinissable

VII. Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police

Comportement inhumain, offensant
Attitude agressive, intimidations
Comportement désobligeant
Attitude et maintien en général
Agissements et attitude en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque
Comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service
Consommation d'alcool pendant le service
Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches

Assistance aux victimes
Refus d'acter
Non-constatation
Non-intervention

VIII. Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences

Service et accueil
Accueil, renvoi à un autre service
Intervention et exécution des tâches dans le temps
Manque de responsabilité et de disponibilité (dans l'exécution des tâches)
Non-respect ou manque de respect des procédures
Dépôt / saisie d'objets
Dépannage, remorquage, sabot de Denver
Contrôle d'identité
Rédaction de PV
Perception immédiate
Fouille de personnes ou de biens
Audition
Procédures administratives (Franchimont, ...)
Neutralité et impartialité
Traitement inégal
Constatations injustes et incompétence
Excès de zèle
Harcèlement
Overacting, overreacting
Incorruptibilité
Acceptation de cadeaux, de présents, d'avantages
Intégrité
Abus de fonction ou d'autorité
Abus du service ou des moyens
Cumul – Incompatibilités avec la profession
Discrétion, secret - droit de parole et réserve

IX. Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination des services de police

L'organisation policière
Direction et hiérarchie
Organisation générale du service
Systèmes de communication
Communication professionnelle et échange d'informations
Communication et échange d'informations en matière d'affaires internes
Efficience du service
Gestion du personnel et engagement
Abus de l'horaire et de la comptabilisation des prestations
Quitter le travail sans autorisation
Arrivée en retard au travail
Comptabilisation de prestations indues
Absentéisme
Trop souvent malade, malade de longue durée
Début du service en retard / Départ du service prématuré
Absence illégale
Contrôle médical et prescriptions
Problématique sociale ou médicale donnant lieu à des mesures spécifiques ou autres (alcool, problèmes psychologiques, problèmes privés)
Problématique sociale ou médicale donnant lieu à des mesures d'ordre intérieur
Suicide
Utilisation inefficace des moyens
Perte ou oubli de l'arme
Perte ou oubli de matériel policier

Lors de l'utilisation du matériel
Lors de l'utilisation de l'arme lors de l'exécution des tâches
Recours à un chien policier
Utilisation de l'arme en dehors du service (privé)
Utilisation du matériel à des fins privées
Non-respect ou manque de respect de procédures internes
Formalités administratives en cas de maladie – justification d'absentéisme
Formulaire adm. en vue de justifier l'absentéisme (congé, ...)
Formalités administratives et contractuelles (signalement du changement de situation)
Manque de professionnalisme dans l'exécution des tâches
Évaluation négative
Déchéance du permis de conduire
Fautes dans l'exécution des tâches – mauvaise exécution de la mission
Traitement tardif de PV, d'apostilles ...
Recrutement, sélection
Instruction, formation, entraînement
En matière d'utilisation de la violence, d'arme
En matière d'attitude ou de comportement
En matière d'intégrité
Relations d'autorité
Loyauté et respect
Outrages et insubordination
Obéissance, refus d'ordre
Excès ou mauvaise utilisation de l'autorité
Relations de travail
Ambiance de travail et relations entre collègues
Relations privées internes avec une influence négative sur le service
Relations hiérarchiques détériorées avec influence négative sur le service
Harcèlement sexuel au travail
Mobbing, intimidation morale (stalking)
Manque de coordination et de collaboration

Chapitre 1 : Contrôle global et permanent du Comité permanent de contrôle des services de police

Introduction

Le Comité permanent de contrôle des services de police exerce sur les services de police un contrôle circonscrit et déterminé par sa mission légale [ix]. Son rôle en tant qu'organe de contrôle externe et indépendant a récemment encore été confirmé dans les développements des discussions et documents parlementaires relatifs à la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [x].

Ce contrôle doit avant tout satisfaire à la finalité spécifique à la base de la création de cet organe de contrôle externe et indépendant. Le contrôle du Comité permanent P porte sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, la coordination et enfin, l'efficacité [xi] s.l. des services de police [xii]. Par ailleurs, le contrôle équivaut principalement à la supervision ou au « monitoring » [xiii] du système policier dans son ensemble, en ce compris le contrôle des résultats du « monitoring interne » [1]. Sur le fond, il porte sur les activités et les méthodes des services de police ainsi que sur les comportements liés à l'exercice de la compétence de police [xiv], ce qui revient à dire que le contrôle porte finalement sur la mise en œuvre de la politique policière. Enfin, le législateur a conçu cette forme de contrôle dans un esprit de service à l'égard du Parlement et du citoyen et dans un souci de transparence et de respect vis-à-vis de l'institution policière [2].

La qualité même du contrôle n'en reste pas moins assujettie à un certain nombre de facteurs, qui non seulement garantissent un fonctionnement optimal mais également posent en quelque sorte des limites au contrôle. En effet, le Comité permanent P est tributaire de la bonne « coopération » ou non entre les services voire les autorités concernées [3]. En dépit des écheveaux de dispositions, facteurs d'influence et conséquences, il est cependant possible d'orienter le contrôle des services de police sur le fond, pour réaliser la philosophie qui a servi de berceau au contrôle externe.

Bien que son objectif n'ait jamais été et ne soit pas de faire office de « police des polices » – hors quelques cas spécifiques pour son Service d'enquêtes – ou de « Complaint Board », le contrôle de la protection des droits fondamentaux ne peut se faire sans tenir compte des plaintes et dénonciations individuelles des citoyens [xv]. Ces plaintes ont généralement trait à des attitudes ou des actes individuels d'officiers ou d'agents de police ressentis par le citoyen comme portant atteinte à ses droits. L'examen de ces plaintes, qui porte d'abord sur leur recevabilité et leur fondement [4], peut alors révéler un éventuel dysfonctionnement ou faute. Plusieurs cas permettent de supposer l'existence de dysfonctionnements au sein de l'organisation ou lors de l'exécution des tâches, qui peuvent donner lieu à une décision du Comité de poursuivre une enquête relative à l'organisation ou à la réalisation de la fonction de police. Un examen global de l'ensemble des plaintes et dénonciations ainsi que de la manière dont elles ont été gérées par les divers services de contrôle, voire, dans des cas exceptionnels, un deuxième examen de la plainte, constituent la garantie *ultima ratio* de l'objectivité du contrôle et de la protection des droits du citoyen dans leur ensemble.

La demande de contrôle de la protection des droits fondamentaux émane fort peu des institutions sociales compétentes ou s'inspire rarement des compétences légales conférées à la police et servant de fondement à l'intervention autonome destinée à maintenir l'ordre public [5]. Plusieurs enquêtes de contrôle à la demande du Parlement ou des autorités compétentes ont toutefois porté sur l'application pratique par la police d'une loi spécifique, d'une réglementation voire, le cas échéant, d'une circulaire ou d'une directive. Les enquêtes relatives à la coopération et à la coordination peuvent être ouvertes d'office, à la suite de plaintes, de dénonciations ou de communications, ou encore sur demande. Elles ont notamment porté sur la coopération tant au niveau fédéral qu'international en matière de collecte, d'utilisation et d'échange d'informations et de coopération supralocale des entités de police sur le terrain.

Le contrôle de l'efficacité s.l. se fait généralement à la demande ou sur dénonciation de l'autorité de police ou de la base même. Le contrôle peut tout autant être institué à la suite de constatations, d'enquêtes ou d'une ou plusieurs plaintes permettant de supposer l'existence de dysfonctionnements au sein d'un corps, d'un service ou d'une unité de police particulier. Il s'agit alors généralement d'un ou plusieurs problèmes structurels-organisationnels ou relationnels, qui se répercutent sur l'efficacité du fonctionnement. C'est dans ce cadre que le Comité permanent de contrôle des services de police a consacré et consacre encore toute son énergie à dégager de l'extérieur une image de la structure de certaines entités de police et de leur fonctionnement [6] avant de formuler des recommandations visant à remédier aux situations problématiques mises au jour [7]. Le nombre de ces entités est naturellement bien faible par rapport au total de corps, de services ou d'unités de police existants et le fonctionnement plus large [8] de l'ensemble du système policier et de domaines spécifiques du travail policier, voire de la fonction de police, a bien moins souvent donné lieu à l'ouverture d'une enquête de contrôle. Le suivi de plusieurs enquêtes de contrôle antérieures a donné lieu, sur la base d'une approche proactive ou préventive, à une réorientation et un élargissement du champ d'enquête.

Plusieurs enquêtes relatives à l'efficacité s.l. se sont intéressées aux limites des compétences dont certains services doivent tenir compte lors de l'exécution de leurs tâches ou dans le cadre de l'exercice d'activités de police par un personnel au statut spécifique et, *a priori*, limité. Nous situons les autres enquêtes du même type dans le domaine des interventions policières suscitées par la gestion d'événements déterminés ou par une enquête policière. Outre les questions cruciales de la légalité de l'intervention et de la protection des droits fondamentaux, la pertinence et le professionnalisme de l'intervention ont également fait l'objet de nos enquêtes de contrôle. Enfin, plusieurs enquêtes ont porté sur l'application de lois spécifiques et le respect de certaines procédures et mesures dans l'exécution de la politique policière interne et externe [9].

Le contrôle des services de police dépend de plusieurs facteurs, découlant eux-mêmes de leurs caractéristiques spécifiques. Le contrôle se définit d'abord *sui generis* comme un contrôle « externe » et « indépendant », dont les objectifs, limites et contraintes [10] sont spécifiés par le Parlement. En d'autres termes, le Parlement définit, est censé définir ou encore

approuve le contrôle et les éventuelles priorités.

En second lieu, on peut dire que ce contrôle externe émane du pouvoir législatif, sans préjudice des instances de contrôle interne et du contrôle des services de police [11] effectué par les services d'inspection classiques [xvi] qui, tous deux, dépendent du pouvoir exécutif et concernent, contrairement au Comité permanent P, également le contrôle disciplinaire, la politique interne de sanctions et d'autres matières statutaires. Ni les dispositions légales ni les accords conclus dans le cadre des protocoles avec les services de contrôle et d'inspection ne permettent de savoir quelles sont vraiment et précisément les limites intrinsèques des différentes formes de contrôle. Le Comité permanent P devrait légalement pouvoir disposer de la totalité des résultats des différents contrôles ainsi que des différents rapports annuels y relatifs ou concernant le fonctionnement ou les activités de l'ensemble de la police intégrée ou de l'une de ses composantes. Ainsi, la nature de ses fonctions particulières se trouvera d'office orientée. Il n'en reste pas moins que le caractère non contraignant des obligations prévues aux articles 14, 14bis et 26 de la loi du 18 juillet 1991 n'a pas pour seule conséquence qu'elles ne sont pas suffisamment connues ; il semble également que l'exécution des enquêtes de contrôle relatives à de possibles atteintes aux droits des personnes ou à d'éventuels dysfonctionnements du système policier s'en trouve entravée, retardée, voire empêchée [xvii]. Les limites imposées par la loi du 18 juillet 1991 constituent un troisième facteur d'influence de la fonction de contrôle externe. Le contrôle de l'exécution de la politique policière dépourvu de toute possibilité de remettre éventuellement en question cette politique même, rend parfois la fonction de contrôle particulièrement ardue et aléatoire. Le fonctionnement policier ne peut toutefois pas toujours être clairement dissocié des options ou décisions prises par les autorités directes. Le contrôle se borne à examiner les activités et les méthodes des services de police, leurs règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres des services de police, à l'exception cependant des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative [xviii]. Le contrôle du Comité permanent P ne se limite pas aux seuls [xix] services de police « réguliers » [12] mais porte sur tous les services à compétence de police, voire sur les services qui les contrôlent. Il s'agit en quelque sorte d'un contrôle « global » et « général ».

Enfin, l'esprit dans lequel s'effectue le contrôle constitue également un facteur déterminant. C'est la motivation du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes qui contribue à faire avancer les enquêtes, à orienter toujours et exclusivement le contrôle sur la voie de l'amélioration et de l'apprentissage, au bénéfice du fonctionnement et de l'organisation du système policier. Concrètement, le Comité permanent P s'efforce d'apporter une contribution positive et constructive en recherchant la simple constatation de faits et les solutions éventuelles aux dysfonctionnements et non en désignant des responsables [13].

Les précédents rapports annuels et rapports spéciaux du Comité permanent P ont suffisamment démontré que, dans le passé, le contrôle était avant tout (trop) réactif et répondait à des questions ou des demandes ponctuelles. Les activités générales du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes font en sorte que les enquêtes de contrôle se bornent généralement à un contrôle principalement réactif. En effet, le volume de travail lié à l'augmentation annuelle des plaintes individuelles, le caractère imprévisible du facteur temps dans les enquêtes judiciaires et enfin les différentes questions qui débouchent sur l'ouverture d'une enquête de contrôle représentent un investissement en temps et en capacité tel qu'ils freinent bien souvent l'organisation d'un contrôle davantage proactif, plus efficace et surtout plus approfondi. Les lacunes antérieures du précédent système explicitent aussi cette situation. Toutefois, la mise en place de structures de contrôle interne aux niveaux fédéral et local ainsi que les accords conclus entre le Comité permanent P, ces structures et l'Inspection générale permettent désormais une répartition des tâches « ciblée » [14] correspondant aux spécificités de chacun des partenaires. Le Comité permanent P entend se forger à l'avenir une meilleure idée des tendances et évolutions actuelles grâce à une analyse approfondie des données disponibles [15], ce qui lui permettra justement d'exécuter ses missions de contrôle de manière plus proactive. Il devra donc notamment définir des priorités claires à la lumière des objectifs qui ont motivé sa création. Le contrôle proactif se limite à l'heure actuelle à un certain nombre d'enquêtes ouvertes d'initiative sur la base des données ou informations obtenues qui laissent supposer l'existence de dysfonctionnements éventuels dans certains domaines du travail policier.

La constatation – et la clarification récente [xx] de la coopération avec les services de police – selon laquelle la fonction de contrôle du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes est non seulement « externe » et « globale » mais aussi limitée aux activités, au travail, aux méthodes et au comportement des membres des services de police, précise quelque peu le cadre de ce type de contrôle [xxi]. En outre, cette image globale confère un sens au contrôle. En effet, le Comité permanent P et donc également le Parlement gagnent une vision élargie des éventuels problèmes ponctuels du système global, qui leur permettra de mieux définir les missions et, le cas échéant, les priorités. Quel que soit le cas, l'enquête de contrôle présuppose une approche responsable, professionnelle, scientifique et, dans la mesure du possible, transparente. Toutefois, en fonction de la problématique sous-jacente, ce type d'enquête nécessitera généralement une approche plus large que celle du traitement des plaintes individuelles ou des mesures nécessaires dans les enquêtes judiciaires. L'approche doit alors être évaluée à la lumière de paramètres pertinents et scientifiques (objectivité, représentativité, limites posées par l'utilisation de méthodes qualitatives ou quantitatives dans les enquêtes, etc.) permettant de définir la méthode d'enquête selon la problématique, le phénomène, la situation ou le fait à étudier.

L'expérience et les acquis des années antérieures ont permis au Comité permanent P de déjà présenter une description de la nature des enquêtes judiciaires [xxii] – les enquêtes menées par le Service d'enquêtes d'une part et celles qui lui sont communiquées d'autre part – et celle du traitement des plaintes [xxiii] qu'il prend en charge. L'évolution des enquêtes de contrôle [xxiv] menées par le Comité permanent P a été décrite dans un rapport établi à la fin de l'année 2001. Le Comité se penchera aussi sur les données en matière de discipline et de police au début de l'année 2002. Ces différentes analyses permettront au Comité permanent P de se forger une idée plus complète du système global et de l'évolution des cinq dernières années afin de pouvoir détecter et suivre les problèmes récurrents et les tendances particulières du fonctionnement des services de police ou, le cas échéant, de l'intervention de certains fonctionnaires de police ou à

compétence de police.

Section 1 : nature des enquêtes de contrôle

Les enquêtes de contrôle ouvertes depuis 1994 jusqu'à ce jour peuvent être classées en quatre catégories, selon leur nature et les deux objectifs essentiels auxquels elles satisfont [xxv] .

Tout d'abord, les enquêtes qui portent sur la protection des droits de l'homme d'une part et sur l'efficacité des services de police d'autre part, dans le cadre de l'exécution de la politique policière prévue dans : (1) la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et en vertu des fonctionnalités minimales de la police décrites dans l'A.R. [xxvi] déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale. Les éventuels dysfonctionnements concernent les actes et attitudes face au citoyen, les actions entreprises dans le cadre d'interventions de police et les relations police-citoyen ; (2) la politique sous la responsabilité des autorités administratives. Les dysfonctionnements portent sur les actes et attitudes adoptés dans le cadre d'une intervention de police spécifique ; (3) la politique sous la responsabilité des autorités judiciaires. Les dysfonctionnements touchent les méthodes utilisées lors de certaines enquêtes policières ; (4) la politique consécutive à des lois spécifiques et à des procédures ou mesures particulières. Les dysfonctionnements se rapportent alors aux méthodes et aux violations possibles des droits et libertés fondamentaux dans des cas spécifiques.

Puis, les enquêtes qui portent sur la coordination entre les services de police et l'efficacité dans le cadre : (1) de la collecte, du traitement et de la mise à disposition d'informations ; (2) de la coopération policière supralocale, fédérale et internationale et de l'échange d'informations ; (3) de la coopération entre les services de police sur le terrain.

Ensuite, les enquêtes qui portent sur l'efficacité du fonctionnement général d'un ou plusieurs services ou corps de police du point de vue : (1) de l'organisation policière : les dysfonctionnements sont supposés faire suite à des manquements relatifs aux systèmes, aux structures, à la politique policière et/ou à la gestion du personnel et des moyens ainsi qu'aux règles et procédures ; (2) des relations internes au travers de la hiérarchie : les dysfonctionnements sont supposés faire suite à l'excès de compétences, à l'ébranlement de la ligne hiérarchique ou au manque de coopération ; (3) des relations internes entre collègues : les dysfonctionnements sont supposés faire suite à des problèmes internes relationnels et fonctionnels ; (4) de l'individu : les dysfonctionnements sont supposés faire suite à des actes ou comportements individuels se répercutant de manière néfaste sur l'efficacité du service.

Enfin, les enquêtes qui portent sur l'efficacité du fonctionnement des services ou des personnes à compétence de police limitée ou autre. Les dysfonctionnements portent sur la problématique des limites de compétences d'une fonction, de la répartition des compétences dans un service et des conflits qui en découlent et enfin, sur le fonctionnement policier au sein d'un service où des conflits d'intérêts peuvent apparaître.

Section 2 : nombre d'enquêtes de contrôle entre 1994 et 2001

Tableau 1 : Aperçu du total des enquêtes de contrôle réparties suivant leur nature, depuis la mise en place du Comité permanent P

Total	Efficacité et protection des droits de l'homme lors de l'exécution de la politique policière	Coordination et coopération entre les services de police	Efficacité au sein d'une entité policière	Efficacité des services ou personnes à compétence de police limitée
	Cat. I	Cat. II	Cat. III	Cat. IV
86 [16]	22	11	46	7

Le nombre d'enquêtes menées au cours de ces sept années s'élève donc à 86, un nombre minime vu l'étendue du champ concerné par le fonctionnement de la police ou la multitude de corps et services de police. Toutefois, ce chiffre équivaut à plus d'une enquête par mois, soit une moyenne relativement élevée si l'on considère le contenu et le travail à effectuer par dossier. La majorité de ces enquêtes visait à constater des dysfonctionnements éventuels avant d'y remédier mais il faut également tenir compte d'un plus faible nombre, instituées en vue de formuler les conseils ou recommandations demandées, à la lumière des derniers projets de loi ou restructurations. Nous constatons que près de 26% des enquêtes de contrôle ont eu pour objet l'exécution de la politique policière ou l'intervention spécifique. La légalité, l'opportunité et le professionnalisme des actes et attitudes des policiers ont été examinés du point de vue de la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales du citoyen. Une distinction est à opérer entre plusieurs dossiers : onze dossiers se sont penchés sur l'application de certains aspects des actions policières au sein des différentes fonctionnalités, neuf dossiers concernaient les dysfonctionnements ou fautes consécutifs à une intervention de police administrative spécifique ou à des actes de police judiciaire et enfin, deux dossiers ont traité de possibles violations d'une loi ou d'une procédure. Les dossiers relatifs à la coordination et la coopération entre les services de police représentent 13% des sujets d'enquête de contrôle. Il s'agit plus particulièrement de la collecte, du traitement et de la mise à disposition des informations ou de la coopération efficace sur le terrain. En outre, le contrôle a bien souvent eu pour objet l'efficacité d'un corps ou d'un service de police déterminé au sein de la police dite « régulière ». Il est question en l'espèce des possibles dysfonctionnements organisationnels découlant de problèmes structurels, organisationnels ou relationnels. Ce type d'enquêtes trouve parfois un complément dans le contrôle de l'efficacité de personnes ou services spéciaux à compétence de police limitée. L'ensemble de ces enquêtes représente 61% des enquêtes de contrôle. En d'autres termes, l'efficacité du fonctionnement de près de 7,8% des corps de police locale, soit 46 corps sur 584, a été examinée.

Section 3 : fondements de l'enquête de contrôle

Le Comité permanent P intervient, soit d'initiative, soit à la demande de la Chambre des Représentants, du Sénat, du ministre compétent ou de l'autorité compétente [xxvii] . Le Comité permanent P peut exercer un contrôle d'initiative, dans les limites de la loi organisant son institution. La demande d'enquêtes ou d'avis est, quant à elle, contraignante [xxviii] .

Tableau 2 : Aperçu de l'initiative ou de la demande à la base des enquêtes de contrôle durant la période susmentionnée

	Cat.I loi	Cat.I aut. adm.	Cat.I aut. jud.	Cat.I règl. spec.	Cat.II coll. info.	Cat.II coop. nat.	Cat.II coop. loc.	Cat.III	Cat.IV	Tot.
Parlement [17]	2	2		4	1	3		1	1	14
Ministre	1		3		1			3	2	10
Gouverneur								1		1
Autorité admini.		1					1	11		13
Autorité jud.			2					11		13
Initiative [18] < plainte, enquête ou média	4	1		2	1	3	1	19	4	35
TOTAL	7	4	5	6	3	6	2	46	7	86

Nous constatons globalement que le Comité permanent P a mené 51 enquêtes de contrôle sur demande et 35 d'initiative, sur la base de plaintes internes et externes diverses, soit une proportion de 60/40. Ces plaintes avaient généralement été adressées par le plaignant aux autorités compétentes et diffusées par la voie de rapports publics ou publiés. De manière plus spécifique, le Parlement ou l'une des commissions parlementaires transmet une demande d'enquête lorsqu'il est question de possibles dysfonctionnements sur le plan de la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales, de la coordination et de l'efficacité, dans le cadre de l'exécution de la politique policière, prévue par la loi sur la fonction de police, les lois spécifiques ou les procédures ou mesures spéciales [19] . Ces demandes s'inscrivent dans la logique des travaux des commissions d'enquête parlementaires, dont, notamment, la Commission des pétitions, et des questions parlementaires. Toutefois, elles ont également porté sur la coopération policière internationale.

Les demandes de contrôle émanant du pouvoir exécutif, à savoir essentiellement des deux ministres de tutelle de la police, d'une part concernent les possibles dysfonctionnements d'un service, d'un corps ou d'une unité de police – c'est d'autant plus vrai lorsque la politique policière est mise en question [20] – ou les dysfonctionnements relatifs à la répartition des compétences entre les services de leur ressort, et d'autre part s'inscrivent dans le cadre de leurs responsabilités de police administrative et/ou judiciaire [21] .

Le contrôle demandé par les autorités administratives ou judiciaires, ou également par les autorités compétentes au niveau provincial, porte sur l'efficacité du fonctionnement local de la police ou sur la coopération à la suite de la division en zones de police.

Les enquêtes de contrôle à l'initiative du Comité permanent P sont généralement initiées après prise de connaissance de diverses plaintes internes et examen des constatations effectuées lors d'autres enquêtes de son ressort. Le contrôle s'étend dans tous les domaines appartenant aux objectifs inhérents à sa mission. Le Comité a ouvert d'initiative près de 30% des enquêtes de contrôle relatives à la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens dans le cadre de l'exécution de la politique policière et des différentes fonctionnalités de police. Le Comité permanent P a également ouvert d'office environ 50% des enquêtes relatives à la coordination et à la coopération entre les services de police et 40% des enquêtes relatives à l'efficacité.

1. Enquêtes relatives à la protection des droits de l'homme d'une part et à l'efficacité d'autre part, dans le cadre de l'exécution de la politique policière

1.1. Exécution de la politique policière générale, prévue dans la loi sur la fonction de police et organisée selon les fonctionnalités de la police décrites dans l'A.R. du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale

Les possibles dysfonctionnements concernent les actes et attitudes par rapport au citoyen, leurs actions dans le cadre des interventions ainsi que les relations mutuelles.

1.1.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

1) Enquête de contrôle n°4490/96 relative au fonctionnement des services de police actifs sur le territoire d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale dans leurs relations avec la population et en particulier avec la jeunesse et les conséquences qui en découlent sur l'ambiance au sein de la communauté [xxix]

L'enquête de contrôle a été initiée à la suite de plusieurs articles de presse dénonçant les mauvaises relations entre la police et les jeunes de la commune. L'objectif premier était de chercher les causes, avant d'évaluer l'impact éventuel des facteurs sociaux, structurels ou autres sur ces relations. Il s'agit donc d'une enquête qualitative basée sur des interviews de jeunes allochtones ainsi que sur des entretiens avec les responsables de diverses organisations qui s'occupent de la jeunesse et ceux des services de police locaux. Les résultats de l'enquête ont donné lieu à des recommandations et avis en matière de fonctionnement, destinés à améliorer les contacts avec les citoyens. Les relations entre la police et la communauté allochtone semblent s'être détériorées à cause des préjugés classiques concernant la criminalité et les jeunes allochtones. Ce type de préjugés ne fait pas que contribuer à la stigmatisation de certains groupes de jeunes ; la non-reconnaissance, voire la négation, de l'existence de discrimination et de racisme dans notre société sape les relations entre la police et ces groupes de jeunes. Il convient en outre de souligner que l'exécution de la politique policière dans ce domaine est parfois en contradiction flagrante avec les principes de police de proximité. La politique appliquée est, en effet, principalement répressive, insuffisamment proactive, non axée sur les problèmes et ne tient aucun compte, ou peu s'en faut, du concept de partenariat [22]. Le Comité permanent P a donc formulé des recommandations dans l'un de ses rapports d'activités [xxx], lesquelles ont par la suite été débattues avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la Ligue des droits de l'Homme et le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Au second semestre 1999, un premier suivi du dossier a été organisé dans le cadre d'une enquête d'office sur les relations et les contacts entre la police et la jeunesse dans une commune. Les conclusions issues de cette enquête particulière ont ensuite été examinées à la lumière des interactions similaires entre la police et les jeunes en général. Les interviews et entretiens de l'enquête initiale ont mis en évidence les nombreux parallélismes entre les jeunes Marocains et les autres minorités [23]. Le suivi futur de ce dossier se concentrera donc sur le contrôle de l'application pratique de ces recommandations. En outre, pour les besoins d'un suivi plus large, le Comité permanent P s'efforce de rassembler et d'analyser toutes les plaintes et dénonciations à charge des services de police introduites par la suite auprès des différentes instances compétentes.

2) Enquête de contrôle n°7210/97 relative au fonctionnement de la police par rapport aux minorités du point de vue de la politique d'égalité des chances et de la lutte contre le racisme et la xénophobie

La commission d'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements a demandé au Comité permanent P l'ouverture d'une enquête de contrôle en vue d'examiner les constatations présentées dans le rapport annuel du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ces constatations portent notamment sur des plaintes à charge des forces de l'ordre pour actes ou comportements discriminatoires ou racistes. Une même demande a également été formulée par les États généraux pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme par rapport à l'existence de plaintes et de dénonciations en la matière. Cette enquête procède avant tout de l'analyse des plaintes et dénonciations qui ont déjà été portées à la connaissance du Comité permanent P. La manière dont la police traite ces plaintes en interne ainsi que les formations et communications existantes en matière de valeurs, d'intégrité et de déontologie font également l'objet d'un examen, dont le Comité permanent P assure un suivi annuel dans le cadre de ses recommandations dans le dossier susmentionné.

3) Enquête de contrôle n°8506/00 relative au fonctionnement des centraux 101 en Belgique [xxxi]

À la demande du ministre de l'Intérieur, le Comité permanent P a été chargé d'une mission de contrôle du fonctionnement des centraux 101 en Belgique, lequel a également fait l'objet d'un suivi à la lumière de la future installation des centraux d'appel équipés du système ASTRID. Ce système devait, en principe, commencer à fonctionner dès mi-2001. La première phase de l'enquête a consisté en une analyse de la réglementation et de la documentation existantes concernant le fonctionnement des centraux 101, en un questionnaire structuré complété par des interviews du personnel concerné et enfin en une observation limitée de plusieurs centraux. L'enquête est axée sur l'existence, le fonctionnement et l'uniformité des systèmes, structures et moyens et, surtout, sur les processus de communication et de fonctionnement liés au traitement même des appels. Cette enquête s'est, en d'autres termes, intéressée aux conditions de travail, à l'affectation efficace du personnel et des moyens ainsi qu'aux procédures de fonctionnement des centraux. Il a en outre été vérifié dans quelle mesure les centraux sont au courant de la satisfaction des appelants après traitement de leur appel. L'enquête a permis de démontrer que le personnel des centraux 101 dispose de l'expérience et du professionnalisme nécessaires à l'exécution de ses tâches. Toutefois, certains centraux semblent employer du personnel dépourvu de la moindre expérience policière afin d'exercer la fonction cruciale de *call-taker* [24]. Il existe en outre certaines limites quant aux moyens techniques

disponibles. Or, ce manque de moyens, conjugué à l'absence d'un système automatisé, pèse sur l'efficacité du service. Quant au manque de standardisation des procédures, il donne lieu à des approches et des traitements d'appels divergents. Il faut toutefois souligner qu'une minorité de services dispose d'un système permettant d'évaluer les processus de fonctionnement internes et la satisfaction du citoyen en fonction de la politique implémentée [25].

On s'attend à ce que l'instauration du système ASTRID résorbe certains des problèmes évoqués et contribue par là même à l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement. D'autres améliorations sont prévues pour les délais et la qualité du traitement des appels. Cette enquête ne s'est pas encore penchée sur l'organisation, les méthodes et la qualité des interventions policières dans le cadre du traitement des appels. Les mécanismes et méthodes intervenant dans le traitement des différents appels, tels que la définition des priorités, l'attribution d'une intervention à un service et la durée du traitement de l'appel, feront l'objet d'une enquête qualitative. Vu certaines contradictions révélées par la première phase de l'enquête relative à la structure interne, cette étape ultérieure de l'enquête revêt la plus grande importance aux yeux du Comité permanent P, ce en quoi l'actualité lui donne d'ailleurs raison [26]. Le suivi du dossier s'organiserait autour de ce thème, des modifications à attendre de la réforme des services de police et de l'implémentation définitive d'un système uniforme et automatisé. L'assistance policière à la suite d'appels s'inscrit dans la « fonction d'intervention », l'une des fonctionnalités minimales de la police qui doivent être mieux définies et développées en fonction des principes de police de proximité et par zone de police [27]. Le suivi du contrôle doit donc à l'avenir également porter sur le fonctionnement général de la police au niveau local et en particulier sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales, en tenant compte du principe de l'égalité de traitement des citoyens.

4) Enquête de contrôle n°1899/97 relative à la fonction d'accueil de la police

L'enquête de contrôle a été initiée d'office, sur la base d'un rapport établi par le Service d'enquêtes dans le cadre du traitement des plaintes. Les plaintes et dénonciations permettent en effet de supposer l'existence de dysfonctionnements au niveau de l'organisation de l'accueil en tant que service permanent à offrir au citoyen [28]. Le contrôle de cette fonction a été suspendu à la suite des récentes réformes des services de police. La fonction d'accueil s'inscrit plus clairement qu'auparavant dans l'une des fonctionnalités de la police locale [29]. Elle ne doit pas uniquement être développée sur la base des principes de police de proximité, elle doit également évoluer dans le sens d'un service standard dispensé à tous. Le suivi de ce dossier, à l'instar de la fonction d'intervention, portera sur le fonctionnement général de la police au niveau local. Les premiers points à vérifier seront l'organisation de l'accueil, les méthodes de travail et les attitudes, surtout lorsqu'ils risquent de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement du citoyen.

5) Enquête de contrôle n°2717/96 relative à l'attitude d'un corps de police de la Région de Bruxelles-Capitale vis-à-vis de certains phénomènes de prostitution [xxxii]

L'enquête a été initiée à la demande du ministre de l'Intérieur faisant suite à une question parlementaire. Elle visait à déterminer dans quelle mesure le corps de police tolérerait voire inciterait à la débauche de femmes en séjour illégal. Elle n'a cependant pas permis de confirmer cette information, bien que les relations entre la police et le monde de la prostitution fassent l'objet d'une enquête subséquente concernant l'ensemble des services de police impliqués [30].

6) Enquête de contrôle n°16740/00 relative aux méthodes et aux actions des services de police concernés par le milieu de la prostitution

Il s'agit d'une enquête approfondie, initiée d'office sur la base des constatations issues d'autres enquêtes dans le même domaine [xxxiii]. L'enquête a, en l'espèce, porté sur la manière dont les corps de police effectuaient leurs contrôles dans les milieux de la prostitution de certaines métropoles ainsi que sur la perception de ces contrôles par les personnes concernées. Dans chacune des villes, une enquête de porte à porte a été menée, ainsi que des interviews des responsables et des membres du personnel de la police engagés dans l'exécution de la politique en cette matière. Il reste encore plusieurs villes à examiner, avant de formuler des conclusions et recommandations dans un rapport d'activités du Comité permanent P.

7) Enquête de contrôle n°9380/97 sur le thème « Les amis et les salles de sûreté des services de police » [xxxiv]

L'enquête de contrôle a été ouverte d'office à la suite du traitement de plusieurs plaintes et dénonciations. Elle portait d'abord sur les directives réglant les méthodes de travail et les actes des policiers dans le cadre de la privation de liberté de citoyens, ensuite sur les actes et attitudes qui pourraient donner lieu à des violations des droits et libertés fondamentaux et enfin sur l'infrastructure.

L'enquête a démontré qu'il existait bel et bien des manquements structurels et organisationnels au niveau de l'hygiène, de l'aération et de la surpopulation des cellules, autant de dysfonctionnements qui portent atteinte à la dignité de la personne. Elle a également mis au jour des manquements récurrents aux procédures, notamment concernant les actes et attitudes des policiers lors de l'exécution de fouilles de sécurité et de fouilles corporelles ainsi que le non-respect de la durée de détention, l'usage inapproprié de la force durant la détention et le transfèrement et l'enregistrement déficients des données administratives, pourtant prévus dans la procédure relative aux privations de liberté. Au cours de la phase de suivi, le Comité permanent P a pu constater que plusieurs postes ou bureaux de police ont entamé des travaux d'infrastructure. Les informations obtenues par le Comité permanent P dans le cadre des plaintes et dénonciations ainsi que des enquêtes en cours concernant des infractions et manquements éventuels relatifs aux actes et attitudes d'agents de police peuvent servir d'indicateur. C'est d'ailleurs sur la base de l'évaluation de ces informations que l'enquête de contrôle suivante a été initiée.

8) Enquête de contrôle n°28288/00 relative à l'arrestation administrative et à la fouille de personnes

Cette enquête a été ouverte d'office et a d'abord consisté en une étude approfondie de toutes les plaintes, dénonciations et enquêtes en la matière traitées par le Comité permanent P ou qui lui ont été communiquées. C'est sur cette base que le

Comité permanent P décidera d'entamer ou non une enquête subséquente.

1.1.2. CONCLUSIONS

Le contrôle de l'exécution de la politique policière, dont la question fondamentale est, du point de vue du Comité, essentiellement constituée des relations police-citoyen, porte immanquablement ou presque sur les actes et attitudes de fonctionnaires de police individuels. L'évolution des plaintes et dénonciations établit également que les manquements et les éventuels abus commis par certains actes ou attitudes, constituent certes une constante, mais qu'il ne faut pas pour autant banaliser ou exagérer le fait. Il n'en reste pas moins crucial de définir clairement ces actes et attitudes à la lumière des finalités propres à la fonction de police. La description des tâches de la police dans ses relations avec le citoyen ainsi que les normes de fonctionnement sont actuellement, à la suite de la réforme des services de police, mieux définies dans certains arrêtés d'application, dans les plans de sécurité et dans les circulaires ou les directives. Le contrôle ne concerne donc pas exclusivement l'exécution de la politique même mais porte également sur l'existence ou non de valeurs, de normes et de règles, que la formation policière et les formations continuées pourraient d'ailleurs servir. Les enquêtes de contrôle en la matière confirmeront que les actes et comportements des policiers ne sont pas toujours clairs aux yeux du citoyen, ils seraient même parfois perçus comme illégitimes. Les matières les plus problématiques se situent à deux niveaux. Il y a d'une part les dispositions légales conférant aux policiers des pouvoirs spéciaux dans certaines circonstances et leur permettant de faire usage de la contrainte ou de la force en cas de contrôle, d'interpellation, de fouille, d'arrestation, de détention ou de saisie, soit autant de situations que le citoyen peut ressentir comme des atteintes directes à ses droits constitutionnels et à ses libertés fondamentales. D'autre part, il ne faut pas oublier les différentes fonctionnalités de la police, dont les manquements sont régulièrement dénoncés ou constatés par le citoyen, en particulier en ce qui concerne les fonctions essentielles d'accueil et de service, l'assistance policière et les interventions à la demande du citoyen mais aussi et surtout le maintien de l'ordre public et les enquêtes demandées par les autorités locales. Nous y reviendrons infra.

Le contrôle organisé par le Comité permanent P dans cette matière se fait logiquement d'initiative dans la plupart des cas. C'est pour cela que le Comité a été créé. Il dispose en principe d'informations globales dans le cadre de ses activités. Le suivi de ce type d'enquête représente une absolue nécessité, surtout depuis le processus d'intégration que connaît la police locale. Le contrôle doit, à l'avenir, porter sur l'ensemble des fonctionnalités, parmi lesquelles surtout et avant tout le service minimum équivalent et équitable dispensé aux citoyens. Il va sans dire que la gestion des plaintes, les communications obligatoires ou non et les enquêtes du Comité peuvent faire office d'indicateurs permettant de mieux orienter un contrôle de surcroît proactif. Ce contrôle doit se concentrer sur la sensibilisation de la police dans son ensemble, sur la base des constatations et recommandations en matière de processus d'apprentissage et d'amélioration et ne doit pas viser la stigmatisation des services ou la sanction des individus.

1.2. Exécution de la politique policière sous la responsabilité des autorités administratives

Les dysfonctionnements concernent les actes et attitudes des policiers à la suite d'interventions spécifiques.

1.2.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

- 1) Enquête de contrôle n°1897/96 relative à l'intervention d'un corps de police d'Anvers à la suite de constatations de consommation et de trafic de drogue par des jeunes
- 2) Enquête de contrôle spéciale n°5765/96 en application de l'article 16 de la loi du 18 juillet 1991 relative à l'intervention des services de police dans le cadre d'une manifestation publique tenue à Louvain le 7 mars 1996
- 3) Enquête de contrôle n°3623/98 relative à l'intervention de la gendarmerie dans le cadre du maintien de l'ordre durant un match de football le 26 novembre 1997
- 4) Enquête de contrôle n°16740/00 relative à l'intervention d'un ou plusieurs services de police dans la province de Liège, en matière de prostitution et de lutte contre les infractions en matière de mœurs [xxxv]

1.2.2. CONCLUSIONS

Le Comité permanent P a reçu dans trois cas une demande des instances ou autorités compétentes afin d'ouvrir une enquête de contrôle relative à la légalité et à l'opportunité des interventions policières, le dernier cas étant une enquête de contrôle d'office. Ces enquêtes se sont concentrées sur la légalité dans une certaine mesure mais également sur la légitimité de l'intervention et sur le traitement égal des citoyens. Il s'agit dans ces cas-là de l'intervention collective de la police lors d'actions ou de manifestations au cours desquelles ils sont confrontés à un dilemme : faut-il respecter la loi et sauvegarder les droits de tous les citoyens impliqués ou maintenir l'ordre et, partant, limiter les droits de certains citoyens ? Un tel dilemme a son importance et les apparences [31] et attitudes de la police, qui sont fonction de la situation à gérer, constituent un premier aspect non négligeable. En général, c'est lorsqu'il y a inadéquation entre l'intervention de police et la situation [32] que les interactions entre citoyens et forces de l'ordre peuvent dégénérer en conflits accompagnés parfois de violence et dégâts, ce qui oblige la police à « muscler » encore un peu plus son intervention. Une solution possible consisterait à prescrire un profil d'accueil pour les policiers [xxxvi], lequel déterminerait leurs actes, comportements et tenue vestimentaire en fonction du contexte tandis que des seuils de tolérance devraient être définis et communiqués aux citoyens à titre de référence. Un autre aspect important réside dans « l'anonymat », utilisable tant par le citoyen que par la police pour couvrir certains actes et comportements. Les interventions musclées de la police ont non seulement donné lieu à des plaintes et dénonciations [xxxvii] mais ont également suscité le plus vif intérêt de la part des médias. Il en a été de même pour chaque intervention examinée par le Comité permanent P dans ce cadre. Ces enquêtes ont jusqu'à présent été initiées *a posteriori* ; un maximum d'interviews a été réalisé puis complété par une étude de tout le matériel disponible.

Outre ces enquêtes de contrôle spécifiques, qui portent sur les interventions de police administrative, le Comité permanent P traite chaque année diverses plaintes et dénonciations dans le cadre de ces interventions de police. Tant l'évolution de ces enquêtes de contrôle que celle du traitement des plaintes en la matière font l'objet d'une analyse de fond annuelle, dont les conclusions et, s'il échet, les recommandations, figurent dans le rapport d'activités du Comité permanent P. Plusieurs éléments du fonctionnement de la police administrative, dans le cadre ou non du maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publics, peuvent donner lieu à un contrôle d'office, lorsque certains dysfonctionnements sont supposés. Le maintien de l'ordre public fait expressément partie des fonctionnalités de police depuis la réforme des services de police. Comme prévu et explicité supra, le contrôle doit se concentrer sur les activités, les méthodes et les comportements de la police. Ceci impliquant cela, cette matière, tout comme les autres fonctionnalités de la police locale, fera relativement régulièrement l'objet d'un contrôle et d'un suivi, vu les objectifs fixés par la loi du 18 juillet 1991, qui organise ce contrôle. Un exemple spécifique de cette forme de suivi consiste à étendre l'enquête de contrôle relative à l'intervention policière dans le milieu de la prostitution à toutes les villes ou les endroits connaissant ce type d'intervention. Les divergences en matière d'activités, de méthodes de travail et de comportement présentent bien entendu un grand intérêt.

1.3. Exécution de la politique policière sous la responsabilité des autorités judiciaires

Les dysfonctionnements concernent les méthodes de travail appliquées lors de l'exécution d'enquêtes policières.

1.3.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

- 1) Avis n°6346/96 relatif à la manière dont l'information consécutive à la disparition des jeunes filles et à l'opération « Othello » s'est déroulée ainsi qu'à l'éventuelle existence d'un dossier secret dans une affaire sensible
- 2) Enquête de contrôle n°9167/96 relative aux méthodes utilisées par les services de police lors de la constitution du dossier ayant donné lieu à l'application de la procédure prévue à l'article 103 de la Constitution à l'égard d'un ministre
- 3) Enquête de contrôle n°6629/98 relative à d'éventuels manquements ou fautes lors d'une intervention spécifique dans le cadre du transfert et de la surveillance d'un détenu
- 4) Enquête de contrôle n°5970/99 relative à l'exploitation des cassettes vidéo saisies le 13 décembre 1995 dans le cadre d'une affaire sensible
- 5) Enquête de contrôle n°5033/98 relative à la manière dont les policiers ont réagi et utilisé les informations obtenues dans le cadre d'une affaire particulièrement sensible

1.3.2. CONCLUSIONS

Les enquêtes de contrôle se font sur réquisition du ministre de la Justice ou à la demande des instances judiciaires compétentes. Quoi qu'il en soit, le Comité permanent P ou son Service d'enquêtes ont chaque fois envisagé les différents éléments de la demande. Les conclusions étaient propres à chaque dossier et dépendaient de l'information instituée. Des fautes individuelles ont été constatées dans au moins deux dossiers, en particulier en matière de professionnalisme, de compétences techniques, de loyauté envers les supérieurs hiérarchiques et les autorités et d'abus de confiance. Des manquements ont été constatés dans plusieurs dossiers en ce qui concerne non seulement les méthodes d'investigation mais aussi la coordination des équipes de police mixtes lors d'enquêtes ou de la coopération de différents services de police sur le terrain. Un problème récurrent réside dans les manquements relatifs à la collecte (manière de collecter), au traitement et à l'échange (manière d'échanger) d'informations. Deux dossiers concernent plus particulièrement le mode de collecte d'informations, selon les principes de rassemblement de preuves dans des dossiers pénaux, et le respect des procédures lors du travail avec des indicateurs.

Il va de soi qu'un certain nombre d'enquêtes de contrôle effectuées dans ce cadre portent sur des matières connues et sensibles, lesquelles ont attiré l'œil critique des médias et, partant, du public. Le fonctionnement policier général ainsi que la coopération entre les différents services de police constituaient déjà matière à discussion à la suite d'autres dossiers. Les constatations de dysfonctionnements fondamentaux effectuées par les diverses commissions d'enquête parlementaire et confirmées par ces enquêtes de contrôle sont à la base des récentes réformes des services de police. Ces enquêtes de contrôle seront clôturées par dossier, après formulation des conclusions et de recommandations éventuelles.

1.4. Exécution de la politique policière à la suite de lois spécifiques et de procédures ou mesures spéciales

Les dysfonctionnements éventuels concernent les méthodes de travail et les violations possibles de droits spécifiquement reconnus.

1.4.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

- 1) Enquête de contrôle n°3041/94 relative à la violation éventuelle des articles 16, § 2 et 40, § 2 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements [xxxviii]

Sur la base de ces dispositions légales, tout fonctionnaire directement concerné par les directives, décisions ou règles d'application y afférentes ainsi que par les méthodes de travail ou actes posés en la matière, peut déposer une plainte ou faire une dénonciation quant à des irrégularités, sans devoir demander l'autorisation à son chef direct ou à ses supérieurs

hiérarchiques. Une enquête de contrôle est ouverte d'office afin d'étudier les méthodes de travail du service concerné de la police judiciaire près les parquets. Ce service avait suspendu un de ses membres parce qu'il avait appliqué les dispositions légales susmentionnées. Le Comité permanent P a étudié la procédure de traitement de la plainte. Il a été porté atteinte aux droits de l'intéressé, non seulement par les méthodes de son service – notamment du fait de l'infraction aux articles susmentionnés de la loi du 18 juillet 1991 – mais encore par les méthodes du service chargé d'examiner sa plainte.

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

L'enquête de contrôle a principalement consisté à examiner le suivi des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire concernant la politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains. L'enquête a démontré qu'elles ont donné lieu à des changements structurels au niveau de l'organisation de la police locale, à savoir la création d'une cellule de « lutte contre la traite des êtres humains, la prostitution et l'exploitation de celle-ci » et d'un service de contrôle interne. En outre, des efforts ont été consentis en vue d'améliorer le fonctionnement policier en matière de contrôle de l'embauche du personnel féminin dans les débits de boissons et lieux de divertissements. L'administration de la ville a même supprimé la taxe communale sur le personnel de bar et a, d'initiative, décidé de soumettre le corps de police local à une « radioscopie » appuyée par un comité scientifique externe, ce qui a débouché sur une réorganisation du corps de police. La traite des êtres humains fait l'objet d'une enquête subséquente.

3) Enquête de contrôle n°6783/96 relative à la manière dont les fonctionnaires de police traitent les plaintes relatives à des violences au sein du couple [xi]

La demande de contrôle émanait du président du Sénat, au nom de la Commission d'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements. Elle avait pour but d'analyser la gestion par les fonctionnaires de police des plaintes qu'ils enregistreraient dans le cadre des violences au sein du couple [33]. L'enquête a débuté au début du second semestre 1998 et s'est intéressée aux deux services de police concernés par cette loi spécifique, à savoir la police communale et la gendarmerie.

Plusieurs membres de ces services de police ont été interrogés, ce qui a permis au Comité permanent P de constater que tous n'étaient pas au courant de la nouvelle modification de la loi du 24 novembre 1997 relative à la violence au sein du couple. En d'autres termes, le dysfonctionnement pouvait se situer au niveau de l'échange d'informations entre les décideurs et les exécutants de la politique. La formation organisée dans ce cadre par les ministères de l'Intérieur et de la Prévoyance sociale [34] n'était pas encore complètement instaurée au sein des deux services de police au moment de l'enquête. Il a par contre été constaté que ceux qui bénéficiaient déjà d'une formation en matière d'assistance aux victimes [35] n'étaient pas toujours affectés de manière efficiente à ce type de tâches et que l'uniformité dans les méthodes de travail et la gestion des victimes de violences faisait cruellement défaut. Depuis la réforme des services de police, cette tâche fait partie de l'assistance policière aux victimes à titre de fonctionnalité de la police locale [36] et pourra donc faire l'objet d'un suivi.

4) Enquête de contrôle n°10427/97 et 2710/97 relative à la manière dont certains corps de police traitent les demandes de naturalisation [xli]

La Commission chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements a demandé l'ouverture d'une enquête de contrôle quant à la manière dont un corps de police de Bruxelles et, par la suite, un corps de police d'Anvers, traitaient les demandes de naturalisation. La demande initiale émanait cependant de la commission parlementaire des naturalisations de la Chambre des Représentants. Cette enquête de contrôle sur les méthodes et les procédures utilisées pour traiter les demandes de naturalisation a montré que les missions d'enquêtes sur les demandeurs émanaient des autorités judiciaires et consistaient essentiellement à faire remplir un formulaire destiné à évaluer la motivation du demandeur. Les critères implémentés se sont révélés subjectifs et par trop limités. De surcroît, il n'existait aucun formulaire standard et, partant, aucune uniformité dans le traitement des demandes. Les fonctionnaires de police n'avaient par ailleurs reçu aucune formation spécifique leur ayant permis d'effectuer ces enquêtes sur la personnalité des demandeurs. Du fait de ces manquements, les avis de naturalisation et les décisions prises sur la base de ces enquêtes de personnalité ont été remis en question. L'objet principal du dossier constitue la base du suivi d'une enquête plus large en la matière.

5) Enquête de contrôle 9906/98 relative à la manière dont les dossiers disciplinaires sont traités au sein des services de police [xlili]

À la suite de certaines déclarations d'un délégué syndical quant à de possibles irrégularités dans le traitement de dossiers disciplinaires au sein de l'ex-gendarmerie diffusées lors d'une émission télévisée, la Commission chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements a saisi le Comité permanent P d'une enquête de contrôle destinée à vérifier la véracité des allégations du délégué syndical. Plusieurs membres du syndicat concerné ont donc été entendus, les procédures en vigueur ainsi que le respect de ces procédures ont été vérifiés, tous ces aspects ayant été examinés à la lumière d'un échantillon de dossiers. Il est apparu qu'aucune erreur de procédure n'avait été commise strictement parlant mais qu'une certaine négligence était à constater lors de la rédaction des procès-verbaux et de la constitution des dossiers personnels. L'application des procédures peut également être remise en question, des manquements se manifestant lors de l'application des principes de bonne administration, ce qui ne se limite pas au seul domaine des procédures disciplinaires. Dans un des dossiers, des négligences du même type entachent la procédure d'évaluation appliquée à l'ex-gendarmerie.

Il convient de préciser que cette enquête était limitée et que, par conséquent, les conclusions ne sont pas à généraliser aux procédures disciplinaires ni aux procédures d'évaluation en général. Toutefois, dans le cadre de la protection des droits des intéressés, il importe d'assurer un suivi de cette enquête et de l'élargir à la police dans son ensemble, en tenant compte de

l'implémentation et de l'exécution des nouvelles dispositions à la suite de la réforme des services de police.

6) Enquête de contrôle n°14616/00 relative aux méthodes de travail des policiers dans le cadre de l'immigration et du contrôle frontalier [xliiii]

Cette enquête, initiée d'office à la suite des événements du 19 juin 2000 [37], visait à examiner d'abord les directives et instructions en vigueur pour ce type de contrôle et ensuite la coopération par l'échange d'informations entre les services de police, la douane et les autres partenaires concernés. Il a en outre été procédé à des auditions de témoins, tous situés à différentes étapes du « voyage » des réfugiés clandestins. L'enquête a donné lieu à un certain nombre de mesures complémentaires destinées à améliorer la coopération entre les services de police et les différents partenaires. Qui plus est, la réforme des services de police mettra en branle de nombreux changements structurels et organisationnels vu l'intégration prochaine de la brigade portuaire dans la police maritime (SPN), la finalité du « Carrefour d'information d'arrondissement » (CIA) et le développement d'un plan national de sécurité définissant des missions prioritaires telles que les enquêtes relatives au trafic d'êtres humains ou le fonctionnement policier dans le cadre de la prostitution. Cette enquête fera donc l'objet d'un suivi dans le cadre de ces changements.

Cette enquête a également démontré que les dispositions légales ne reprennent pas de manière explicite la notion de « trafic d'êtres humains » dans le Code pénal belge. Le trafic d'êtres humains peut être poursuivi en vertu de l'article 77 de la loi sur les étrangers [38], bien que la notion même n'y soit pas définie. C'est la raison pour laquelle il existe une confusion avec la « traite des êtres humains ». Une enquête de contrôle en matière de traite des êtres humains a déjà été initiée par le Comité permanent P et est suivie de près par la sous-commission parlementaire sur la traite des êtres humains et la prostitution.

1.4.2. CONCLUSIONS

Les enquêtes de contrôle qui s'inscrivent dans le cadre de lois spécifiques ou de procédures spéciales sont presque exclusivement initiées sur demande. Ce type de contrôle se concentre principalement sur les méthodes utilisées par la police et sur le respect des procédures ou dispositions dont le non-respect justement porte atteinte aux droits des personnes concernées, qui peuvent être soit des personnes externes soit des membres d'un service de police. Ce contrôle porte moins sur le fonctionnement policier au sens large lorsque la matière du dossier est spécifique. En principe, il est clôturé dès le suivi des recommandations.

Certaines enquêtes concernent cependant une nouvelle règle spécifique ou une procédure d'application dans l'ensemble du système policier, auquel cas le suivi de l'enquête de contrôle peut être organisé à la suite du contrôle général et à la lumière des fonctionnalités de la police. Il en est ainsi, soit dans le cadre de l'exécution de la politique policière conformément à la loi sur la fonction de police soit en ce qui concerne le respect des directives et procédures internes spécifiques.

2. Enquêtes relatives à l'efficacité et à la coordination entre les services de police

2.1. Enquêtes relatives à la collecte, au traitement, à l'archivage et à la mise à disposition de l'information

2.1.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

1) Enquête de contrôle commune [39] n°3122/96 relative à la destruction éventuelle de documents provenant de la police judiciaire par le Service général de renseignements et de la sécurité (SGR) [xliv]

Cette enquête de contrôle a été ouverte d'initiative à la suite de plusieurs articles de presse qui ont donné lieu à des questions parlementaires. L'objectif de cette enquête consistait, premièrement à vérifier la véracité des articles de presse, deuxièmement à déterminer les motifs de la destruction de cette documentation et troisièmement à évaluer l'impact de cette donnée. L'enquête a, en effet, confirmé que plusieurs archives avaient été détruites. La loi sur les archives [40] réglant cette matière n'a pas été respectée. Quant aux règles ou procédures particulières, elles étaient tout simplement inexistantes dans ce service. Les manquements étaient liés d'une part au manque de fonctionnalité et d'efficacité d'un service où les connaissances et l'expérience étaient concentrées aux mains d'une minorité et disparaissaient avec le départ de l'un de ses membres et d'autre part à des manquements humains tels que « des attitudes laxistes et négatives lors de l'exécution des tâches » ou le manque d'intérêt et de connaissance du contenu et de l'importance de la documentation. Les répercussions de la destruction de ces documents sont loin d'être anodines puisque ces derniers constituaient une source d'informations potentielle pour les informations et enquêtes judiciaires en cours. Le dossier a été clôturé dès les conclusions de l'enquête.

2) Enquête de contrôle n°20165/00 relative aux sites Internet de la police consacrés aux personnes signalées et recherchées et à la coopération entre citoyens et police sur le web [xlv]

Le ministre de la Justice a demandé au Comité permanent P d'enquêter sur la coopération entre les citoyens et les services de police via l'Internet, par analogie avec des expériences faites à l'étranger dans ce domaine. L'enquête a porté sur le fonctionnement des sites Internet existants de la police fédérale et des sites policiers d'autres pays. Les sites actuels sont nés d'initiatives individuelles, prises au sein de services de police spécifiques. Il a été constaté que la qualité de l'échange des données n'était pas toujours optimale. Les avis manquaient parfois de précisions et dans plusieurs cas, le suivi laissait à désirer. Les trois sites de police à l'étranger ont été examinés sur le plan de l'accessibilité et de la convivialité. Ils se sont révélés relativement utiles du point de vue des recherches et du détail des informations. En Belgique, les données ne sont pas coordonnées ni même gérées de manière centralisée. Le Service général d'appui policier (SGAP) n'était absolument pas impliqué dans les échanges d'informations via l'Internet et n'a, d'ailleurs, jamais entrepris d'initiatives dans ce sens. Le SGAP n'existant plus sous forme d'entité depuis la réforme des services de police, le Comité permanent P recommande de développer ce type d'initiatives au sein de la police fédérale et de suivre la question.

3) Enquête de contrôle n°19622/01 relative à la collecte, au traitement et à la mise à disposition des statistiques criminelles du Service général d'appui policier (SGAP) [xlvi]

Cette enquête fait suite à une requête triple de la part des commissions compétentes de la Chambre et du Sénat, qui entendaient voir examiner certains aspects du fonctionnement du SGAP. Les statistiques criminelles interpolicières (SCII) ont notamment fait l'objet de cette enquête, axée plus spécifiquement sur leur caractère utilisable ou non pour les différentes unités de police sur le terrain. Le SGAP semble conscient des limites de ces statistiques, à savoir avant tout les limites liées à l'utilisation exclusive de méthodes d'enquêtes quantitatives mais aussi celles posées par le manque de centralisation d'une banque de données standard globalement acceptable et formalisée (uniforme et univoque). Il est apparu au moment du contrôle que des efforts avaient été entrepris dans le sens d'une amélioration du fonctionnement général. Le SGAP n'existant plus en tant que tel depuis la réforme des services de police, le suivi futur doit non seulement se pencher sur l'évolution des statistiques criminelles au sein de la nouvelle structure mais également sur le caractère utilisable de celles-ci dans le cadre du fonctionnement policier.

2.1.2. CONCLUSIONS

La collecte, le traitement et l'exploitation des informations constituent une donnée essentielle dans l'exécution de la politique policière. L'utilisation efficace de l'information implique que l'utilisateur, tant par rapport à la politique administrative que judiciaire, entend pouvoir disposer le plus rapidement possible de l'information la plus large. La collecte et la tenue à jour d'informations ayant trait à des personnes sont soumises à certaines règles et limites [41]. À une exception près, les enquêtes de contrôle ne s'intéressent pas vraiment aux dysfonctionnements de ce type mais plutôt aux dysfonctionnements relatifs aux moyens, aux directives et à la manière dont les informations sont rassemblées, traitées et mises efficacement à disposition. Les constatations et recommandations formulées à l'issue des enquêtes devront faire l'objet d'un suivi en matière d'efficacité.

2.2. Enquêtes dans le cadre de la coopération nationale et internationale et de l'échange des données

2.2.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

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

renseignements [xlvi]

La Commission chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, à la demande du député Olivier Deleuze, a saisi le Comité permanent P d'une enquête relative à la manière dont la gendarmerie a rassemblé et traité des informations, ce qui mènera plus particulièrement à une analyse du dossier « Rebel ». Il a en outre fallu vérifier si ses méthodes étaient conformes à la réglementation en vigueur [42]. Plusieurs responsables des services concernés et de la Commission de la protection de la vie privée ont été entendus, ce qui a permis de mettre en évidence les méthodes de travail et le manque de coopération entre les services de police et, partant, de remettre en question le rôle du Service général d'appui policier (SGAP) et sa répartition des compétences. Ce dossier se rattache indirectement à une autre enquête de contrôle, relative au fonctionnement des officiers de liaison à l'étranger. Au vu de ces conclusions, le Comité permanent P envisage de dépasser le cadre de ce cas spécifique pour étendre l'enquête de contrôle à la coopération policière en général.

2) Enquête de contrôle n°9896/97 relative à l'accord de coopération signé à Ankara le 9 juillet 1996 [xlviii]

Le Comité permanent P a ouvert cette enquête d'initiative, à la suite d'une dénonciation portant sur l'existence de possibles dysfonctionnements dans le cadre de la conclusion et de l'implémentation de l'accord de coopération entre la gendarmerie et la police nationale turque. L'enquête a révélé que des dysfonctionnements étaient bien présents au niveau de la répartition des compétences entre les services de police réguliers et de leur coopération dans le cadre du SGAP. Vu les changements de la structure policière, cette enquête a été clôturée après la formulation des conclusions.

3) Enquête de contrôle commune [43] n°3677/98 relative aux mesures de sécurité prises au sein du Service général d'appui policier (SGAP) en vue d'assurer le succès des enquêtes judiciaires et de manière plus générale relative à l'efficacité de ce service [xlix]

L'enquête de contrôle, d'abord ouverte par le Comité permanent R sur dénonciation d'un membre de la Commission Sirène du SGAP, portait sur la structure, la composition et la procédure de sélection des membres du SGAP, à la lumière des prescriptions en matière de sécurité garantissant l'efficacité du service. L'enquête a mis en évidence une rivalité entre les services de police entravant les échanges d'informations relatives à la gestion et à la protection des données. C'est ainsi que la responsabilité et le niveau de sécurité élémentaire n'ont plus été respectés et que des fuites d'informations ont pu avoir lieu. Ce dossier a, en outre, mis en évidence la coopération difficile entre les services de police. Les récentes réformes apporteront sans doute des changements positifs en matière de coopération et de coordination, de sorte que le dossier a été clôturé.

4) Enquête de contrôle n°11677/00 relative à la coopération internationale entre les services de police (SGAP) au niveau du fonctionnement des officiers de liaison [i]

Cette enquête s'est plus particulièrement penchée sur un des aspects de l'enquête relative au fonctionnement global du SGAP. Le statut et les missions des officiers de liaison sont réglés par la circulaire du 4 octobre 1993 des ministres de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires Étrangères. L'arrêté royal du 11 juillet 1994 prévoit que la section « Coopération policière internationale » du SGAP (CPI/SGAP) assure la gestion fonctionnelle des officiers de liaison. Toutefois, des initiatives plus récentes telles que la mise en place d'Europol, des fonctionnaires de l'immigration de l'Office des Étrangers et des officiers de liaison dans les aéroports, ainsi que la non moins récente réforme des services de police nécessitent une attention toute particulière pour le fonctionnement et le positionnement des officiers de liaison dans le contexte de l'échange des données au niveau international. Selon une étude, les échanges de données dans le cadre de la lutte contre la criminalité internationale se font pour quelque 25% par l'intermédiaire des officiers de liaison [44]. Comme il l'avait déjà annoncé dans son dernier rapport d'activités, le Comité permanent P suivra, pour le compte du Parlement, la problématique de la gestion et du fonctionnement des officiers de liaison au sein de la police fédérale ainsi que leur mise en place à l'étranger.

5) Enquête de contrôle n°16546/00 relative à la gestion des indicateurs [ii]

Le Comité permanent P a ouvert une enquête de contrôle d'initiative à la suite de plusieurs dossiers [45] ayant révélé que la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 [46] et que le contrôle interne en la matière n'étaient pas toujours respectés. Les procureurs généraux ont prêté leur concours à cette enquête, axée sur le respect des dispositions de la circulaire, la conformité des interventions ainsi que la gestion des indicateurs, sans oublier un point essentiel, la vérification de l'existence ou non de dysfonctionnements à la lumière des initiatives visant à légiférer en matière de techniques spéciales de recherche. Les premiers résultats de l'enquête ont permis au Comité permanent P de conclure que les dispositions de la circulaire sont respectées par les deux services (centraux) étudiés, principalement sur le plan de l'encodage des indicateurs et de la gestion des fonds. Par contre, certains points faibles ont été relevés ; ils ont fait l'objet d'un rapport interne et relèvent de la compétence des autorités judiciaires. Le Comité permanent P a constaté l'absence de directives centrales et standard concernant le profil, la désignation et la formation ainsi que l'évaluation du travail et de l'intégrité des policiers de contact et des gestionnaires des indicateurs. L'enquête approfondie au niveau local doit encore être finalisée.

6) Enquête de contrôle n°4874/00 relative à la coopération en matière de trafic d'êtres humains dans le cadre du SGAP [iii]

Cette enquête de contrôle, initiée à la suite d'une requête triple émanant des Commissions compétentes de la Chambre et du Sénat, portait sur le fonctionnement général du Service général d'appui policier (SGAP) en matière de traite des êtres humains et de criminalité organisée, celui-ci ayant fait l'objet de nombreuses critiques. Ce dossier se rattache à l'enquête en cours relative à la manière dont les services de police belges abordent le phénomène de la traite des êtres humains [47]. L'enquête relative au SGAP s'est penchée sur les compétences légales de ce dernier et de l'exécution de ses tâches dans le domaine de la traite des être humains. Des auditions et entretiens ont été organisés avec les responsables opérationnels du

service et du Bureau Central de Recherches (BCR), l'un des plus gros demandeurs.

Les conclusions de l'enquête font état d'un certain nombre de problèmes structurels, heureusement résolus par la réforme des services de police. Il reste cependant des difficultés au niveau de la coordination ou plus exactement, au niveau de la contribution que devait apporter le SGAP afin d'améliorer cette coordination [48]. L'enquête relative au service même a, en toute logique, été clôturée, tandis que la partie relative au fonctionnement en matière de traite des êtres humains fait l'objet d'un suivi.

2.2.2. CONCLUSIONS

Les enquêtes de contrôle relatives à la coordination et à la coopération entre les services de police s'inscrivent dans le cadre d'une problématique plus large qui, par le passé déjà, a interpellé les autorités et a donné lieu à la création et à la mise en place du Service général d'appui policier (SGAP). Il va de soi que le Comité permanent P suit de près les évolutions dans ce domaine et que l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les services de police est au centre de ses préoccupations. Le contrôle porte dans ces dossiers sur la coopération policière supralocale, fédérale et internationale, notamment et surtout en matière d'échange de données dans le cadre de la politique de recherches. Le suivi futur devra tenir compte des nouvelles structures policières, du nouveau fonctionnement et des priorités définies dans les plans nationaux de sécurité.

2.3. Enquêtes dans le cadre de la coordination et de la coopération entre les services de police sur le terrain

2.3.1. ENQUÊTES DE CONTRÔLE

1) Enquête de contrôle n°9711/98 relative au fonctionnement de trois corps de police locale de la province d'Anvers dans le cadre d'une zone interpolice

Cette enquête a été initiée à la demande des bourgmestres des trois communes concernées vu les tensions entre les autorités policières au sein et en dehors de la police concernant la politique policière définie par les uns et l'exécution de cette politique organisée par les autres. Le fonctionnement des trois corps de police dans le cadre de la zone interpolice a été mis en question par les autorités administratives. L'enquête a porté sur la coordination et le suivi du fonctionnement de la zone interpolice par le SGAP. Une des causes sous-jacentes à ces tensions entre les niveaux décisionnel et exécutif de la politique policière réside dans le manque de capacité en personnel et en moyens. Le dossier a été clôturé à la suite de l'examen des conclusions et recommandations. Les résultats de cette enquête de contrôle peuvent être examinés à la lumière de l'analyse des enquêtes de contrôle relatives à l'efficacité des entités de police. La recherche des manquements sur le plan de la coordination et de la coopération supralocale constitue, comme il sera explicité infra, l'un des piliers organisationnels du fonctionnement efficace de la police locale.

2) Enquête de contrôle n°1834/94 relative à la coordination entre différents corps de police dans le cadre de la politique en matière de prostitution menée par plusieurs corps de police bruxellois

Le Comité permanent P a décidé d'ouvrir une enquête d'office à la suite de plusieurs articles de presse révélant des éventuels problèmes de coordination dans le cadre de l'exécution de la politique de lutte contre la prostitution. L'enquête a effectivement mis en évidence un manque de concertation et de coopération entre les différents corps de police d'une part et avec l'Office des Étrangers d'autre part. Une absence – ou presque – de consensus a également été remarquée entre les autorités administratives concernant la finalité de la lutte contre la prostitution et les autorités judiciaires concernant la politique des poursuites. Le dossier a été clôturé après formulation des constatations et conclusions. En l'espèce également, les constatations effectuées s'inscrivent dans le contrôle sur l'efficacité des entités de police. Le manque de conformité avec la politique policière donne lieu à des dysfonctionnements d'ordre organisationnels au sein de l'entité de police. Actuellement, cette politique est déterminée en fonction des plans locaux de sécurité, issus de la concertation entre plusieurs acteurs par zone de police.

2.3.2. CONCLUSIONS

Si seules deux enquêtes de contrôle ont réellement porté sur cette matière spécifique [49], plusieurs enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement de certains corps ou services de police se sont également intéressées à la coopération de ces derniers avec les corps de police voisins ou d'autres services de police et ont montré des dysfonctionnements similaires. En outre, plusieurs indices révélant des problèmes de coopération aux niveaux local et supralocal se retrouvent dans les plaintes et dénonciations. Dans le passé, il était question de la coopération des services dans le cadre du fonctionnement des zones interpolices. Il est à prévoir que cette problématique concernera les zones de police, l'intégration des différents services dans ces zones ainsi que la coopération entre le niveau local et fédéral. C'est ainsi que le Comité permanent P s'attache particulièrement à examiner la coordination et la coopération entre les services de police, non seulement aux niveaux supralocal, fédéral et international mais également du point de vue du fonctionnement global sur le terrain.

3. Enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement général d'un ou plusieurs corps ou services de police

3.1. Introduction

Le contrôle de l'efficacité du fonctionnement des services de police a été réparti en 44 enquêtes qui ont porté sur les entités spécifiques de police telles que des corps ou brigades de police locale. L'organisation policière globale a, à deux reprises, fait l'objet d'une enquête [50]. Les autorités fédérales ont demandé l'ouverture de 4 enquêtes, 3 sur requête du ministre de l'Intérieur et une à la demande de la Commission parlementaire chargée du suivi des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements. Vingt-trois enquêtes ont été menées pour le compte des autorités locales, dont 11 pour les autorités administratives, une pour le gouverneur et 11 pour les autorités judiciaires. Enfin, 19 enquêtes de contrôle ont été initiées d'office, sur la base d'une dénonciation de possibles dysfonctionnements entravant l'efficacité du service ou du corps de police.

Ce type de contrôle est donc principalement axé sur la constatation des causes possibles de dysfonctionnements en fonction de la formulation de recommandations. Il ressort de l'analyse des dossiers que les causes de ces dysfonctionnements sont à rechercher dans les fautes ou manquements qui peuvent être liés à l'organisation ou qui se produisent dans le chef d'individus ou en interaction, ou encore et surtout, que les causes en question tiennent à l'interaction entre les différents niveaux. Les manquements organisationnels peuvent concerner les systèmes, structures, règles et procédures, moyens et résultats qui permettent à l'entité de police d'exister et même de perdurer en tant qu'organisation. Les manquements individuels concernent davantage les méthodes ou les attitudes des membres de l'entité de police, ce qui ne se limite pas aux actes et attitudes dans le cadre de l'exécution de la politique et concerne donc tout autant les actes posés par le policier en tant qu'individu en dehors du service et qui influencent le bon fonctionnement de l'organisation. Enfin, tant les relations hiérarchiques que les relations collégiales se révèlent être à la base de possibles dysfonctionnements.

L'examen d'un corps ou d'un service de police tel qu'organisé par le Comité permanent P dans ses enquêtes repose nécessairement sur une supposition de départ (selon laquelle il existerait des dysfonctionnements), qui elle-même se base sur les éléments de la demande des autorités ou sur les éléments résultant du traitement des plaintes ayant donné lieu à l'ouverture d'une enquête d'office. À l'issue de l'enquête, ce point de départ se voit compléter par un maximum d'informations fiables provenant de l'analyse des données existantes et disponibles. À la source se trouvent l'autorité, les décideurs de la politique, les exécutants de cette politique, les autres services éventuellement concernés ainsi que toutes les données consultables sous forme d'écrits, de registres ou de rapports. Les individus faisant l'objet de la politique policière [iiii] ne sont pour ainsi dire pas pris comme source de l'enquête.

La situation de départ à la base de l'ouverture de l'enquête détermine en grande partie la confiance ou la méfiance que l'on pourra avoir dans le contrôle.

Une telle attitude constitue un facteur permanent qui, avec l'objet de la demande d'enquête, doit déterminer le contexte et les délais de l'enquête ainsi que le choix des instruments d'enquête en fonction de l'objectivité et de la représentativité de celle-ci.

L'analyse des dossiers montre que, si la situation initiale revient à la supposition de l'existence de dysfonctionnements liés à des actes individuels d'ordre pénal et requérant par là même une enquête judiciaire ou une enquête sur la base d'une plainte ou dénonciation, il est impossible d'instituer un contrôle selon les finalités précitées de constatations des problèmes et de formulation de solutions. En principe, on prend ou on peut prendre des mesures face à de pareils dysfonctionnements individuels uniquement à l'issue de la procédure pénale, aussi les causes persistent-elles. Qui plus est, l'enquête judiciaire sur la base d'auditions concerne automatiquement plusieurs membres de l'organisation. La contradiction entre la finalité des deux types d'enquêtes, dont les sujet et objet sont identiques, débouche sur un conflit de rôle double entre d'une part, la personne auditionnée sous la contrainte et la personne interrogée librement et d'autre part, l'enquêteur en sa qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi et l'enquêteur du Comité permanent P.

Lorsque l'enquête se limite principalement au contrôle en tant que tel, la confiance dans les enquêteurs, leurs méthodes et les résultats de l'enquête déterminent non seulement le déroulement de l'enquête – la constatation des dysfonctionnements et des causes – mais également le lancement éventuel du processus de changement, après approbation des résultats et application des recommandations. Le contrôle implique effectivement une collaboration à l'enquête sur une base volontaire. On constate au travers des différentes enquêtes menées depuis 1994 que cette confiance n'était pas toujours présente. C'est la raison pour laquelle, nonobstant l'utilisation de plusieurs instruments [51] dans une même enquête, certaines oppositions se font sentir entre certains résultats de l'enquête [52] et certaines constatations issues de l'analyse d'autres sources. Ce type d'enquête se fait généralement à la demande d'une autorité locale soupçonnant de possibles dysfonctionnements sur le plan de la direction du corps ou de la qualité du travail. Certains indicateurs peuvent révéler un manque de confiance dans le contrôle. Ainsi notamment l'absence de nombreux membres du personnel aux jours prévus pour le sondage, la sous-estimation ou la surestimation unanime des résultats statistiques par les membres d'un même niveau de grade ou la non-participation des membres d'un des groupes en conflit aux actes d'enquêtes lorsqu'il existe des clans au sein de l'organisation. Ce manque actif ou passif de coopération ne va pas sans la croyance selon laquelle le contrôle a pour seul but de pointer du doigt des responsables. Un meilleur consensus se remarque quant à l'utilité d'un contrôle dans les enquêtes ouvertes sur la base de plaintes internes.

Une confiance globale dans la finalité du contrôle représente donc un élément fondamental capable non seulement d'influencer la validité de certains résultats mais également de déterminer le processus d'apprentissage et d'amélioration de l'organisation.

Si l'on suppose que la fonction de contrôle peut être compromise par le manque de confiance ou de coopération des

intéressés, elle ne peut être limitée à une méthode d'enquête unique [53] et le choix des instruments d'enquête doit se faire en fonction des différents paramètres que sont l'objet de l'enquête, le contexte, la situation et le temps.

Vu les récentes réformes, la restructuration générale accompagnée de nouvelles règles et normes, et l'instauration de mécanismes de contrôle et d'évaluation internes qui devraient permettre de suivre de manière régulière [54] le management et les prestations de la police, le Comité permanent P dispose de nombreux éléments complémentaires pour pouvoir entamer un contrôle plus large. Le présent rapport, qui contient une analyse qualitative de l'ensemble des enquêtes de contrôle, peut également contribuer de manière inductive à la supposition d'indicateurs / de relations particulières entre indicateurs et dysfonctionnements de manière à pouvoir poursuivre des enquêtes de contrôle dans ce domaine.

3.2. Méthode d'analyse

Les constatations ci-dessous ont été effectuées à partir de l'analyse de toutes les enquêtes de contrôle portant sur les 44 corps ou services de police individuels. Le souci était de répondre à chacune des questions suivantes : (1) quelle est la base de l'enquête de contrôle (initiative ou requête) ? (2) quelle est la problématique dénoncée ou supposée à la suite du traitement des plaintes ? (3) existe-t-il des initiatives d'enquêtes de la part d'autres institutions ou des enquêtes poursuivant une autre finalité (ex. audits) ? (4) existe-t-il des circonstances exceptionnelles susceptibles d'influencer le fonctionnement policier (telles que des facilités linguistiques dans une commune, des événements récents au sein du corps, la mise en place d'un nouveau chef de service ou dirigeant, etc.) ? (5) quels sont les instruments utilisés par le Comité permanent P et le Service d'enquêtes et quels sont les paramètres pris en compte ? (6) comment les acteurs se positionnent-ils par rapport à l'enquête (confiance ou méfiance, coopération ou mauvaise volonté, peur, frustration et (dés)intérêt éventuels) ? (7) quels sont les indicateurs d'un impact négatif sur l'organisation, son fonctionnement et les relations qui s'y nouent, à tel point que l'on peut parler de dysfonctionnement ? (8) quelle est la relation de cause à effet ? (9) des changements positifs (négatifs) ont-ils déjà pu être constatés au cours de l'enquête ? Quand ? Pourquoi ? Quelles en sont les conséquences ? (10) quelles sont les recommandations ? Ont-elles été approuvées et ont-elles débouché sur un processus de changement ? (11) quel est le suivi du dossier ?

3.3. Constatations générales

Les enquêtes de contrôle montrent l'existence d'éléments identifiables révélant l'existence de problèmes que l'on peut ramener à trois niveaux, ceux de l'organisation policière [55], des relations humaines [56] et du policier en tant qu'individu [57]. Cette distinction constitue le fil rouge des enquêtes, de la problématique initiale du dossier jusqu'à la constatation des dysfonctionnements et la volonté d'y remédier. Sans préjudice de la source de l'information du dysfonctionnement – qu'il s'agisse de plaintes internes ou externes, de communications ou de demandes de la part des autorités compétentes –, il a été constaté que :

1) L'existence de dysfonctionnements ne fait généralement l'objet d'une demande de contrôle que lorsqu'à un moment donné, l'image de l'organisation risque d'être mise en cause, qu'un conflit naît entre la politique même et son exécution ou qu'une personne est atteinte dans ses compétences, ses possibilités ou ses activités.

Plusieurs enquêtes de contrôle ont été initiées sur demande, lorsque l'image de la police ou du corps risquait d'être ternie à l'occasion d'actes ou de comportements d'un ou plusieurs membres, pendant ou en dehors du service, portant atteinte à la dignité de la fonction. Ainsi notamment des actes illicites inspirés par des engagements politiques ou la fréquentation non moins interdite de certains établissements. Des circonstances internes telles qu'un suicide ou une grève de la faim ont, dans trois cas, donné lieu à l'ouverture d'une enquête de contrôle. L'enquête thématique relative au suicide au sein des services de police s'est par la suite étendue au fonctionnement policier global. Plusieurs enquêtes de contrôle ont fait suite à une demande de l'une des autorités locales supposant l'existence de dysfonctionnements au niveau du rendement de l'organisation policière. À cet égard, ce sont principalement les relations avec la hiérarchie et la conformité de la politique – judiciaire versus administrative – qui sont le plus sensibles. Enfin, la plupart des enquêtes de contrôle initiées d'office par le Comité permanent P ont pour source le traitement de plaintes internes, anonymes ou individuelles. Le plaignant se présente comme la partie lésée car il se sent entravé dans ses compétences et possibilités par la situation vécue. Certaines enquêtes de contrôle récentes ouvertes sur la base d'une dénonciation de fautes ou manquements individuels du chef de corps confirment qu'une demande de contrôle est formulée sous certaines conditions. En l'espèce, il s'agissait de fautes que le chef de corps aurait commises dans le passé mais qui n'étaient dénoncées que bien plus tard afin de freiner sa candidature en tant que chef de zone.

2) Les dysfonctionnements relatifs à l'organisation policière sont généralement inhérents à des indicateurs implicites ou explicites qui trouvent leurs racines ou développent des ramifications d'une part dans les fautes ou manquements individuels ou d'autre part dans les conflits relationnels ou avec la hiérarchie. La position clé ou l'impact sur l'organisation policière reste bel et bien la condition !

Il a été constaté dans nombre de dossiers que les dysfonctionnements étaient depuis longtemps ancrés au sein de l'organisation et qu'ils s'étaient même amplifiés au fil du temps et du fonctionnement quotidien. L'organisation comme les personnes s'adaptent à la situation de manière à pouvoir quand même réaliser les « activités policières » sans que les intéressés [58] ne ressentent une quelconque carence dans le résultat. Ces manques possibles de « l'output » ne seront visibles qu'à partir du moment où ils seront mesurables, ce qui a d'ailleurs été confirmé par les enquêtes de contrôle analysées. Ce n'est pourtant pas toujours chose aisée, attendu que l'output de la politique policière ou du travail policier dépend presque toujours des actes, comportements et attitudes individuels ainsi que des relations mutuelles. Seuls les dysfonctionnements dont les causes concernent l'organisation au sens strict du terme – systèmes, structures, règles, procédures ou moyens – peuvent être discernés avec une relative « aisance », sur la base des données organisationnelles générales [59]. Un seul indicateur mesurable [60] du travail policier a, à plusieurs reprises, donné lieu à une demande de

contrôle : le procès-verbal. Le retard dans le traitement des apostilles au moyen de procès-verbaux a constitué dans 7 dossiers [61] au moins la base d'une demande d'enquête par les autorités judiciaires. Ces données chiffrées ne constituent pas en soi un « indicateur » de rendement de l'organisation policière. Le problème est bien plus complexe. Comme ce sont les actes et attitudes des membres du service [62] et, surtout, les interactions ou les relations qui ressortent en cas de situation problématique, l'enquête n'est pas toujours facile à orienter. Les causes proprement dites expliquant certaines attitudes ou relations sont encore moins claires du fait de leur complexité. Il n'existe un cadre de référence clair que lorsqu'elles tiennent directement à des manquements ou abus spécifiques et systématiques spécifiés dans une loi ou lorsqu'elles font partie des usages internes de l'organisation policière [63]. Dans le cas contraire, il serait indiqué de développer un pareil cadre de référence par le biais d'enquêtes de contrôle.

Lorsqu'une plainte concerne un manquement de la part de la police, il s'agit en général d'une non-intervention ou d'un refus d'acter alors qu'il est impératif de dresser procès-verbal. Si le traitement des plaintes met en évidence l'existence de dysfonctionnements organisationnels, il est automatiquement suivi par une enquête de contrôle. Ainsi, quatre enquêtes de contrôle [64] ont été initiées d'office sur la base de telles plaintes. Pour le reste, c'est-à-dire pour la plupart des enquêtes de contrôle, les dysfonctionnements n'apparaissent pas « directement » aux yeux d'une personne externe. C'est la raison pour laquelle la majorité des enquêtes font suite à une demande de la part d'une des parties concernées ou des autorités locales, ou encore sont ouvertes à l'initiative du Comité permanent P, sur la base de plaintes « internes » [65] ou de la publication de situations « internes » graves [66].

3.4. orientations majeures dégagées par les principales enquêtes

Les différentes enquêtes de contrôle ont montré que l'interaction entre deux principaux pôles de l'organisation policière constitue la pierre angulaire de l'efficacité du fonctionnement policier. Dans ce contexte, la fonction spécifique du chef de corps en tant que manager est cruciale tandis que le rôle – passé – du bourgmestre en tant qu'autorité constitue un facteur déterminant.

Divers indicateurs se dégagent de l'analyse des différentes enquêtes de contrôles. À eux seuls – et bien souvent conjointement –, ils constituent la toile de fond, voire l'origine même des dysfonctionnements constatés. Si l'on s'efforce de distinguer ces causes par niveau, il importe également de ne pas perdre de vue les interactions entre l'individu, la collectivité et l'organisation. Le souci lors de la répartition était de chaque fois mentionner une référence au corps de police concerné. En outre, ces références se limitent rarement aux seuls corps désignés, elles sont mentionnées dès lors que la description des faits représente justement pour le corps de police un point sensible spécifique et particulièrement douloureux.

3.4.1. AU NIVEAU DE L'ORGANISATION POLICIÈRE (SYSTÈMES, STRUCTURES, RÈGLES ET PROCÉDURES, MOYENS ET RÉSULTATS)

1) Système obsolète et structures inadéquates

Plusieurs enquêtes de contrôle ont révélé des dysfonctionnements dans le domaine de l'exécution de la politique policière du fait de systèmes et structures toujours liées à l'ancienne réalité policière. Ainsi notamment la politique policière basée sur les principes de « *law and order* » et donnant la priorité au respect de la loi et surtout à une intervention réactive dans le cadre du maintien de l'ordre. La politique policière a évolué et prône désormais le « *Community policing* » (police de proximité) dont les éléments clés – le service, l'accent sur les problématiques, la pro-activité, le partenariat, « *l'empowerment* » et la transparence – imposent de modifier la structure policière. Or, les structures et systèmes de différents services ou corps de police ne sont guère adaptés à la nouvelle politique de police de proximité.

Concrètement, le travail policier s'organise autour de plusieurs « îlots », qui constituent des sections autonomes au sein de l'organisation policière [67]. La distinction entre les missions de police administrative et judiciaire, beaucoup trop stricte, rend impossible toute politique proactive axée sur les problèmes, lacune qui se remarque en partie dans l'organigramme de l'organisation mais aussi et surtout dans le fonctionnement au quotidien, notamment en ce qui concerne l'accueil, le travail de quartier, les situations dans lesquelles ce sont les équipes d'intervention qui se chargent du travail de quartier [68], les endroits où il n'existe pas de structures d'approche de la jeunesse et où de nouvelles formes de criminalité apparaissent. L'existence de structures d'un corps ou d'un service inadaptées au nouveau modèle policier va généralement de pair avec l'absence d'objectif ou de planning. Des indicateurs de telles structures obsolètes sont à rechercher dans le rendement pauvre – rapport entre la qualité du travail final et l'investissement en temps qu'il a nécessité –, l'autonomie de chacun dans son travail, les lacunes de la politique et le manque de flexibilité du travail.

Le manque de structures politiques effectives et de systèmes de communication et de concertation [69] a régulièrement été relevé, lequel est indissociable du type de management en vigueur dans l'organisation. Dans plusieurs corps de police, le management observé était autoritaire et bureaucratique [70]. La direction du corps qui en est responsable est personnifiée par le chef de corps dans les corps de police réduits et moyens. Dans la majorité des dossiers, il existe un énorme fossé interne entre la direction et la base du corps de police, un fossé d'autant plus marqué dans les corps plus importants. Cette situation perturbe le fonctionnement du corps car elle se ressent particulièrement au niveau des relations hiérarchiques et collégiales, de l'ambiance de travail, de la satisfaction du personnel d'une part et de l'affectation efficace du personnel et du rendement d'autre part. Comme il apparaît infra, le manque de structure politique effective est loin d'être une question négligeable. De manière plus spécifique, il a trait à la répartition des différentes responsabilités et de l'exécution personnelle de celles-ci, tant sur le plan organisationnel que fonctionnel.

Enfin, la coopération externe avec les corps de police voisins ne repose parfois que sur des bases vacillantes et peu structurées, ce qui engendre pour certains corps un surcroît d'activités puisqu'ils sont les moteurs du fonctionnement supralocal [71], ou à l'inverse, en tant que corps de police, ils ne peuvent pas faire face eux-mêmes à un certain nombre de tâches et dépendent donc de la bonne volonté des membres du corps de police voisin, car aucune structure ni accord n'a été

défini [72]. Ce problème se fait sentir lorsque le corps étudié se trouve lui-même dans l'une de ces situations. Dans le premier cas, le personnel est insatisfait du fait de la charge de travail et dans le second cas, cette insatisfaction s'accompagne d'un manque de personnel organique ou effectif dû à un taux d'absentéisme en permanence élevé. Cette problématique devrait trouver une solution avec la mise en place des nouvelles zones de police dans le cadre de la réforme.

2) Manque de directives internes ou de procédures claires et de contrôle en la matière

Il s'agit en particulier d'une absence de règles ou de connaissances en matière d'intégrité ou de déontologie censées régler les actions des policiers, ce qui nous amène à mentionner les processus culturels en vigueur, tant formels qu'informels. Des manquements organisationnels se manifestent dans les processus culturels formels, c'est-à-dire basés sur les règles, valeurs, prescriptions et procédures communes dans l'organisation. Une analyse des dossiers a révélé que non seulement l'existence de ces règles peut être remise en question mais que leur clarté et leur interprétation avaient aussi et surtout leur importance. Certaines situations apparaissent parfois, dans lesquelles des actes et attitudes individuels peuvent entacher l'image du corps tout entier et mettre en question sa neutralité. Dès que le public a vent d'actes illicites, c'est la crédibilité du corps de police tout entier qui s'en ressent. Le niveau local n'a pas toujours prévu de dispositions « claires » réglant l'engagement politique par rapport à la fonction de police [73]. Le problème concerne tout autant l'exercice des prérogatives syndicales par des membres d'organisations syndicales qui appartiennent aussi à un corps de police en tant que policier. Il naît alors un conflit de rôles, qui déteint sur les relations hiérarchiques et collégiales. Qui plus est, il faut aussi compter avec les processus culturels informels, moins tangibles mais néanmoins présents. Ils concernent d'ailleurs également les actes qui peuvent être posés par des policiers individuels en dehors du service et qui portent atteinte à la dignité de la fonction de police [74]. Les actes et attitudes mêmes sont clairement perceptibles, bien plus en tout cas que l'impact qu'ils peuvent avoir sur les relations internes et le fonctionnement du corps. Il n'existe pas toujours de contrôle interne efficace des abus et manquements relatifs aux règles et procédures. Cette question a cependant aussi été réglée à la suite des récentes réformes et le suivi peut dès lors s'organiser sur cette base.

3) Manque de moyens en personnel, matériel et infrastructure

Au sein de plusieurs corps de police moyens ou réduits, il existe une différence marquée entre le cadre organique et l'effectif réel, surtout en ce qui concerne les cadres moyen et supérieur [75]. Par ailleurs – et dans les grands corps de police aussi cette fois –, le personnel qualifié possédant les compétences requises dans les domaines judiciaire et administratif n'est pas toujours présent en nombre suffisant [76]. Un pareil manque d'effectif est la conséquence directe des limitations imposées par la commune à son corps de police concernant le suivi de formations, le recrutement et les (possibilités de) nominations. Il est parfois plus difficile à constater lorsqu'on examine les données morphologiques d'un corps et il existe également un manque de capacité [77]. Les manquements peuvent se produire au niveau du fonctionnement opérationnel de l'organisation, auquel cas la cause réside plus particulièrement dans les choix politiques selon lesquels, soit les priorités du corps ne correspondent pas à celles des autorités, soit l'autorité fixe des priorités qui comprennent parfois des tâches non policières. Dans les deux cas, il n'y a pas assez de personnel disponible et cette situation s'accompagne souvent d'un manque de moyens et de limitations d'infrastructure. Inversement, les lacunes dans l'infrastructure ou les moyens engendrent des difficultés et du mécontentement. Toutefois, elles ne constituent pas la cause première des dysfonctionnements organisationnels. On compte parmi les indicateurs types qui accompagnent le manque de moyens en général, l'insatisfaction générale, la pression de travail trop importante, le stress, le taux d'absentéisme, le retard considérable dans le travail (judiciaire) et la dépendance du corps local du bon vouloir des corps voisins.

4) Manque de rendement ou de résultats du travail policier

D'après plusieurs enquêtes de contrôle, le rendement présente des dysfonctionnements organisationnels. Ce sont en général les autorités requérant l'enquête qui soulignent le rapport entre la quantité de travail produit et le temps investi à cet effet [78]. Il s'agit d'ailleurs souvent du travail judiciaire avec, en particulier, la rédaction des procès-verbaux et le suivi des apostilles. L'analyse des dossiers montre cependant qu'un faible « rendement » doit s'inscrire dans un cadre plus large. Le rendement d'une organisation policière ne consiste pas uniquement dans l'exécution de la politique en fonction des moyens disponibles mais implique également une certaine qualité. De plus, la fonction de police ne peut être limitée ou réduite au seul domaine judiciaire vu les relations mouvantes avec l'administratif, ce qui comprend notamment une réponse idoine aux appels du citoyen, la qualité de l'assistance, de l'accueil, du service et des interventions de police administrative sur le terrain. Le rendement est impossible à définir ou à mesurer avec précision. D'autre part, des problèmes se posent lorsqu'on tente de définir la relation exacte entre le judiciaire et l'administratif, vu les facteurs d'influence géographiques, sociopolitiques et culturels et donc l'absence de toute constante comme unité de mesure. Le niveau de qualité représente une donnée subjective dont l'indicateur est le taux « d'insatisfaction » des acteurs concernés, soit les autorités, la police même et le citoyen. La connaissance de « l'insatisfaction » du citoyen se limite encore à l'heure actuelle à une subdivision particulière, le « sentiment d'insécurité subjectif », connu grâce au moniteur de sécurité élaboré à l'initiative du Service général d'appui policier et au traitement des plaintes par le Comité permanent P. Cette dernière source donne rarement directement lieu à l'ouverture d'une enquête de contrôle sur l'efficacité d'une entité de police. C'est pourquoi l'analyse et l'aperçu global de la « totalité » des plaintes à charge de la police constituent un instrument de mesure certain de la « satisfaction » du citoyen local. Une piètre qualité peut également être supposée au vu d'une éventuelle insatisfaction en interne et des relations verticales et horizontales au sein du service. Dans ces cas-là, il est également utile d'examiner l'ensemble des plaintes internes et, surtout, de pouvoir disposer des résultats des audits internes.

Les causes d'une faiblesse éventuelle du rendement de l'organisation policière sont multiples. Du point de vue organisationnel, cette faiblesse peut logiquement découler de lacunes dans la politique et les moyens, auquel cas elle est généralement tangible, ou elle peut trouver son origine dans les relations hiérarchiques et collégiales. Ce point sera envisagé infra.

Les récentes réformes des services de police ont abouti à une meilleure définition des fonctionnalités locales selon le principe

d'une police « communautaire ». Ce sont principalement ces fonctionnalités – accueil, assistance, intervention, maintien de l'ordre public et recherche locale – associées au principes de police « communautaire » – service, transparence, pro-activité, politique axée sur le problème, « empowerment » et partenariat – qui assurent un fonctionnement policier efficace et de qualité. L'analyse des enquêtes de contrôle confirme en tous les cas que la concrétisation optimale de la politique et des moyens est une condition de base du fonctionnement efficace, bien qu'elle ne garantisse pas d'office les exigences de qualité posées par les acteurs concernés, notamment en vue de la satisfaction des autorités, du citoyen et des policiers mêmes.

3.4.2. AU NIVEAU DES RELATIONS HUMAINES AU SEIN DE L'ORGANISATION

1) Perturbations dans les relations avec les autorités locales

Nombre de dossiers parmi les 44 étudiés ont mis en évidence des conflits internes entre la direction du corps et les autorités locales comme un des indicateurs les plus significatifs de dysfonctionnements organisationnels sur le plan des moyens, des règles, des procédures, des contrôles et du rendement de l'organisation.

D'une part, l'attitude des autorités locales semble être « détachée » par rapport au corps de police. Du fait de ce « laisser-aller » politique, la gestion du corps de police est laissée aux mains du chef de corps [79]. Une telle situation ne donne pas forcément lieu à des dysfonctionnements. Il n'en reste pas moins que, dès que des problèmes – structurels ou organisationnels – surgissent ou que des manquements individuels graves pèsent sur l'organisation, la politique de « laisser-aller » ne fait qu'aggraver les choses, dans la mesure où les autorités locales abandonnent leur responsabilité disciplinaire [80]. Or, lorsque les abus et manquements semblent tolérés comme dans le cas d'espèce, tant la politique que l'autorité même de la direction du corps s'en trouvent ébranlées.

D'autre part, les autorités locales s'investissent – ou s'immiscent – par trop dans certains domaines de l'organisation du corps de police [81], à savoir l'exécution de la politique policière, l'organisation et la répartition des tâches policières, l'organisation des horaires voire l'imposition de tâches non policières. Dans ces cas-là, le chef de corps est tenu de soumettre pour approbation à l'autorité locale la moindre décision ayant trait au fonctionnement opérationnel. Il convient cependant de préciser que les « relations » bourgmestre-chef de corps sont codifiées [82]. De l'analyse des dossiers, il ressort que cette « surimplication » du bourgmestre est rarement le fait d'un pur intérêt de sa part pour la chose policière. Il semble plutôt que ses raisons tiennent au budget de la commune. L'un des indicateurs réside donc dans le fait de disposer ou non de moyens suffisants : personnel réellement disponible, disponibilité et état des véhicules, radio et infrastructure. Un autre facteur relève des manquements dans la politique du corps, doublés de conflits personnels pour diverses raisons entre le bourgmestre et le chef de corps ou de conflits « professionnels » engendrés par le manque de consensus concernant l'exécution de la politique ou l'effectif du corps. Or, qui dit dissension dans l'exécution du travail, dit problème de répartition des tâches entre les volets judiciaire et administratif. Certains dossiers ont été ouverts sur plainte des autorités administratives [83], qui dénonçaient le côté trop répressif de l'exécution de la politique policière, au détriment de l'approche axée sur le citoyen, d'autres dossiers l'ont été à la demande des autorités judiciaires, mécontentes de l'investissement limité du corps dans le domaine judiciaire [84]. Les principales causes citées dans le dossier sont l'imposition ou le maintien d'une permanence 24 heures sur 24 compromettant l'ensemble des autres tâches policières [85], la pléthore de normes régissant l'affectation et la capacité du corps en fonction de la coopération supralocale, au détriment de la gestion globale du personnel ou encore la politique par trop réactive et répressive du chef de corps. Bien souvent, lorsque les relations entre les autorités internes et externes sont perturbées, on assiste à des dysfonctionnements au niveau de l'organisation. De surcroît, ces conflits « au sommet » influencent à la baisse la motivation de la base et donnent même parfois lieu à des actions voire à des incidents [86]. L'efficacité du service en souffre bien évidemment. Nous en voulons pour preuve les plaintes déposées par les parties lésées.

2) Perturbations dans les relations de travail au sein du corps

Ce type de problème découle généralement de certains dysfonctionnements organisationnels et, par l'interaction relations hiérarchiques-relations de travail-individu, il provoque à son tour des dysfonctionnements dans le service et, donc, dans le rendement de l'organisation. C'est dans ce contexte qu'il faut faire face à certains aspects culturels propres à la police.

Des mauvaises relations de travail trouvent leur origine notamment dans le manque de clarté de la structure politique [87] du service, qui obscurcit également les relations hiérarchiques. À cet égard, la notion de « pouvoir » représente un élément clé ! Un exemple de situation obscure peut naître d'une figure dirigeante désignée ou remplaçante qui ne jouit pas de la confiance de sa base [88], de relations privées internes ou encore de l'existence d'un team de direction dont un ou plusieurs membres ne dispose(nt) pas du grade, des qualités ou de l'ancienneté de service requis. Dans le premier cas, la crise de confiance s'accompagne souvent de contacts informels entre un ou plusieurs membres du corps et l'autorité locale [89] ou du maintien d'une figure dirigeante informelle, ce qui mine les relations d'autorité au sein du corps. Dans le second cas, les relations privées internes nuisent à l'ambiance de travail [90], surtout lorsque ces relations impliquent une figure dirigeante ou un membre du cadre dirigeant avec un autre membre du corps. Des relations hiérarchiques floues ne peuvent exister voire perdurer qu'avec le soutien implicite de l'autorité locale ou, en d'autres termes, si celle-ci ne s'intéresse que vaguement à la gestion du corps. Les indicateurs les plus évidents sont en l'espèce le favoritisme du point de vue de la nature et du rythme de travail, qui se traduit par des primes supplémentaires pour certains, et la priorité dont bénéficient quelques-uns concernant l'octroi de formations en vue de leur nomination. Ce manque de clarté dans les relations d'autorité mène à la formation de clans parmi le personnel, divisé entre d'une part ceux qui soutiennent cette politique inégale et en tirent parti et d'autre part ceux qui se sentent lésés, c'est-à-dire le reste du personnel.

Il est question de mauvaises relations de travail dès lors que des dysfonctionnements individuels nuisent à l'efficacité du service. Il faut entendre d'une part des manquements ou incompétences professionnels et d'autre part des pratiques contraires aux valeurs liées à la profession tant du point de vue idéologique qu'éthique. Ainsi notamment l'immixtion du politique, les abus des prérogatives syndicales ou les manquements judiciaires et déontologiques qui remettent publiquement en question l'image et le fonctionnement du corps de police. L'un des principaux aspects culturels réside dans

le conflit opposant l'idéologie et la neutralité inhérente au rôle policier. L'existence d'interactions entre ce rôle policier incertain et le rôle politique se répercute d'autant sur le fonctionnement [91].

Les relations de travail internes peuvent même être perturbées au point que l'insatisfaction finit par mener à des actions syndicales ou individuelles (émotionnelles) de la part des membres du corps [92]. Plusieurs dossiers ont été initiés sur la base de plaintes internes ou à la suite d'incidents internes graves tels que notamment une grève de la faim et un suicide. Ce dernier cas, bien qu'il n'ait pas forcément résulté de mauvaises relations de travail, a néanmoins donné lieu à une enquête de contrôle. Les relations internes, tant avec les autorités locales qu'au sein de l'organisation, jouent un rôle de poids dans le fonctionnement du corps ; c'est du moins ce que les enquêtes de contrôle menées jusqu'à présent par le Comité permanent P ont démontré. C'est la raison pour laquelle il importe d'organiser un suivi régulier dans ce domaine ou d'examiner certains éléments de manière plus spécifique. Ainsi par exemple ***l'enquête thématique relative au suicide au sein de la police*** [93]. Il s'agit d'une enquête exploratoire sur le suicide au sein des services de police réguliers belges couvrant la période 1990-1998. Elle a démontré que le taux moyen de suicide parmi les services de police était, pour certaines années, près de deux fois supérieur à celui de la population en général. Même si l'on tient compte de facteurs d'influence tels qu'une population majoritairement masculine et la disposition directe d'une arme, les chiffres énoncés n'en restent pas moins inquiétants. L'enquête a démontré que les 65% de cas de suicides également examinés en interne résultaient bien plus souvent d'événements relevant de la sphère de la vie privée que de problèmes dus à l'ambiance de travail. Le fait est cependant que les suicides sont pour la plupart commis dans un lieu en rapport avec le travail [94]. Quoiqu'il en soit, il serait intéressant de compléter les données chiffrées existantes par une enquête qualitative.

L'analyse des enquêtes de contrôle a dégagé d'autres domaines d'enquête possibles, qui peuvent également servir d'indicateur de satisfaction / d'insatisfaction : les départs du personnel qualifié, tant dans l'organisation globale que dans des corps de police spécifiques, le taux d'absentéisme en fonction du lieu, du temps et de la situation, le harcèlement moral ou encore l'exercice (et la nature) des prérogatives syndicales sur le lieu de travail.

3.4.3. AU NIVEAU DU FONCTIONNAIRE DE POLICE, DE SES CAPACITÉS, DE SES ACTES ET DE SES ATTITUDES

1) Manque de direction ou de capacité de direction

Un nombre important d'enquêtes de contrôle met en évidence le manque de direction ou de capacité de direction comme indicateur significatif de dysfonctionnements organisationnels. La fonction de direction joue effectivement un rôle crucial dans le management de l'organisation. Les carences qui reviennent fréquemment dans l'analyse des résultats d'enquête sont l'absence de direction – lorsque la fonction de chef de corps n'est plus assurée durant une longue période pour des raisons spécifiques – et le manque de capacité de direction – lorsque le chef de corps ne dispose pas des compétences requises de gestionnaire et de responsable final de l'exécution de la politique policière. Nous revenons à cet égard à la fonction de chef de corps car c'est elle qui définit souvent la politique policière dans les corps de taille réduite ou moyenne. Dans les grands corps de police, lorsque cette fonction n'était pas assumée (pleinement), les conséquences étaient néfastes pour le fonctionnement interne du corps. Il faut en outre remarquer que le chef de corps désigné ou remplaçant ne jouit pas de la même autorité que le chef de corps effectif et on en revient à la structure politique floue évoquée supra.

L'analyse des 44 dossiers a montré que le manque de direction était un thème récurrent. Au moment du contrôle des corps de police, au moins un tiers des chefs de corps étaient absents depuis longtemps pour cause de maladie (souvent à l'approche de l'âge de la pension) [95] ou pour d'autres raisons. D'autre part, près d'un quart des chefs de corps étaient en fonction depuis moins de deux ans et leur affectation faisait justement suite à une absence prolongée du chef de corps [96].

Dans ce type de situation, le corps est dit « sans tête ». Les indicateurs constatés sont des manquements déontologiques commis par un ou plusieurs membres du service, dont la consommation d'alcool dans de nombreux cas. De telles circonstances génèrent également une autonomie de travail importante et une formation de clans – jeunes contre vieux [97], anciens policiers urbains contre anciens policiers ruraux [98], membres d'équipes d'intervention contre policiers de quartier [99] –, sans parler des actes de favoritisme qui en découlent concernant la nature et le rythme du travail. Le nouveau chef de corps qui entend remettre de l'ordre dans cette situation se heurte à une résistance marquée, surtout si ses mesures mettent fin à des avantages acquis tels que des horaires « à la carte », des prestations supplémentaires rémunérées d'autant ou encore la trop grande autonomie dont jouissaient certains membres dans leur travail [100]. Plusieurs enquêtes de contrôle relatives à la politique implémentée par le chef de corps et à l'existence d'éventuels dysfonctionnements ont été demandées au Comité permanent P alors qu'on se trouvait en fait en présence d'un corps de police en phase de changement.

Le manque de capacité de direction a été mis en avant dans plusieurs autres dossiers [101], dans lesquels l'aptitude professionnelle à diriger un corps de police était principalement stigmatisée. Il convient d'entendre par là un style de direction autoritaire et bureaucratique, additionné d'un manque de communication et de concertation et, enfin et surtout, une absence de planning, de suivi et d'adaptation du travail. Les dysfonctionnements portaient sur l'affectation efficiente du personnel et des moyens [102] ainsi que sur l'efficacité du service même [103]. Il est à remarquer que le manque de capacité de direction se ressentait principalement dans les cas où le chef de corps bénéficiait de la protection des autorités locales. Le manque de capacité de direction du chef de corps même a parfois été compensé par l'un de ses collaborateurs proches. La notion importante à retenir à cet égard est l'acceptation ou non de ce supérieur fonctionnel dans l'organisation. Tout tourne plus particulièrement autour de la capacité du dirigeant à se faire accepter comme tel et du rôle de supérieur fonctionnel, les problèmes n'apparaissant dans l'organisation qu'à partir du moment où le chef de corps remplaçant ou désigné n'est pas vraiment voire pas du tout reconnu comme tel. Certains phénomènes constituent des indicateurs du manque de capacité de direction. Ainsi notamment le non-respect de l'autorité hiérarchique, l'exécution purement routinière des tâches, les conflits hiérarchiques internes et une insatisfaction généralisée.

La problématique de l'absence d'un chef de corps peut être résolue par la nomination d'un chef de corps désigné ou d'un nouveau chef de corps. Le Comité permanent P est intervenu plusieurs fois dans ce cadre auprès des instances compétentes. Il est par contre plus difficile d'intervenir lorsque les carences se situent au niveau de la politique et que les autorités locales ne veulent ou ne peuvent pas intervenir. Il est regrettable que la date de la pension s'avère être la seule perspective d'amélioration pour ce type de dysfonctionnement. La réforme des services de police a prévu des procédures de sélection qui envisagent les qualités de management et de direction nécessaires à la direction d'un corps ou d'une zone de police. Dans le cas d'espèce, le résultat des *assessments* relatifs aux chefs de corps mis en place peut être matière à étude.

2) Manquements individuels et abus qui se répercutent sur le service

Nombre d'enquêtes de contrôle ont mis en évidence des manquements ou abus individuels compromettant le bon fonctionnement général du corps. Il s'agit d'une part d'abus ou de manquements qui peuvent être poursuivis pénalement et d'autre part de dysfonctionnements relatifs à la déontologie et à l'intégrité face aux valeurs de la fonction. Les abus de la fonction ou de pouvoir ont été cités dans plusieurs dossiers à titre d'infractions pénales graves. En toute logique, l'enquête judiciaire prime sur l'enquête de contrôle [104].

Les manquements à l'intégrité et à la déontologie [105] consistent notamment dans le cumul d'autres activités, la consommation abusive d'alcool et les actes et attitudes négatives qui en découlent, l'intégrité de l'individu et l'attitude de base du fonctionnaire de police dans le cadre de l'exécution de ses tâches ou de la sphère de sa vie privée. L'ensemble de ces manquements porte atteinte à l'image et surtout à la dignité de la fonction de police.

La participation d'un membre du cadre ou de la figure dirigeante du corps [106] constitue une donnée significative dans les 44 dossiers étudiés [107], ce qui ne signifie pas pour autant que ces manquements ou abus sur le plan judiciaire ou « éthico-déontologique » soient exclusivement imputables à une catégorie déterminée de policiers ou que ces conclusions soient à généraliser [108]. Par contre, le fait est que, lorsque ces manquements ou abus impliquent les policiers les « plus haut placés », les conséquences pour le fonctionnement général ne peuvent être que néfastes. Dans les autres cas, c'est l'existence ou non de règles ainsi que la clarté et le contrôle du respect de celles-ci qui jouent le plus grand rôle.

Des enquêtes thématiques dans ce domaine peuvent se faire sous la forme d'enquêtes culturelles axées sur les concepts « d'intégrité versus fonction de police » ou d'alcool versus fonction de police ou encore sur l'existence « d'attitudes policières » individuelles ou acquises. L'intérêt de telles enquêtes thématiques dépasse le cadre du contrôle des actes et attitudes de la police dans l'exécution de la politique policière pour se marquer également dans le cadre du contrôle de la sélection, du recrutement, de la formation et, par-dessus tout, de l'intégration [109] au sein de la police.

4. Enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement et de la gestion des services ou des personnes à compétences de police limitées ou différentes.

Les dysfonctionnements se situent au niveau des limites de compétences en rapport avec la fonction, de la répartition des compétences au sein d'un service et des conflits qui en découlent et, enfin, dans le domaine du fonctionnement policier au sein d'un service aux intérêts contradictoires.

4.1. Enquêtes diverses

1) Enquête de contrôle spéciale n°1833/94 et 3683/94, jointe à une autre enquête de contrôle spéciale n°3869/95 relative au fonctionnement des agents auxiliaires de plusieurs corps de police bruxellois [liv]

Le Comité permanent P a ouvert cette enquête sur la base d'un rapport relatif au fonctionnement des auxiliaires de police sur le terrain, établi par son Service d'enquêtes dans le prolongement du traitement de différentes plaintes. Il s'agit principalement de l'affectation de personnel non compétent pour des missions d'intervention et des tâches en rapport avec le travail de quartier, du port d'uniformes et de grades non différenciables des véritables uniformes de police ainsi que du port d'armes. Une enquête a été menée auprès de l'ensemble des corps de police urbaine employant des auxiliaires. Un certain nombre de dysfonctionnements a été constaté en ce qui concerne les dispositions statutaires. En effet, le manque de personnel de police semble être compensé par l'engagement et l'affectation d'agents auxiliaires si bien que leur nombre total dépasse les 15% prévus dans le cadre statutaire. Il est toutefois à signaler que ce pourcentage maximum peut être augmenté dans le cadre des contrats de sécurité. En outre, les auxiliaires sont affectés à des missions qui excèdent leurs compétences et portent des uniformes et des équipements non conformes aux prescriptions en la matière. Ces dysfonctionnements s'expliquent notamment par le fait que les normes régissant le recrutement, l'affectation et les tâches des agents auxiliaires, laissent par trop le champ libre à des déviations.

La problématique nécessite donc un suivi régulier dans le cadre de l'efficacité du fonctionnement policier global, suivi qui pourra se faire par le biais des plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent P et des enquêtes de contrôle relatives au fonctionnement au niveau local d'une part et des données morphologiques relatives au cadre policier et des données annuelles portant sur le fonctionnement des corps de police d'autre part.

2) Enquête de contrôle n°1561/96 relative à l'organisation et au fonctionnement du Comité supérieur de contrôle [lv]

À la demande du ministre de la Fonction publique, le Comité permanent P a ouvert une enquête de contrôle afin de déterminer les causes des possibles dysfonctionnements dans l'organisation et le service. Cette enquête visait à trouver des solutions d'ordre structurel.

Le Comité permanent P a ainsi pu constater que le principal problème résidait dans la base légale du service, qui était imprécise, lacunaire et ambiguë. Dès lors, au fil des années, on a assisté à un glissement de son rôle initial de contrôle administratif vers des missions exclusivement répressives et judiciaires. En outre, les compétences [110] ne sont pas clairement définies dans la base légale, ce qui donne lieu à une lutte de pouvoir sans pareil qui non seulement mine le fonctionnement efficient du service mais exclut également la moindre gestion cohérente des fraudes, l'approche préventive et le contrôle davantage administratif [111].

Le service a cessé d'exister dans la structure actuelle, en foi de quoi l'enquête n'a plus de raison d'être et tout suivi semble superflu.

3) Avis n°8549/96 relatif à la manière dont le Comité supérieur de contrôle s'est penché sur la criminalité organisée en Belgique [lvi]

Le Comité permanent P a reçu une demande de la part de la Commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée en vue de formuler un avis sur la manière dont le Comité supérieur de contrôle a traité un certain nombre de dossiers administratifs en la matière [112]. Après examen des différents dossiers, le Comité permanent P a conclu qu'à une exception près, il n'y a eu aucun dysfonctionnement dans le traitement des dossiers. Les conclusions renvoyaient par contre aux conflits de compétences déjà évoqués, qui influent de manière néfaste sur la direction fonctionnelle et opérationnelle du service. L'absence de statut légal univoque et la politisation de l'organisation constituent un terrain privilégié pour le développement de dysfonctionnements.

Au cours de l'enquête préparatoire à l'avis du Comité permanent P, celui-ci a constaté que le service avait été intégré à la police judiciaire près les parquets à la fin du semestre consécutif à la demande d'avis [lvii]. Un Office central de lutte contre la corruption a été créé au sein du Commissariat général de la police judiciaire près les parquets.

L'avis du Comité permanent P portait sur l'enquête relative à la méthode de travail du Comité supérieur de contrôle dans le cadre de certains dossiers administratifs, qui n'ont pas permis de confirmer l'existence des dysfonctionnements supposés. Le dossier a été clôturé et classé sans suite par le Comité permanent P.

4) 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 (OCDEFO) [lviii]

Le Comité permanent P a reçu une demande du ministre de la Justice en vue d'entamer une enquête sur l'organisation et le fonctionnement interne du service, enquête qui a effectivement démontré l'existence de problèmes structurels, surtout en ce qui concerne les compétences et intérêts des services de police représentés au sein du service [113]. Or, cette situation suscite des conflits internes et entache le fonctionnement efficace du service. L'enquête de contrôle a été contrecarrée et suspendue par l'enquête judiciaire menée en 1998 à charge de plusieurs membres du service.

Ce service n'étant pas repris dans la structure issue de la réforme des services de police, ce dossier peut être considéré comme clos.

5) Enquête de contrôle n°1692/94 relative à l'organisation et au fonctionnement de la police des chemins de fer [lix]

Dans le prolongement du traitement de plaintes et dénonciations internes, le Comité permanent P a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle relative aux possibles dysfonctionnements dans l'organisation et le fonctionnement de la police des chemins de fer. Il existait manifestement un problème statutaire au sein de la police des chemins de fer, service de police spéciale actif à l'intérieur d'une entreprise publique autonome. L'enquête a démontré qu'il existait à la base même une dualité au sein de la police des chemins de fer entre les membres du personnel, qui jouissent de compétences de police différentes ou qui n'en jouissent pas. Les officiers de police de la jeune génération ont été formés dans une école de police alors que les anciens membres de la SNCB ne disposaient que d'une compétence de police complémentaire. Ces membres du personnel à compétences de police limitées se retrouvent principalement dans les fonctions de direction, contrairement au personnel de police effectif. Qui plus est, il existe des conflits de compétences et d'intérêts entre la fonction de police d'une part et la fonction commerciale de la SNCB d'autre part.

L'enquête de contrôle s'est particulièrement intéressée au rôle de l'autorité administrative et aux conséquences d'une direction non policière tant pour le statut que pour le fonctionnement policier. L'administration du service a fait « expertiser » son service par une équipe d'audit externe.

Le dossier a fait l'objet d'un suivi, qui a mis en évidence une période de réorganisation du service consécutive à l'enquête. La police des chemins de fer a été intégrée à la police fédérale tandis que la SNCB, en dehors du fonctionnement policier, maintient et développe un service de sécurité interne. L'existence de ce service de sécurité interne ne favorise pas, loin de là, l'efficacité du fonctionnement du service vu le maintien des divers intérêts et compétences. Cette enquête de contrôle et celle relative aux membres assermentés du service de sécurité de la STIB et de la police du métro seront suivies au niveau des modifications consécutives à la récente réforme des services de police.

6) Enquête de contrôle n°6078/98 relative à l'organisation et au fonctionnement des membres assermentés du service de sécurité de la STIB et de la police du métro

Cette enquête a été initiée d'office à la suite des informations reçues concernant le fonctionnement du service de sécurité dans les stations du métro bruxellois. Selon ces informations, les membres de ce service de sécurité étaient formés, équipés et actifs de la même manière qu'un service de police s.s. Ils prenaient des mesures contraignantes et utilisaient des moyens de contrainte à l'égard du citoyen sans en avoir la compétence. L'enquête a passé en revue la gestion du personnel et des moyens à la lumière des fondements légaux. Ce dossier n'a pas été définitivement clôturé, il a été joint à l'enquête de contrôle globale portant sur les services de sécurité des infrastructures de transport.

7) Enquête de contrôle n°17856/00 relative à la police des transports [lx]

Vu les récentes réformes, le Comité permanent P a décidé de rassembler [114] et de réorienter les enquêtes en la matière sur la base des plaintes et dénonciations de 1998-1999 jusqu'à celles reçues en avril 2000 et des enquêtes précédentes relatives à plusieurs aspects du fonctionnement de la police des chemins de fer et de la police du métro. Le suivi de cette enquête est spécifiquement axé sur la fonction de police, le professionnalisme du fonctionnement ainsi que sur l'interaction entre les différentes compétences et leur base légale. Dans un premier rapport intermédiaire, le Comité permanent P a déjà souligné le danger de l'attribution et de l'élargissement des compétences de police car on se trouve en face d'un service à la structure imprécise et ambiguë qui sert avant toute autre chose des intérêts commerciaux. En outre, l'élargissement des compétences de police ne s'impose que de manière minimale, pour des tâches de surveillance et de sécurité et, à titre exceptionnel, pour des missions de recherche privées.

Le suivi de cette enquête n'est pas encore clôturé, le rapport final étant à venir.

4.2. Conclusions

Les enquêtes relatives à l'efficacité du fonctionnement ou à la gestion des services concernent en l'espèce la compétence de police et les éventuels dysfonctionnements qui peuvent se produire dans ce cadre.

D'une part, les enquêtes portent sur les limites légales de ces compétences de police liées aux limites concernant l'individu, sa formation et sa fonction. Le Comité permanent P a constaté un certain nombre de dysfonctionnements au niveau de la gestion du personnel, de l'emploi de personnes qui ne disposent ni de la compétence, ni de la formation nécessaire pour exécuter certaines missions prévues dans la loi sur la fonction de police ou pour porter certains équipements tels que l'uniforme ou l'arme de service. Parfois, ce sont les personnes elles-mêmes qui sont mécontentes de la situation ambiguë dans laquelle elles se trouvent et dénoncent les manquements relatifs à leur statut. Dans d'autres cas, des plaintes externes portent sur leurs actes. Sur la base de ces conclusions, le Comité permanent P recommande de clarifier les règles et normes qui déterminent ces limites de compétences.

D'autre part, le contrôle porte sur le rôle des autorités non policières qui, en qualité d'autorités de police administrative, gèrent le personnel disposant d'une certaine compétence de police. Ce contrôle a mis l'accent sur le rapport entre le fonctionnement policier et les intérêts commerciaux de l'organisation. L'attribution ainsi que la gestion des compétences de police sur des bases sécuritaires, supposent la mise en place de structures et procédures claires, surtout lorsque leur gestion relève d'une autorité non policière devant également concilier d'autres intérêts. Le contrôle était spécifiquement axé sur les manquements possibles concernant leurs structures et procédures qui auraient éventuellement donné lieu à des pratiques policières illégales voire totalement dénaturées. Il est souhaitable de prévoir un suivi régulier et même permanent afin de constater si les structures et procédures attribuées sont et restent respectées.

Enfin, le contrôle a porté sur la répartition des compétences au niveau de la direction d'un service particulier. Les conflits qui peuvent en résulter ne sont certainement pas négligés. En effet, ils sont sources de dysfonctionnements qui peuvent entraver le fonctionnement efficace du service. Nos recommandations mettent en avant des solutions d'ordre structurel qui règlent clairement les compétences et responsabilités de chacun.

TOP Chapitre 2 : Traitement des plaintes et dénonciations par le Comité permanent P

5. Introduction

Les citoyens adressent des plaintes et dénonciations relatives aux interventions, actes, comportements et attitudes de fonctionnaires de police dans ou en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Par « plainte » ou « dénonciation », il y a lieu d'entendre toute expression d'une critique ou d'une insatisfaction relative à des actions et/ou des comportements de nature active ou passive d'un service ou d'un membre du personnel d'un service de police dans ou à l'occasion de l'exercice de la fonction ou qui ont des répercussions sur le fonctionnement des services de police. La plainte émane d'une personne directement concernée par l'action, l'abstention ou le comportement ; la dénonciation est le fait d'un tiers. Certains plaignants [ix] s'adressent au Comité permanent P par courrier, même électronique, d'autres se rendent sur place. En outre, dans le cadre de l'article 14bis, §1^{er} de la loi organique du 18 juillet 1991 de contrôle des services de police et de renseignements ainsi que des protocoles conclus avec les services de police, le Comité permanent P est informé par le service de police concerné ou l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale de plaintes directement adressées à ces derniers.

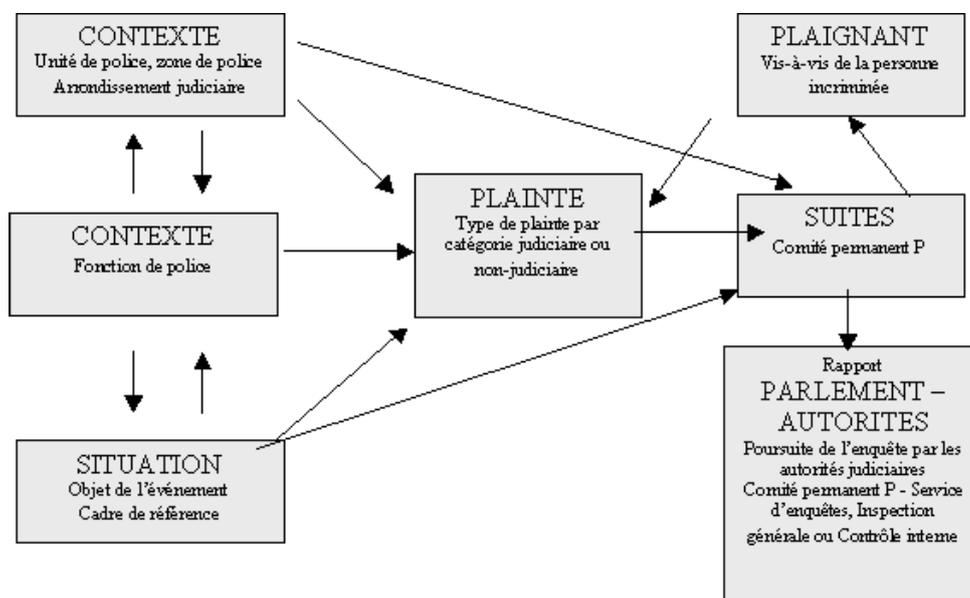
Dans la plupart des cas, les plaintes sont l'expression du mécontentement des citoyens par rapport à une intervention déterminée ou à l'absence de l'intervention attendue. Dans une moindre mesure, elles incriminent un malaise au sein des services de police ou une mauvaise coopération avec les autorités administratives et judiciaires.

Le Comité permanent P ne doit pas être considéré et n'a d'ailleurs nullement été conçu comme « police des polices » ni comme « Complaint Board » ou « Klachtenbureau ». Il n'exerce pas non plus de fonction disciplinaire directe. L'exposé des motifs de sa loi organique notait expressément à ce propos que « *le contrôle que le gouvernement entend instaurer (...) n'a pas pour but principal de constater, dans les services de police (...), 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 de formuler des propositions afin d'y remédier.* »

Si le traitement des plaintes individuelles relatives au fonctionnement et aux méthodes des services de police ne constituait pas l'objectif premier du législateur lorsqu'il a créé le Comité permanent P, l'ensemble des plaintes, reflets de la nature du mécontentement et de son évolution, contribuent, en améliorant la vision globale et générale du fonctionnement et de la coopération entre les divers services de police, à lui permettre d'assumer ce dernier aspect de ses missions de façon plus pertinente et, comme la commission d'accompagnement l'y avait invité à plus d'une reprise, plus scientifique. La schématisation et le suivi du traitement des plaintes peuvent dès lors se révéler utiles dans le sens où ils éclairent et complètent les activités actuelles du Comité permanent P et la vision globale et générale de la « chose policière » qu'il s'efforce de dégager et dont il veut rendre compte en tant qu'observatoire global de l'institution policière.

6. Modèle de traitement des plaintes

Il est nécessaire de distinguer et de catégoriser plusieurs paramètres significatifs pour le traitement des plaintes, en ce compris les suites qui y sont réservées, afin de pouvoir dégager la structure du processus. Nous partons d'une distinction en six champs.



Champ 1 : nous distinguons le(s) plaignant(s) par rapport à la/aux personne(s) incriminée(s). Pour la suite réservée à la plainte, il importe de déterminer s'il s'agit d'une plainte externe ou interne et si le plaignant s'est identifié et accepte d'apporter sa contribution à l'enquête ou s'il a décidé de rester anonyme et de ne pas aller plus loin que la seule dénonciation des faits. Il va de soi que l'identification de la personne ou du service à charge duquel la plainte est déposée, est primordiale pour la suite du traitement. Enfin, il pourrait être utile dans certains cas de déterminer si le plaignant appartient ou non à une minorité particulière.

Champ 2 : la nature de la plainte, répertoriée par fait ou manquement, fait l'objet de ce champ. Que la plainte contienne ou non suffisamment d'éléments ou qu'elle soit fondée ou non, les différents éléments mis en évidence par le plaignant sont répartis en catégories à connotation de type judiciaire ou non judiciaire. La première catégorie est subdivisée en : (1) transgressions portant atteinte à la dignité du citoyen dans l'exercice de leurs fonctions ; (2) transgressions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions ; (3) transgressions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir ou les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions ; (4) transgressions dans le cadre de leurs fonctions qualifiées de corruption ; (5) transgressions commises par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité de la fonction de police.

Les catégories reprenant les transgressions ou manquements non-pénaux sont subdivisées en : (1) manquements individuels par l'attitude, le comportement ou les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police ; (2) manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences ; (3) manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination des services de police ; nous distinguons dans cette dernière catégorie les manquements ayant trait à l'organisation, la hiérarchie ou les relations avec la hiérarchie, les relations au travail et enfin, la coordination entre les services.

À ces huit catégories vient s'ajouter une neuvième, comprenant les faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service qui ne peuvent être définis de manière spécifique.

Ces divisions et subdivisions sont explicitées en annexe.

Champs 3-4-5 : les paramètres qui y sont envisagés non seulement interagissent mais ils influent également directement sur la plainte même. Ils ne seront pas développés dès à présent. Les champs trois et quatre reprennent les facteurs contextuels, tandis que le champ cinq présente un certain nombre de facteurs situationnels plus détaillés.

Sont alors successivement distinguées la situation géographique, l'unité de police par zone de police – permettant, le cas échéant, une comparaison géographique des plaintes, enquêtes et communications –, la fonctionnalité dans laquelle s'est manifesté le fait incriminé ou le manquement et enfin la situation donnée, qui agit sur l'événement.

Champ 6 : il rend compte des suites données à la plainte par le Comité permanent P et, le cas échéant, par l'instance amenée à traiter ladite plainte ou les éléments recueillis. Sur la base des éléments dénoncés, de la clarté mais aussi du fondement de la plainte, une première décision est prise, qui peut déboucher sur un classement sans suite immédiat lorsque les éléments sont insuffisants, que la plainte est déjà traitée par un service d'inspection ou de contrôle particulier ou que le Comité permanent P se déclare incompétent en la matière. Si ce n'est pas le cas, l'enquête est poursuivie, par un membre permanent du Comité P, un membre du Service d'enquêtes, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ou un service de contrôle interne.

À l'issue de l'enquête : (1) une décision définitive est prise et le dossier est clôturé, lorsque la plainte se révèle non fondée ou lorsque le Comité permanent P est incompétent en la matière ; (2) le dossier fait l'objet d'une clôture provisoire lorsque la plainte est fondée ; il sera définitivement clôturé après application des mesures proposées par le Comité permanent P ou d'autres mesures ou encore à la suite d'une enquête judiciaire.

La plainte pourrait également être définitivement clôturée si elle devait donner lieu à une enquête de contrôle, un contrôle marginal ou un mini-contrôle, ou si elle était jointe à un tel contrôle, une telle enquête voire à un autre dossier. Les différentes décisions sont précisées en annexe.

7. Évolution du traitement des plaintes par le Comité permanent P

L'option retenue a été d'étudier l'évolution du traitement des plaintes sur une base quinquennale (plaintes de 1996 à 2000) permettant de dégager le schéma du processus. Certes, il s'agit là d'une tâche longue et fastidieuse car la répartition systématique en champs n'avait pas été prévue dans la base de données automatisée [lxii]. La nouvelle catégorisation en champs nécessitait donc une analyse approfondie de l'ensemble des dossiers de 1996 à 1998 et de nombreux dossiers de 1999 à 2000. En outre, les deux champs contextuels et le champ situationnel ne sont toujours pas exploités ; ils seront donc développés ultérieurement. Quant à un lien automatique qui permettrait de mettre en lumière les liens entre les différentes données, il n'en est pas encore question dans l'état actuel du système. Il n'en reste pas moins que les 2199 plaintes déposées ou communiquées au Comité permanent P au cours des cinq dernières années permettent de tirer un certain nombre de conclusions quant à la relation plaignant – personne incriminée, le type de plainte et les suites réservées à la plainte.

7.1. Évolution du nombre de plaintes

1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
243	336	408	442	770	2199
11%	15%	19%	20%	35%	100%

La conclusion qui s'impose au vu de ces chiffres est l'augmentation substantielle du nombre de plaintes à partir de 1999. Le nombre de plaintes adressées au Comité permanent P a doublé une première fois entre 1996 et 1999 et une seconde fois de 1999 à 2000.

7.2. Qui porte plainte – contre qui ?

	1996	1997	1998	1999	2000
Plaintes internes	39 (16%)	53 (16%)	35 (9%)	22 (5%)	42 (5%)
Plaintes externes	204 (84%)	283 (84%)	373 (91%)	420 (95%)	728 (95%)
Total des plaintes	243	336	408	442	770

Il y a quelques années, le Comité permanent P traitait nettement plus de plaintes internes qu'actuellement. En 1999 et en 2000, les plaintes externes constituent 95 % du nombre total de plaintes.

Cette répartition en « plaintes internes – externes » fait l'objet d'un examen plus détaillé étalé sur ces cinq dernières années.

7.2.1. PLAIGNANT EXTERNE À UN SERVICE DE POLICE

Plaignant	Personne incriminée	1996	1997	1998	1999	2000
Pas clair	Pas clair, autre que police ou autorité	4	7	6	6	12
	Police³ 2 pers., organisation ou autorité	5	6	3	2	8
Anonyme	Pas clair, autre que police ou autorité	11	10	8	11	9
	Individu police	2	3	9	7	6
	Police³ 2 pers., organisation ou autorité	0	0	11	2	3
	Pas clair, autre que police ou autorité	6	10	11	9	20
Individu, homme ou femme	Individu police	1	2	7	3	5
	Police³ 2 pers., organisation ou autorité	0	1	0	4	2
Individu, homme	Pas clair, autre que police ou autorité	61	85	100	129	235
	Individu police	23	20	39	49	100

	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	11	13	18	11	42
Individu, femme	Pas clair, autre que police ou autorité	13	31	39	50	75
	Individu police	10	11	23	18	35
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	2	3	5	8	9
³ 2 personnes ou organisation	Pas clair, autre que police ou autorité	10	20	21	26	35
	Individu police	4	9	12	13	19
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	1	2	4	3	10
Individu, origine étrangère	Pas clair, autre que police ou autorité	24	24	25	38	52
	Individu police	7	5	18	9	21
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	4	1	4	7	11
³ 2 personnes, min. 1 d'origine étrangère	Pas clair, autre que police ou autorité	2	14	6	12	11
	Individu police	2	4	2	3	5
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	1	2	2	0	3
Total des plaintes externes		204	283	373	420	728

D'un point de vue global, le plaignant externe présente un profil pratiquement similaire sur les cinq ans. Chaque année, 45 % en moyenne d'hommes déposent plainte en tant qu'individus au Comité permanent P. Le pourcentage annuel fluctue de 47 % en 1996 à 51 % en 2000, en passant par 42 % en 1997 et 1998 et 45 % en 1999. Les femmes représentent sur les cinq ans, 16 % en moyenne des plaintes. Il est à noter qu'aucun de ces deux groupes ne fait partie d'une minorité d'origine étrangère. En 1996, 20 % des plaintes – outre les plaintes individuelles susmentionnées – émanaient de personnes d'origine étrangère. Ce pourcentage a diminué depuis 1998 de 3 % en moyenne. Le nombre de plaintes anonymes ou de plaintes d'origine incertaine représentait quelque 10 % des plaintes internes ; après 1999, ce pourcentage est retombé à une moyenne de 6 %. Enfin, 9 % en moyenne des plaintes sont déposées par un minimum de 2 personnes ou une organisation.

Les personnes incriminées présentent également une tendance similaire. Une moyenne de 64 % des plaintes n'est pas spécifiquement dirigée contre une ou plusieurs personnes. Dans la majorité des cas, le plaignant n'était pas en mesure d'identifier ni de décrire la personne incriminée, ou encore il portait plainte contre le fonctionnement d'un service ou d'une unité de police en général. Le membre du service de police n'était identifié que dans 20 % des plaintes externes et 11 % d'entre elles incriminent plus d'un fonctionnaire de police, une autorité ou l'organisation policière dans son ensemble.

7.2.2. PLAIGNANT INTERNE À UN SERVICE DE POLICE

Plaignant	Personne incriminée	1996	1997	1998	1999	2000
Anonyme	Pas clair	1	0	0	1	1
Police	Collègue	0	1	2	0	4
	Organisation policière, autorité ou rôle supérieur – subordonné	2	4	2	2	2
Individu police	Pas clair	7	1	6	6	5
	Collègue	0	2	3	3	9
	Organisation policière ou autorité	5	10	7	1	6
Rôle supérieur – subordonné	Ou inversement	12	2	6	4	6

Rôle homme – femme externe ou relation externe	Ou inversement	0	8	4	1	0
Rôle homme – femme interne	Idem	0	1	0	0	0
Rôle collègues interservice	Idem	1	6	0	0	1
Autorité administrative ou judiciaire	Individu(s) police ou rôle politique – exécution	3	13	3	4	7
Enquête d’office (avis presse ou autre source)		8	5	2	0	1
Total plaintes internes		39	53	35	22	42

Le pourcentage de plaintes internes est supérieur en 1996 et 1997 par rapport aux autres années, ce qui s’explique par l’augmentation des plaintes relatives aux rôles supérieur – subordonné (ou inversement) et politique – exécution et l’accroissement du nombre d’enquêtes internes ouvertes d’office. L’année 1997 se distingue en outre par le nombre de plaintes relevant de la vie privée des fonctionnaires de police. Enfin ces dernières années, les plaintes internes à charge de collègues directs présentent une légère tendance à la hausse.

7.3. Éléments incriminés

Les plaintes comportent généralement force allégations ou éléments, parfois particulièrement détaillés. En effet, celui qui prend la peine d’écrire ou d’entamer une quelconque démarche afin de pouvoir exprimer son mécontentement à l’égard d’un ou plusieurs policiers ou de l’organisation policière en général, tient à citer un maximum d’éléments susceptibles d’étayer sa plainte. C’est pourquoi, le nombre d’allégations et d’éléments excède largement le nombre de plaintes. L’analyse des dossiers montre toutefois que dans de multiples cas, plusieurs éléments s’inscrivent dans la logique d’un contexte ou d’une situation donnée. C’est ainsi qu’un nombre élevé de plaintes pour coups et blessures font partie du cadre plus large des missions de police administrative, au cours desquelles des échanges verbaux auraient dégénéré en fouilles, arrestations, insultes et menaces. Les plaignants font donc état de pratiques offensantes et dégradantes et de comportements agressifs et intimidants dans le chef de fonctionnaires de police. La légalité et la proportionnalité de l’usage de mesures contraignantes doivent être démontrées par une enquête approfondie. Les plaintes en matière de police de la circulation, notamment pour le stationnement ou le dépannage de véhicules, s’accompagnent généralement de la dénonciation de faux, fausses déclarations, faux en écriture ou constatations injustes. Le plaignant qui décrit un fait l’interprète comme une infraction judiciaire, une transgression ou un manquement. Dans ce cas, c’est à une enquête approfondie qu’il appartient de déterminer si la plainte est fondée et si, le cas échéant, elle doit être transmise pour disposition à une autre institution ou instance, notamment au parquet ou à l’autorité administrative, ou encore si, en l’espèce, le dossier doit être traité sur le plan disciplinaire.

Par conséquent, le classement des plaintes est principalement basé sur un système de catégories en fonction des éléments incriminés, à moins que le Comité permanent P, au vu desdits éléments, n’en arrive à la conclusion que les plaintes ressortissent à la compétence d’autres institutions, instances ou autorités, notamment judiciaires.

7.3.1. TRANSGRESSIONS ET MANQUEMENTS DANS L’EXERCICE DE LEURS FONCTIONS PORTANT ATTEINTE À LA DIGNITÉ DU CITOYEN

Catégorie I	1996	1997	1998	1999	2000
Menaces et injures	8	23	27	39	82
Calomnie et diffamation	5	8	7	13	8
Racisme et xénophobie	9	8	6	13	10
TOTAL	22	39	40	65	100

En moyenne, 11 % des plaintes réparties sur cinq ans rendent compte de transgressions portant atteinte à la dignité du citoyen. Il ressort de l’analyse des dossiers que les allégations d’injures, de calomnie et de diffamation constituent des transgressions récurrentes lorsque des citoyens sont entendus comme auteurs présumés ou qu’ils entrent en contact avec la police en tant que proches d’auteurs présumés. La partialité et le manque de neutralité sont alors également dénoncés. Chaque année, un certain nombre de plaintes nous parviennent pour tenue de propos racistes. Elles sont à mettre en rapport avec les plaintes pour comportements discriminatoires. En outre, les plaintes pour xénophobie impliquent principalement une discrimination à l’encontre de voyageurs d’autres nationalités ou une discrimination linguistique. Il va de soi que les plaintes sur le plan linguistique sont liées, car inhérentes à l’attitude d’écoute et de service à l’égard du citoyen.

7.3.2. TRANSGRESSIONS ET MANQUEMENTS PORTANT DIRECTEMENT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DU CITOYEN PAR DES ACTES ARBITRAIRES, DE VIOLENCE OU ILLÉGITIMES OU PAR LA NON-EXÉCUTION DES TÂCHES POLICIÈRES DANS L’EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Catégorie II	1996	1997	1998	1999	2000
--------------	------	------	------	------	------

Privation de liberté arbitraire	13	30	29	18	53
Actes arbitraires	11	14	10	12	5
Violences contre des personnes ou des biens	19	36	40	46	96
Abstention coupable de porter secours	2	1	0	0	3
Violation de domicile	2	10	10	0	6
TOTAL	47	91	89	76	163

Comme mentionné précédemment, nombre de plaintes sont chaque année déposées pour violences contre des personnes. Il est ensuite question d'actes arbitraires ou de privations de liberté arbitraires. La moyenne des plaintes en matière de transgressions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions s'élève à 21 %, avec un pic de 27 % en 1997 et un creux de 17 % en 1999.

Il ressort de l'analyse des dossiers que des altercations entre des citoyens mécontents et des fonctionnaires de police intervenants généreraient souvent des violences, des arrestations ou des mesures disproportionnées. Les mêmes plaignants dénoncent un traitement humiliant par des fouilles dans le plus simple appareil, qu'ils interprètent comme des fouilles corporelles, et des conditions de détention inhumaines, par exemple lorsqu'ils sont retenus en cellule pendant des heures et à peine vêtus – parfois dans une cellule non-chauffée, sans banquette ni couverture, parfois dans des conditions humiliantes et sans hygiène – sans pouvoir prévenir la famille ni des connaissances. Dans certains cas, le mécontentement est particulièrement sensible lorsque la ou les personne(s) arrêtée(s) sont des mineurs d'âge complètement livrés à leur sort et à qui il n'est pas permis d'obtenir une quelconque aide extérieure. Le plaignant décrit dans ce type de plaintes la situation avec force détails. L'ensemble des plaintes en matière de pratiques inhumaines lors d'arrestations et d'usage de violences a, au fil du temps, été regroupé par le Comité permanent P en différentes enquêtes de contrôle.

De manière globale, les plaintes pour violence et actes arbitraires impliquent des comportements d'agressivité et d'intimidation, le non-respect ou le manque de respect des procédures et un excès de pouvoir dans le chef de fonctionnaires de police. Il apparaît largement que le citoyen-plaignant, traité comme « l'auteur » d'un délit, soutient que les faits reprochés ne sont pas en rapport avec l'intervention de la police. Il s'agissait d'infractions au code de la route, d'interpellations pour ivresse sur la voie publique ou de conflits ou de participations à des événements ou des manifestations : ainsi, plusieurs plaintes relatives à des affaires de signalement – à mauvais escient selon le plaignant – de personnes ou de véhicules.

La dénonciation d'une violation de domicile se fait généralement lorsque le domicile du plaignant fait l'objet d'une perquisition et qu'il estime que les agents de police ont commis des irrégularités. Certaines de ces plaintes s'accompagnent de la dénonciation d'usage de violence injustifiée, de non respect des procédures, surtout en matière de saisie de biens.

7.3.3. TRANSGRESSIONS ET MANQUEMENTS PORTANT DIRECTEMENT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DU CITOYEN PAR L'ABUS DE POUVOIR ET LES FAUX COMMIS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Catégorie III	1996	1997	1998	1999	2000
Abus de confiance	0	0	1	1	0
Fausses déclarations	4	4	10	3	3
Faux en écriture	2	5	8	3	5
Faux	17	16	13	16	13
Violation du secret professionnel	6	4	3	8	8
Dénonciation calomnieuse	2	3	3	2	0
Atteintes à la vie privée	3	6	4	6	4
TOTAL	34	38	42	39	33

Ces éléments constituent près de 10 % en moyenne des plaintes, sauf pour l'année 2000. En effet, la distinction entre les faux judiciaires, non-judiciaires ou constituant des constatations injustes reposait en partie sur la poursuite ou non de l'enquête sur le plan judiciaire [xiii]. Le pourcentage des dossiers de 2000 pour lesquels aucune décision n'est encore intervenue est largement supérieur aux années précédentes.

Le total des plaintes relatives à des infractions portant atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions est, en premier lieu, à ramener à la rédaction de procès-verbaux lorsque le plaignant estime qu'il y a eu intervention abusive ou lorsqu'il conteste les faits. De nombreuses plaintes portent sur des dossiers judiciaires à charge du plaignant, qui dénoncent le manque de neutralité et/ou la corruptibilité du fonctionnaire ou du service de police. Dans plusieurs cas, le plaignant reproche au fonctionnaire de police de commettre des faux dans le cadre de la procédure de perception immédiate, souvent dans des dossiers d'infractions au code de la route par des citoyens étrangers en transit ou en voyage.

Les plaintes pour violation du secret professionnel s'inscrivent, à l'instar des plaintes pour discrétion et réserve,

principalement dans des enquêtes judiciaires. Le plaignant est souvent d'avis que le fonctionnaire chargé de l'instruction est partial et fournit à la partie adverse des éléments susceptibles de pénaliser le plaignant. Il mentionne généralement la relation entre le policier et la partie adverse. Parfois, certains avis dans la presse sont dénoncés comme des violations du secret professionnel.

Les plaintes pour atteintes à la vie privée peuvent être combinées à des plaintes pour violation de domicile. En outre, plusieurs plaignants expriment leur indignation lorsque des fonctionnaires de police tentent d'obtenir leur adresse exacte ou leurs coordonnées, notamment en prenant des photographies ou en interrogeant des voisins.

7.3.4. AUTRES FAITS PÉNAUX OU NON PÉNAUX COMMIS PENDANT OU EN DEHORS DE L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Catégorie VI	1996	1997	1998	1999	2000
Autres infractions et accidents de la route pendant le service	2	0	0	1	1
Autres infractions et accidents de la route en dehors du service	0	2	1	0	0
Conflits avec les autorités	1	2	8	15	18
Pénal (en dehors du service)	7	6	4	5	2
Pénal (pendant le service)	22	38	53	48	27
Non pénal (en dehors du service)	0	0	0	0	0
Non pénal (pendant le service)	0	0	0	0	0
Indéfinissable	13	31	20	27	71
TOTAL	45	79	86	96	119

Les deux subdivisions qui se dégagent ici sont les plaintes pour des faits a priori judiciaires non définis commis pendant le service et les plaintes concernant des affaires indéfinissables. Parmi les faits judiciaires non définis, sont repris des faits assez rares ou n'intéressant pas directement le fonctionnement des services de police tels que vols, extorsion, constitution de bandes et autres ou des faits non précisés.

Les affaires indéfinissables impliquent généralement des plaintes mentionnant des éléments décrits de manière vague et désordonnée ou, à première vue, farfelue. Dans la plupart des cas, le plaignant exprime un mécontentement général sans viser un fonctionnaire ou un service de police particulier. Certains plaignants racontent même leur histoire en long et en large, en exprimant tous les griefs qu'ils peuvent avoir. Ces plaintes font donc souvent l'objet de décisions formulées en ces termes : « manque de collaboration », « éléments insuffisants », « incompétent pour traiter la plainte ».

D'autre part, le nombre de plaintes relatives à des conflits avec les autorités ne représente qu'un faible pourcentage, en dépit d'une augmentation constante répartie sur cinq ans. Il s'agit principalement de plaintes qui ressortissent en premier lieu à la compétence d'autorités judiciaires ou administratives ou qui ont trait à des questions de politique générale.

7.3.5. MANQUEMENTS PAR L'ATTITUDE, LE COMPORTEMENT, LES AGISSEMENTS PORTANT ATTEINTE À LA DIGNITÉ DE LA FONCTION DE POLICE

Catégorie VII	1996	1997	1998	1999	2000
Comportement inhumain, offensant	21	24	34	39	37
Discrimination ou comportement humiliant					
Attitude agressive, intimidations	48	51	82	93	146
Agressivité, intimidation ou pressions					
Comportement désobligeant	19	20	30	29	59
Manque de respect – de politesse, langage inapproprié					
Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches	14	30	74	35	77

Assistance aux victimes	1	18	30	37	54
Refus d'acter, non-constatation ou non-dénonciation	5	6	36	46	82
Attitude et maintien généraux	11	11	18	20	50
Consommation d'alcool pendant le service	5	3	4	2	9
Agissements et attitude en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque	13	12	21	28	36
Comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service	2	4	7	3	6
TOTAL	139	179	336	332	556

Au vu du volume d'éléments incriminés, l'attitude et le comportement du fonctionnaire de police suscitent manifestement la plus grande insatisfaction, surtout chez le plaignant externe. Cette catégorie donne donc un aperçu du domaine dans lequel la plainte a dû être formulée. Avec les champs contextuels et situationnel, la répartition de cette catégorie donne un aperçu du domaine dans lequel la plainte s'inscrit.

En 1996 et 1997, le total d'éléments incriminés s'élevait à 55 %, pourcentage qui a grimpé à partir de 1998 jusqu'à dépasser les 75 % du total des plaintes. Au centre du mécontentement se situent les comportements d'agressivité et d'intimidation. L'attitude d'écoute et de service dans le cadre de laquelle doit s'inscrire le respect, la politesse et le langage approprié attendu par tout citoyen qui entre en contact avec la police – à titre de victime, pour demander de l'aide ou être interrogé, voire comme auteur présumé d'un fait – est ressenti depuis 1998 comme un manquement. Ce type de plainte est vraisemblablement venu gonfler le total annuel des plaintes.

Un grand nombre de plaignants reproche, surtout à des policiers locaux, une attitude laxiste ou négative dans l'exécution de leurs tâches. Ce type de plaintes atteint son niveau maximum en 1998.

D'autres plaintes concernent régulièrement le manque d'assistance aux victimes ou d'orientation ou le refus d'acter une plainte. Il s'agit généralement de plaintes pour conflits de voisinage, conflits intrafamiliaux, infractions en matière de construction mais également de dénonciations de violences ou autres infractions dont les plaignants ont été victimes. Ces éléments sont étroitement liés à un manque de zèle ou à une absence de réaction.

Les plaintes ou communications concernant des agissements et attitudes en dehors du service portant atteinte à la fonction ou à l'image de marque, émanent souvent de connaissances ou du voisinage du policier incriminé. En effet, certains agissements et attitudes en dehors du service sont régulièrement stigmatisés.

7.3.6. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS PROFESSIONNELLES OU ABUS DE LA FONCTION ET DES COMPÉTENCES

Catégorie VIII	1996	1997	1998	1999	2000
Responsabilité – disponibilité					
Intervention et exécution des tâches dans le temps (101,...)	6	12	20	16	11
Discrétion, secret, réserve et droit de parole	7	14	10	15	12
Excès de zèle					
Harcèlement, overacting	15	25	38	31	50
Manque de zèle	26	20	43	59	68
Non-respect ou manque de respect des procédures	18	14	31	28	40
Dépôt ou saisie, restitution d'objets	3	10	11	10	13
Dépannage, remorquage et sabot de vélos	3	3	3	7	7
Contrôle d'identité	2	2	12	6	16
PV	6	5	4	8	10

Perception immédiate	0	3	2	2	1
Circulation ...					
Fouille	8	7	9	1	2
Personnes, véhicules					
Service et moyens	7	9	10	7	8
Abus du service ou des moyens et communications fautives					
Impartialité	16	20	22	22	29
Incorruptibilité – abus de la fonction	21	14	22	23	22
Intégrité, prise d'intérêts, acceptation de cadeaux	8	9	28	29	15
Neutralité	3	7	20	39	44
Constatactions injustes	4	8	19	22	49
Excès de pouvoir	10	8	18	30	61
Incompatibilités avec la profession / interdiction de cumul	7	4	4	5	2

Les manquements aux obligations professionnelles ou les abus de fonction et de compétences sont aussi souvent incriminés. Une vision globale du total des éléments par rapport au total des plaintes nous offre une image qu'il convient de relativiser. De nombreux éléments de cette catégorie sont interreliés dans une seule et même plainte. L'on ne peut par exemple pas souligner un manquement sans automatiquement rentrer dans le domaine des valeurs de la fonction telles que la neutralité, l'intégrité, l'impartialité et l'incorruptibilité.

En ce qui concerne le non-respect ou le manque de respect des procédures, cette catégorie est étroitement liée aux infractions judiciaires telles que l'attitude arbitraire et la violation de domicile. Nous constatons qu'en 1997, ces infractions ont été, relativement parlant, plus souvent identifiées dans les plaintes, ce qui explique la hausse de 27 % de cette année. Nous pouvons donc estimer que ces deux infractions, outre les procédures de saisie, de contrôle d'identité, de dépannage ou de remorquage de véhicules, donnent annuellement lieu à des plaintes où les auteurs mettent en question la légalité et le respect des procédures.

Dans les plaintes pour excès de zèle, il est régulièrement question d'un policier particulier qui « cherche » le plaignant - qui ne manque généralement pas d'exposer des indices de relation conflictuelle actuelle ou antérieure avec ce policier – ou de « l'overacting » du policier à la suite d'une altercation. Ce genre de situation se produit lorsque l'attention du fonctionnaire a été attirée sur des erreurs possibles de sa part ou des agissements fautifs. Il prend alors des mesures disproportionnées, fait preuve d'excès de pouvoir et enfreint les valeurs de la fonction de police.

Un certain nombre de plaintes concerne enfin le temps nécessaire à l'intervention lors d'un appel à l'aide du citoyen. Dans cette catégorie également, plusieurs plaintes ont débouché sur l'ouverture d'une enquête de contrôle, telle la procédure de dépannage [lxiv], le service 101 [lxv] ou encore la problématique du cumul de fonctions.

7.3.7. MANQUEMENTS EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ, D'EFFICIENCE ET DE COORDINATION DES SERVICES DE POLICE

Catégorie IX	1996	1997	1998	1999	2000
Organisation policière					
Direction, hiérarchie, organisation générale	5	14	20	18	30
Gestion du personnel	7	5	7	6	24
Efficacité du service, engagement d'équipements et de moyens	5	9	20	13	41
Recrutement, sélection et formation	6	2	8	4	2
Compétences et qualités techniques	6	7	8	11	17
TOTAL	29	37	63	48	114
Relations avec l'autorité					
Loyauté et respect	1	1	6	8	11
Abus de pouvoir	1	1	0	2	1
Obéissance, refus d'ordre	0	0	0	0	1

TOTAL	2	2	6	10	13
Relations de travail					
Ambiance de travail	8	7	9	9	11
Relations privées internes	1	0	1	0	2
Harcèlement sexuel au travail	2	2	0	0	0
Intimidations morales (mobbing)	1	3	3	3	1
Relations hiérarchiques détériorées	4	1	2	0	2
TOTAL	16	13	15	12	15
Coordination	0	4	11	11	8

Les plaintes pour manque d'efficacité, d'efficacité et de coordination des services de police sont relativement peu fréquentes au vu du total des plaintes, ce qui n'enlève rien à leur importance. En effet, elles rendent compte des éventuels dysfonctionnements des services de police. Ces plaintes sont principalement internes et sont formulées par la voie des autorités, de la direction d'un service ou par un ou plusieurs fonctionnaires de police. Ce type de dossier donne souvent lieu à une enquête subséquente, qui consiste en un contrôle marginal ou un mini-contrôle ou encore une enquête de contrôle.

En 1996, le Comité permanent P a principalement été informé de plaintes concernant l'ambiance de travail. En 2000, nous constatons plutôt des plaintes relatives à l'organisation même ou plus exactement à la gestion du personnel et à l'efficacité du service.

8. Décisions du Comité permanent P

Dans le cadre du suivi de l'évolution, au cours des cinq dernières années, des plaintes et dénonciations qui ont été annuellement traitées par le Comité permanent P, le processus de décision constitue une partie importante de l'ensemble du traitement des plaintes. Nous reprenons *infra* les décisions prises par année et par catégorie. Le nombre de types de décisions a été élargi et adapté aux dossiers, à partir de fin 1999, si bien qu'il a été possible d'augmenter le nombre de catégories de suites réservées. L'adaptation s'est déroulée en plusieurs étapes. Nous distinguons, de la période de référence, les deux premières années au cours desquelles seul un petit nombre de types de décisions était possible. En outre, à partir de la deuxième étape, la possibilité de prendre plusieurs décisions dans un même dossier a été introduite. À partir de fin 1998 et au cours de l'année 1999, la sous-catégorisation a été élargie pour les dossiers en cours. Cela s'est produit conjointement d'une part, et c'est visible, avec la mise en place de l'actuel Comité et, d'autre part, mais ce l'est moins, avec le nouveau point de vue qu'il a adopté dans le cadre du traitement des plaintes. Cela signifie que, depuis lors, toutes les plaintes et communications reçues par le Comité permanent P ont aussi une suite au sein du Comité et de son Service d'enquêtes. Il s'agit ici principalement de plaintes qui présentaient une qualification judiciaire. Autrefois, ces dernières plaintes, présentant souvent un caractère individuel, ne faisaient pas l'objet d'enquêtes portant sur des dysfonctionnements organisationnels mais étaient transmises aux instances judiciaires pour examen complémentaire. Nous remarquons cette augmentation des possibilités de décisions dans la répartition des chiffres à partir de 1999. En 2000 et 2001, un certain nombre d'adaptations ont encore été apportées.

Il est évident que le nombre total de décisions est identique au nombre de plaintes, par type. Lors du calcul du nombre total de décisions, le total réel mentionné a été obtenu par la soustraction du nombre de doubles décisions rendues par dossier. Pour ces raisons, il aurait été illogique de calculer les moyennes par type de décision. Les différentes modifications relatives aux règles appliquées en matière de décisions prises à la suite de la nouvelle orientation adoptée concernant le traitement des plaintes font que certaines comparaisons en ligne ne sont pas pertinentes. Nous plaçons, dès lors, les chiffres de 2001 à côté de ceux des cinq dernières années de base pour dépeindre les évolutions et les changements. L'analyse doit surtout porter sur la dernière période de deux ans, 2000 et 2001, par rapport aux années précédentes, 1996 à 1999.

Tableau 1 : Aperçu des plaintes et dénonciations immédiatement classées sans suite.

PAS D'ENQUÊTE – CLASSEMENT SANS SUITE	1996	1997	1998	1999	2000		2001
Manifestement non fondée ou sans objet	6	28	20	3	14		12
Plaignant ou dénonciateur anonyme (introuvable)	0	0	0	0	1		2
Pas établie à suffisance	0	0	0	2	5		5
Pas d'éléments concrets	4	9	5	0	5		7
Retrait de plainte	0	0	1	0	6		0
Incompétent ratione personae	1	6	6	2	13		18
Incompétent ratione materiae	7	9	5	3	21		33
Pénale dans le chef du membre du service de police (ne pas suivre)	5	30	17	0	26		4
Pénale dans le chef du membre du service de police (suivre)	0	1	1	1	3		36
Pas de dysfonctionnement	-	-	-	-	-		3
Félicitations	-	-	-	-	-		1
Traitée par un autre service ou institution	-	-	-	-	-		3
Traitée par l'inspection générale	-	-	-	-	-		3
Contestation des constatations	-	-	-	-	-		4
Transmission au ministère public	-	-	-	-	-		2
Transmission à la hiérarchie	-	-	-	-	-		2
Nombre total des décisions	23	83	55	11	94		135
Total réel (- nombre de décisions doubles)	-	-	-	-	81 [lxvi]		-

Nous constatons que le Comité permanent P prend la décision de classer une plainte ou une dénonciation dans un certain nombre de cas spécifiques. La plus grande partie des dossiers classés sans suite durant la première période de comparaison est constituée des plaintes qui présentent une qualification judiciaire et qui ont été transmises au parquet pour suite d'enquête. Nous retrouvons partiellement dans les décisions le pic constaté dans les dossiers judiciaires de l'année 1997, pour les infractions comportant des actes arbitraires, violents, illégaux ou des abstentions dans les décisions. En 1999 seulement, peu de dossiers ont été classés sans suite. Au cours de cette année-là, aucun dossier n'a vraisemblablement été transmis au parquet [lxvii]. Cela se passe d'ailleurs également au moment d'une chute du nombre d'infractions comportant des actes arbitraires, violents, illégaux ou des abstentions. En général, nous constatons aussi, au travers des décisions, une augmentation des plaintes et dénonciations annuelles. Cette augmentation annuelle provient cependant également, selon les

décisions, du fait qu'ont été adressées au Comité permanent P plusieurs plaintes qui n'avaient aucun rapport avec un membre de la police ou avec un comportement qui entre dans sa compétence de contrôle. En outre, un nombre important de plaintes sont sans objet ou sont, à la base, non fondées. Nous le constatons également lors de l'analyse des plaintes. Certaines d'entre elles ne sont, en effet, que des « appels au secours » lancés à la société en général. À ces occasions, nous constatons que le plaignant fait souvent une déclaration détaillée sur son cursus et que sa plainte est en outre adressée à différentes instances publiques. Ces deux dernières années, la grande évolution relative aux décisions prises en la matière est constituée des plaintes et dénonciations qui ont une qualification judiciaire. Cette sorte de dossiers n'est plus, comme cela a déjà été signalé précédemment, immédiatement transmise aux instances judiciaires pour suites voulues, l'enquête étant initiée en première instance par le Service d'enquêtes.

Tableau 2 : Aperçu des plaintes et dénonciations classées sans suite après enquête

Après enquête: pas d'enquête ou de suite judiciaire ultérieure	1996	1997	1998	1999	2000		2001
Manifestement non fondée ou sans objet	73	81	126	119	69		43
Pas établie à suffisance	0	0	0	20	59		68
Pas d'éléments concrets	19	29	29	30	62		33
Retrait de plainte	0	0	1	1	1		5
Incompétent ratione personae	7	5	8	10	11		6
Incompétent ratione materiae	22	13	26	24	23		25
Pénale dans le chef du membre du service de police (ne pas suivre)	53	64	87	88	32		25
Confirmation de la décision	-	-	-	-	-		1
Auteur inconnu ou non identifié	0	0	1	3	3		3
Pas de faute	2	0	8	37	50		112
Pas de dysfonctionnement	1	1	4	24	65		122
Ni faute ni dysfonctionnement	0	0	0	11	55		
Refus de collaboration	6	6	5	7	14		17
Plaignant ou dénonciateur introuvable	0	0	0	1	5		1
Félicitations	-	-	-	-	-		1
Remontrance déjà formulée par le chef de corps	-	-	-	-	-		1
Situation régularisée ou plus fondée	9	2	0	0	0		14
Nombre total des décisions	192	201	295	375	449		467
Total réel (- nombre de décisions doubles)	-	-	284	349	396		-

Ces types de décisions, qui interviennent à la clôture d'une enquête, constituent logiquement la majorité des décisions. Ils ont été, depuis ces deux dernières années seulement, étendus à d'autres décisions complémentaires qui, ou bien induisent un complément d'enquête, ou bien, reçoivent une autre suite telles que des propositions de sanctions ou de mesures disciplinaires. Le nombre de plaintes qui, après enquête, connaissent une suite judiciaire est ici important, bien qu'elles diminuent jusqu'en 2001. Ceci peut à nouveau être expliqué par l'optique différente qui a été adoptée dans le cadre du traitement des plaintes et dénonciations. N'interviennent ici que les dossiers qui ne sont pas traités par le Service d'enquêtes. Nous constatons ensuite, qu'après enquête, relativement beaucoup de plaintes s'avèrent non fondées ou ne contiennent aucun élément concret. Les types de décisions « pas de faute », « pas de dysfonctionnement » et « pas établi à suffisance » ont été introduits à partir de 1999. L'enquête a démontré que le nombre de décisions de ce type était non seulement important mais connaissait également une tendance à la hausse. Quand une de ces décisions est prise dans un dossier avant cette date, cela concerne alors des plaintes dont l'enquête n'a été clôturée par une décision qu'après 1999. L'élargissement de ce type de décision constitue dans le cadre du traitement des plaintes et du travail policier en lui-même un point important permettant un *feedback*. Comme souligné précédemment dans le cadre de l'examen des plaintes et des enquêtes, le nombre de plaintes en soi n'est pas une mesure fiable du travail policier. Enfin, nous constatons qu'il y a annuellement un petit nombre de plaignants introuvables ou qu'ils ne sont plus prêts à collaborer à l'enquête une fois que la plainte a été déposée. Ce type de plaintes a été clôturé sur le plan individuel. L'objet de ces plaintes tout comme leur contexte et la situation qui, pour chaque plainte, peut être spécifique et reconnaissable, peut éventuellement donner lieu à une suite d'enquête. Nous retrouvons cet objet dans une des décisions suivantes.

Tableau 3 : Aperçu des décisions prises par le Comité permanent P après enquête et ayant donné lieu à une sanction ou à une mesure [lxviii]

Après enquête: clôture provisoire de la plainte jusqu'après communication de la mesure ou suite judiciaire	1996	1997	1998	1999	2000		2001
Faute individuelle, envisager remarque ou admonestation pour en éviter la répétition	1	1	2	11	22		53
Faute individuelle, envisager examen subséquent au plan statutaire ou disciplinaire	0	0	0	0	0		17
Faute individuelle, envisager dédommagement	1	0	0	4	2		1

Dysfonctionnement individuel, envisager remarque ou admonestation pour en éviter la répétition	1	0	5	10	48		30
Dysfonctionnement individuel, envisager examen subséquent	0	0	0	2	5		2
Dysfonctionnement organisationnel et demande de mesure pour en éviter la répétition	0	2	4	12	25		18
Pénale dans le chef du membre du service de police ou du fonctionnaire à compétence de police	6	4	14	22	46		14
Résolu	-	-	-	-	-		16

Ces types de décisions ont été introduits et sont de plus en plus utilisés par le nouveau Comité depuis 1999. Cela cadre avec l'optique de *monitoring*, de contrôle et de suivi, tel que cela a déjà été dit précédemment. L'existence de ces décisions pour les dossiers ouverts avant 1999 s'explique par le fait que ces dossiers ont été clôturés après cette date. Nous voyons que les décisions comprennent tant des fautes ou dysfonctionnements individuels que des dysfonctionnements organisationnels. La prise de ces décisions par le Comité permanent P est, dans cette mesure, cohérente avec son attitude en matière de contrôle en général, ce qui implique qu'un certain nombre de plaintes, après enquête, révèle une faute ou un dysfonctionnement individuel qui peut donner lieu *a posteriori* à une sanction ou à une mesure individuelles. L'élément important ici est qu'un certain nombre de plaintes peut tout aussi bien constituer un dysfonctionnement sur le plan organisationnel et devrait donc être à ce niveau.

Tableau 4 : Aperçu des décisions de ces cinq dernières années relatives aux plaintes clôturées définitivement ou réorientées

Après enquête: clôture définitive de la plainte ou réorientation du dossier	1996	1997	1998	1999	2000		2001
Après suite positive à des décisions impliquant une sanction ou une mesure négative	1	1	3	23	69		100
Classement après suite positive à une décision impliquant une sanction positive	1	0	0	1	2		0
Si pas de suite, information de ...	0	0	0	0	1		0
Nouvelle enquête ou nouveau dossier	3	0	3	4	6		4
Joindre à autre enquête ou dossier	9	20	22	22	41		34
Enquête de contrôle	3	0	2	1	2		0
Joindre à enquête de contrôle	8	20	16	15	16		6
Réouverture du dossier	8	8	6	3	3		5
Situation régularisée ou plus fondée	20	29	34	30	31		26
Confirmation de la décision	-	-	-	-	-		24
Organisation d'un mini-contrôle ou d'un contrôle marginal	0	0	0	2	12		11
Transmission à l'autorité administrative	-	-	-	-	-		2
Transmission au ministère public	-	-	-	-	-		4
Rapport annuel	2	1	5	13	16		-

Au cours des deux dernières années, nous constatons qu'un certain nombre d'enquêtes ont été clôturées uniquement après que les services de police concernés ont informé le Comité permanent P qu'ils ont appliqué ses propositions de sanctions ou de mesures. À côté de cela, nous constatons qu'il y a annuellement un certain nombre de décisions prises qui rassemblent des plaintes selon leur nature en vue d'un contrôle ou d'un examen complémentaire. Annuellement, nous trouvons dans le rapport d'activités un extrait des différents thèmes qui ont fait l'objet d'un contrôle complémentaire.

Tableau 5 : Destination générale des plaintes.

Destination générale des plaintes	1996	1997	1998	1999	2000		2001
Plaintes dans lesquelles aucune décision n'a encore été prise ou ne comprenant pas de plainte	2	19	21	35	241		266
Nombre de plaintes classées sans suite	23	100	55	11	94		135
Nombre de plaintes clôturées après enquête ou de plaintes avec une autre destination ou suite	198	188	309	397	495		481
Nombre de plaintes définitivement clôturées après enquête ou de plaintes avec une nouvelle orientation	20	29	34	30	31		26
Enquêtes transmises au Service d'enquêtes	-	-	-	-	-		213
Enquêtes transmises à l'inspection générale	-	-	-	-	-		8
Enquêtes transmises au contrôle interne	-	-	-	-	-		350

Dans le cadre du traitement des plaintes, nous constatons, au fil des ans, une tendance croissante de leur nombre. Ceci est très clairement lié à l'augmentation des plaintes classées sans suite, ce qui ne signifie pas nécessairement la clôture du dossier car certaines d'entre elles reçoivent une autre orientation d'enquête. Nous constatons en effet que certaines de ces plaintes ne reçoivent une suite judiciaire ou disciplinaire qu'après enquête. L'évolution dans le cadre de la politique décisionnelle du nouveau Comité explique de surcroît, dans une certaine mesure, l'augmentation des dossiers judiciaires au sein du Service d'enquêtes. Ce nombre augmente toujours de .183 par rapport au nombre moyen d'enquêtes judiciaires de

la période de référence de cinq ans. Cependant, il ne nous sera possible de développer un cadre de référence en matière de règlement de décisions qu'après une autre période de ce type, au cours de laquelle cette même optique aura été maintenue.

Chapitre 3 : Nature et nombre d'infractions dans les dossiers judiciaires et dans les rapports communiqués conformément à l'article 26

9. Introduction

Tant les dossiers judiciaires [l^{xix}] examinés par le Service d'enquêtes que les rapports communiqués conformément à l'article 26 peuvent contenir plusieurs types d'infractions [115]. Les données ci-après concernent des faits distincts. Il convient de ne pas perdre de vue que la qualification des infractions faisant l'objet d'enquêtes dépend généralement du jugement personnel du verbalisant, basé sur des données dont il ou elle dispose et qui ne sont pas toujours univoques. En ce qui concerne les communications conformément à l'article 26, la classification du fait est bien souvent négligée. De nombreux faits ne sont pas spécifiés. D'autre part, la portée de l'article 26 continue à être mal interprétée, de sorte que plusieurs communications constituent plus des infractions aux normes déontologiques que des infractions pénales. Il s'agit notamment de communications d'infractions en matière de loyauté et d'obéissance. Ces chiffres ne sont pas repris dans les statistiques.

Le tableau suivant reprend le total des infractions sur le plan judiciaire, réparties suivant qu'elles sont traitées par le Service d'enquêtes ou qu'elles sont communiquées conformément à l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
Nombre de faits communiqués conformément à l'art. 26 [l^{xx}]	388	512	545	459	428	466
Nombre de faits des dossiers examinés par le SE [l^{xxi}]	299	282	385	460	447	375
TOTAL DES FAITS	687	794	930	919	875	841

L'évolution du total des infractions suit logiquement celle du nombre de dossiers. Nous remarquons en outre pour ces deux dernières années, une convergence entre le total des infractions dans les dossiers judiciaires du Service d'enquêtes et le total des infractions dans les rapports communiqués conformément à l'article 26.

En 2000, le total des infractions se monte à 875, chiffre légèrement inférieur aux deux années calendrier précédentes.

Il serait malvenu de conclure que les fonctionnaires de police commettent moins d'infractions. Il faut surtout avoir à l'esprit que les informations en la matière, notamment, le type d'infraction dont ils sont incriminés, voire poursuivis, ainsi que l'évolution décrite supra nous permettent de mettre en exergue les manquements et dysfonctionnements de l'appareil policier dans son ensemble et partant, d'y remédier [116].

Les points de départ sont les nombres moyens d'infractions commises ces cinq dernières années. Ces moyennes serviront ultérieurement de références pour les comparaisons à venir.

10. Répartition des infractions par catégorie

Nous distinguons cinq catégories d'infractions afin d'obtenir une vision globale des types d'infractions impliquant des policiers. Il s'agit, dans l'ordre, d'infractions portant atteinte à la dignité du citoyen par des échanges (principalement verbaux), d'infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen, d'une part, par une intervention arbitraire ou violente ou le refus de remplir sa mission et d'autre part, par un abus de pouvoir ou un acte frauduleux, d'infractions en matière de corruption et enfin, d'infractions commises par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

La première catégorie d'infractions concerne principalement les manquements en ce qui concerne l'accueil et l'orientation du citoyen, manquements qui sont en contradiction avec la philosophie d'une police de proximité. En effet, ces dysfonctions touchent tant le domaine de la police locale que le champ plus vaste de l'ordre public. De manière plus spécifique, ces infractions témoignent de manquements sur le plan des aptitudes à la communication et du fonctionnement au sein d'une société multiculturelle. De telles infractions résultent bien souvent d'échanges (qui s'enveniment) entre le citoyen et la police.

Les deux catégories d'infractions qui portent directement atteinte aux droits et libertés du citoyen sont en contradiction avec le cadre légal et éthique dans lequel s'inscrit la fonction de police. La distinction est établie entre, d'une part, les interventions de police arbitraires et violentes ou les interventions durant lesquelles les actes légalement prescrits ne sont pas posés et, d'autre part, les interventions de police où il y a « tromperie envers le citoyen ». Le premier type d'infraction est généralement lié à une interprétation et une exécution individuelles des compétences légales dont disposent les fonctionnaires de police. Diverses littératures et enquêtes policières qualifient le phénomène de « compétence discrétionnaire » de la police, laquelle n'existe pas d'un point de vue strictement légal. Nous supposons que ces infractions se manifestent davantage par rapport au second type d'infractions et font autant l'objet de plaintes auprès du contrôle interne des services de police qu'auprès d'un organe de contrôle externe tel que le Comité permanent P. Par contre, le second type d'infraction suppose une « perte de confiance » du citoyen dans le système policier en général, ce qui nous

porte à croire qu'il sera plus souvent dénoncé auprès d'un organe de contrôle externe de la police.

La corruption fait l'objet d'une catégorie distincte. Elle comprend les infractions uniquement commises dans l'exercice d'une fonction publique. Ce type d'infraction mine directement la confiance placée dans l'organe qui détient le pouvoir, en l'espèce la police. Ces infractions ne portent pas directement atteinte à la dignité ou aux droits et libertés des citoyens mais bien à la crédibilité et à l'intégrité de l'appareil policier dans son ensemble. Nous supposons que ce type d'infraction suscite plus rarement des plaintes et que sa dénonciation dépend particulièrement de l'un des aspects typiques de la culture policière, à savoir la solidarité interne et donc la couverture de ce genre d'infraction.

La dernière catégorie d'infractions concerne les crimes et délits dans le chef de fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Cette catégorie reprend, outre la catégorie relative à la corruption, un deuxième type d'infractions, qui ne porte pas directement atteinte à la dignité ou aux droits et libertés du citoyen mais qui entache la crédibilité du système policier. Nous n'envisageons pas les infractions commises de manière sporadique [117].

Dans cette catégorie d'infractions, les données peuvent uniquement être comparées aux moyennes calculées pour l'ensemble de la population belge ou aux moyennes établies par les services de police étrangers comparables.

Chaque catégorie fait l'objet d'une rubrique, tant pour les enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes que celles communiquées conformément à l'article 26. Les tableaux présentent les chiffres absolus par an et par fait. Chaque année, le pourcentage par catégorie est calculé par rapport au total des enquêtes. Enfin, la moyenne arithmétique du nombre d'enquêtes, par type, est calculée sur la base des données de la période 1996 - 2000.

10.1. Infractions portant atteinte à la dignité du citoyen

Cette catégorie d'infractions fait l'objet du titre VIII chapitre V du Code pénal « Des atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes » et se divise en injures et menaces, d'une part, et calomnie et diffamation, d'autre part. Nous reprenons en outre les infractions à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. L'outrage a été enfin considéré comme infraction spécifique. Cela concerne les injures et les menaces commises par des fonctionnaires de police à l'encontre de personnes légalement protégées telles que les policiers et les huissiers de justice. Nous retrouvons l'outrage dans le code pénal sous le titre V : « crimes et délits contre l'ordre public ». La totalité des faits qui rentrent dans cette catégorie ne répondent pas en réalité et forcément toujours de manière juste et univoque à la qualification prévue. Les plaintes ou dénonciations pour tenue de propos racistes peuvent par exemple également rentrer dans la catégorie des calomnies, diffamation ou injures. C'est pourquoi il convient, outre la division spécifique en trois rubriques distinctes, d'étudier principalement cette catégorie dans sa globalité.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type traitées par le Service d'enquêtes :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	13,38%	15,96%	18,96%	17,17%	17%	
Menaces / injures	15	16	24	37	33	25
Calomnie / diffamation	9	25	34	21	21	22
Racisme / xénophobie	16	4	13	21	20	15
Outrages	0	0	2	0	2	1
TOTAL	40	45	73	79	76	63

Nous constatons une augmentation des enquêtes pour injures et menaces, qui se marque particulièrement ces dernières années. Ces enquêtes représentent une moyenne de 25 dossiers par an, 1999 et 2000 présentant des chiffres largement supérieurs. Les enquêtes pour calomnie et diffamation culminent en 1998 et représentent une moyenne de 22 dossiers par an. Les enquêtes pour racisme et xénophobie ont augmenté principalement ces deux dernières années, avec un creux en 1997, le nombre moyen de dossiers s'élevant à 15.

La part des enquêtes au sein de cette catégorie a grimpé de quelque 5 % par rapport au total des dossiers du Service d'enquêtes, pour légèrement diminuer à partir de 1998. Cette catégorie représente en moyenne 16 % du total des enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type, communiqués conformément à l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	20,36%	18,16%	19,08%	20,04%	19,86%	
Menaces / injures	34	63	68	56	48	54
Calomnie / diffamation	21	9	11	14	11	13
Racisme / xénophobie	22	15	18	18	19	18
Outrages	2	6	7	4	7	5
TOTAL	79	93	104	92	85	90

Les menaces et injures constituent la majeure partie des communications de faits, principalement en 1997 et 1998, où elles culminent au sein de cette catégorie. La moyenne des enquêtes communiquées est de 54 dossiers, soit plus du double des enquêtes prises en charge par l'organe de contrôle externe. Les enquêtes pour calomnie et diffamation qui ont été communiquées représentent une moyenne de 13 dossiers. Si le total des dossiers (Service d'enquêtes - Art. 26) pour calomnie et diffamation est resté relativement constant au cours des années - on constate une faible augmentation en 1998

– nous remarquons néanmoins que ce type d'enquêtes est mené par le Service d'enquêtes depuis 1997. En 2000, les dossiers en matière de racisme et de xénophobie communiqués au Service d'enquêtes se montent en moyenne à 18, soit un montant légèrement inférieur au nombre de dossiers traités par le Service d'enquêtes.

Compte tenu de la remarque selon laquelle la qualification au sein de cette catégorie n'est pas toujours claire, nous pouvons conclure que les enquêtes en matière d'atteinte à la dignité du citoyen comportent quelque 17 % du total des enquêtes et représentent une moyenne légèrement supérieure de dossiers communiqués conformément à l'article 26.

10.2. Infractions portant atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières

Cette catégorie d'enquêtes comprend, d'une part, les interventions de police avec actes de violence physique à l'encontre de personnes ou de biens (propriétés – bien public) ainsi que les interventions avec actes arbitraires, en distinguant les interventions avec privation de liberté arbitraire. D'autre part, sont également envisagés les dossiers où les fonctionnaires de police ont failli dans l'exercice de leurs fonctions par l'abstention coupable de porter secours [lxxii]. Le Code pénal prévoit ces crimes et délits sous le titre II « Des crimes et des délits qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution » et sous le titre VIII « Des crimes et des délits contre les personnes ».

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type traités par le Service d'enquêtes :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	49,83%	47,52%	44,42%	52,17%	52,57%	
Violences contre des personnes ou des biens [Ixxiii]	82	65	78	115	114	91
Actes arbitraires	47	60	77	99	103	77
Privation de liberté arbitraire	19	8	14	21	15	15
Abstention coupable de porter secours	1	1	2	5	3	3
TOTAL	149	134	171	240	235	186

Les enquêtes menées au Service d'enquêtes pour cette catégorie d'infractions présentent une augmentation de près de 10 % au cours de ces deux dernières années. L'augmentation moyenne s'élève à 37 dossiers par an, principalement en ce qui concerne les interventions avec violences, tandis que les actes arbitraires présentent un accroissement moyen de 24 dossiers par rapport à 1998. Les enquêtes en matière de privation de liberté arbitraire ne représentent qu'une faible part des enquêtes, avec une moyenne de 15 dossiers. Une diminution générale du nombre d'enquêtes menées par le Service d'enquêtes se marque uniquement en 1997 [118]. Les dossiers d'abstention coupable de porter secours sont en nombre infime. La prudence s'impose toutefois car la qualification d'acte arbitraire est également applicable aux infractions de cette catégorie.

La part des infractions de cette catégorie traitées par le Service d'enquêtes présente une légère augmentation sur base annuelle. Ces deux dernières années, nous remarquons une augmentation de 3 % environ par rapport à la moyenne des enquêtes.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par année calendrier et par type qui ont été communiquées sur la base de l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	43,30%	49,80%	57,98%	52,94%	48,83%	
Violences contre des personnes ou des biens [Ixxiv]	133	182	194	150	117	155
Actes arbitraires	27	59	101	71	79	67
Privation de liberté arbitraire	8	11	16	16	10	12
Abstention coupable de porter secours	0	3	5	6	3	3
TOTAL	168	255	316	243	209	237

Contrairement aux enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes, le nombre d'enquêtes communiquées en 1998 a atteint son niveau maximum. Surtout le nombre d'actes arbitraires représentait près du double des enquêtes communiquées en 1997. Ce type d'enquêtes a régressé de moitié durant ces deux dernières années. Les résultats sont pour ainsi dire identiques en ce qui concerne les enquêtes pour actes de violence. Celles-ci culminent en 1998, pour régresser fortement jusqu'en 2000. Une comparaison des deux dernières années montre que le nombre d'enquêtes du Service d'enquêtes dépasse celui des dossiers communiqués, contrairement aux années précédentes. Le nombre de dossiers en matière de privation de liberté arbitraire et d'abstention coupable constitue également une minorité de dossiers, bien qu'ils soient récurrents.

De manière globale, cette catégorie d'enquêtes représente près de la moitié du total des enquêtes à charge de fonctionnaires de police. Bien que la notion d'arbitraire puisse être prise au sens large et éventuellement être reprise dans une catégorie d'infraction plus spécifique si elle est mieux définie, la majeure partie des actes de violence commis par des fonctionnaires de police constitue une donnée significative. L'usage de la violence comme moyen de contrainte s'inscrit exclusivement dans le cadre de l'exercice de la fonction de police. Il est donc justifié dans certains cas spécifiés par la loi. Des études scientifiques en la matière renvoient bien souvent à la compétence discrétionnaire de la police.

10.3. Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par l'abus de pouvoir et les actes frauduleux

Les infractions de cette catégorie ont ceci en commun qu'il est toujours question de « tromperie » et de « préjudice ». Le fait que ces infractions soient commises par des fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions constitue un abus de pouvoir que leur position leur confère. Ces infractions font notamment l'objet du Titre III du Code pénal concernant « Des crimes et des délits contre la foi publique ». Un premier type d'infractions comprend les fausses déclarations et faux en écriture de policiers dans l'exercice de leurs fonctions avec l'intention ou non de porter préjudice à une ou plusieurs parties.

La violation du secret professionnel de même que la violation de domicile par des fonctionnaires de police sont des infractions qui portent directement atteinte à l'intégrité de la police. Qui plus est, elles violent directement les droits d'une des parties concernées par l'enquête policière. Dans cette catégorie sont également repris les atteintes à la vie privée, la dénonciation calomnieuse et enfin l'abus de confiance qui constituent également un abus de pouvoir dans le cadre de l'exercice de la fonction de police.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type traitées par le Service d'enquêtes :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	24,75%	22,70%	27,53%	18,48%	20,13%	
Fausse déclarations / faux en écritures / faux	45	27	52	31	35	38
Violation du secret professionnel	22	26	41	38	45	34
Violation de domicile	4	3	6	8	5	5
Atteintes à la vie privée / dénonciation calomnieuse	2	7	5	8	5	5
Abus de confiance	1	1	2	0	0	1
TOTAL	74	64	106	85	90	83

Les enquêtes en matière de faux et de violation du secret professionnel prennent la majeure partie de cette catégorie, catégorie qui, dans sa totalité, représente près d'un quart des enquêtes traitées par le Service d'enquêtes. La part des enquêtes en matière de faux et de violation du secret professionnel a particulièrement augmenté en 1998. Ces deux dernières années, nous constatons que le pourcentage d'enquêtes pour violation du secret professionnel est en hausse, du fait notamment de l'intérêt croissant du monde politique et des médias pour les fautes et dysfonctionnements de la police. Là où, par le passé, les citoyens n'auraient pas pris la peine de signaler ces faits, il semble qu'ils le fassent de plus en plus aujourd'hui. Bien que les infractions en matière d'atteintes à la vie privée et de dénonciation calomnieuse représentent plutôt un faible nombre de dossiers, la même remarque semble d'application. Le fait de faire connaître l'existence d'un organe de contrôle externe jouera en l'occurrence un rôle indéniable. Le nombre d'enquêtes en matière de faux et de violation de domicile est influencé par deux facteurs : d'une part, le public connaît mal les éléments constitutifs de ce type d'infraction et, d'autre part, les services de police étant fort peu disposés à communiquer ce genre d'infractions, la dénonciation viendra davantage de personnes extérieures.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type communiquées conformément à l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	12,63%	10,16%	8,99%	8,50%	9,58%	
Fausse déclarations / faux en écriture / faux	23	17	22	22	20	21
Violation du secret professionnel	10	20	18	9	8	13
Violation de domicile	7	6	4	3	8	6
Atteintes à la vie privée / dénonciation calomnieuse	5	5	2	3	2	3
Abus de confiance	4	4	3	2	3	3
TOTAL	49	52	49	39	41	46

Nous remarquons d'emblée que cette catégorie d'infractions ne constitue qu'un faible pourcentage du total des dossiers communiqués conformément à l'article 26 par rapport au pourcentage de cette catégorie sur le total des enquêtes traitées par le Service d'enquêtes. En d'autres termes, elles ont tendance à être confiées au contrôle de police externe par voie d'apostille plutôt que de l'être à ce service ou à un autre service de police auprès duquel le citoyen s'est plaint. L'évolution des enquêtes concernant des infractions de cette catégorie ne fluctue pas particulièrement. Seule une diminution de 2 à 3 % par rapport au total des dossiers communiqués se marque au cours des cinq dernières années. En l'espèce également, les faux (fausses déclarations ou faux en écritures) ainsi que la violation du secret professionnel représentent les principaux dossiers mais, contrairement aux enquêtes du Service d'enquêtes, ce sont surtout les enquêtes communiquées en matière de violation du secret professionnel qui diminuent de moitié, bien que la somme des deux (les enquêtes du Service d'enquêtes et les communications conformément à l'article 26) présente une augmentation sur les cinq ans.

10.4. Infractions commises par des personnes dans l'exercice de leur fonction publique décrites comme corruption

Il s'agit des infractions reprises dans le chapitre III « Du détournement, de la concussion et de la prise d'intérêt commis par des personnes qui exercent une fonction publique » et dans le chapitre IV « De la corruption de personnes qui exercent une fonction publique » du livre II, titre IV du Code pénal. Ces infractions, qui ont récemment été reprises dans une loi [119], ne portent pas directement atteinte aux droits et libertés ou à la dignité des citoyens. Il s'agit plus exactement d'un abus de la fonction de police en vue de se ménager des avantages. Sur le plan déontologique, il est toujours question de violation des principes de neutralité et surtout d'intégrité présumés dans le chef de fonctionnaires de police. Bien que de telles

infractions font la une des journaux lorsqu'elles sont découvertes, la corruption n'est malheureusement pas vite révélée car elle implique généralement un nombre limité d'individus. D'autre part, des enquêtes policières ont démontré que de telles infractions sont généralement couvertes en interne, au nom de la forte solidarité et de la culture de groupe, données spécifiques de la culture policière.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type traitées par le Service d'enquêtes :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	6,02%	6,74%	4,16%	4,13%	4,03%	
Corruption	16	13	9	9	5	10
Détournement / concussion / prise d'intérêt	2	6	7	10	13	8
TOTAL	18	19	16	19	18	18

Les infractions traitées au sein de cette catégorie représentent en moyenne 5 % du total des enquêtes du Service d'enquêtes. L'évolution au cours des cinq dernières années montre que le nombre total de ces infractions est constant. Nous constatons une diminution des enquêtes pour corruption. Les enquêtes pour détournement, concussion et prise d'intérêt sont par contre en augmentation. Aucune explication ne peut être fournie à ce sujet sur la base de ces données quantitatives. Les enquêtes en matière de corruption sont principalement dépendantes des constatations internes mais aussi de la capacité du corps à recevoir les dénonciations.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type communiquées conformément à l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	1,29%	4,30%	1,65%	3,05%	2,57%	
Corruption	0	5	1	1	1	2
Détournement / concussion / prise d'intérêt	5	17	8	13	10	11
TOTAL	5	22	9	14	11	13

Les infractions de cette catégorie constituent quelque 3 % des dossiers communiqués conformément à l'article 26. Une comparaison nous montre que le nombre de dossiers communiqués en matière de détournement, concussion et prise d'intérêt est pour ainsi dire équivalent à celui des dossiers du Service d'enquêtes de ces deux dernières années. Nous remarquons toutefois que le nombre de dossiers communiqués en matière de corruption est minime. La cause en est peut-être que le citoyen est directement concerné par ce type d'infraction, ce qui ébranle une fois de plus la confiance du citoyen dans le système policier global, de sorte que ce type d'infractions sera plus rapidement signalé auprès d'un organe de contrôle externe ou transmis audit organe par voie d'apostille. En cas d'infractions telles que le détournement, la concussion ou la prise d'intérêt, le citoyen ne sera pas toujours – voire pratiquement jamais – au courant.

Le total des dossiers de corruption communiqués au Service d'enquêtes montre un point culminant en 1997, contrairement aux quatre autres catégories, qui culminent en 1998.

10.5. Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions

Les infractions de cette catégorie comprennent surtout les infractions récurrentes qui font presque chaque année l'objet d'enquêtes. Le nombre résiduel d'infractions peut cependant intégrer d'autres infractions constituant un crime mais n'apparaissant heureusement que sporadiquement dans les tableaux [120] .

Une distinction est opérée entre les dossiers traités par le Service d'enquêtes et ceux qui sont communiqués conformément à l'article 26.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type traitées par le Service d'enquêtes :

	1996 6,02%	1997 7,09%	1998 4,94%	1999 8,04%	2000 6,26%	M
Vol de toute nature / escroquerie / recel / extorsion	11	14	13	19	19	15
Affaires de mœurs	3	3	1	5	4	3
Stupéfiants / hormones	2	1	2	6	2	3
Détention d'armes / milice privée	2	2	3	5	3	3
Accident de la route en état d'ivresse [lxxv]	0	0	0	0	0	0
Autres accidents de la route – délit de fuite	0	0	0	0	0	0
TOTAL	18	20	19	37	28	24

Les dossiers traités par le Service d'enquêtes comprennent principalement quatre types d'infractions : vols (de toute nature, escroquerie et recel), affaires de mœurs (sans spécification précise), commerce ou usage de stupéfiants/hormones et détention illégale d'armes et milice privée. Au cours des cinq dernières années, nous remarquons qu'aucun dossier n'a été traité par le Service d'enquêtes en matière d'accident de la route en état d'ivresse ou délit de fuite.

Le total des dossiers comprend en moyenne près de 6 % du total des enquêtes menées ces cinq dernières années. Les infractions en matière de vol, escroquerie, extorsion et recel constituent la majeure partie des dossiers de cette catégorie. Ces deux dernières années, nous remarquons une légère augmentation du nombre total d'enquêtes en ce qui concerne les délits commis en dehors de l'exercice de la fonction de police.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions par an et par type signalées au Service d'enquêtes sur la base de l'article 26 :

	1996	1997	1998	1999	2000	M
	12,37%	11,33%	9,36%	11,55%	12,62%	
Vol de toute nature / escroquerie / extorsion / recel	28	28	23	21	33	27
Affaires de mœurs	11	6	6	15	8	9
Stupéfiants / hormones	2	9	3	9	1	5
Détention d'armes / milice privée	5	8	7	5	7	6
Accident de la route en état d'ivresse	1	4	7	2	2	3
Autres accidents de la route + délit de fuite	1	3	5	1	3	3
TOTAL	48	58	51	51	54	53

Les infractions de cette catégorie communiquées conformément à l'article 26 comprennent en contradictions avec nos propres enquêtes six types d'infractions qui font régulièrement l'objet de dossiers. [121] Bien qu'ici également les enquêtes pour vol, escroquerie et recel tiennent le haut du pavé, nous constatons que les enquêtes pour affaires de mœurs [122], stupéfiants mais aussi pour infractions de roulage constituent une part non négligeable des enquêtes. Ces infractions sont plus connues par le biais des communications sur la base de l'article 26 que sur la base de nos propres enquêtes.

11. Décisions dans les dossiers judiciaires en fonction de la nature des infractions

Les dossiers judiciaires des cinq dernières années ont fait l'objet d'une comparaison entre, d'une part, les dossiers traités par le Service d'enquêtes et, d'autre part, les dossiers communiqués conformément à l'article 26. Cette comparaison a été présentée en cinq catégories basées sur la nature de l'infraction et visant à donner un aperçu quantitatif du nombre et des types d'enquêtes à charge de fonctionnaires de police.

Cette analyse montre que 75 % des enquêtes menées par le Service d'enquêtes concernent des infractions commises dans l'exercice de la fonction de police et portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens. Le pourcentage des enquêtes de ce type communiquées conformément à l'article 26 s'élève à 60 % [123]. De manière plus spécifique, nous pouvons conclure que les enquêtes relatives à des actes arbitraires sont en augmentation depuis ces trois dernières années ; le nombre d'enquêtes pour actes de violence contre des personnes et/ou des biens a grimpé jusqu'en 1998, pour ensuite légèrement diminuer. Les enquêtes relatives aux violations du secret professionnel et celles pour faux ont culminé en 1998. Il est à noter que ces dossiers sont plutôt traités par le Service d'enquêtes.

Les infractions qui portent atteinte à la dignité du citoyen constituent 17 % des dossiers, pourcentage qui, d'un point de vue global, reste stationnaire. Les enquêtes pour menaces et injures sont, en général, uniquement communiquées au Service d'enquêtes, tandis que celles pour calomnie et diffamation, sont traitées par le service d'Enquêtes. Les deux types d'infractions sont en augmentation depuis 1998. L'outrage est une infraction qui, plus logiquement, apparaît dans ces communications.

Il est intéressant de constater la différence qui existe entre l'augmentation des enquêtes du Service d'enquêtes et celle des dossiers communiqués au Comité permanent P.

Nous avons déjà fait remarquer que le nombre de dossiers judiciaires à charge de fonctionnaires de police culminait en 1998. Les crimes et délits communiqués conformément à l'article 26 connaissent la même tendance. Le fait est que le citoyen a traversé un moment de crise par rapport à la confiance qu'il plaçait dans la police, ce qui l'a rendu plus attentif et plus enclin à dénoncer les atteintes portées à sa dignité ou à ses droits et libertés. Les chiffres particulièrement élevés de 1998 comprennent non seulement les menaces et injures mais également les actes arbitraires, les actes de violence contre des personnes et l'abstention coupable. Là où cette tendance reste à la hausse pour les enquêtes du Service d'enquêtes – le citoyen tend, ces dernières années, à recourir à un organe de contrôle externe car ces infractions ont miné sa confiance dans les services de police – il n'en va pas de même pour les infractions qui sont communiquées, ou bien cela signifie que, le nombre total reste identique ou toutes les infractions ne sont pas signalées.

Les infractions commises en dehors de l'exercice de la fonction de police constituent la part la plus faible des enquêtes. Les dossiers en matière de corruption et plus précisément en matière de pots-de-vin sont généralement traités par le Service d'enquêtes. Les crimes et délits, à savoir les vols en tout genre, les affaires de mœurs, stupéfiants ou détention illégale d'armes font régulièrement l'objet d'enquêtes judiciaires. Ces enquêtes, aussi bien que les enquêtes relatives à des accidents de la route en général que celles où il est question d'intoxication alcoolique ou avec délit de fuite sont généralement communiquées dans le cadre de l'article 26. Ici également, les infractions qui touchent directement les citoyens [124] sont plus souvent dénoncées auprès d'un organe de contrôle externe.

Nous nous sommes efforcés de présenter une évolution du phénomène sur la base des infractions qui pourraient être commises par des fonctionnaires de police pendant ou en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Il est essentiel à cet égard

de qualifier le fait correctement. En général, cette qualification a permis de délimiter la comparaison. Les dossiers communiqués au Comité permanent P présentent toutefois une lacune majeure dans la mesure ou certaines communications ne font pas mention d'un délit quelconque. En outre, il peut être malaisé de déterminer l'infraction spécifique lorsqu'il s'agit de concepts plus larges tels que les actes arbitraires, les injures, les affaires de mœurs ou la calomnie. Le tableau ci-dessous donne un éclaircissement du nombre de faits communiqués qui n'ont pas été spécifiés. Nous envisageons le pourcentage par rapport au total des dossiers communiqués conformément à l'article 26.

Le tableau suivant reprend le nombre d'infractions non spécifiées communiquées au Comité permanent P :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	10,05%	6,25%	2,94%	3,92%	6,54%	0%
Faits non spécifiés (article 26)	37	32	16	18	28	0
Total des infractions traitées	388	512	545	459	428	434

Le pourcentage des délits non spécifiés varie de 9 % en 1996 à 5 % en 2000, en passant par 3 % en 1998.

Nous constatons qu'en 1996, près de 9 % des communications ne mentionnent pas de fait, ce qui a une incidence sur les chiffres les plus bas. En 1998, ce pourcentage s'élevait encore à 2 - 3 %, ce qui explique indiscutablement en partie l'augmentation cette année du nombre de communications pour certaines infractions. En 2000, le pourcentage des communications non spécifiées est de plus de 5%. En 2001, nous disposons enfin de la totalité des qualifications des faits.

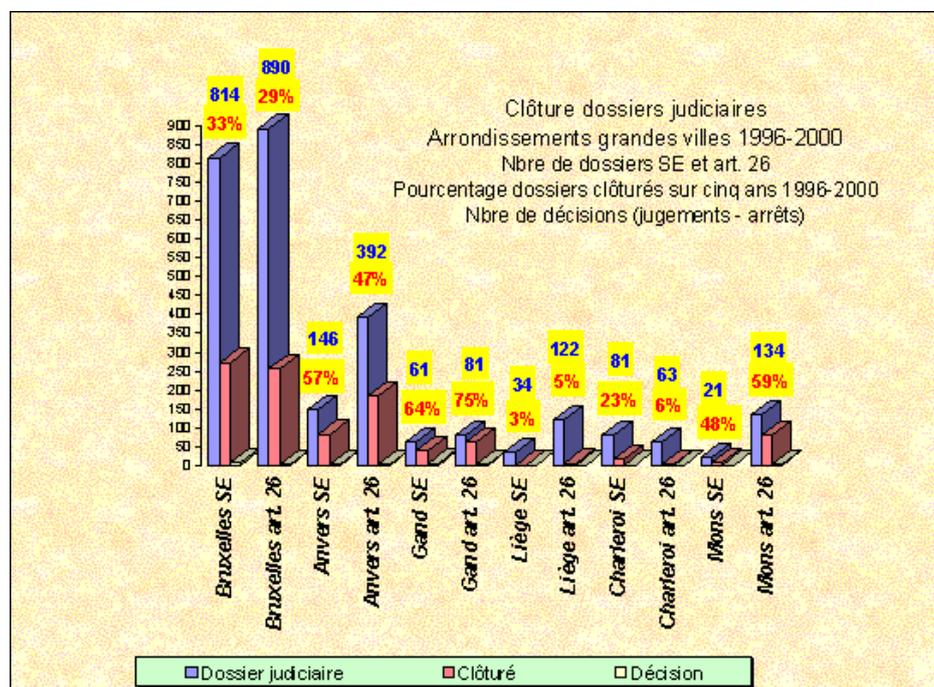
12. Clôture des dossiers judiciaires connus au Service d'enquêtes [125]

Sans préjudice des dispositions de l'article 14, le Service d'enquêtes demande chaque année aux différents parquets l'état d'avancement des dossiers judiciaires à charge de fonctionnaires de police. Les tableaux qui figurent en annexe reprennent les dossiers judiciaires clôturés ces cinq dernières années. Le total des dossiers pour les enquêtes du Service d'enquêtes et les enquêtes communiquées, est mentionné en plus du total des dossiers clôturés. Sont également cités les chiffres des dossiers classés sans suite et des dossiers où une décision a été prise. En principe, ces derniers chiffres doivent correspondre aux données obtenues dans le cadre de l'article 14, §1^{er}. L'un des points faibles, commun à tous les tableaux, est que le millésime de l'enquête n'est pas toujours connu. Le nombre de classements par an comprend, en effet, non seulement les dossiers clôturés l'année de leur ouverture - ce n'est pas souvent le cas - mais également les dossiers ouverts au cours des années précédentes.

C'est pourquoi la comparaison ci-après reprend l'ensemble des dossiers par arrondissement judiciaire de 1996 à 2000 [126] en fonction de la nature du dossier et partant, donne un aperçu global en pour cent des dossiers clôturés.

En outre, le chiffre absolu des décisions en rapport au total des dossiers clôturés est calculé par arrondissement judiciaire. La comparaison suivante est établie d'une part, entre les arrondissements judiciaires des grandes villes de Belgique et, d'autre part, les autres arrondissements judiciaires.

Le graphique suivant illustre sur base quinquennale le nombre de dossiers judiciaires clôturés dans les arrondissements judiciaires des grandes villes.

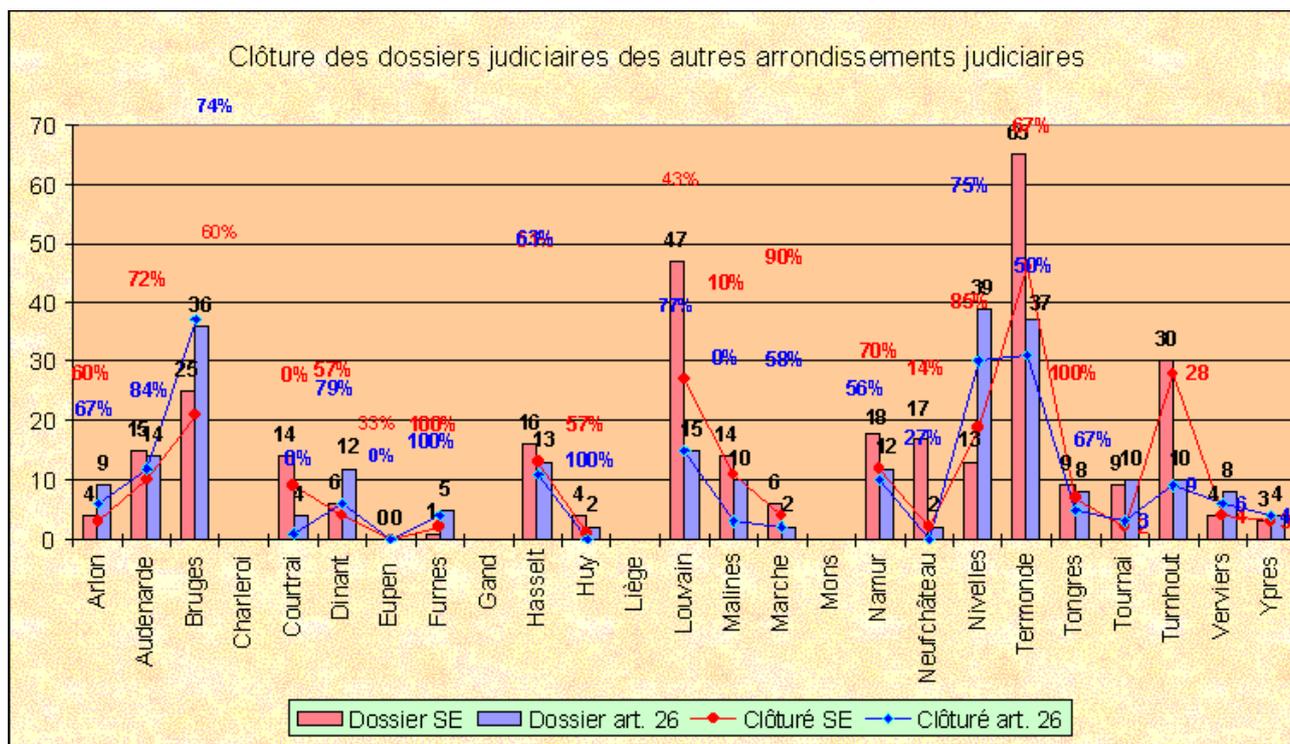


Le graphique présente le nombre de dossiers traités en cinq ans, répartis en enquêtes du Service d'enquêtes et en dossiers communiqués au Service d'enquêtes dans le cadre de l'article 26. Il illustre clairement les divergences au niveau des pourcentages de clôture de dossiers entre les arrondissements judiciaires.

Dans les arrondissements d'Anvers, de Liège et de Mons, les dossiers communiqués conformément à l'article 26 dépassent largement le nombre de dossiers du Service d'enquêtes [127]. Nous remarquons que seul Gand a clôturé une moyenne de 70 % de dossiers à charge de fonctionnaires de police, dont 7 % ont donné lieu à une décision ou un jugement [128]. Anvers et Mons ont clôturé plus de la moitié des dossiers ouverts sur cinq ans. En moyenne, 2 % des dossiers (Anvers 1,5 % et Mons 3 %) reprenaient les faits qui ont donné lieu à la décision. Dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, près d'un tiers des dossiers ouverts ont été clôturés dans les cinq ans. Dans moins d'1 % des dossiers, l'enquête a donné lieu à une décision ou un jugement. Par opposition aux autres arrondissements judiciaires, Liège et Charleroi n'enregistrent qu'un faible pourcentage de dossiers clôturés. En d'autres termes, la plupart des fonctionnaires de police poursuivis restent longtemps sans nouvelle de l'enquête à leur charge, ainsi que le service de police en tant que tel, qui ne reçoit pas la moindre information quant au fonctionnement de ses fonctionnaires de police au sein du corps, avec toutes les conséquences que cela implique pour la personne et le fonctionnement interne du corps.

La répartition entre les enquêtes du Service d'enquêtes et les dossiers communiqués conformément à l'article 26 ne montre aucune tendance spécifiques.

Le graphique suivant illustre sur base quinquennale le nombre de dossiers judiciaires clôturés dans les autres arrondissements judiciaires.



Nous constatons également d'importantes divergences. Quatre arrondissements judiciaires sont à distinguer car le nombre de dossiers traités au cours des cinq dernières années y est en moyenne supérieur aux autres arrondissements, ce qui n'implique pas forcément une divergence en soi entre les services de police ou le personnel. Il n'existe à l'heure actuelle encore aucun aperçu global des communications au Comité permanent P de dossiers qui sont traités à charge de fonctionnaires de police [129].

À Termonde et à Louvain, la plupart des dossiers sont traités par le Service d'enquêtes et non communiqués dans le cadre de l'article 26, par opposition à Nivelles et, dans une moindre mesure, à Bruges. La clôture des dossiers dans ces quatre arrondissements s'élève en moyenne à 57 % pour Louvain, 67 % pour Termonde, 74 % pour Nivelles et 78 % pour Bruges.

Les arrondissements judiciaires d'Eupen, Ypres, Marche et Furnes traitent moins de 10 dossiers à charge de fonctionnaires de police. En d'autres termes, soit ces arrondissements recourent davantage à la procédure disciplinaire interne, soit il ne s'y produit tout simplement pas plus de faits.

D'autre part, ce n'est pas parce qu'un faible nombre de dossiers sont ouverts qu'ils seront forcément clôturés, bien que ce soit le cas à Ypres.

En l'espèce également, plusieurs arrondissements judiciaires ont clôturé relativement peu de dossiers à charge de fonctionnaires de police au cours des cinq dernières années. C'est le cas notamment des arrondissements de Huy, Neufchâteau, Tournai et, dans une moindre mesure, Courtrai et Malines.

13. Les communications adressées au Comité permanent P

13.1. Communications au Comité permanent P conformément à l'article 14, § 1^{er} et § 2

13.1.1. INTRODUCTION [130]

Il s'agit: (1) conformément à l'article 14, § 1^{er}, des communications des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police ; (2) conformément à l'article 14, § 2, des communications d'informations ou d'instructions qui sont ouvertes pour un crime ou un délit à charge d'un membre d'un service de police.

Le Comité permanent P ne dispose pas, dans une mesure suffisante, de la totalité des données des cinq dernières années calendrier si bien qu'une mesure de comparaison est impossible à calculer dans ce domaine. Les données disponibles concernant les communications susmentionnées sont en principe disponibles pour les deux dernières années calendrier.

13.1.2. CONSTATATIONS

Sur la base des données dont dispose le Comité permanent P conformément à l'article 14, § 1^{er}, 74 dossiers concernant 99 infractions [131] ont été communiqués. Pour l'année 2001, il s'agit de 66 dossiers relatifs à 92 infractions. Pour la période de 1994 à 1997, 78 jugements et arrêts ont seulement été communiqués dans le cadre de l'article 14 [132], contre 40 en 1998 [133]. Les données relatives au second semestre de 1999 rendent compte de 49 jugements et arrêts pour cinq cours d'appel [134].

Les données reproduites ci avant obtenues à la suite de demandes adressées aux différents parquets ne donnent pas une image permettant d'être comparée avec les données qui ont été transmises par les autorités judiciaires au Service d'enquêtes [135].

Nous pouvons en déduire que nous ne disposons pas de toutes les données chiffrées permettant de dresser un aperçu du déroulement de la procédure pénale.

Pour se représenter le déroulement global de la procédure pénale, nous nous basons, dans un premier temps, sur les données chiffrées obtenues lors de l'ouverture d'un dossier judiciaire au Service d'enquêtes [136], ensuite sur les données relatives aux communications d'informations et d'instructions (article 14, § 2) et enfin sur les données concernant les communications des jugements et arrêts (article 14, § 1^{er}).

La restitution de ces données couvre les deux dernières années calendrier écoulées, 2000 et 2001.

L'objectif est de lier la clôture des poursuites pénales à l'encontre de fonctionnaires de police à la répartition en cinq catégories déjà existante (cf. catégorisation des infractions en fonction des domaines dans le cadre desquels s'inscrit la mission légale du Comité permanent P).

Le tableau suivant présente les dossiers par cour d'appel communiqués conformément à l'article 14, § 1^{er} et § 2.

Cour d'appel	Article 14, § 2 = affaires pénales en cours		Article 14, § 1 ^{er} = jugements et arrêts	
	2000	2001	2000	2001
Gand	126	81	34	21
Mons	54	40	4	12
Liège	18	52	9	3
Bruxelles	136	165	15 [lxxvi]	22

Anvers	21	32	12	8
TOTAL	355	370	74	66
INFRACTIONS	447	437	99	92

Les nombres de dossiers et d'infractions ont été intégralement repris dans le tableau. Ils comprennent donc aussi les enquêtes et les jugements qui ont trait aux infractions qui, d'une part sont marginales et qui, d'autre part, n'appartiennent pas à la classification existante par catégorie.

Bien que ces chiffres ne soient pas comparables aux données reçues relatives aux dossiers clôturés, une tendance se marque clairement en matière d'une clôture des dossiers. La clôture des dossiers judiciaires semblent mieux se dérouler dans le ressort de la cour d'appel de Gand que dans le ressort d'autres cour d'appel.

Ces chiffres confirment que d'autre part aussi le Comité permanent P ne dispose toujours pas de données exhaustives pour ce qui est des dossiers communiqués. Les données chiffrées ne sont en effet pas comparables entre elles, ce qui rend difficile le suivi du déroulement des procédures pénales.

Le tableau suivant montre la répartition des articles 14, § 1^{er} et § 2 par service de police [137] .

NIVEAU	Article 14, 2 ^{ème} alinéa		Article 14, 1 ^{er} alinéa	
	2000	2001	2000	2001
Police locale	266	277	46	59
Police fédérale	90	96	28	7
TOTAL	356 [lxxvii]	373	74	66

13.2. Enquêtes en cours à charge de fonctionnaires de police conformément à l'article 14, § 2

Conformément aux données de l'article 14, § 2, 355 enquêtes ont été ouvertes en 2000 à charge de membres de services de police. Nous distinguons 447 infractions différentes, dont 428 sont qualifiées d'infractions récurrentes et s'inscrivent dans l'une des cinq catégories exposées ci avant.

Pour l'année 2001, 431 enquêtes ont été communiquées dont 417 ont été classées dans les diverses catégories. Les données de l'année 2000 relatives au total des affaires pénales connues du Service d'enquêtes dans le cadre de dossiers qu'il a ouverts ou de dossiers à la suite de communications, ont déjà été exploitées dans la comparaison sur base quinquennale. Il s'agit, au total, de 694 dossiers, comprenant 875 infractions différentes, parmi lesquelles 847 rentrent dans l'une des cinq catégories. Dans le cas de 28 dossiers, les infractions ne sont pas qualifiées et n'ont été comptabilisées que dans le total des infractions. Les données de 2001 concernent 1122 infractions. Tous les faits ont été décrits et cadrent avec la classification existante.

Le tableau suivant reprend les communications dans le cadre de l'article 14 § 2, par catégorie d'infraction :

Catégorie d'infraction	Infractions sur base des dossiers du Service d'enquêtes et sur base des communications art. 26		Infractions sur base des communications art. 14, § 2		% des infractions dans les dossiers du service d'Enquêtes + art. 26 par rapport aux communications art. 14, § 2	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Infractions portant atteinte à la dignité du citoyen						
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Menaces / injures	81	124	48	45	59%	36%
Calomnie / diffamation	32	34	20	18	63%	53%
Racisme / xénophobie	39	53	11	12	28%	23%
Outrages / rébellion	9	9	7	6	78%	67%
Infractions portant atteinte aux droits et libertés du citoyen par usage de la force, actes arbitraires ou privation de liberté						
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Violences contre des personnes ou des biens	231	298	147	149	64%	50%
Actes arbitraires	182	248	51	64	28%	26%
Privation de liberté arbitraire	25	37	10	9	40%	24%
Abstention coupable de porter secours	6	18	4	5	67%	28%
Infractions portant atteinte aux droits et libertés des citoyens par abus de pouvoir						
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Fausse déclarations / faux	55	61	37	36	67%	59%
Violation du secret professionnel	53	61	15	16	28%	26%
Violation de domicile	13	12	4	0	31%	0%
Atteintes à la vie privée / dénonciation calomnieuse	7	21	11	6	+100% [lxxviii]	29%
Abus de confiance	3	2	2	1	67%	50%

Infractions dans l'exercice de la fonction publique qualifiées de corruption						
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Corruption	6	4	2	3	33%	75%
Détournement / concussion / prise d'intérêt	23	28	5	8	22%	29%
Crimes et délits en dehors de l'exercice de la fonction publique						
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Vol de toute nature / escroquerie / extorsion	52	69	29	20	56%	29%
Affaires de mœurs	12	20	7	6	58%	30%
Stupéfiants / hormones	3	5	2	1	67%	20%
Détention d'armes / milice privée	10	16	5	4	50%	25%
Accidents de la route en état d'ivresse	2	1	4	3	+100% [lxxix]	+100%
Autres accidents de la route	3	1	7	5	+100% [lxxx]	+100%
TOTAL	2000	2001	2000	2001		
	847	1122	428	417		

Une mise en rapport des chiffres relatifs aux dossiers communiqués dans le cadre de l'article 14, § 2 avec les statistiques des affaires pénales connues au Service d'enquêtes peut s'avérer édifiante. Les deux sont en effet généralement liés, mais pas toujours. Nous avons déjà démontré que la qualification d'une infraction pose souvent problème. La qualification initiale d'une infraction peut même légèrement changer en cours de procédure. En outre, jusqu'en 2000, différents faits n'ont pas été spécifiés dans des dossiers communiqués conformément à l'article 26. Nous supposons également, que le nombre de communications dans le cadre de l'article 26 est incomplet. Enfin, il n'est pas certain non plus que la communication au sens de l'article 14, § 1^{er} et § 2 soit complète pour l'ensemble des cours d'appel. Les conclusions concernent donc les données dont le Comité permanent P dispose effectivement et doivent donc être nuancées en ce sens.

En première instance, nous pouvons conclure que certains faits constatés donnent plus souvent lieu à une enquête judiciaire que d'autres. Citons comme exemple la différence qui existe au sein de la catégorie des infractions qui portent directement atteinte aux droits et libertés des citoyens, entre les infractions où il y a des actes de violence et celles où il y a des actes arbitraires en général. La comparaison montre que les faits constatés tels que les actes arbitraires ou la privation de liberté arbitraire donnent moins souvent lieu à l'ouverture d'une enquête. Les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de la fonction de police, tels que le vol en général, les infractions à la législation en matière de stupéfiants et d'hormones, les infractions au code de la route ou la détention illégale d'armes donneront plus vite lieu à l'ouverture d'une enquête. Ce phénomène serait dû au fait que certaines infractions peuvent être facilement prouvées (preuves matérielles) tandis que d'autres, telles que des actes ou comportements intolérables, qui ne peuvent être prouvées qu'au moyen de témoignages.

Certains faits constatés sont étroitement liés à leur qualification correcte par le verbalisant et présentent en outre les mêmes limites en matière de preuve. En ce qui concerne les faits de racisme et de xénophobie communiqués, nous constatons qu'ils donnent bien moins lieu à une communication au sens de l'article 14, § 2 que les faits signalés de menaces, injures, calomnie et diffamation. Nous en déduisons que les premiers faits donnent moins lieu à l'ouverture d'une enquête. La volonté spécifique de discrimination doit, qui plus est, être prouvée dans ce type d'infraction.

Les faits tels que les faux en écritures, fausses déclarations, violation du secret professionnel et violation de domicile, qui s'inscrivent tous dans la catégorie des infractions portant atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes frauduleux donnent lieu, conformément aux communications au sens de l'article 14, à un pourcentage relativement élevé de poursuites, par opposition aux infractions qui relèvent de la corruption. La dénonciation calomnieuse constitue une exception dans la catégorie des infractions qui portent atteinte aux droits et libertés des citoyens par des actes frauduleux. Nous constatons que le nombre d'enquêtes judiciaires dépasse le nombre de faits constatés. La qualification correcte du fait joue probablement un rôle non négligeable en la matière. L'infraction est étroitement liée à la dénonciation calomnieuse et à la calomnie même, de sorte que la qualification du début de l'enquête judiciaire est plus que vraisemblablement modifiée par la suite.

Enfin, le nombre de dossiers judiciaires pour les infractions au code de la route dépasse le nombre de faits constatés. Il s'agit probablement d'une des infractions rarement communiquées au Service d'enquêtes.

13.3. Jugements et arrêts relatifs aux fonctionnaires de police au sens de l'article 14, § 1^{er}

Conformément à l'article 14, § 1^{er}, le Comité permanent P a été informé en 2000 de 74 jugements et arrêts rendus dans le cadre de 99 infractions [138] et, en 2001, de 66 arrêts et jugements rendus dans le cadre de 92 infractions.

Le tableau suivant met, pour les deux années calendrier, le nombre de constatations de faits commis dans des dossiers du Service d'enquêtes en regard avec le nombre de dossiers judiciaires dans le cadre de l'article 14, § 2^{er} à côté des jugements

et arrêts, dans le cadre de l'article 14, §1. Nous les reproduisons sous les points 1 à 5.

13.3.1. INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE À LA DIGNITÉ DU CITOYEN

	Article 26 + dossiers du SE		Article 14, § 2		Article 14, § 1 ^{er} , pendant le service		Article 14, § 1 ^{er} , en dehors du service	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Menaces / injures	81	124	48	45	0	2	1	1
Calomnie / diffamation	32	34	20	18	0	1	0	1
Racisme / xénophobie	39	53	11	12	1	1	0	0
Outrages	9	9	7	6	1	1	1	1
TOTAL	161	220	86	81	2	5	2	3

Sur la base des données disponibles, nous voyons qu'en 2000 et 2001, respectivement 161 et 220 faits allant à l'encontre de la dignité des citoyens ont été constatés. En 2000, nous retrouvons encore un peu plus de la moitié, soit 86 faits, dans les communications effectuées sur la base de l'article 14, § 2. Pour 2001, c'est un peu moins que la moitié, soit 81 infractions. Nous voyons en outre que seulement 4 jugements ou arrêts ont été prononcés en 2000 à l'encontre de fonctionnaires de police dont 2 jugements concerne des faits punissables commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions. En 2001, dans cette catégorie, le double de jugements ou arrêts ont été rendus pour, en grande partie, des faits commis en service.

13.3.2. INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS PAR DES ACTES ARBITRAIRES, ILLÉGAUX OU DE VIOLENCE OU PAR L'ABSTENTION DE REMPLIR SA MISSION DE POLICE

	Article 26 + dossiers du SE		Article 14, § 2		Article 14, § 1 ^{er} , pendant le service		Article 14, § 1 ^{er} , en dehors du service	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Actes de violence contre des personnes ou des biens	231	298	147	149	5	9	8	10
Actes arbitraires	182	248	51	64	0	1	impossible	
Privation de liberté arbitraire	25	37	10	9	0	0	impossible	
Abstention coupable de porter secours	6	18	4	5	0	1	0	0
TOTAL	444	601	212	227	5	11	8	10

Pour l'année 2000, ont été relevés 444 faits portant directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par l'usage de la force, des actes arbitraires ou une abstention d'agir dans les cas prescrits par la loi. Un peu moins de la moitié, soit 212 infractions, ont fait l'objet de dossiers judiciaires dans le cadre de l'article 14, § 2, parmi lesquels 13 jugements ou arrêts à l'encontre de fonctionnaires de police ont été signalés la même année. Il est à remarquer que seuls 5 jugements ou arrêts concernent des faits commis dans le cadre de l'exercice des missions de police. Pour ce qui concerne l'année suivante, nous remarquons, dans cette catégorie, une augmentation du nombre d'enquêtes qui s'élève à 601 alors que le nombre d'enquêtes signalées ne suit pas cette hausse. 227 infractions ont été signalées sur la base de l'article 14 § 2. On voit cependant une augmentation sensible du nombre de jugements ou d'arrêts prononcés en 2001. Leur nombre, pour des faits commis en dehors du service, en représente cependant la moitié.

13.3.3. INFRACTIONS PORTANT DIRECTEMENT ATTEINTE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS PAR L'ABUS DE POUVOIR OU DES ACTES FRAUDULEUX

	Article 26 + dossiers du SE		Article 14, § 2		Article 14, § 1 ^{er} , pendant le service		Article 14, § 1 ^{er} , en dehors du service	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Fausse déclarations / faux	55	61	37	36	4	1	2	2
Violation du secret professionnel	53	61	15	16	1	2	impossible	
Violation de domicile	13	12	4	0	-	-	-	-
Atteintes à la vie privée / dénonciation calomnieuse	7	21	11	6	1	1	2	0
Abus de confiance	3	2	2	1	0	0	0	0
TOTAL	131	157	69	59	6	4	4	2

En 2000, 131 faits qui portent directement atteinte aux droits et libertés des citoyens par abus de pouvoir et actes frauduleux ont été constatés. 69 enquêtes ont été ouvertes la même année dans le cadre de l'article 14, § 2 tandis que 10 jugements et arrêts ont été communiqués conformément à l'article 14, § 1^{er}. Parmi ces données, il y avait quatre jugements ou arrêts qui ont été rendus pour des faits commis en dehors de l'exercice de la fonction de police. On voit qu'en 2001, par rapport à 2000, moins de dossiers ont été signalés sur la base de l'article 14 § 2 bien que bien plus d'enquêtes aient été portées à la connaissance du Service d'enquêtes. En 2001, le nombre de jugements ou d'arrêts s'élève à 6.

13.3.4. INFRACTIONS COMMISES DANS L'EXERCICE D'UNE FONCTION PUBLIQUE ET QUALIFIÉES DE CORRUPTION

	Article 26 + dossiers du SE		Article 14, § 2		Article 14, § 1 ^{er} , pendant le service		Article 14, § 1 ^{er} , en dehors du service	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Corruption	6	4	2	3	2	0	impossible	
Détournement / concussion / intérêt	23	28	5	8	3	2	impossible	
TOTAL	29	32	7	11	5	3		

En 2000, 29 cas de corruption ont été constatés. Seuls 7 dossiers judiciaires ont été communiqués conformément à l'article 14, § 2 et 5 jugements ou arrêts relatifs à ces infractions ont été communiqués. La situation est inchangée pour ce qui concerne 2001. On retrouve environ un tiers des enquêtes menées en matière de corruption dans les communications effectuées sur la base de l'article 14 § 2. Durant la même année, on les retrouve dans un jugement ou un arrêt à 3 reprises seulement.

13.3.5. CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR DES FONCTIONNAIRES DE POLICE EN DEHORS DE L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

	Article 26 + dossiers du SE		Article 14, § 2		Article 14, § 1 ^{er} , pendant le service [lxxxix]		Article 14, § 1 ^{er} , en dehors du service	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Vols en tout genre / escroquerie / recel / extorsion	52	69	29	20	0	2	5	2
Affaires de mœurs	12	20	7	6	0	0	1	3
Stupéfiants / hormones	3	5	2	1	0	0	2	1
Armes	10	16	5	4	0	0	2	3
Infractions de roulage avec intoxication alcoolique	2	1	4	3	0	0	26 [lxxxii]	23

Autres infractions de roulage	3	1	7	5	0	0	13 [lxxxiii]	21
TOTAL	82	112	54	39	0	2	49	53

Pour ce qui concerne les crimes et délits, 82 faits récurrents dans le chef de fonctionnaires de police ont été qualifiés, 54 dossiers judiciaires ont été communiqués dans le cadre de l'article 14, § 2 et 49 jugements et arrêts ont été communiqués en 2000 conformément à l'article 14, § 1^{er}. La majorité des jugements et arrêts portent sur les infractions au code de la route avec intoxication alcoolique ou non. Ces faits n'ont été constatés pendant le service que dans de très rares cas. Il est clair que peu d'infractions de ce type sont communiquées conformément à l'article 26 comme prévu par la loi.

En 2001, le nombre d'enquêtes connu du service d'Enquêtes a augmenté – 112 infractions sont connues du service d'Enquêtes parmi lesquelles 39 enquêtes seulement lui ont été communiquées, tandis que nous avons reçu un grand nombre de communications de jugements et arrêts. Ceci montre qu'il est extrêmement difficile de suivre le processus pénal en matière d'infractions commises par des fonctionnaires de police, alors que cela est légalement possible en principe. Le manque de données essentielles à ce sujet dans les communications basées tant sur l'article 14 que sur celles basées sur l'article 26, ne permet malheureusement pas toujours de tirer des conclusions ponctuelles.

Chapitre 4 : Cinq années de discipline au sein des services de police [lxxxiv]

14. Introduction

« Dans toute société démocratique, quiconque est habilité à entraver les droits et libertés fondamentaux des citoyens dans le cadre de l'exercice de ses missions légales, doit absolument faire l'objet d'un contrôle [...] » [139]. Ce « contrôle » ou ce qu'il faut entendre par ce terme est réglé de différentes manières au sein des services de police belges [140]. Le régime disciplinaire en fait partie et peut se définir comme l'ensemble des mesures dont disposent les dirigeants d'un groupe social aux fins de sanctionner les infractions commises par des membres du groupe aux obligations qui leur sont imposées en vertu de leur appartenance à celui-ci. Ce régime vise à garantir le bon fonctionnement et la bonne réputation du groupe [141]. Si le droit disciplinaire n'est pas exclusivement réservé au système policier, il y est cependant un des plus complets vu l'ampleur du groupe auquel il s'applique. Plus un groupe prend de l'importance dans une structure sociale, plus lourdes seront les exigences de ladite structure vis-à-vis du groupe même et de ses membres [142]. La fonction de contrôle en cette matière repose principalement sur les instances policières dirigeantes. Celles-ci doivent tenir compte de certains principes importants du statut disciplinaire, tels que l'intervention d'une commission d'enquête indépendante et d'organismes professionnels collectifs échappant totalement aux mécanismes de tutelle, sans préjudice des autorités dont émane la décision contestée [143]. Le Comité permanent P assume à cet égard, et compte tenu de ses missions légales, une fonction de « monitoring » [lxxxv].

L'exercice d'un contrôle sur l'organisation policière peut se faire sur la base de perspectives ou d'intérêts divers. Les bases actuelles consistent en des aspects que l'on retrouve dans les dimensions individu-organisation d'une part et répression-prévention d'autre part. Tant le droit disciplinaire que le droit pénal visent à faire régner l'ordre au sein d'une communauté, par la voie notamment de sanctions « dont on espère qu'elles agissent autant de manière préventive que répressive » [144]. C'est en suivant cette logique que l'on considère la sanction comme un facteur préventif et éducatif car incitant l'individu à respecter les normes prévues dans l'exécution de ses missions. L'influence française qui a marqué l'organisation policière belge a pour conséquence que ce contrôle interne procède tout particulièrement d'une conception purement individuelle. Il est relativement facile à une organisation de réaliser un contrôle basé sur le modèle de sanction car il se limite à l'individu – les mesures d'ordre et les mesures disciplinaires permettent, en effet, à l'organisation de sanctionner les « brebis galeuses » et, le cas échéant, de les écarter. Cette forme de contrôle individuel et répressif empêche cependant l'organisation de se remettre en question, réduisant fortement dans le groupe ou l'organisation cet aspect préventif et éducatif qui doit justement précéder toute prise de mesures disciplinaires. Une organisation policière qui fonde ses actions sur la « gestion de la qualité » recherche par contre l'efficacité et l'efficience, ce qui impose automatiquement de contrôler les processus en y intégrant des mécanismes de contrôle destinés à empêcher les déviations et distanciations par rapport aux normes. Ce type d'approche est guidé par la culture d'organisation, en l'espèce la culture policière.

L'ancienne gendarmerie se caractérisait par une structure d'organisation fortement hiérarchisée, gardienne des actions policières individuelles. Dans les années quatre-vingt-dix, la démilitarisation de la gendarmerie a donné lieu à la création d'un statut disciplinaire propre prévoyant des organes et des procédures disciplinaires spécifiques. En outre, on s'est efforcé au sein de l'organisation de définir des actes et des attitudes en fonction de la culture formelle de cette dernière. Cet objectif a été réalisé par l'intermédiaire de certains canaux de communication efficaces tels que les sessions de formations approfondies dont tous les gendarmes ont pu bénéficier, des feuillets d'information et enfin par le développement et la diffusion d'une charte véhiculant les missions et valeurs de la gendarmerie. Ni la police communale, ni la police judiciaire près les parquets ne présentaient, quant à elles, une structure aussi hiérarchisée ou un régime disciplinaire univoque. Certaines villes et communes disposaient d'un régime structuré, bien que propre à chacune d'entre elles, s'appuyant souvent et de manière subsidiaire sur plusieurs dispositions de la loi communale. Ce régime ne s'appliquait pas seulement aux membres de la police communale mais bien à l'ensemble du personnel communal. Les différentes règles disciplinaires étaient également adaptées aux actes individuels du personnel. Si la nouvelle loi communale prévoyait un régime disciplinaire spécifique, les demandes d'élaboration d'un statut disciplinaire clair sont restées lettre morte. Les années quatre-vingt-dix ont également vu l'instauration d'un régime disciplinaire formel pour la police judiciaire près les parquets, lequel n'a pratiquement jamais été appliqué. Par l'article 139 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le législateur a entendu créer un statut disciplinaire uniforme qui s'applique à tous les membres des services de police. Après moult discussions et modifications, ce nouveau statut est devenu réalité par la loi du 31 mai 2001.

Le Comité permanent de contrôle des services de police a envisagé, dans un premier rapport intermédiaire, la nature des infractions pénales commises par des fonctionnaires de police, notamment par une catégorisation des infractions en fonction de leur nature et de leur impact. Ces infractions peuvent se répartir comme suit : (1) infractions portant atteinte à la dignité du citoyen commises dans l'exercice de leurs fonctions ; (2) infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, illégaux ou de violence ou par l'abstention de remplir leurs missions dans l'exercice de leurs fonctions ; (3) infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir ou des actes frauduleux commis dans l'exercice de leurs fonctions ; (4) infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiées de corruption et (5) crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions mais qui portent atteinte à la dignité de celles-ci [lxxxvi]. Une sixième catégorie a été ajoutée à cette répartition, celles des infractions difficilement définissables en ce sens qu'on ne peut déterminer si elles sont commises dans ou en dehors du service, ou si elles relèvent du domaine pénal ou non pénal. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une catégorie « fourre-tout ».

Outre ce rapport, qui s'est concentré sur les dossiers judiciaires des cinq dernières années, le Comité permanent P a

également examiné la problématique du traitement des plaintes au cours de la même période. Les objets des plaintes ou dénonciations ne pouvaient manifestement pas être répertoriés sous le système de qualification pénale existant. Si les dénonciations concernaient parfois de possibles infractions pénales, il s'agissait bien souvent, uniquement ou de manière subsidiaire, de manquements à la suite de comportements, actes ou attitudes mettant en question la fonction de police, ou encore de manquements aux obligations professionnelles ou d'abus de fonction et des compétences. Deux autres catégories s'avéraient donc nécessaires. Contrairement aux qualifications pénales, qui impliquent dans la plupart des cas des normes claires, les deux catégories complémentaires ont été élaborées sur la base d'une définition des manquements et abus les plus récurrents des cinq dernières années. Quelque 1 800 plaintes et dénonciations ont été analysées à cet effet. Cette répartition, bien que non exhaustive, contient des définitions de dysfonctionnements et manquements qui comblent le vide existant entre les infractions pénales et l'exercice « incorrect » de la fonction de police. L'analyse des plaintes a en outre démontré qu'un manquement ou abus, lorsqu'il est avéré, n'est pas toujours uniquement imputable à un policier individuel. C'est pourquoi le Comité permanent P a prévu, outre celle des manquements ou abus individuels, une autre catégorie relative aux dysfonctionnements organisationnels. Cette dernière catégorie contient des manquements qui, bien qu'ils se produisent encore souvent dans le chef d'individus, interagissent (in)directement avec le bon fonctionnement de l'organisation policière. C'est pourquoi, il serait plus indiqué que l'organisation même tente d'éviter ou, du moins, d'aborder cette question.

Le principe pénal du « *nullum crimen sine lege* » n'étant pas d'application dans le droit disciplinaire, un aperçu des sanctions disciplinaires prises ou non en fonction de la définition des divers faits qui y ont donné lieu, constitue le champ d'enquête le plus intéressant. En outre, on ne voit pas encore clairement quels sont les types d'infractions pénales devant, en même temps, faire l'objet d'une enquête disciplinaire [145]. L'étude des données en matière de discipline des cinq dernières années permet de compléter les catégories et de mettre en évidence certains domaines problématiques du fonctionnement policier. Le Comité permanent P devrait, en principe, pouvoir disposer chaque année des données en matière de discipline, conformément à l'article 14bis, § 2 [lxxxvii] de la loi organique du 18 juillet 1991. Or, ce n'est pas encore toujours le cas. En vue de mener à bien son enquête ou ce qu'il appelle le « zérotage » dans les différentes matières sur lesquelles lui-même et son Service d'enquêtes exercent un contrôle, le Comité permanent P a dû demander à de nombreux corps de police de pouvoir disposer des données relatives à l'application du régime disciplinaire au cours des cinq dernières années. Il s'agit de la description des divers manquements et infractions, des sanctions disciplinaires prononcées et des mesures d'ordre prises. Finalement, après des demandes répétées, un grand nombre de corps se sont déclarés prêts à répondre à notre requête [146]. Il est toutefois impossible de procéder à une étude comparative des données disponibles par manque d'univocité des données en matière de discipline. Par contre, il est possible de comparer la description des faits avec la catégorisation du Comité permanent P existante pour les infractions et manquements. De cette manière, on peut voir quels sont les problèmes les plus récurrents de ces dernières années au sein des services de police et vérifier si on peut trouver un fil rouge au travers des effets du régime disciplinaire, ou, en d'autres termes, s'il existe un lien entre les faits d'une même nature et l'application d'une politique de sanction uniforme. En matière disciplinaire, il n'est effectivement jamais précisé quelle peine s'applique à quel fait. C'est donc le principe de proportionnalité qui prévaut.

15. Données disponibles

Pratiquement tous les corps de police sollicités ont fourni une réponse au Comité permanent P [147]. Les réponses des corps les plus petits [148] ou des zones composées de petits corps de police ne font en général état d'« aucune sanction ou mesure prise pour la période 1996-2001 ». Quelques autres corps n'ont pas pu répondre à temps ou de manière exhaustive à la demande du Comité permanent P [149]. Les principales raisons invoquées étaient le manque de temps consécutif à la réforme ou la non-disponibilité des données relatives à tous les nouveaux membres du corps ou de la zone. Les données reçues concernent, selon les estimations, 9 500 membres de l'ex-police communale ainsi que les membres de l'ancienne gendarmerie [150]. Les corps ou zones qui ont répondu n'ont transmis que des données relatives à la police communale. Trois corps moyens et une zone constituent l'exception à cette règle car les données qu'ils ont transmises portent également sur l'ancien district de gendarmerie [151]. Les données communiquées couvrent généralement la période du 1^{er} janvier 1996 au 1^{er} mai 2001 [152] et ont été reçues sous différentes formes et avec différentes qualifications. Il n'existe que dans de rares cas une liste structurée reprenant les définitions des faits disciplinaires et les mesures ou sanctions prises. Qui plus est, elle se limite généralement à une série de dossiers rassemblés et accompagnés d'une description parfois détaillée des différents cas et des décisions prises. Ces données ont montré que le régime disciplinaire relevait auparavant souvent de la commune dans le cas de la police communale. Il n'existe donc aucune banque de données spécifique contenant des informations anonymes soutenant la politique policière et les processus d'apprentissage internes.

16. Description des faits disciplinaires récurrents

16.1. Introduction

Pour l'analyse des différentes réponses, qui couvrent les données de l'ancienne gendarmerie, de la plupart des corps de police communale des grandes villes et des communes moyennes et petites, on a principalement cherché à circonscrire les transgressions disciplinaires dans l'ensemble des corps. Le tableau suivant présente les transgressions disciplinaires récurrentes par rapport aux catégories définies par le Comité permanent P. On mentionne également lorsque les infractions ne sont « pas signalées », le sont « rarement », « parfois » et « souvent », en fonction du régime disciplinaire considéré.

La première colonne reprend la catégorisation des infractions et manquements, la deuxième, la qualification telle que définie pour le traitement des plaintes par le Comité permanent P et la troisième, la qualification des faits disciplinaires et leur degré de récurrence.

Répartition des infractions et manquements	Description des infractions et manquements	Description des faits disciplinaires [lxxxviii]
I. Infractions dans l'exercice de leur fonction portant atteinte à la dignité du citoyen	Injures et menaces	C3
	Calomnie et diffamation	C2
	Racisme et xénophobie	C2
II. Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes, ou par la non-intervention de fonctionnaire de police (dans l'exercice de leurs fonctions)	Violences contre des personnes ou des biens	C2
	Actes arbitraires	C1
	Privation de liberté arbitraire	C1
	Autres violations arbitraires des droits et libertés fondamentaux	C1
	Abstention de porter secours	C1
	Violation de domicile	C1
III. Infractions portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions	Faux	C3
	Abus de confiance	C1
	Violation du secret professionnel	C3
	Dénonciation calomnieuse, atteinte à la vie privée	C1
IV. Infractions dans le cadre de leurs fonctions qualifiées de corruption	Corruption	C1
	Détournement, concussion, prise d'intérêt	C2
V. Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité de la fonction de police	Vol (de toute nature), escroquerie, recel	C3
	Détention d'armes - milice privée - association de malfaiteurs	C2
	Affaires de mœurs	C1
	Stupéfiants	C1
	Infractions et accidents de la route en état d'intoxication alcoolique ou d'ivresse	C2 [lxxxix]
	Infractions et accidents de la route avec délit de fuite	C2
VI. Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service	Autres infractions et accidents de roulage en service	C1
	Autres infractions et accidents de la route en dehors du service	C1
	Conflits avec les autorités	C0
	Pénal (pendant le service) avec proposition de sanction disciplinaire	C2
	Pénal (en dehors du service) avec proposition de sanction disciplinaire	C2
	Non-pénal (en service)	C0
	Non-pénal (en dehors du service)	C0
	Varia	C0
	Indéfinissable	C0
VII. Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police	Comportement inhumain, offensant	C0
	Attitude agressive, intimidations	C2 [xc]
	Comportement désobligeant	C2i
	Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches	
	Assistance aux victimes	C2 i
	Refus d'acter	C2

	Non-constatation	C2	
	Non-intervention	C2	
	Attitude et maintien en général	C0	
	Agissements et attitude en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque	C3 <i>i</i>	
	Comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service	C2	
	Consommation d'alcool pendant le service	C3	
	Conduite sous l'influence de l'alcool	C3	
	Visite d'établissements ou de débits de boissons pendant le service	C2	
VIII. Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences	Service et accueil		
	Accueil, renvoi à autre service	C0	
	Intervention et exécution des tâches dans le temps	C0	
	Manque de responsabilité / et de disponibilité dans l'exercice de sa fonction	C2	
	Non-respect ou manque de respect des procédures		
	Dépôt / saisie d'objets	C0	
	Dépannage, remorquage, sabot de Denver	C0	
	Contrôle d'identité	C0	
	Rédaction de PV	C0	
	Perception immédiate	C0	
	Fouille de personne ou de biens	C0	
	Audition	C0	
	Procédures administratives (Franchimont, etc.)	C0	
	Neutralité et impartialité		
	Traitement inégal	C0	
	Constatations injustes / incompétence	C2	
	Excès de zèle		
	Harcèlement	C2	
	Overacting, overreacting	C0	
	Incorruptibilité		
	Acceptation de cadeaux, de présents, d'avantages	C0	
	Intégrité		
	Abus de fonction ou d'autorité	C3	
	Abus du service ou des moyens	C3	
	Cumul - incompatibilités avec la profession	C2 [<i>xci</i>]	
	Discrétion et secret, droit de parole et réserve	C2 <i>i</i>	
	IX. Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination des services de police		
	Relativement à l'organisation policière	Relativement aux membres de l'organisation	Relativement à la fréquence
	Direction et hiérarchie		C1
	Organisation générale du service		C0
Relativement aux systèmes de communication			
	Echange d'informations	C1	

Communication et échange d'informations		C1
Efficacité du service et organisation	Efficacité du service et individu	
Gestion du personnel et engagement		
Abus des horaires et comptabilisation des prestations		
	Comptabilisation indue des prestations	C2
Absentéisme et adaptation de l'horaire		
	Trop souvent malade/malade à long terme	C2
	Problématique sociale ou médicale donnant lieu à des mesures particulières (en matière d'alcool, de problèmes privés, de tendance au suicide)	C2
Non-respect ou manque de respect des procédures internes		
	Contrôle médical éludé ou non-respect des prescriptions	C3
	Arrivée tardive au service/départ prématuré sans autorisation	C2
	Absence illégale, non-respect des prescriptions (sans prévenir et en dehors d'un congé)	C3
	Formalités administratives et contractuelles (signalement du changement de situation)	C2
Manquements dans l'affectation des équipements et moyens		
	Utilisation inefficace des moyens	C0
	Perte ou oubli de l'arme	C2
	Perte ou oubli du matériel policier	C2
	Utilisation irresponsable du matériel	C1
	Utilisation injustifiée d'une arme à feu lors de l'exécution des tâches (tir de sommation, comme menace en dehors du service, etc.)	C2
	Utilisation injustifiée d'un spray, d'un chien policier ou d'autres moyens	C1
	Utilisation du matériel à des fins privées (vol ou abus des moyens)	C2
Manque de professionnalisme dans l'exécution des tâches		
	Evaluation négative	C2
	Fautes dans l'exécution des tâches - mauvaise exécution de la mission	C3
	Traitement tardif de procès-verbaux, d'apostilles, etc.	C3
	Evasion de détenus	C1
	Fautes dans l'exécution des règles légalement prévues (fouilles, mise de menottes, registres, délivrance)	C2

	d'attestations)	
	Ne pas avoir la compétence ou la qualité requise à l'exécution de la tâche (déchéance du permis de conduire, officier de police judiciaire ou administrative, formation et entraînement)	C2
Manquements lors du recrutement et de la sélection		C0
Manque de formation et d'entraînement		C2
Relations avec l'autorité		
	Loyauté et respect	C3
	Outrages et insubordination	C3
	Obéissance et refus d'ordre	C3
	Abus d'autorité	C2
Relations de travail		
	Ambiance de travail et relations collégiales	C0
	Relations privées internes avec influence négative sur le service	C0
	Relations hiérarchiques détériorées avec influence négative sur le service	C0
	Harcèlement sexuel au travail	C0
	Mobbing, intimidation morale (stalking)	C2
Manque de coordination et de collaboration		C0

16.2. Conclusions

Une première analyse de la qualification des données disciplinaires montre que le régime disciplinaire porte généralement sur l'individu en tant que membre de l'organisation policière. Ce sont alors principalement les manquements à ses obligations envers l'organisation – son employeur – face à l'autorité et à l'« intérêt général qu'il doit servir » qui sont soumis au régime disciplinaire. Contrairement donc aux motifs les plus courants des plaintes et dénonciations du citoyen, les attitudes et comportements des fonctionnaires de police dans l'exécution de leurs fonctions sont bien moins examinés sur le plan disciplinaire. Seul un nombre spécifiques d'infractions pénales – telles qu'injures, faux et infractions au code de la route commises par des policiers en service – et d'actes constituant des infractions pénales commises en dehors du service ou portant atteinte à la réputation du corps – telles que la conduite sous l'influence de l'alcool, la consommation d'alcool durant le service ou l'usage inefficace des moyens policiers – viennent nourrir les dossiers disciplinaires. Il est logique, si le régime disciplinaire se concentre sur ces aspects, que la majorité des qualifications disciplinaires se retrouvent dans un nombre limité de catégories. Le régime disciplinaire est orienté de manière limitée et spécifique sur certains manquements du chef d'attitudes, comportements ou actes qui portent atteinte à la dignité de la fonction de police. Il porte donc davantage sur les manquements sur le plan de l'individu versus l'organisation et son efficacité, ou sur les manquements aux obligations professionnelles et les abus de la fonction. Les infractions pénales susceptibles de donner lieu à une procédure disciplinaire interne relèvent bien souvent des délits, voire des crimes, commis par des fonctionnaires de police pendant le service et en dehors de celui-ci et qui portent atteinte à la dignité de la fonction et, dans une moindre mesure, des infractions commises dans l'exécution de la fonction de police et qui portent atteinte à la dignité du citoyen ou directement aux droits et libertés de ce dernier par l'abus de pouvoir ou la commission de faux dans l'exercice de la fonction de police.

17. Application du régime disciplinaire dans les différents corps de police

17.1. Police communale

17.1.1. HISTORIQUE DU RÉGIME DISCIPLINAIRE [153]

Le régime disciplinaire existe en tant que tel pour le personnel de police communale depuis 1991 seulement. Il n'existait auparavant aucune distinction entre le personnel de police et le personnel communal pour ce qui était du statut administratif, des nominations et donc également du régime disciplinaire. Cette situation a d'ailleurs parfois causé des problèmes sur le plan de la reconnaissance de la spécificité de la fonction de police. Lorsque des manquements ou infractions portant atteinte à la réputation de la police, et donc de la commune, étaient clairement constatés, il semble que de nombreuses communes appliquaient alors un régime disciplinaire informel prescrivant des sanctions qui n'avaient jamais été consignées par écrit. Ces sanctions consistaient à compter des crayons, dessiner des plans de carrefours, être interdit de cours, se voir refuser des chances de promotion, devoir respecter l'horaire à la lettre ou se voir retirer des heures de prestation, des jours de congé ou des rémunérations pour services complémentaires. Ces sanctions informelles étaient généralement acceptées par le personnel et, même si dans certains cas, elles entraînaient des implications pécuniaires, elles n'étaient jamais consignées par écrit, ce qui pouvait poser problème par la suite, lors de la sollicitation pour une fonction ou d'une demande de promotion.

C'est la loi du 11 février 1986 sur la police communale qui a posé les premiers jalons de ce qui devait devenir un régime disciplinaire formel [154]. Cette loi modifiait la loi communale en ce sens qu'elle opérait une distinction entre le personnel communal et le personnel policier, auquel elle appliquait un certain nombre de dispositions spécifiques tout en créant un lien entre les autorités de nomination du personnel de police [155] et les autorités disciplinaires. Le régime disciplinaire a cessé à cet instant d'être une compétence exclusivement communale. La loi sur la police communale a en fait précédé le nouveau statut disciplinaire, entré en vigueur le 1^{er} septembre 1991. Toutes les dispositions disciplinaires « éparpillées » dans la loi communale se retrouvaient désormais centralisées dans la nouvelle loi communale sous le titre séparé « Du régime disciplinaire », constituant en fait l'embryon du nouveau statut.

L'instauration de ce régime disciplinaire formel n'empêchait pourtant pas de nombreuses communes de conserver leurs méthodes informelles. L'application ou non du régime formel et de ses procédures dépendait de la direction ou de l'autorité du corps, du bourgmestre et de la connaissance des procédures, délais et possibilités. Dans certains cas, le régime formel n'était appliqué qu'après jugement ou arrêt prononcé à l'encontre du policier incriminé. Le corps également, et plus précisément la direction du corps, avait adopté en fonction de la taille du corps une attitude déterminée quant à l'application du régime disciplinaire formel en tant qu'instrument de direction du personnel. Là où les grandes villes appliquaient cet instrument de manière plus stricte, les corps de taille réduite tendaient davantage à y recourir en « *ultimum remedium* », chacun exerçant un contrôle sur chacun et les problèmes étaient, dans la mesure du possible, réglés par la discussion. Même la commune, ou plus exactement l'autorité administrative qu'était le bourgmestre, avait de bonnes raisons de se passer du régime formel, comme son ancrage socio-politique dans la commune et ses relations avec le personnel policier [156] par exemple ou encore la fausse idée que l'on se faisait du recours au régime disciplinaire par rapport à la procédure pénale. En cas de classement sans suite ou de non-lieu, le parquet pouvait transmettre le dossier pour traitement au corps de police. Or, il était souvent considéré que lorsque l'enquête judiciaire n'avait rien donné, il n'était pas nécessaire d'entreprendre quoi que ce soit sur le plan disciplinaire puisque les faits devaient être sans gravité. Les finalités respectives des instruments judiciaire et disciplinaire, qui sont pourtant bel et bien complémentaires, étaient donc totalement perdues de vue. La perception *a priori* décrite ci-dessus était aussi vivace parmi les autorités administratives qu'au sein de la police même. Enfin, les procédures et délais ont également joué un rôle non négligeable dans l'application ou non du régime disciplinaire formel. La connaissance lacunaire de la procédure et des arrêts du Conseil d'État concernant les possibilités d'appels en matière de discipline expliquent également l'extrême réserve des chefs de corps et des bourgmestres quant à l'application du

régime disciplinaire. Les délais qui s'écoulaient entre la constatation des faits – les possibilités d'appel et de contrôle supérieur y compris – et les éventuelles sanctions disciplinaires, surtout lorsqu'une procédure pénale était en cours, n'encourageaient certes pas à intervenir en qualité d'autorité disciplinaire. Le fonctionnaire de police impliqué continuait à assumer dans l'intervalle ses fonctions, soit parce qu'une mesure d'ordre intérieur n'était pas jugée pertinente, soit parce qu'une suspension préventive avec perte de salaire limitée était jugée plus lourde de conséquences financières pour la commune que pour l'intéressé. Le manque de cadre de référence en matière de discipline plaide toutefois en faveur des chefs de corps et dirigeants, qui se voyaient par là même contraints de « rechercher des alternatives leur permettant de prendre rapidement et efficacement » des mesures afin de (ré)orienter les membres du corps. On s'est efforcé, lors de l'élaboration du nouveau statut disciplinaire, de remédier au problème en donnant la possibilité au chef de corps de prendre des sanctions disciplinaires bien déterminées. L'influence des organisations syndicales représentatives lors des négociations préalables à l'élaboration de la loi, a effectivement raboté une partie des compétences du chef de corps qui lui conféraient une grande liberté dans la prise de mesures disciplinaires. Le recours à des « sanctions disciplinaires informelles » a fortement été ébranlé par le développement de la fonction de contrôle [157], l'influence des organisations syndicales, l'instauration d'un statut disciplinaire uniforme et la disparition progressive du consensus au sein du personnel, qui tolérait « les sanctions et les méthodes d'application de l'époque ».

17.1.2. APPLICATION FORMELLE DU RÉGIME DISCIPLINAIRE ENTRE 1996 ET 2001

Le Comité permanent P a pu dresser un aperçu de l'application du régime disciplinaire sur la base des réponses fournies par les corps ou zones de police individuels pour la période allant de janvier 1996 à mai 2001. En outre, le Comité permanent P reçoit chaque année des données plus ou moins exhaustives en vertu de l'article 14*bis*, § 2. Il est toutefois impossible de procéder à une étude comparative des données quantitatives car, sur le fond, elles ne portent pas toujours sur le même type de population [xcii] ou leur présentation n'est pas toujours aussi détaillée ou uniforme [xciii]. L'étude se base donc sur une analyse qualitative des données, des qualifications spécifiques de faits et des évolutions de l'application du régime disciplinaire dans les différents corps. Une distinction de régime a donc été opérée entre les corps de police petits, moyens et grands [158].

17.1.2.1. Corps de police de moins de 75 membres

Il ne pouvait être question de régime disciplinaire formel pour les communes dont le corps de police comptait moins de 20 membres. Dans les plus petites communes, aucune sanction ou mesure n'a été prise durant la période considérée [159]. Certaines petites communes ont cependant fait état d'un cas exceptionnel de dossier disciplinaire. Il s'agissait de faits relativement graves, tels que l'implication dans un accident de la route avec délit de fuite ou le recours injustifié à la violence, ayant entraîné une mesure de suspension préventive pour la durée de l'enquête judiciaire [160]. Des sanctions relativement lourdes ont quelques fois été prononcées à l'encontre de membres du personnel pour tout un enchaînement de faits tels que le manque de zèle, d'efficacité, d'obéissance, de loyauté et le refus de suivre une formation, soit autant de manquements dans les obligations envers l'« employeur ». Il semblerait que le facteur d'âge ait eu un rôle à jouer dans ce type de manquements [161].

La situation dans les communes comptant entre 20 et 75 policiers était sensiblement la même. Des mesures disciplinaires ou autres ont en effet rarement été prises dans des corps de cette taille [162]. Les mesures de suspension préventive éventuellement suivies de la démission n'étaient donc généralement prononcées que sur la base de certaines infractions judiciaires telles que le vol ou la commission de faux d'une part ou d'une succession de divers manquements d'autre part. Si certaines communes ont pris des sanctions disciplinaires durant la période étudiée, des différences notables sont à remarquer entre ces communes concernant la nature de la sanction par rapport au fait. Les divergences se marquent tant au niveau de la qualification des faits qu'à celui des sanctions. Là où un corps de police a prononcé la suspension ou la retenue de traitement pour abus du service et des moyens, un autre corps de police s'est contenté d'un simple avertissement. Ainsi l'utilisation du téléphone ou de véhicules de service à des fins privées. Citons encore le cas d'un accident de la route avec délit de fuite commis par un policier. Dans un corps, il a été considéré comme une infraction non pénale – « abandon du lieu de l'accident sans laisser d'avis » –, dans un autre corps, il s'agissait bel et bien de l'infraction pénale de délit de fuite reprise par conséquent dans le régime disciplinaire et enfin dans un dernier corps, le délit de fuite n'était pas repris en soi comme transgression disciplinaire, au contraire de la conduite sans permis lorsque celui-ci a été retiré à la suite d'une enquête judiciaire pour délit de fuite. L'analyse des données ne permet pas d'établir un aperçu quantitatif des différentes qualifications de faits, fautes ou manquements et des sanctions respectives. Les affaires disciplinaires qui reviennent régulièrement dans des corps de police de cette taille sont : les actes ou comportements en dehors du service qui portent atteinte à la dignité de la fonction de police, l'abstention d'acter, d'intervenir ou de porter assistance, l'intervention abusive en raison d'actes arbitraires ou violents ou l'abandon de poste [163]. Un autre type de manquement récurrent en matière de discipline concerne la consommation d'alcool, la fréquentation de débits de boissons pendant le service, le fait de se présenter au service en état d'ivresse et les absences injustifiées. Dans plusieurs cas, ces manquements s'accompagnent de manipulations négligentes du matériel policier ou d'un manque de vigilance concernant le rangement de l'arme de service [164]. Enfin dans plusieurs cas, le régime disciplinaire a été appliqué à la suite de faits purement judiciaires.

17.1.2.2. Corps de police de 75 à 300 membres

L'aperçu annuel du traitement des dossiers montre que ces communes appliquaient un régime disciplinaire de manière quasi identique aux petits corps de police. Ces communes traitaient en moyenne cinq dossiers par an. Il faut toutefois mentionner qu'un faible nombre d'entre elles n'ont pris ni sanction ni mesure disciplinaire au cours de la période étudiée [165]. Une autre similitude avec les petits corps de police est à rechercher dans l'évolution de l'application du régime disciplinaire. Il n'y aurait eu, dans certaines communes, aucune trace de dispositions ou sanctions disciplinaires jusqu'à 1999. Les rares affaires

disciplinaires connues portaient plus particulièrement sur l'exécution du travail, l'usage abusif de l'arme de service ou le recours injustifié à des violences et l'attitude face à la hiérarchie. Jusqu'en 1998, ces faits ont cependant rarement été suivis d'une sanction disciplinaire [166]. La retenue de traitement, qui a fait son entrée en 1999, était généralement prononcée pour des infractions pénales. Sur le fond, les divergences entre communes étaient toujours bien vivaces, au point que la relation fait-sanction n'est pas comparable de commune à commune. Certaines communes ont prononcé la suspension pour manquements professionnels tandis que d'autres ont réservé cette sanction aux infractions entraînant des poursuites au plan pénal. Dans d'autres communes encore, il n'y a même eu aucune sanction pour des faits similaires [167]. La comparaison de trois corps de police plus ou moins équivalents en termes d'effectif a fait ressortir une commune en particulier [168]. Le nombre de dossiers disciplinaires y dépassait largement celui d'autres communes et les sanctions appliquées semblaient des plus spécifiques. La plupart des sanctions y étaient prononcées pour des manquements dans l'exécution du travail, le non-respect des procédures internes concernant les absences, la désobéissance et les comportements vis-à-vis de la hiérarchie et du public. En général, la sanction équivalait à une remarque de la part du commissaire, remarque dont on ignore les implications exactes pour le membre du personnel. Il apparaît clairement que les lourdes sanctions n'étaient prises qu'à titre exceptionnel – ou n'apparaissent pas dans les données – et que peu ou pas d'infractions pénales ne figuraient dans les données transmises. Dans deux autres communes, l'application de la discipline était quasi inexistante. Le nombre de dossiers y a évolué en moyenne de cinq dossiers en 1996 à quelque dix à douze dossiers en 1999-2000. La différence entre les deux communes se marque au niveau de l'objet du régime disciplinaire. Dans un cas, il s'agissait principalement de manques de professionnalisme, de retards dans le commencement du service, d'abandons du service ou de manquements relatifs au respect, à la loyauté et à l'obéissance. Dans l'autre cas, il s'agissait plutôt de manquements tels que la consommation d'alcool et de différentes formes d'absentéisme et les formalités y afférentes.

17.1.2.3. Corps de police de plus de 300 membres

Dans les grands corps de police, les différences sont plus marquées en ce qui concerne l'application du régime disciplinaire. À Bruges et à Liège, le nombre de dossiers disciplinaires est, en moyenne, inférieur à celui de Gand, Charleroi et Schaerbeek. Les cinq villes présentent certaines divergences quant à l'objet des interventions disciplinaires. Les dossiers traités à Bruges portaient principalement sur la consommation d'alcool, la conduite sous influence ou les actes posés après consommation d'alcool. Une enquête judiciaire a été ouverte dans plusieurs cas. En outre, des dossiers disciplinaires ont été ouverts pour absentéisme et non-respect des procédures internes. Depuis 2000, les attitudes et méthodes dans l'exercice de la fonction sont également stigmatisées. Quant aux manquements, ils portaient sur la mauvaise exécution ou l'exécution tardive du travail, le manque de communication, de service et de conscience professionnelle. On constate, à partir de la liste des informations et instructions initiées à la suite de plaintes, qu'il était essentiellement question de faux, violation du secret professionnel, détournement et coups et blessures. La plupart des enquêtes ont été clôturées sans la moindre sanction car les faits n'ont pas pu être prouvés. Ce n'est cependant pas le cas des instructions pour violences conjugales, harcèlement et accidents et autres incidents en dehors du service provoqués par la consommation d'alcool et enfin les atteintes à la dignité de la fonction. Les données transmises par la police de Liège permettent de supposer que le régime disciplinaire formel n'y était pas très souvent appliqué. On ne dispose que des données relatives aux manquements ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires relativement lourdes telles que des suspensions ou des retenues de traitement. Ce type de dossiers disciplinaires montre une nette progression au cours de la période étudiée. À la base du régime disciplinaire se trouvaient, pour l'essentiel, la mauvaise exécution ou la non-exécution des tâches ainsi que les infractions aux procédures internes. Contrairement à Bruges, les manquements pour consommation d'alcool, infractions au code de la route ou accidents de la route avec intoxication alcoolique figurent rarement dans les données, si tant est qu'elles soient complètes.

La commune de Schaerbeek a fourni des données relativement exhaustives. Elles ne se limitent en effet pas à l'application du régime disciplinaire mais portent également sur les différentes informations et instructions initiées ou non à la suite de plaintes. L'accent est ici mis sur les infractions en matière de loyauté et d'obéissance, de manque de zèle et d'efficacité, d'absentéisme et de consommation d'alcool. La mauvaise qualité et l'exécution du travail apparaissent aussi quelques fois. Outre l'attitude face à la hiérarchie, l'attitude face au citoyen faisait aussi partie des dispositions disciplinaires à Schaerbeek et des sanctions légères, comme lourdes pouvaient être prises. Les données de Charleroi montrent que le régime disciplinaire était particulièrement appliqué entre 1996 et 1999 pour les manquements relatifs aux procédures internes, aux arrivées tardives, à l'abandon du travail et à d'autres formes d'absentéisme au travail. Comme sanctions les plus courantes, retenons l'avertissement et le blâme, la retenue de traitement étant moins fréquente et la suspension encore moins. En 2000, la consommation d'alcool est rentrée dans les transgressions disciplinaires. Les données partielles de 2001 montrent, quant à elles, une application minimale du statut disciplinaire. La règle générale à Charleroi semblait être un minimum de sanctions lourdes. À l'instar de Schaerbeek et de Charleroi, Gand semblait appliquer couramment le régime disciplinaire, avec une moyenne de 50 dossiers par an. La commune s'appuyait dans la plupart des cas sur la loi communale [169]. Les qualifications disciplinaires englobaient bien souvent des infractions déjà poursuivies au pénal telles que le vol, la commission de faux, la violation du secret professionnel, les coups et blessures, la conduite sous influence ou les infractions au code de la route ou encore les accidents avec intoxication alcoolique ou délit de fuite. Une procédure disciplinaire était parfois lancée à la suite d'une condamnation. Dans les années 1996 et 1997, outre les infractions judiciaires, les manquements pour absentéisme relevaient également du domaine disciplinaire. En 1998, 1999 et 2000, la majorité des dossiers disciplinaires contenait des infractions judiciaires voire des condamnations au pénal. Près de deux tiers des sanctions au cours de la période étudiée concernaient des remarques négatives consignées dans les dossiers personnels pour une durée d'un an. L'impact de ces remarques sur la carrière ou le contenu du travail n'apparaît cependant pas clairement. Les autres sanctions consistaient essentiellement en suspensions. Les avertissements et blâmes ne sont pratiquement pas mentionnés à Gand. La consommation d'alcool est également relativement faible par rapport aux autres communes, à moins qu'elle ne soit « cachée » dans les différentes qualifications et jugements par le parquet. Il convient enfin de signaler que toutes les données d'autres grandes villes n'ont pas encore été reprises dans la présente analyse [170].

17.2. Gendarmerie

17.2.1. HISTORIQUE DU RÉGIME DISCIPLINAIRE

17.2.1.1. Avant la démilitarisation

Le statut militaire de la gendarmerie impliquait pour ses membres une disponibilité permanente. La double qualité – de militaire et de gendarme – ainsi que la signification sociale de la fonction n'allaient pas sans répercussions sur le système normatif et les prescriptions en matière de comportement en vigueur au sein du corps. Ce système normatif était basé sur le caractère « prévisible » des actions des gendarmes. Les règles de vie s'appuyaient quant à elles sur une influence centralisée du comportement individuel des effectifs. Il faut ajouter à cela la discipline particulièrement stricte, la règle de l'obéissance absolue et la structure de commandement centralisée visant une communication unilatérale. La gendarmerie exerçait surtout un contrôle répressif à l'égard de ses membres par l'application de règles disciplinaires internes définissant les comportements et imposant un « comportement convenu » à chacun de ses membres. Un tel système se retrouve généralement dans les « organisations absolues » [171]. La conformité du gendarme en tant que membre du corps était basée sur quatre types de limites. Si le gendarme disposait des mêmes droits et obligations que tout citoyen, il n'avait pas la même liberté de les exercer. En tant qu'officier de la force publique, les obligations de loyauté, neutralité, discrétion et réserve conditionnaient ses faits et gestes. Au sein du corps, il était soumis à une procédure pénale et disciplinaire spécifique et, en tant qu'individu au sein de la société belge, sa liberté d'action était limitée notamment par les restrictions posées en matière de droits syndicaux et politiques. L'évolution du syndicalisme au sein de la gendarmerie, qui est passée d'une forme strictement corporative à une forme plus ouverte et politisée s'est faite parallèlement à l'évolution du régime disciplinaire. Le système disciplinaire initialement militaire était basé sur les infractions aux restrictions énumérées ci-dessus. On retrouvait donc au cœur de ce système les infractions en matière d'obéissance vis-à-vis de la hiérarchie, de loyauté, de discrétion, de secret professionnel, de défense de l'intérêt général et de désintéressement ; soit autant d'infractions qui s'appliquaient au cadre de base. En d'autres termes, l'application du régime disciplinaire variait en fonction de la place sur l'échelle hiérarchique. L'inspection générale a initialement et notamment instituée en tant qu'organe de contrôle portant principalement sur le personnel et l'application du régime disciplinaire. Ces dernières années ont vu naître une approche quelque peu différente de la question.

17.2.1.2. Démilitarisation de la gendarmerie

La réforme de la gendarmerie, qui a fait suite à la démilitarisation, a donné le signal du changement en matière de discipline. Il a été pour la première fois question d'un statut spécifique et d'un organe indépendant, en l'occurrence, la commission d'enquête, créée pour examiner les affaires disciplinaires au sein de la gendarmerie et prononcer éventuellement des sanctions. Afin de garantir les droits de la défense, on avait prévu dans cette commission d'enquête plusieurs sièges pour des délégués syndicaux. Il n'existe à l'heure actuelle encore aucune étude de l'évolution interne du régime disciplinaire et de son application. Il est cependant permis de supposer que la démilitarisation a certainement influencé la nature et l'application des qualifications disciplinaires aux différents membres et grades du corps ainsi que les comportements de sanction.

17.2.2. APPLICATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE ENTRE 1996 ET 1999

Le Comité permanent P a reçu pour la gendarmerie une liste de qualifications de faits disciplinaires portant sur la période susmentionnée et concernant quelque 15 000 gendarmes. L'analyse des données transmises montre qu'il s'agissait toujours et exclusivement de faits pénaux pour lesquels une procédure judiciaire avait été initiée. Cette situation était notamment due à la réglementation en matière de prescription des infractions et de consignation et mise à jour de ces données dans ou en dehors du dossier personnel. Pour la transmission des données de 2000 et 2001, il faut tenir compte de la réorganisation en cours en tant que telle et du surcroît de travail qu'elle a apporté. En 1996 et 1997, on compte une soixantaine de dossiers par an, en 1998, environ 45 et en 1999, 35. Contrairement aux données des corps de police communale, les infractions mentionnées pour la gendarmerie se limitent à deux types : les coups et blessures d'une part et les infractions au code de la route et accidents avec intoxication alcoolique ou délit de fuite suivis de la déchéance du droit de conduire ou d'une amende d'autre part. Les données ne permettent pas de déduire les éventuelles suites disciplinaires réservées aux dossiers. En outre, contrairement aux attentes du Comité, elles ne livrent aucun aperçu d'autres manquements occasionnels concernant l'exécution du travail, les attitudes et méthodes ou l'organisation interne, les hiérarchies et les procédures. Or, les données sur la gendarmerie fournies par quelques rares corps de police locale ayant reçu celles-ci des anciens districts, ont démontré l'existence de manquements de ce type. Le volume des données ainsi fournies par la police locale est insuffisant pour permettre une comparaison ou tirer des conclusions. Le Comité permanent P s'est donc à nouveau adressé au Directeur général des ressources humaines.

17.3. Police judiciaire

17.3.1. HISTORIQUE DU RÉGIME DISCIPLINAIRE [172]

L'administration de la discipline au niveau de la police judiciaire était quelque peu tributaire de l'organisation proprement dite. Pourvue d'une structure pyramidale, la police judiciaire souffrait cependant d'une certaine indépendance des commissaires en chef vis-à-vis de l'organe central qu'était le commissariat général. Cette indépendance reposait notamment sur la situation juridique selon laquelle la police judiciaire était une police près les parquets. Du coup, chaque commissaire en chef se sentait plus attaché à son procureur du Roi qu'à sa hiérarchie administrative. De plus, la première autorité disciplinaire réelle au niveau de la police judiciaire était la magistrature (parquets et parquets généraux). Cette situation a

créé une discipline « à deux vitesses », l'une formelle (comité régulateur ou magistrature) et l'autre informelle (régulée directement par les commissaires en chef et les procureurs du Roi).

17.3.1.1. Voie formelle

En vertu de leur lien avec les parquets, les membres de la police judiciaire étaient soumis disciplinairement au procureur du Roi pour la catégorie des agents judiciaires et au procureur général pour la catégorie des officiers judiciaires. Ces magistrats pouvaient ouvrir une procédure disciplinaire d'office ou sur base d'un rapport adressé par le commissaire général ou l'officier dirigeant la brigade. Après audition du policier impliqué par le magistrat compétent en présence éventuelle du défendeur (avocat ou collègue), l'autorité magistrale peut alors infliger une sanction [173] ou proposer une sanction au ministre de la Justice, qui décidera de l'infliger ou non : suspension de huit jours au moins à six mois au plus avec privation de traitement, rétrogradation, démission d'office et révocation. Le comité régulateur était institué auprès du Ministère de la Justice. Il était composé de deux chambres, l'une francophone et l'autre néerlandophone. Chaque chambre pour sa part était composée paritairement de magistrats et de membres de la police judiciaire avec, en plus, un président faisant partie de la magistrature. Le grade des membres de la police judiciaire était fonction du grade de la personne mise en cause, officier ou inspecteur. Le membre du personnel à qui l'autorité magistrale envisageait d'infliger une sanction [174] pouvait alors demander à être entendu par ce comité régulateur. Il avait accès à son dossier quinze jours ouvrables avant la première réunion du comité. L'intéressé devait comparaître en personne, avec l'assistance éventuelle d'un avocat ou d'un membre d'un syndicat reconnu, ou encore d'un collègue de son choix. À l'issue des débats, un premier vote intervenait sur la culpabilité. Lorsque celle-ci était acquise, un second vote intervenait alors sur la sanction et le comité régulateur communiquait son avis au ministre de la Justice, qui pouvait soit le suivre soit s'en écarter.

17.3.1.2. Voie informelle

Pour les fautes légères, aucune autorité disciplinaire n'étant reconnue aux commissaires en chef, des pratiques coutumières se sont installées, tel le fait de faire prestre des services de week-end complémentaire sans récupération à une époque où les prestations supplémentaires étaient peu rémunérées. Au cours des dernières années ayant précédé la réforme, des congés extra légaux [175] ont été accordés à tout le personnel, avec possibilité pour le chef de service de les supprimer en cas de faute.

17.3.1.3. Évolution

La composition du comité régulateur a évolué vers une représentation composée d'un quart de magistrats pour trois quarts de membres de la police judiciaire, le représentant supplémentaire restant un magistrat. Une reconnaissance *a contrario* de certaines de ces mesures est intervenue en 1997 [176], avec comme précision qu'elles ne pouvaient être considérées comme des sanctions disciplinaires. En précisant ce point, on reconnaissait implicitement leur existence. La suspension par mesure d'ordre qui, de ce fait, ne constituait pas une sanction disciplinaire a été rejointe dans les mesures du même ordre par le déplacement momentané vers une autre brigade par mesure d'ordre. Ces mesures avaient pour effet de retirer de leur cadre de travail habituel les membres du personnel faisant l'objet d'une enquête judiciaire ou disciplinaire. Bien que la procédure disciplinaire formelle fût relativement simple, pour ne pas dire simpliste, et sans qu'on puisse donner des statistiques exactes, elle n'a été que rarement mise en œuvre tout au long de son existence. Des données chiffrées sont pour le moment pratiquement inexistantes et des démarches sont donc entreprises en vue, le cas échéant, de les découvrir et d'y avoir accès.

17.3.2. APPLICATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE

Le Comité permanent P n'a reçu, à ce jour, que peu de données voire aucune donnée relative à ce corps de police, en dépit de la réglementation en la matière [177].

17.4. Mise en place du nouveau statut disciplinaire des membres du personnel des services de police [178]

L'article 139 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [179], dispose que « le statut disciplinaire des fonctionnaires de police, des agents auxiliaires de police ainsi que du personnel du cadre administratif et logistique est fixé par la loi ». Le statut disciplinaire dont question dans la loi du 7 décembre 1998 est organisé par la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police [180]. L'article 72 de cette loi précise que les procédures disciplinaires pendantes lors de l'entrée en vigueur de la loi sont menées à leur terme, conformément aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la présente loi. De son côté, l'article 74 de la loi du 13 mai 1999 précise que la date d'entrée en vigueur de celle-ci est déterminée par le Roi mais ne peut être postérieure au 1^{er} janvier 2001. Pourtant, l'entrée en vigueur de la loi a été postposée et un vide juridique s'est installé en ce qui concerne les procédures disciplinaires en cours au 1^{er} janvier 2001, alors que le rapport introductif n'a pas encore été notifié ou que les faits sont du ressort de l'autorité supérieure, mais que le conseil d'enquête n'a pas encore été saisi. Les nouveaux faits disciplinaires portés à la connaissance de l'autorité à partir du 1^{er} janvier 2001 subissent également les effets de ce vide juridique. Un arrêt de la Cour d'Arbitrage intervient le 25 janvier 2001 [181], annulant plusieurs dispositions de la loi du 13 mai 1999, à savoir l'article 25 en ce qu'il oblige tout membre du personnel à collaborer aux enquêtes disciplinaires, même s'il en fait l'objet, ainsi que les articles 53 et 54.

La loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police est successivement modifiée par les lois du 30 mars 2001 et du 31 mai 2001 [182]. La première de ces lois retarde l'entrée en vigueur du statut disciplinaire à la date du 1^{er} avril 2001. La deuxième apporte des modifications de fond au statut disciplinaire, comme suite à

l'arrêt de la Cour d'Arbitrage ainsi qu'aux vives réactions suscitées par la loi du 13 mai 1999, laquelle n'avait pas été soumise à négociation. La loi du 31 mai 2001 entre rétroactivement en vigueur à la date du 1^{er} avril 2001, mettant ainsi fin au vide juridique existant. Un arrêté royal du 26 novembre 2001 porte exécution de la loi du 13 mai 1999 [183]. Les principales modifications légales portent sur : (1) la classification des sanctions disciplinaires entre sanctions légères et sanctions lourdes ainsi que l'énumération même des sanctions disciplinaires et les modalités d'exécution de certaines d'entre elles ; (2) une limitation du droit d'évocation par l'autorité disciplinaire supérieure ; (3) une limitation de la collaboration loyale attendue de tout membre du personnel aux seules enquêtes disciplinaires dont il ne fait pas ou ne pourrait pas faire lui-même l'objet ; (4) le fait qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée sans que l'intéressé n'ait préalablement été informé de son droit d'être entendu oralement ; (5) le droit pour le membre du personnel d'introduire une requête en considération à l'encontre d'une proposition de sanction disciplinaire lourde, auprès du conseil de discipline ; (6) le droit pour le membre du personnel d'adresser à l'autorité disciplinaire qui l'a sanctionné une demande en révision pour autant qu'il justifie d'un élément nouveau ; (7) la création d'un rapport annuel et d'une banque de données de jurisprudence en matière disciplinaire.

Actuellement, le conseil de discipline n'est pas encore constitué, le ministre de l'Intérieur n'ayant pas encore désigné l'assesseur prévu à l'article 40, 2^o de la loi du 13 mai 1999. Cette situation, qui a comme conséquence qu'un membre du personnel ne peut actuellement faire valoir auprès du conseil de discipline son droit à une requête en considération à l'encontre d'une proposition de sanction disciplinaire lourde, devrait vicier la procédure disciplinaire dont il fait l'objet.

L'absence d'une base disciplinaire légale, qui s'est prolongée durant cette période relativement longue, a très certainement joué un rôle dans l'application de la discipline en 2001 et 2002. Il est permis de supposer que les faits se sont vus appliquer un régime « alternatif » en fonction de leur gravité. Ainsi, on a régulièrement fermé les yeux sur des manquements ou abus devant normalement être traités selon le régime disciplinaire interne, à moins qu'ils n'aient fait l'objet dudit régime alternatif, ce qui permettait de supposer que les statistiques en matière de discipline présenteraient une tendance à la baisse à partir de 2000. Qui plus est, les faits que l'on n'a pas voulu ignorer de cette manière car révélateurs de « graves lacunes » pour le corps, ont fait l'objet d'une qualification pénale. Des procès-verbaux ont été rédigés de sorte qu'un traitement disciplinaire ultérieur était encore possible.

17.5. Conclusions

L'historique différent de chacun des services de police belges a entraîné autant de divergences au niveau du régime disciplinaire. Le régime en vigueur au sein de la gendarmerie trouve ses racines dans une structure militaire prônant des rapports hiérarchiques basés sur l'obéissance et la loyauté. Lorsqu'on examine la situation à la police judiciaire près les parquets, on se rend compte qu'il n'est pas du tout question d'un régime spécifique et formel car ses membres sont avant tout rattachés à l'appareil judiciaire, à son personnel, aux usages internes, à la répartition géographique et à l'indépendance de la magistrature même. Enfin, le droit disciplinaire des différents corps de police communale est issu de celui des administrations publiques et semble relever de l'administration communale. Une telle diversité de parcours ne peut que laisser supposer une diversité équivalente du point de vue de l'application pratique de la discipline. Et pourtant, la diversité qui ressort des données transmises ne se marque pas tant à ce niveau mais plutôt à celui de la discipline même, des rapports manquement-sanction et, surtout, de l'application ou non d'un régime formel.

L'analyse qualitative des données montre que le régime disciplinaire de plusieurs corps de police reposait sur des thèmes similaires à ceux de la gendarmerie, à savoir d'une part la loyauté envers l'État et les autorités, l'obéissance, la défense de l'intérêt général, y compris et surtout le désintéressement, la discrétion et la neutralité et d'autre part les obligations de zèle, d'efficacité et d'efficacité des fonctionnaires de police envers leur employeur. En d'autres termes, le régime disciplinaire relève davantage des obligations des fonctionnaires de police à l'égard de l'organisation policière et de son image que de la manière dont la fonction et les missions de police sont assurées vis-à-vis de la société ou du citoyen. L'organisation policière n'exerce donc qu'une fonction de contrôle limitée sur certaines valeurs [184] qu'elle impose à ses membres. Ainsi les valeurs de sauvegarde des droits fondamentaux et de l'intégrité sont loin d'être au centre de l'attention de l'organisation policière. On applique bien souvent le régime disciplinaire qu'en cas d'infractions qualifiées de pénales tandis que l'intégrité relève davantage du domaine de l'attitude et du comportement.

Si le régime disciplinaire peut, de manière générale, être repris dans l'organisation policière, force est de constater qu'il n'y est pas toujours intégré de manière optimale. Les divergences de qualification sont encore trop nombreuses, de même que les différences dans le rapport infraction-sanction, sans parler du manque de responsabilité de l'organisation. La solution se situe à trois niveaux : il faudrait appliquer un système de qualification uniforme, instaurer une approche organisationnelle par la formation et l'entraînement ainsi qu'une politique de mesures en ce qui concerne l'organisation et enfin adopter une politique de sanction uniforme. De nombreux faits peuvent être ramenés à des manquements ayant un impact direct sur la qualité du service et pourraient donc être traités à ce niveau. L'intensification et le renforcement des sanctions pour manquements découlant de la consommation d'alcool et de l'absentéisme semblent ne faire qu'aggraver le comportement des individus concernés. Dans un nombre limité de corps, la politique de sanction a été développée voire remplacée par des tâches d'intérêt public ou autres mesures sociales et le bilan semble être positif. En général, des mesures d'ordre sont rarement prises ou proposées dans ce type de cas. Dans certaines situations, les problèmes privés, la problématique spécifique des générations ou la situation psychologique d'un membre du personnel débouchent sur une sanction disciplinaire [185] alors qu'il vaudrait mieux approcher la question par une gestion du personnel *ad hoc*.

NOTES

- [i] La loi du 18 juillet 1991 dispose en son article 1^{er} et dans sa version néerlandaise que le contrôle du Comité permanent P porte sur « de doelmatigheid van de politiediensten ». Or, dans sa traduction française, le contrôle porte sur « l'efficacité des services de police » et non sur leur efficacité. La signification de ces deux notions de « doelmatigheid » et d'« efficacité » n'est certes pas univoque. S'agit-il d'une évaluation des prestations (ce que fait la police en fonction de ses moyens) et/ou le législateur a-t-il voulu davantage une évaluation des effets des activités policières et de l'affectation des moyens (résultat du fonctionnement policier) ? Dans le prolongement des travaux préparatoires, le Comité permanent P a opté pour l'interprétation la plus large possible de ses compétences, dans la continuation de l'esprit du législateur qui l'a créé. (cf. BOURDOUX, Gil., L., idem, p.61).
- [ii] Gil. L. Bourdoux précise en outre : « [...] le Comité permanent P veille à ce que, dans un souci d'efficacité et de respect des droits fondamentaux, des libertés et des droits de l'homme, les services et les fonctionnaires de police inscrivent leurs actions dans une vision complémentaire les uns par rapport aux autres, et par rapport à l'ensemble des intervenants sociaux », idem, p.42.
- [iii] Il peut s'agir du citoyen en tant que plaignant ou dénonciateur externe ou de l'organisation de police dans le cadre des enquêtes de contrôle et des informations obtenues à partir des communications des services d'inspection et services de contrôle interne.
- [iv] L'information dont dispose le Comité permanent P repose essentiellement sur les plaintes et dénonciations (allégations) qui portent généralement sur de possibles infractions ou manquements individuels.
- [v] Il est ici question des dossiers judiciaires du Service d'enquêtes et des dossiers transmis en vertu de l'article 26 et des articles 14, § 1^{er} et 2.
- [vi] Il s'agit des plaintes de citoyens et de plaintes au sein de l'organisation policière.
- [vii] Ces communications se font au sens de l'article 14bis, §§ 1^{er} et 2, ce dernier paragraphe portant sur l'application du régime disciplinaire.
- [viii] Le contrôle peut être initié d'office conformément aux dispositions légales en la matière ou être institué à la demande des autorités énumérées dans la loi.
- [ix] Si la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements (M.B. du 26 juillet 1991) précise en ses articles 1^{er} et 2 les matières et les instances sur lesquelles le contrôle peut ou non porter et en ses articles 8 et 9 les modalités dudit contrôle, elle ne se prononce pas sur le contenu proprement dit du contrôle.
- [x] BOURDOUX, Gil.L., « Neutralité, indépendance, vigilance, loyauté et transparence, Le Comité P au service du Parlement et du citoyen en partenariat avec les autres contrôles » in : *Custodes*, « Contrôle interne et externe », Bruxelles, Politeia, 2/2001, p.42.
- [xi] L'article 1^{er} de la loi organique du 18 juillet 1991 parle « d'efficacité » en français mais de « doelmatigheid » (efficacité) en néerlandais. Quoi qu'il en soit, aucun de ces deux concepts n'est univoque. S'agit-il d'une estimation des prestations (que fait la police avec quels moyens ?) ou le législateur entendait-il plutôt une estimation des effets des activités de police et de l'affectation des moyens (quel est le résultat du travail policier ?) ? Dans le prolongement des travaux parlementaires, le Comité permanent P a souhaité interpréter ses compétences de la manière la plus large en se basant sur les conceptions du législateur lors de sa création (cf. BOURDOUX, Gil.L., idem, p. 61).
- [xii] Gil.L. Bourdoux précise en outre que « le Comité permanent P veille à ce que, dans un souci d'efficacité et de respect des droits fondamentaux, des libertés et des droits de l'Homme, les services et les fonctionnaires de police inscrivent leurs actions dans une vision complémentaire les uns par rapport aux autres, et par rapport à l'ensemble des intervenants sociaux. », idem, p.42.
- [xiii] Le terme « monitoring » définit le « contrôle » exercé par le Comité permanent P de manière plus large et plus claire, afin de ne pas limiter cette notion à celle de contrôle-vérification-inspection.
- [xiv] Art. 9 de la loi organique du 18 juillet 1991.
- [xv] BOURDOUX, Gil.L., idem, p. 73, point c.
- [xvi] Disposition complémentaire de l'article 2 de la loi du 18 juillet 1991 insérée par la loi du 1^{er} avril 1999.
- [xvii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001.
- [xviii] Art. 9 de la loi organique du 18 juillet 1991.
- [xix] Nous entendons ces notions de « service de police » et de « fonctionnaire de police » dans un sens plus large que celui de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. (cf. également BOURDOUX, Gil.L., idem, « Champ d'application »,

pp.62-64).

[xx] Art. 14, § 1^{er} et § 2, art. 26, § 1^{er} et § 2 ainsi que les protocoles d'accord conclus avec les différents responsables des corps de police locale et avec la police fédérale en matière d'échange d'informations concernant d'une part les enquêtes, les plaintes et les dénonciations à charge de fonctionnaires de police et d'autre part la coopération et la concertation entre le Comité permanent P et les services de police locale.

[xxi] Cf. les « six critères » énumérés notamment par Gil. L. Bourdoux dans son article susmentionné, pp.75-78.

[xxii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.31-52.

[xxiii] Le rapport relatif à l'évolution des plaintes et des dénonciations a déjà été transmis au Parlement.

[xxiv] Il s'agit des « enquêtes de contrôle » aux termes des articles 8, 9 et 16 de la loi du 18 juillet 1991, dont il a été fait rapport au Parlement.

[xxv] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Exposé des motifs, p.17.

[xxvi] A.R. du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population (M.B. du 12 octobre 2001).

[xxvii] Art. 8 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

[xxviii] Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/1, projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, p.16.

[xxix] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.153-155.

[xxx] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp.75-80.

[xxxi] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.94 et annexe G.

[xxxii] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.115.

[xxxiii] Enquête de contrôle n°2717/1996 et enquête de contrôle initiale n°16740/2000 relative aux interventions de la police.

[xxxiv] Rapport annuel 1998 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.90-99.

[xxxv] Cette enquête relative à l'intervention de la police est traitée sous la présente rubrique. Toutefois, ce dossier est repris sous le même numéro dans le cadre des enquêtes de contrôle portant sur l'exécution de la politique policière générale prévue dans la loi sur la fonction de police et organisée en vertu des fonctionnalités de police, point 4.3.1.

[xxxvi] Comme ce fut le cas pour l'Euro 2000.

[xxxvii] À la suite du match d'ouverture Belgique-Suède, plusieurs plaintes ont été déposées concernant l'intervention des forces de maintien de l'ordre.

[xxxviii] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.87-88.

[xxxix] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.143-144.

[xl] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp. 63-72.

[xli] Rapport annuel 1998 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.83-85.

[xlii] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp.45-47 ; Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.113.

[xliii] Rapports d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.103-106.

[xliv] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.117-120.

[xlv] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.106-108.

[xlvi] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp. 109-111 et annexe I, p.26.

- [xlvii] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.151.
- [xlviii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.86-87.
- [xlix] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.114-116.
- [l] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.109-111 et annexe I, p.35.
- [li] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.108-109.
- [lii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.109-111.
- [liii] Il s'agit en l'espèce de la population locale.
- [liv] Rapport annuel 1995 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.37-84 et Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.173-174.
- [lv] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.109-111.
- [lvi] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.199-202.
- [lvii] Avant-projet de loi du 23 juin 1997 approuvé en Conseil des ministres, Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.202.
- [lviii] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.163 et Rapport annuel 1998 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.86.
- [lix] Rapport annuel 1997 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.137.
- [lx] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp.82-83 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.111.
- [lxi] Le terme « plaignant » vise tant les plaignants que les dénonciateurs.
- [lxii] La base de données actuelle n'a été installée qu'à la fin de l'année 1999. Pour les dossiers des années antérieures, seul un nombre limité de données a été repris et qui plus est, en termes génériques : numéro et nature du dossier (plainte par exemple), éventuellement nom du plaignant et personne incriminée (si cette donnée est disponible), nom du responsable de l'enquête et décision éventuelle.
- [lxiii] Pour des raisons liées à l'analyse horizontale des données disponibles, les catégories I à V sont identiques pour les faits qualifiés de judiciaires ou de non-judiciaires. La présente analyse ne porte que sur cette dernière catégorie de faits.
- [lxiv] Voyez Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, pp.69-70.
- [lxv] Ibidem, pp.94-101.
- [lxvi] Cela signifie qu'en 2000, une double décision a été prise pour 13 plaintes ou dénonciations.
- [lxvii] Voy. aussi Troisième partie. L'analyse des enquêtes judiciaires.
- [lxviii] Il peut aussi bien s'agir d'une mesure négative que positive.
- [lxix] Les dossiers judiciaires qui ont été ouverts peuvent comprendre plusieurs infractions.
- [lxx] Entre 1996 et 2000, respectivement 39, 32, 16, 18 et 28 faits n'ont pas été spécifiés et 9, 6, 14, 10, 7 et 16 fait n'ont pas été retenus.
- [lxxi] Entre 1996 et 2001, respectivement 4, 2, 8, 5, 10 et 12 faits n'ont pas été retenus en raison de leur faible occurrence.
- [lxxii] Globalement, il s'agit ici d'infractions possibles commises par des fonctionnaires de police portant atteintes aux droits et libertés des personnes telles que décrites dans la Constitution et dans d'autres réglementations internationales européennes et nationales.
- [lxxiii] Les actes de violence contre les biens ne constituent qu'une faible part des chiffres globaux annuels. Ainsi, le nombre d'enquêtes spécifiques en matières de violences contre les biens ou les infractions telles que les « destructions » s'élève respectivement de 1996 à 2000 à 5, 0, 2, 5 et 3.
- [lxxiv] Les actes de violence contre les biens ne constituent qu'une faible part des chiffres globaux annuels. Ainsi, le nombre de communications d'enquêtes spécifiques en matière de violences contre les biens ou les infractions telles que les «

destructions » ou les « dégradations » s'élève respectivement de 1996 à 2000 à 0, 7, 6, 3 et 2.

[lxxv] Attendu que ces infractions n'ont pas une seule fois été traitées par le Service d'enquêtes, elles ne sont pas reprises dans la proposition de graphique.

[lxxvi] + 1 non-lieu.

[lxxvii] Un même dossier peut concerner plus d'un service de police.

[lxxviii] En toute logique, le pourcentage ne peut excéder les 100 %, attendu que les communications dans le cadre de l'article 14, § 2 sont tout au plus équivalentes aux communications dans le cadre de l'article 26 au Service d'enquêtes. Cf. infra.

[lxxix] Idem.

[lxxx] Idem.

[lxxxi] Dans les infractions de roulage en dehors du service et en état d'ivresse, un cas de délit de fuite et trois cas de coups et blessures involontaires ont été constatés.

[lxxxii] L'un des dossiers concerne des faits commis pendant et en dehors du service. Ils sont comptabilisés une seule fois dans le total, dans les infractions pendant le service. Les deux autres types d'infractions de roulage ont été commises pendant le service, mais non en état d'ivresse, dans un véhicule prioritaire au volant duquel les prescriptions légales n'ont pas été respectées. Les infractions de la route en dehors du service et non en état d'ivresse consistent en diverses infractions allant du délit de fuite (5 cas) aux coups et blessures involontaires (également 5 cas).

[lxxxiii] Idem.

[lxxxiv] Rapport intermédiaire.

[lxxxv] « *Le contrôle des services de police et de renseignements 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 de formuler des propositions afin d'y remédier.* », Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/8, p.12.

[lxxxvi] Voy. Quatrième partie, Chapitre II.

[lxxxvii] L'article 14bis, § 2 est libellé comme suit : « *Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police* ».

[lxxxviii] Se produit : C3 – souvent, C2 - de temps à autre, C1 – rarement, C0 - ne se produit pas.

[lxxxix] De inbreuk betreft meestal sturen onder invloed van alcohol.

[xc] Décrit de diverses manières dans la réglementation disciplinaire.

[xci] Décrit de diverses manières dans la réglementation disciplinaire.

[xcii] Avec l'intégration des services de police et la création des zones au cours de la période 2001-2002, les données demandées concernent un seul corps, ou bien elles sont fournies par la nouvelle zone et concernent alternativement plusieurs corps, un nouveau corps issu de l'intégration des membres de plusieurs anciens corps ou l'ensemble des membres d'une zone. Les données transmises conformément aux dispositions légales sont, quant à elles, incomplètes, imprécises et lacunaires. Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.53.

[xciii] C'est surtout en matière de qualification des faits que les comparaisons entre les différents corps sont impossibles.

[1] Il s'agit en l'espèce du contrôle exercé par les services de contrôle interne et l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

[2] L'article 8 de la loi du 18 juillet 1991 dispose que le Comité agit, soit à la demande des instances compétentes, soit d'initiative, auquel cas il informe aussitôt la Chambre des Représentants.

[3] Il s'agit d'une part de la coopération et de la confiance entre les services de police concernés, les autorités hiérarchiques, les supérieurs et le personnel de police lors de l'exécution des enquêtes de contrôle et, d'autre part, du fait de disposer des informations et connaissances nécessaires à l'organisation du « monitoring » global. La loi du 18 juillet 1991 dispose en ses articles 14, 14bis et 26 que les services de police, les autorités judiciaires ainsi que les organes de contrôle interne doivent transmettre les informations nécessaires au Comité permanent P pour lui permettre d'exercer sa mission de manière optimale ; cette disposition semble pourtant problématique, Doc. Parl. Sénat, 1995-96, n°1-258/1 et Chambre, 1995-96, n°437/1, p.8.

- [4] Aux termes de l'article 10 de la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P peut décider de ne pas donner suite à une plainte ou à une dénonciation manifestement non fondée.
- [5] Bien que la loi sur la fonction de police se soit efforcée de créer un cadre légal strict autour de l'intervention policière, permettant dans une certaine mesure l'usage de la contrainte, de la force, voire de la violence, l'application correcte de cette normalisation s'avère, dans la pratique, étroitement liée à l'interprétation du contexte, de la situation et des interactions. En foi de quoi, un contrôle démocratique régulier et permanent des actes de la police, dans les limites des compétences qui lui ont été conférées, constitue le seul et unique moyen effectif de protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales du citoyen.
- [6] Quelque 44 enquêtes de contrôle sur un total de 86 se sont intéressées à des organisations de police spécifiques et à leur fonctionnement.
- [7] Il convient de remarquer à cet égard que le simple fait d'ouvrir une enquête de contrôle a plusieurs fois incité les autorités à prendre des mesures structurelles et organisationnelles avant même l'issue de cette enquête.
- [8] Le concept de fonctionnement « plus large » fait référence à la dispersion géographique du fonctionnement policier des divers corps et services divisés en zones de police réparties sur tout le territoire.
- [9] Il s'agit en l'espèce des procédures et mesures prévues par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, par des circulaires et notes internes ainsi que par le statut des policiers.
- [10] On entend par « enquête de contrôle » les enquêtes menées conformément aux articles 8, 9 et 16 de la loi du 18 juillet 1991. Le contrôle effectué dans ce cadre fait l'objet d'un rapport global ou particulier au Parlement.
- [11] Cette forme de contrôle de la part de l'inspection générale est autonome par rapport à la hiérarchie policière, bien qu'elle dépende directement des deux ministres de tutelle de la police, lesquels définissent également la politique policière. Le terme « autonome » n'a en l'espèce pas la même connotation que lorsqu'il s'agit du contrôle externe dont question dans le présent rapport et qui fait référence à l'indépendance totale vis-à-vis de la politique policière et au « rapportage » direct et exclusif au Parlement. Voir également VAN OUTHRIE, L., « Controle op de geïntegreerde politie : een uitdaging » in *Custodes, Interne en externe controle*, Politeia, 2/2001, 2^e§.
- [12] Il est question de la police intégrée, structurée à deux niveaux organisée par la loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 5 janvier 1999).
- [13] « 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 de formuler des propositions afin d'y remédier. » (Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n°1305/8, p.12).
- [14] En d'autres termes, le Comité permanent P peut davantage se consacrer aux priorités voulues par le législateur. Les plaintes et dénonciations, qui ne s'intègrent pas toujours dans ce cadre mais qui requièrent tout de même une attention élémentaire, peuvent également être traitées par les services de contrôle interne, sans préjudice de l'objectivité de l'enquête. Une telle organisation se justifie d'autant plus que le Comité permanent P veille au *monitoring* du système.
- [15] Ces données ont été obtenues par le monitoring du système policier global.
- [16] Quatre enquêtes de contrôle n'ont pas été comptabilisées car soit elles ont fait l'objet d'un classement sans suite dès leur ouverture vu les résultats du traitement de la plainte (deux dossiers) ou l'absence d'élément sérieux ou concret légitimant le contrôle (un dossier), soit elles ne constituaient pas des enquêtes de contrôle au sens propre mais plutôt un conseil supplémentaire relatif à plusieurs enquêtes menées dans le cadre de la réforme des services de police (un dossier).
- [17] La demande émane de la Chambre des Représentants, du Sénat ou de l'une des commissions parlementaires, notamment la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité permanent de contrôle des services de police.
- [18] Une enquête commune a été ouverte à l'initiative du Comité permanent de contrôle des services de renseignements, le Comité R.
- [19] Il s'agit souvent des thèmes sociaux sensibles tels que l'immigration et la naturalisation, la traite des êtres humains, la violence intrafamiliale, etc.
- [20] Par exemple à cause de certaines convictions politiques idéologiques et/ou extrêmes.
- [21] Les domaines concernés sont l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics ou la lutte contre les formes particulières de criminalité.
- [22] « Manifestement, la police n'a pas toujours la solution idéale sous la main lorsqu'elle est confrontée à un « nouveau problème ». [...] En collaboration avec des partenaires stratégiques (voisins, écoles, éducateurs, etc.), il faut investir dans des projets pour la jeunesse, dans le cadre desquels la police ne doit pas hésiter, le cas échéant, à se mêler d'agir dans d'autres domaines », Korpsjaarplan 1994 de la police de la région Rotterdam-Rijnmond in *Politie en Hulpverlening aan allochtone Jongeren* : « *Dweilen met de kraan open ?* », rapport final de JACOBS, P., membre du Service d'enquêtes, rédigé

à la demande du Comité permanent P et dans le cadre de sa formation continuée en « Management international et interculturel » à la Katholieke Hogeschool Mechelen, Centrum voor Internationaal Management en Interculturele Communicatie 1997-1999.

[23] L'enquête devait d'abord s'intéresser aux jeunes Marocains mais a pris pour échantillon des jeunes Zairois et des jeunes de l'Europe de l'Est (Yougoslavie, Albanie, etc.).

[24] L'enquête a mis en évidence que quelques métropoles employaient du personnel non-policier et des agents auxiliaires comme *call-takers*.

[25] On ne peut que se baser indirectement sur les plaintes déposées et le traitement dont elles font l'objet.

[26] Le fonctionnement du central 101 d'Anvers a été stigmatisé en janvier 2002 à la suite d'une intervention tardive de la police ayant entraîné la mort d'une personne. Il ressort de la première partie de l'enquête basée sur une interview des membres du personnel que les procédures concernant la répartition des tâches, les critères appliqués en cas d'appel « urgent » ainsi que la communication du temps d'attente à l'appelant ne sont que théories et dépendent en fait de critères de légalité culturels qui pourront être révélés par une enquête qualitative approfondie.

[27] A.R. du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale, art.1^{er} (M.B. du 12 octobre 2001).

[28] Idem, art. 3.

[29] Idem, art. 4.

[30] Cette enquête de contrôle, ainsi que l'enquête initiale n°16740/2000, forment la base d'une enquête plus approfondie portant également le n°16740/2000 et relative au fonctionnement policier dans ce domaine mais dans d'autres réseaux géographiques de prostitution.

[31] À un moment donné, la presse utilisait le terme « Robocops » en parlant des forces de maintien de l'ordre de la police de Bruxelles.

[32] « Although the low-key, communicative, service-oriented approach works very well if there is little risk involved, practice shows that it is difficult to change if the situation calls for it. On several occasions an abrupt change from passive policing to very aggressive policing could be observed, where both extremes were not entirely consistent with the actual situation. », in ADANG, O. et CUVELIER, Chr., *Policing Euro 2000, International police co-operation, Information management and police deployment*, Dutch Police Academy, Apeldoorn, p.109.

[33] La proposition de loi visant à réduire la violence conjugale au sein du couple a été adoptée par les deux Chambres et sanctionnée par le Roi le 24 novembre 1997. La loi est entrée en vigueur lors de sa publication au Moniteur belge du 6 février 1998.

[34] La formation en matière d'assistance policière pour les femmes et les enfants victimes de violences physiques et sexuelles consistait un cycle de 89 heures de cours dispensé à des formateurs, censés à leur tour former le personnel de police.

[35] La circulaire OOP 15ter du 9 juillet 1999 du ministre de l'Intérieur organise l'assistance aux victimes en général.

[36] Arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale (M.B. du 12 octobre 2001).

[37] Date à laquelle cinquante-huit « clandestins » chinois ont été trouvés morts dans un camion néerlandais à Douvres, ayant embarqué dans un ferry à Zeebrugge.

[38] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

[39] Cette enquête de contrôle a été ouverte par le Comité permanent R, en collaboration avec le Comité permanent P.

[40] La loi sur les archives du 24 juin 1955 et son arrêté royal d'exécution du 12 décembre 1957 fixent la durée de conservation des archives et les modalités de destruction de celles-ci.

[41] Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

[42] Il a été vérifié si l'obligation de communication prévue dans l'A.R. du 1^{er} juin 1996 valait également pour ce projet.

[43] En application de l'article 52 et suivants de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

[44] VANDERBORGHT, J. et BRAMMERTZ, S., « Liaisons dangereuses ? Liaisonofficieren als menselijke tussenschakel in de internationale politiesamenwerking », *Vigiles*, 2000/3, p.76.

[45] Deux enquêtes de contrôle (n°9167/96 et 5033/98) menées dans le cadre de l'exécution de la politique policière sous la responsabilité des autorités judiciaires ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements en la matière.

[46] Modifiée le 5 mars 1992.

- [47] Cette enquête a été initiée à la suite de la mort de cinquante-huit « clandestins » chinois (dossier n°14616/2000). Le contrôle portait jusqu'à présent sur la problématique du trafic d'êtres humains. L'enquête relative à la traite des êtres humains a été étudiée et suivie par une commission parlementaire.
- [48] DE SCHUTTER, B. et DE HERT, P., « De grenzen verlegd. De internationale politiesamenwerking door APSD », *Politieia*, 7^e édition, février 1997, n°2, p.15.
- [49] Une enquête a été ouverte à la demande des autorités administratives et l'autre d'initiative.
- [50] Dans le premier cas, la gendarmerie, les corps de police communale et la police judiciaire près les parquets ont été examinés dans le cadre de l'enquête de contrôle relative au suicide au sein des services de police, indicateur de dysfonctionnements éventuels sur le plan de l'efficacité de l'organisation. Cette enquête a été initiée à la demande de la Commission parlementaire chargée du suivi des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements. Dans le second cas, toutes les brigades de la police judiciaire près les parquets étaient concernées par le contrôle d'efficacité de la police judiciaire. Toutefois, deux brigades en particulier ont été examinées à la suite de possibles dysfonctionnements. Les conclusions de cette enquête sont reprises dans le présent rapport.
- [51] Les instruments utilisés dans les enquêtes consistent en questionnaires standard à concurrence de 95%. Les interrogations ciblées constituaient 5% des instruments, les interviews, 9% et l'observation directe, 1%. Les interviews et l'évaluation globale de données écrites ont été utilisées à titre complémentaire. Depuis la fin de l'année 2000, la méthodologie est en voie d'adaptation et d'amélioration.
- [52] Il est question en l'espèce des résultats des sondages d'opinion via des questionnaires. Il a été constaté après analyse des réponses que plusieurs d'entre elles avaient été omises ou qu'il y avait été répondu mais avec une exagération manifeste. Ce genre de pratiques peut biaiser les résultats lorsqu'il s'agit d'un service de police de taille réduite. C'est pourquoi il a été tenu compte de ce facteur lors de l'élaboration de la nouvelle méthodologie.
- [53] Les enquêtes quantitative et qualitative sont complémentaires, voire indispensables dans le cas présent.
- [54] VAN OTRIVE L., émet à cet égard des critiques fondamentales dans son article « Controle op de geïntegreerde politie : een uitdaging ? », *Custodes, interne en externe controle*, Politeia 2/2001, pp.30-32.
- [55] L'organisation s'entend en l'espèce comme les structures, systèmes, normes et procédures existants, définis dans un but bien précis.
- [56] Les relations humaines au sein du système policier s'organisent de manière verticale (relations avec la hiérarchie) et horizontale (relations avec les collègues).
- [57] Il est autant question de ses capacités que de son intégrité.
- [58] Il s'agit du citoyen d'une part et des autorités policières d'autre part.
- [59] Il est question des données disponibles dont une partie est tenue à jour sur une base chiffrée (personnel, présences, absences, moyens, résultats enregistrés et autres tels que des organigrammes, plannings, priorités, etc.).
- [60] Quantitatif (nombre) mais aussi qualitatif (contenu, qualité).
- [61] Police judiciaire de Charleroi et polices communales d'Evergem, Eeklo, Malines, Courcelles, Marche-en-Famenne et Chastre.
- [62] « Membre du service » englobe le chef de corps, les membres du cadre ou encore un ou plusieurs membres du corps de police.
- [63] Il s'agit d'usages prévus dans des lois, règlements et directives internes ou d'habitudes communes et généralement adoptés, dans le cadre de formations spécifiques et de l'expérience acquise dans le domaine du travail policier.
- [64] Polices communales d'Anvers, Malines et Aarschot. L'enquête de contrôle à Chastre a d'abord résulté du traitement des plaintes externes ayant permis de supposer l'existence de dysfonctionnements. Ensuite, les autorités judiciaires ont sollicité l'ouverture d'une enquête de contrôle au vu de la qualité de du traitement des tâches judiciaires.
- [65] Polices communales de Wemmel, Herentals, Anderlecht, Saint-Gilles, Quaregnon, Zwijndrecht, Essen, Châtelet, Herstal, Waterloo, Floreffe et la brigade de gendarmerie de Wareme.
- [66] Police judiciaire de Mons et polices communales de Mons et Ixelles.
- [67] Polices communales de Mons, Malines, Saint-Josse-ten-Noode, Courcelles et brigades judiciaires de Charleroi et de Mons.
- [68] Polices communales de Courcelles, Evergem, Machelen, Menin, Malines et brigade judiciaire de Charleroi.
- [69] Polices communales de Watermael-Boitsfort, Retie, Eeklo, Saint-Josse-ten-Noode et brigade judiciaire de Mons.
- [70] Polices communales de Herentals, Mons, Rochefort, Evergem et Malines.
- [71] Polices communales de Rhode-Saint-Genèse, Eeklo, Menin et Izegem.

- [72] Polices communales de Wemmel, Rhode-Saint-Genèse, Menin, Courcelles, Izegem et Machelen.
- [73] Polices communales de Verviers et Schaerbeek.
- [74] Polices communales d'Anderlecht, Etterbeek, Grâce-Hollogne, Ingelmunster, Beersel, Retie, Quaregnon, Couvin, Saint-Josse-ten-Noode, Rochefort et Temse.
- [75] Polices communales de Rochefort, Machelen, Wemmel et Essen.
- [76] Il peut s'agir de la fonction d'OPJ telle qu'à la police communale de Chastre ou de la fonction d'agent de police attribuée à des auxiliaires pour des tâches de travail de quartier ou d'intervention, comme c'est le cas dans les communes d'Etterbeek, Ixelles et Saint-Josse-ten-Noode.
- [77] Police communale de Vilvorde.
- [78] Polices communales de Vilvorde, Mons, Rhode-Saint-Genèse, Marche-en-Famenne et la brigade judiciaire de Charleroi.
- [79] Police communale de Chastre.
- [80] Polices communales de Herentals, Ixelles et Quaregnon.
- [81] Polices communales de Wemmel, Vilvorde, Etterbeek, Rhode-Saint-Genèse et Grâce-Hollogne.
- [82] Circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, (M.B. du 20 mars 1993), point 4.2.1.1.
- [83] Police communale de .../...
- [84] Polices communales de Malines, Eeklo et Evergem.
- [85] Polices communales de Machelen, Izegem, Menin et Rhode-Saint-Genèse.
- [86] Police communale d'Ixelles.
- [87] Police communale de Temse.
- [88] Polices communales de Grâce-Hollogne, Châtelet, Sambreville, Retie, Etterbeek et Herstal.
- [89] Polices communales d'Etterbeek et de Rhode-Saint-Genèse.
- [90] Une relation privée s'entend comme une relation homme-femme, père-fils ou une relation familiale en général, comme c'est le cas à la police communale d'Ixelles, Quaregnon, Courcelles, Temse, Sambreville et Châtelet.
- [91] Polices communales de Watermael-Boitsfort et Beersel.
- [92] Polices communales de Watermael-Boitsfort, Mons, Beersel, Menin, Ixelles, Retie et Herstal.
- [93] NIVELLE, P., *Politiesuicide, Exploratief onderzoek naar suicide binnen de Belgische reguliere politiediensten (1990-1998)*. Cette enquête a été sollicitée par le Comité permanent P sur demande des autorités compétentes. Elle a également servi à la rédaction du mémoire du membre du Service d'enquêtes susmentionné pour l'obtention de sa licence en sciences criminologiques à la *Vrije Universiteit Brussel*, Faculté de droit, section criminologie.
- [94] Le bureau de police ou le véhicule de service rendent compte de 15% des lieux de suicide.
- [95] Polices communales de Watermael-Boitsfort, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Machelen, Beersel, Quaregnon, Retie et Couvin.
- [96] Polices communales de Saint-Gilles, Grâce-Hollogne, Ingelmunster, Couvin, Herentals, Ninove et Ixelles.
- [97] Polices communales d'Essen, Saint-Josse-ten-Noode et Courcelles.
- [98] Police communale de Rochefort.
- [99] Polices communales de Quaregnon et Malines.
- [100] Polices communales d'Anvers, Essen, Saint-Gilles, Watermael-Boitsfort et Herstal.
- [101] Polices communales de Vilvorde, Menin, Rochefort, Waterloo, Chastre, Evergem, Courcelles, Waremme, Malines et Menin.
- [102] Polices communales d'Anvers, Mons, Grâce-Hollogne, Waremme, Courcelles et Menin.
- [103] Polices communales de Chastre, Waremme et Retie.
- [104] Polices communales de Ninove, Anderlecht, Beersel, Châtelet, Temse, Courcelles, Thuin, Floreffe, Sambreville et brigade judiciaire de Mons.

[105] Polices communales de Verviers, Herentals, Etterbeek, Rochefort, Ingelmunster, Ixelles, Quaregnon, Saint-Josse-ten-Noode, Thuin et Floreffe.

[106] Polices communales de Beersel, Herentals, Ninove, Couvin, Marche-en-Famenne, Temse, Sambreville, Retie, Courcelles et Châtelet.

[107] Cette constatation n'est pas significative pour la direction des corps de police en général.

[108] Les enquêtes de contrôle ne concernent que 6% du nombre total de corps de police.

[109] Le terme d'intégration fait autant référence au fonctionnaire de police qui doit s'intégrer après sa formation ou une mutation dans un lieu déterminé qu'aux groupes de policiers dans le cadre de la réforme des services de police.

[110] Il s'agit de la réglementation des compétences *ratione materiae, loci et personae*.

[111] Le service a été intégré dans la police judiciaire près les parquets par décision délibérée en Conseil des ministres le 6 décembre 1996, et cela avant la clôture de l'enquête et l'élaboration des recommandations.

[112] Au départ, un fonctionnaire dirigeant du service avait dénoncé l'existence de dysfonctionnements.

[113] Il s'agit de la police judiciaire près les parquets, du Comité supérieur de contrôle pour le service opérationnel et de la gendarmerie pour la tenue à jour des informations.

[114] Les conclusions de l'enquête n°1692/94 relative à la police des chemins de fer ont déjà été reprises dans le rapport annuel 1997 du Comité permanent P, p.137. Les résultats de l'enquête relative aux services de sécurité de la STIB et à l'exercice de la fonction de police dans les stations de métro figureront, en principe, dans le rapport d'activités 2001 du Comité permanent P.

[115] La constatation d'une infraction n'implique pas automatiquement la preuve dudit fait. Il s'agit en l'espèce de fonctionnaires de police suspect à charge desquels procès-verbal est dressé et certainement pas condamnés.

[116] La principale mission du Comité permanent P est d'enquêter sur les activités et les méthodes de travail des services de police sur le plan de la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes et de contrôler la coordination et l'efficacité des services de police. La constatation d'éventuels dysfonctionnements peut donner lieu à des propositions d'amélioration ou à des mesures législatives. Le Comité permanent P est tenu de remettre au Parlement un rapport confidentiel concernant chaque enquête. Cf. art. 1 et 9 de la loi du 18 juillet 1991.

[117] Cela concerne des infractions pénales telles que, entre autres, le meurtre, homicide, et d'autres infractions commises dans le cadre de la vie privée du fonctionnaire de police telles que l'abandon d'enfants, différends familiaux, qui ne se commettent qu'à titre exceptionnel et ou qui n'ont rien à voir avec la fonction de police même.

[118] Le Service d'enquêtes était à un moment donné composé de 12 enquêteurs, comme il a déjà été mentionné. Ce Service d'enquêtes a renvoyé 110 dossiers judiciaires durant 1996 et 1997 et 12 dossiers durant 1997 et 1998. Cf. rapport annuel 1997, pp.36-37.

[119] Loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B. du 23 mars 1999.

[120] En annexe se trouve un aperçu de l'ensemble des infractions qui ont fait l'objet d'une enquête à charge de fonctionnaires de police au cours de ces cinq dernières années.

[121] Nous examinons les infractions qui, d'après les chiffres de 1996 à 2000, sont constatées chaque année à une ou plusieurs reprises pour l'ensemble des policiers en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

[122] Aucune distinction n'a été faite en principe entre les enquêtes pour affaires de mœurs en dehors de l'exercice de la fonction de police et celle qui s'inscrivent dans le cadre de travail et qui sont décrites comme "intimidation sexuelle sur les lieux de travail".

[123] On remarque une nette tendance en faveur des enquêtes judiciaires menées par le Service d'enquêtes, ce qui démontre également l'effectivité de ce service. En tant qu'organe externe de contrôle des services de police, l'une de ses missions prioritaires est orientée vers les enquêtes en général qui portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution et la loi confèrent aux personnes.

[124] Cette expression n'est pas seulement à prendre au sens littéral du terme dans la mesure où, non seulement le citoyen peut être victime de ces infractions mais il peut aussi en être informé par les médias ou par d'autres moyens de communication.

[125] Dossiers traités par le Service d'enquêtes et ceux communiqués conformément à l'article 26.

[126] Il va de soi qu'une partie des dossiers classés sont également des dossiers antérieurs à 1996.

[127] Nous avons déjà signalé plus tôt dans le rapport que cette différence se maintient depuis plusieurs années, principalement à Mons et dans une moindre mesure à Liège.

[128] Les chiffres absolus tels que présentés dans le graphique, font l'objet d'une comparaison infra avec les données transmises dans le cadre de l'article 14, § 1^{er}.

[129] La loi du 1^{er} avril 1999 insère dans la loi du 18 juillet 1991 les art. 14 § 1^{er} et § 2 et l'art. 14bis § 2 réglant les communications des enquêtes à charge de fonctionnaires de police, des jugements et arrêts qui ont été rendus, des plaintes et dénonciations à charge de fonctionnaires de police ainsi que des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police.

[130] L'article 14 de la loi du 18 juillet 1991 est libellé comme suit : "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". La loi du 1^{er} avril 1999 modifie cet article 14 en y insérant un second paragraphe qui dispose que : "Le procureur du Roi, l'auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général près la cour d'appel, selon le cas, informe le président du Comité P chaque fois qu'une information ou qu'une instruction pour un crime ou un délit est ouverte à charge d'un membre d'un service de police".

[131] Les infractions non répertoriées dans les catégories telles que outrages, infractions en matière d'aménagement du territoire ou les infractions plus rares telles que tentative de meurtre, ne sont pas prises en considération dans notre comparaison.

[132] Rapport annuel 1997, p.62. Les chiffres portent uniquement sur les cours d'appel de Gand et Anvers.

[133] Rapport annuel 1998, p.56. Les chiffres concernent les cours d'appel d'Anvers, Bruxelles, Gand et Liège.

[134] Rapport annuel 1999, p.38.

[135] Il s'agit ici aussi bien de données chiffrées par arrondissement judiciaire en opposition aux données chiffrées par cour d'appel et nous ne savons pas en outre, pour les deux si les données fournies par année parlent des mêmes dossiers de la même année.

[136] Il peut s'agir d'un dossier propre que d'un dossier ouvert sur la base d'une communication effectuée en vertu de l'article 26.

[137] Deux enquêtes concernent à la fois un membre de la police communale et un membre de la gendarmerie.

[138] Les jugements et arrêts peuvent cependant être rendus pour des faits constatés au cours d'une année précédente.

[139] Raisonement de départ dont a fait part l'ancien ministre de l'Intérieur Louis Tobback durant les exposés qui se sont tenus le 24 novembre 1988 et le 24 mai 1989 à Bruxelles. DE RUYVER, B., « Tussen wet en werkelijkheid. Bespiegelingen over tuchthandhaving en rechtshandhaving » in *Frank De Mot (Ed), Politie en Gezag*, Éditions Politea asbl, 1995, p.93.

[140] Se référer pour plus de précisions au quatrième rapport intermédiaire 2001 du Comité permanent P relative au contrôle global et permanent.

[141] PYL, G., *Tucht, Handboek voor leidinggevende politieambtenaren*, Politeia, p.3.

[142] DE DOELDER, H., *Terrein en beginselen van tuchtrecht*, Alphen aan de Rijn, Tjeen Willink, 1981, p.21.

[143] LINERS A. et VAN DOREN, L., « Het nieuwe tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten », *Vigiles, Tijdschrift voor Politie recht*, 2001/4, p.133.

[144] PYL, G., *Tucht, Handboek voor leidinggevende politieambtenaren*, Politeia, p.18.

[145] Le principe juridique général du « *non bis in idem* » implique qu'un même fait ne peut être sanctionné plus d'une fois par des peines du même ordre. Des sanctions pénales et des sanctions disciplinaires peuvent par contre être prises pour un même fait. PYL, G., *Tucht, Handboek voor leidinggevende politieambtenaren*, Politeia, p.12.

[146] Les récentes réformes se sont traduites pour de nombreux corps par des problèmes concernant la transmission des données relatives aux ex-gendarmes et l'obtention de données univoques portant sur les différents corps de police d'une zone. Dans certains cas, il n'existait même plus aucune banque de données pour les faits disciplinaires une fois ceux-ci prescrits. Dans bien des cas d'ailleurs, il n'existait pas de mises à jour systématique de banques de données, qui auraient pu contribuer à rassembler des données soutenant la politique auxquelles la Loi sur la protection de la vie privée avait réservé une place.

[147] Alost, Aartselaar, Anderlecht, Boechout, Brugelette, Bruges, Bruxelles, Charleroi, Châtelet, Termonde, Tournai, Gand, Liège, Malines, Moucron, Namur, Saint-Nicolas, Turnhout, Visé, Wavre en les corps des zones de Berchem-Sainte-Agathe-Ganshoren-Jette-Koekelberg-Molenbeek-Saint-Jean, Eupen-La Calamine-Lontzen-Raeren, Genk-As-Oplabek-Zutendaal, Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek, Koksijde-Nieuport-La Panne, Marche-en-Famenne, Menin-Ledegem-Wevelgem, Hoogledede-Izegem-Roeselare, Schaerbeek-Evere-St-Josse-ten-Noode, Seraing-Neupré, Furnes-Alveringem-Lo-Reninge, Vilvorde-Machelen, Watermeal-Boitsfort-Uccle-Auderghem ont fourni une réponse tandis que seuls les corps de Chapelle-les-Herlaimont, Ganshoren, La Louvière, Soignies, Verviers, Louvain, Ostende et Zwevegem n'ont, à ce jour, pas encore répondu.

[148] Le nombre de policiers composant ces corps varie de 2 ou 3 à maximum 20 personnes.

[149] Anvers, Anderlecht, Alost, Ypres, Brugelette,

[150] Ce chiffre est basé sur une estimation des effectifs des corps ou services faisant l'objet des données transmises,

elle-même basée sur tous les documents individuels. Il s'agit donc d'un chiffre fictif, d'autant plus que l'analyse a démontré que les enquêtes et sanctions disciplinaires concernaient pour ainsi dire exclusivement le cadre de base. Les sanctions de policiers dont le grade est supérieur à celui d'inspecteur sont quasi inexistantes.

[151] Wavre, Marche-en-Famenne, Termonde et la zone Genk-As-Opglabeeek-Zutendaal.

[152] L'ancienne gendarmerie n'a fourni que des données de 1996 à 1999, concernant uniquement une partie de la réglementation disciplinaire, notamment celle qui fait suite à la commission de certains faits punissables.

[153] Cet historique a pu être réalisé grâce à J. Vissers, chef adjoint, et H. De Groote et E. Ward, enquêteurs au Service d'enquêtes du Comité permanent P, et aux connaissances et informations qu'ils ont pu fournir en tant qu'anciens membres de la police communale.

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

[155] Hormis les commissaires, les officiers de police étaient donc nommés par le gouverneur.

[156] Le bourgmestre pouvait être sollicité par l'un des mandataires communaux – délégué syndical – ou il pouvait simplement ne pas vouloir révéler l'existence de problèmes dans un corps de police dont lui-même avait nommé les membres.

[157] Les données qui nous ont été transmises montrent que le nombre de dossiers disciplinaires est en augmentation dans certaines communes à partir de 1999.

[158] Cette distinction se fait non pas sur la base de la définition stricte du corps de police petit, moyen ou grand mais sur une estimation du nombre des effectifs. À cet égard, les chiffres organiques de 1997 et de 1998 ont servi de moyenne.

[159] Ainsi notamment les communes d'Aartselaar, Alveringem, As, Attert, Boechout, Brugelette, Esneux, Lo-Reninge, Malle, Opglabeeek, Zonhoven, Zutendaal.

[160] Ainsi notamment les corps de police communale des zones de Marche-en-Famenne, Arlon et Diepenbeek.

[161] Un membre du personnel était âgé de 52 ans, un autre de 48 ans.

[162] Dit is in het geval van Brecht, Chaudfontaine, De Panne, Nieuwpoort, Schilde, Turnhout en Veurne.

[163] Ainsi notamment Boussu, Eupen, Koksijde, Berchem-Sainte-Agathe, Termonde, Zoersel, Vilvorde, Wavre et Visé.

[164] Ainsi notamment Wevelgem, Evere, Koekelberg et Châtelet.

[165] Courtrai et Hasselt.

[166] Mouscron, Watermael-Boitsfort.

[167] Ces différences se remarquent dans les zones de police d'Etterbeek et des deux Woluwé par rapport notamment à la commune de Seraing.

[168] Les données disciplinaires de Namur sont comparées à celles de Malines et de Mons.

[169] Art. 282, § 1^{er} et § 2 de la loi communale.

[170] Les données pour Anvers et Anderlecht ne sont pas encore à la disposition du Comité permanent P ; les données pour Bruxelles n'ont, quant à elles, pas encore pu être analysées vu leur ampleur.

[171] BEKKE, A., *Het leger als totale institutie. Soldaat gemaakt. Het individu in de krijgsmacht*, Baarn, Ambo, 1985, pp.10-33.

[172] Cet aperçu a été rédigé par A. Etienne, chef adjoint du Service d'enquêtes du Comité permanent P, sur la base de ses connaissances et des informations qu'il possédait en sa qualité d'ancien membre de la police judiciaire près les parquets.

[173] Réprimande simple ou avec privation de traitement pendant huit jours au plus.

[174] Suspension de huit jours au moins à six mois au plus avec privation de traitement, rétrogradation, démission d'office et révocation.

[175] Quatre jours.

[176] A.R. du 19 décembre 1997.

[177] Seuls dix faits ont été communiqués pour les années 1999, 2000 et 2001. Cf. Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl. Chambre, 1999-2000, n°827/001, p.... et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p. ...

[178] Cet aperçu a été rédigé grâce à l'apport de J.-F. Kayser, enquêteur et juriste.

[179] M.B. du 5 janvier 1999.

[180] M.B. du 16 juin 1999, 2^e édition.

[181] Arrêt n°4/2001 du 25 janvier 2001.

[182] M.B. du 18 avril et du 19 juin 2001.

[183] M.B. du 28 décembre 2001.

[184] Une charte similaire contenant les valeurs policières a été diffusée dans un premier temps au sein de la gendarmerie et ensuite au sein de la police communale.

[185] Il a été constaté dans quelques cas que les personnes qui menaçaient de se suicider ont été frappées d'une sanction disciplinaire. Dans d'autres cas, plus nombreux cette fois, les problèmes familiaux allant jusqu'à des cas de violences au sein du couple ont également fait l'objet de dossiers disciplinaires. En outre, des sanctions lourdes ont été prononcées pour des manquements de fonctionnement dans le chef de policiers plus âgés.

Rapport annuel 2001 - Partie III

Sommaire

Troisième partie : Principaux rapports 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police

Titre I^{er} : Enquêtes de contrôle

Chapitre I^{er} : Respect et protection des droits et libertés fondamentaux et efficacité

Section 1^{re} : Application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

1. Généralités
2. Principales constatations
 - 2.1. STATISTIQUES GÉNÉRALES RELATIVES AUX DOMAINES VISÉS
 - 2.2. ARRESTATIONS ADMINISTRATIVES ET ARRESTATIONS JUDICIAIRES
 - 2.3. FOUILLES
 - 2.4. INFRASTRUCTURE DES CELLULES DE PASSAGE, AUSSI DÉNOMMÉES CHAMBRES DE SÛRETÉ OU AMIGOS, DANS LES POSTES DE POLICE
 - 2.4.1. Législation en vigueur au sujet des cellules dans les postes de police
 - 2.4.2. Registre des arrestations
 - 2.5. ACCÈS À DES SOINS MÉDICAUX
 - 2.6. ACCÈS À UN AVOCAT DÈS LE DÉBUT DE LA DÉTENTION
 - 2.7. DROITS DES PERSONNES DÉTENUES
 - 2.8. ABOLITION DE MESURES DICTÉES UNIQUEMENT PAR DES IMPÉRATIFS ADMINISTRATIFS
 - 2.9. FOURNITURE DE BOISSONS ET DE NOURRITURE AUX PERSONNES DÉTENUES DANS LES CELLULES DE PASSAGE DES POSTES DE POLICE
 - 2.10. FORMATION DES FONCTIONNAIRES DE POLICE CHARGÉS DE LA GARDE DES PERSONNES ARRÊTÉES
 - 2.11. MATÉRIEL QUI DEVRAIT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES PRÉPOSÉS À LA GARDE DE DÉTENUÉS DANS LES SERVICES DE POLICE
 - 2.12. RESPONSABILITÉ DES OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE ET DES OFFICIERS DE POLICE ADMINISTRATIVE
3. Perspectives et projets

Section 2 : Centraux 101

4. Genèse de l'enquête
5. Conclusions et Recommandations
 - 5.1. MOYENS HUMAINS
 - 5.2. MOYENS MATÉRIELS
 - 5.3. PROCÉDURES
 - 5.4. SATISFACTION DU CITOYEN
 - 5.5. SATISFACTION DU PERSONNEL
 - 5.6. IMPACT SUR LA SOCIÉTÉ
 - 5.7. RÉSULTATS
 - 5.8. DIRECTION
 - 5.9. POLITIQUE ET STRATÉGIE
6. L'avenir : Astrid
7. Conclusion

Section 3 : La police et la prostitution dans quelques grandes villes belges

8. Situation à Anvers

- 8.1. POLITIQUE MENÉE À ANVERS À L'ÉGARD DE LA PROSTITUTION
 - 8.1.1. Vers une politique intégrée à l'égard de la prostitution
 - 8.1.2. Mise en œuvre du projet pilote portant sur la politique de lutte contre la prostitution
 - 8.1.3. Directives pour la Cel Schipperskwartier
- 8.2. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN
 - 8.2.1. Introduction
 - 8.2.2. Traitement des résultats de l'enquête
- 8.3. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE
 - 8.3.1. Fonctionnaire chargé de la problématique de la prostitution
 - 8.3.2. Visite de travail à la *Zone West*
 - 8.3.3. Visite de travail à la section mœurs du service de recherche
- 8.4. CONCLUSIONS
- 9. Situation à Ostende
 - 9.1. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN
 - 9.1.1. Introduction
 - 9.1.2. Traitement des résultats
 - 9.2. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE
 - 9.2.1. Recherche, cellule mœurs et traite des êtres humains
 - 9.2.2. Possibilités d'accueil
 - 9.2.3. Divers
 - 9.3. CONCLUSIONS
- 10. Situation à Gand
 - 10.1. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN
 - 10.1.1. Introduction
 - 10.1.2. Traitement des résultats de l'enquête
 - 10.2. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE
 - 10.2.1. Visite de travail à l'unité « MEPROSCH »
 - 10.2.2. Possibilités d'accueil
 - 10.2.3. Divers
 - 10.3. CONCLUSIONS
- 11. Situation à Schaerbeek
 - 11.1. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN
 - 11.1.1. Introduction
 - 11.1.2. Traitements des résultats de l'enquête
 - 11.2. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE
 - 11.2.1. Contact avec la police de Schaerbeek
 - 11.2.2. Contact avec l'asbl Pag-Asa
 - 11.2.3. Contact avec la police fédérale
 - 11.2.4. Actions de la police de Bruxelles
 - 11.3. CONCLUSIONS

12. Situation à Saint-Josse-ten-Noode

12.1. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN

12.2. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE

12.2.1. Contact avec la police de Saint-Josse-Ten-Noode

12.2.2. Prise de contact avec l'asbl Espace P

12.3. CONCLUSIONS

13. Situation à Liège

13.1. INTRODUCTION

13.2. ENQUÊTE SUR LE TERRAIN

13.2.1. Introduction

13.2.2. Constatations

13.2.3. Rencontres avec les prostituées

13.3. LES SERVICES DE POLICE FACE AU PHÉNOMÈNE

13.3.1. Contact avec la police de Liège

13.3.2. Responsables du service judiciaire et des mœurs

13.4. CONCLUSIONS

Section 4 : Mise en oeuvre du statut disciplinaire

14. Introduction

15. Constatations

15.1. GÉNÉRALITÉS

15.2. CONSTATATIONS PARTICULIÈRES

16. Perspectives

Chapitre II : Coordination et efficacité

Section 1^{re} : Gestion des indicateurs

17. Genèse de l'enquête

18. Déroulement

19. Résultats de l'enquête

19.1. GÉNÉRALITÉS

19.2. CONCEPT GÉNÉRAL

19.3. CONNAISSANCE, ATTITUDES ET COMPÉTENCES

19.4. PERSONNEL CONCERNÉ

19.5. VALEURS ET INTÉGRITÉ

19.6. GESTION DES DOSSIERS D'INDICATEURS

19.7. COMPAGNIES D'ASSURANCES

19.8. GESTION DES INDICATEURS

19.8.1. Définition

19.8.2. Enquête approfondie sur l'indicateur

19.8.3. Rédaction d'un rapport de contact

19.8.4. Contact avec les indicateurs

19.8.5. Encodage

19.9. STRUCTURES ET RESPONSABILITÉS

19.10. MOYENS

20. Conclusions

21. Recommandations

Section 2 : Trafic d'êtres humains

22. Introduction

23. Affaire de Douvres

- 23.1. GÉNÉRALITÉS
- 23.2. CONFORMITÉ DE L'INTERVENTION PAR RAPPORT AU CADRE LÉGAL
- 23.3. POSSIBILITÉS DE RECHERCHE PROACTIVE
- 23.4. CONCLUSIONS

- 24. Impact de la réforme des services de police
 - 24.1. RESTRUCTURATION DE LA POLICE DE LA NAVIGATION (SPN)
 - 24.2. RÉPARTITION DES TÂCHES
 - 24.3. TRANSMISSION ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION
 - 24.3.1. Coordinateur priorités fédérales côte
 - 24.3.2. Carrefours d'information d'arrondissement (CIA)
 - 24.3.3. Service Traite des êtres humains

- 25. Découverte d'illégaux dans un conteneur le 8 décembre 2001
 - 25.1. CONSTATATIONS
 - 25.2. PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DES CONTENEURS

- 26. Points faibles de la coopération avec d'autres services
 - 26.1. INTRODUCTION
 - 26.2. DOUANE
 - 26.3. OFFICE DES ÉTRANGERS
 - 26.3.1. Transfert vers des centres fermés
 - 26.3.2. Bureau C
 - 26.3.3. Bureau de recherches
 - 26.4. SECTEUR PRIVÉ

- 27. Évolution

Chapitre III : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs corps ou services de police

Section 1^{re} : Corps de police d'une zone pluricommunale de la province d'Anvers

- 28. Genèse de l'enquête
- 29. Méthodologie
 - 29.1. CHOIX DE L'INSTRUMENT DE MESURE
 - 29.2. PRÉPARATION, EXÉCUTION ET TRAITEMENT
 - 29.3. INTERPRÉTATION

- 30. Résultats de l'enquête
- 31. Conclusions
 - 31.1. INTRODUCTION
 - 31.2. CONCLUSIONS PARTICULIÈRES
 - 31.2.1. Module 1 : direction
 - 31.2.2. Module 2 : gestion du personnel
 - 31.2.3. Module 3 : politique
 - 31.2.4. Module 4 : moyens
 - 31.2.5. Module 5 : procédures
 - 31.2.6. Module 6 : satisfaction du personnel
 - 31.2.7. Module 7 : satisfaction du citoyen
 - 31.2.8. Module 8 : résultats
 - 31.2.9. Module 9 : communication interne
 - 31.2.10. Module 10 : relations extérieures
 - 31.2.11. Module 11 : capacité de changements
 - 31.3. CONCLUSIONS GÉNÉRALES PROVISOIRES

Section 2 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province de Liège

- 32. Genèse de l'enquête

- 33. Méthodologie
- 34. Résultats de l'enquête
- 35. Conclusions

Section 3 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province de Flandre orientale

- 36. Genèse de l'enquête
 - 36.1. PREMIÈRE PHASE
 - 36.2. DEUXIÈME PHASE
- 37. Méthodologie
 - 37.1. GÉNÉRALITÉS
 - 37.2. PRÉPARATION, EXÉCUTION ET TRAITEMENT
- 38. Résultats de l'enquête
- 39. Perspectives
- 40. Conclusions partielles

Section 4 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province d'Anvers

- 41. Genèse de l'enquête
- 42. Méthodologie
- 43. Résultats de l'enquête
- 44. Conclusions

Section 5 : Corps de police d'une zone de police pluricommunale de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale

- 45. Genèse de l'enquête
- 46. Déroulement
 - 46.1. PREMIÈRE PHASE
 - 46.1.1. Méthodologie
 - 46.1.2. Constatations
 - 46.2. DEUXIÈME PHASE
 - 46.2.1. Introduction
 - 46.2.2. Méthodologie
 - 46.2.3. Constatations
- 47. Conclusions

Section 6 : Corps de police d'une zone pluricommunale de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale

- 48. Genèse de l'enquête
- 49. Déroulement
- 50. Mesures préconisées
- 51. Conclusions intermédiaires
- 52. Traitement des plaintes
 - 52.1. CONDITIONS DE BASE POUR LE TRAITEMENT DES PLAINTES
 - 52.2. TRAITEMENT FORMEL DES PLAINTES
 - 52.3. TRAITEMENT DES PLAINTES SUR LE FOND
- 53. Suivi

Section 7 : Corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur

- 54. Genèse de l'enquête
- 55. Méthodologie et déroulement
- 56. résultats de l'enquête
- 57. Propositions et suggestions
 - 57.1. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS INITIALES
 - 57.2. DÉVELOPPEMENTS

57.3. DIVERS

Section 8 : Corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur

- 58. Genèse de l'enquête
- 59. Déroulement
- 60. Résultats de l'enquête
- 61. Conclusions et recommandations
 - 61.1. CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PHASE
 - 61.2. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

Section 9 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province du Brabant wallon

- 62. Genèse de l'enquête
- 63. Méthodologie
- 64. Résultats de l'enquête
- 65. Conclusions

Section 10 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province d'Anvers

- 66. Genèse de l'enquête
- 67. Résultats de l'enquête
 - 67.1. BIJZONDER BIJSTANDSTEAM (BBT)
 - 67.1.1. Information de la police d'Anvers
 - 67.1.2. Constatations et considérations du Comité permanent P
 - 67.2. MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC
 - 67.3. CONCLUSIONS

Chapitre IV : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs services à compétence de police

Section 1^{re} : Police des chemins de fer

- 68. Genèse de l'enquête
- 69. Résultats de l'enquête
- 70. Méthodologie
- 71. Conclusions
- 72. Recommandations
 - 72.1. RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES
 - 72.2. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Section 2 : Exercice de la fonction de police sur le réseau de la STIB

- 73. Genèse de l'enquête
- 74. Constatations
- 75. Méthodologie
- 76. Conclusions
 - 76.1. CONCLUSIONS PARTICULIÈRES
 - 76.2. CONCLUSIONS INTERMÉDIAIRES
- 77. Recommandations

Section 3 : STIB bis

- 78. Introduction
- 79. Exécution d'enquêtes
- 80. Éléments examinés
- 81. Exécution d'enquêtes
- 82. Principaux résultats de l'enquête
 - 82.1. BRIGADE ANTI-VANDALISME DE LA STIB

- 82.1.1. Fonctionnement
- 82.1.2. Direction
- 82.1.3. Ambiance de travail
- 82.1.4. Formation
- 82.1.5. Compétences
- 82.1.6. Rapports
- 82.1.7. Composition des équipes
- 82.1.8. Exécution des missions d'observation
- 82.1.9. Coopération avec les services de police

- 82.2. DÉROULEMENT DE L'OPÉRATION PICKPOCKETS 2001/1008
- 82.3. COOPÉRATION AVEC LA POLICE LOCALE DE BRUXELLES
- 82.4. OBSERVATIONS EN DEHORS DE BRUXELLES
- 82.5. LIEN AVEC LE TERRORISME
- 82.6. SUSPECT ARMÉ
- 82.7. FUITES DANS LA PRESSE
- 82.8. PREMIÈRE ENQUÊTE DU COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE SON SERVICE D'ENQUÊTES
- 82.9. ENQUÊTES INTERNES À LA STIB ET À LA POLICE DE BRUXELLES

- 82.9.1. STIB
- 82.9.2. Police locale de Bruxelles

82.10. PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

83. Conclusions

- 83.1. ÉLÉMENTS CONCRETS
- 83.2. FONCTIONNEMENT DE LA BRIGADE ANTI-VANDALISME

Titre II : Autres questions

Section 1^{ère} : Rapport sur le suicide au sein des services de police réguliers belges (1990-2000)

- 84. Genèse de l'enquête
- 85. Méthodologie
- 86. Résultats pour la période 1998-2000
 - 86.1. DONNÉES CHIFFRÉES CONCERNANT LE TAUX D'INCIDENCE DU SUICIDE DANS LES SERVICES DE POLICE
 - 86.2. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CAS DE SUICIDE
- 87. Aperçu global du suicide dans la police entre 1990 et 2000

Section 2 : Escortes de transports de fonds

Section 3 : Dépannages

- 88. Cadre général
- 89. Analyse de la situation
- 90. Recommandations

Section 4 : CONSIDÉRATIONS RELATIVES AUX DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LA RÉFORME DES POLICES

- 91. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION
- 92. Difficultés
 - 92.1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE
 - 92.2. STATUT
 - 92.3. LÉGISLATION DISCIPLINAIRE
 - 92.4. CAPACITÉ
 - 92.5. SOUTIEN INFORMATIQUE ET TECHNIQUE
 - 92.6. LÉGITIMATION ET RECONNAISSANCE
 - 92.7. ACTION INDÉPENDANTE
- 93. Perspectives

Section 5 : Capacité policière en matière de criminalité informatique

- 94. Cadre général
- 95. Situation en Belgique
- 96. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi
 - 96.1. RÉORGANISATION DES SERVICES EXISTANTS
 - 96.2. PROBLÈMES CONSTATÉS
- 97. Recommandations

Section 6 : Euro

- 98. Sécurité des transports de fonds
- 99. Blanchiment et passage à l'euro
- 100. Falsification d'euros
- 101. Perspectives

 **Troisième partie : Principaux rapports 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police**

Titre I^{er} : Enquêtes de contrôle

Chapitre I^{er} : Respect et protection des droits et libertés fondamentaux et efficacité

Section 1^{re} : Application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [1]

1. Généralités

Le Comité permanent P est pleinement opérationnel depuis le 1^{er} mai 1994, date à laquelle le chef et les membres de son Service d'enquêtes ont pris leurs fonctions. Seul, ou avec l'aide de son Service d'enquêtes, il mène des enquêtes de contrôle sur les services de police ou des enquêtes à la suite de plaintes ou de dénonciations. Le Service d'enquêtes, quant à lui, mène également des enquêtes judiciaires, en ce sens qu'il est amené à travailler, dans une large mesure, au profit des autorités judiciaires. Le Comité permanent P est également destinataire de nombreuses informations en provenance de la hiérarchie des services de police et des inspections et contrôles internes et des autorités judiciaires.

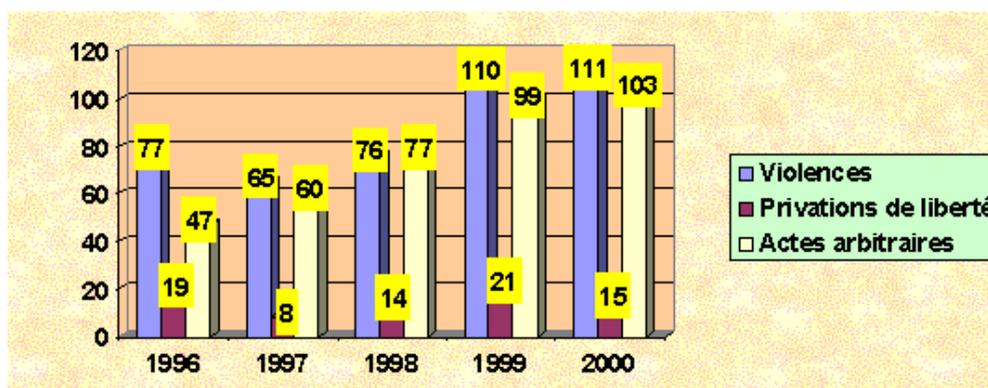
Le nombre de plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent P et/ou à son Service d'enquêtes n'a fait que croître au fil des ans. Dans son rapport d'activités 2000, le Comité permanent P a repris une analyse de l'ensemble des dossiers traités au cours des cinq dernières années, tant dans le domaine de la police judiciaire que dans celui du contrôle. Une distinction y est opérée entre les enquêtes judiciaires, les enquêtes de contrôle et les enquêtes à la suite de simples plaintes ou dénonciations.

2. Principales constatations

2.1. Statistiques générales relatives aux domaines visés [i]

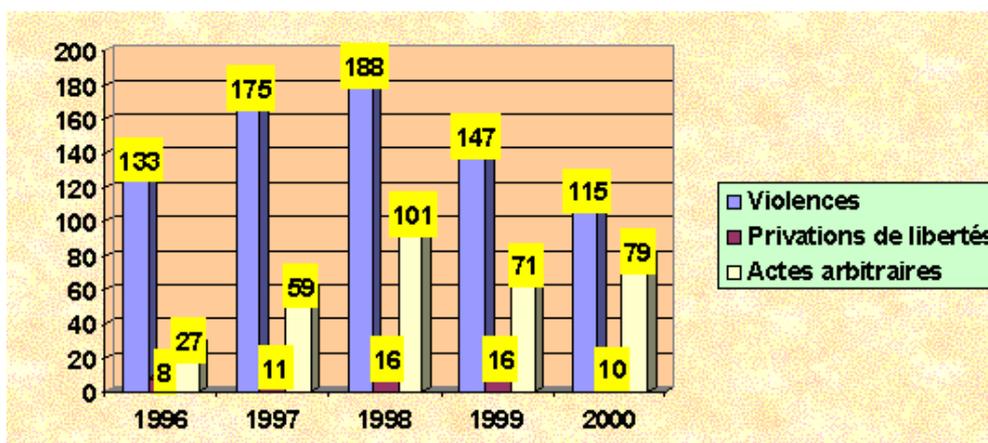
En ce qui concerne les violences contre les personnes, les privations de liberté arbitraires et les actes arbitraires, le Service d'enquêtes du Comité permanent P a traité un certain nombre de dossiers judiciaires mettant en cause des fonctionnaires de police. Ces dossiers ont été transmis aux parquets compétents. Le relevé de ceux-ci est évoqué ci-dessous.

Type d'infraction	1996	1997	1998	1999	2000
Violences contre des personnes	77	65	76	110	111
Privations de liberté arbitraires	19	8	14	21	15
Actes arbitraires	47	60	77	99	103



Conformément à l'article 26 de sa loi organique [2], le Comité permanent P a été avisé par les services de police eux-mêmes qu'ils avaient informé les autorités judiciaires des infractions suivantes, présumées commises par des fonctionnaires de police ; le nombre de dossiers de ce type est repris ci-dessous.

Type d'infraction	1996	1997	1998	1999	2000
Violences contre des personnes	133	175	188	147	115
Privations de liberté arbitraires	8	11	16	16	10
Actes arbitraires	27	59	101	71	79



Le Comité permanent P a constaté une augmentation constante du nombre de plaintes déposées au siège de l'institution contre des fonctionnaires de police dans ces trois domaines spécifiques alors que le nombre de plaintes actées par les services de police eux-mêmes diminuait. Ces trois domaines représentent quelque cinquante pour cent de l'ensemble des dossiers judiciaires traités par le Service d'enquêtes du Comité permanent P. Quant aux dénonciations pour brutalités policières à l'encontre de suspects en garde à vue – soit quelque vingt cas par année –, le bien-fondé de celles-ci reste difficile à démontrer car elles sont souvent contrées par un procès-verbal pour rébellion en cours d'interrogatoire ou de mise en cellule.

Le Comité permanent P est conscient du fait que certains fonctionnaires de police peuvent abuser de leurs fonctions et prérogatives, mais il constate aussi que beaucoup de particuliers s'adressent à l'institution dans le but de retarder des procédures judiciaires intentées contre eux (notamment à la suite de rébellions) ou de laisser planer un doute quant à l'opportunité de certaines interventions

policieres menées à leur encontre. Le classement sans suite par les autorités judiciaires de dossiers à charge de fonctionnaires de police est aussi important et significatif (quelque 35%). Seulement 2 à 3% des plaintes actées ont fait l'objet de jugements ou d'arrêts et 63% sont toujours en cours de traitement par les instances judiciaires.

Il appartient à tous les niveaux de contrôle de veiller à ce que chaque fonctionnaire de police respecte scrupuleusement les droits fondamentaux des citoyens. Cependant, le fonctionnaire de police lui-même est parfois confronté à des impératifs infrastructurels et structurels sur lesquels il n'a aucune prise. Dans bien des cas, les moyens font défaut et le fonctionnaire de police est alors livré à lui-même, comme le démontrent les éléments soulevés ci-après.

2.2. Arrestations administratives et arrestations judiciaires

La durée des arrestations administratives, fixée par la loi sur la fonction de police [3], ne peut en aucun cas dépasser 12 heures. Lors des événements importants qui ont marqué la Belgique ces dernières années (Euro 2000 et sommets européens dans le cadre de la présidence belge), les forces de l'ordre ont procédé à des arrestations massives de fauteurs de troubles. Certaines personnes arrêtées ont été détenues pendant un laps de temps supérieur à 12 heures dans des structures d'accueil non conçues à cet effet car leur maintien en détention relevait de la compétence de l'Office des Étrangers, qui devait statuer sur leur remise en liberté ou leur expulsion. Le Comité permanent P a reçu diverses plaintes à ce sujet et a analysé celles-ci, non pas sur le plan de la légalité de la durée de détention (réglée par la loi sur les étrangers), mais sur les questions traitées *infra* (cellules, repas, boisson, etc.).

La durée des arrestations judiciaires, fixée par la loi sur la détention préventive, ne peut excéder 24 heures [4]. Il arrive cependant que ce délai soit dépassé en fonction de la détermination par certains officiers de police judiciaire du moment précis de la privation de liberté effective, qui, parfois, laisse à désirer. Il a notamment été constaté que des officiers de police judiciaire mettaient en « box de sécurité » des personnes appréhendées sans pour autant considérer qu'elles étaient privées de leur liberté. Des remarques et des recommandations ont été formulées à ce sujet et, dans certains cas, des poursuites disciplinaires ont été demandées.

Au travers de l'analyse des plaintes et dénonciations, ainsi que de l'analyse de certaines sources ouvertes, le Comité permanent P et son service d'enquêtes ont pu constater que les personnes arrêtées ou comparissant détenues devant les juridictions sont régulièrement filmées et interviewées par les journalistes [5].

La loi sur la fonction de police [6] et plusieurs directives internes qui en rappellent le contenu insistent sur le fait que les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues ; qu'ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions de journalistes ou de tiers, etc. Il arrive cependant que l'infrastructure des locaux des postes de police ou des palais de Justice soit telle que ce respect des personnes arrêtées n'est pas respecté. À l'instar de ce qui a pu être réalisé au palais de Justice de Bruxelles, des efforts en matière d'infrastructures devraient être consentis par les autorités pour éviter, autant que faire se peut, les déplacements des détenus menottés dans les couloirs des palais de Justice, et ce au vu et au su du public. Au palais de Justice de Bruxelles, des couloirs ont été aménagés, permettant d'emprunter des itinéraires réservés à ces déplacements [7].

2.3. Fouilles [8]

Les fouilles de sécurité et les fouilles judiciaires semblent être acceptées bon gré, mal gré par le citoyen puisque les plaintes en la matière ne sont pas trop nombreuses. Certaines fouilles de sécurité et, surtout, les fouilles à corps, suscitent par contre des réactions. C'est la loi sur la fonction de police qui précise quand une fouille à corps peut être effectuée. À l'examen de différents dossiers, il est constaté que les fonctionnaires de police appliquent de manière non uniforme les prescriptions légales en matière de fouille [ii]. Il y a bien souvent confusion entre la fouille judiciaire – qui ne peut s'effectuer que lorsque les personnes font l'objet d'une arrestation judiciaire ainsi qu'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 – et, notamment, la fouille à corps qui est effectuée avant la mise en cellule. Lors d'arrestations administratives, il arrive encore beaucoup trop souvent que des personnes soient obligées de se déshabiller complètement avant d'être placées en cellule entièrement dénudées ou vêtues d'un simple cache sexe, slip, etc. Ces personnes sont le plus souvent laissées dans cet état pendant toute la durée de leur détention sans pouvoir disposer de couvertures. Il faut encore noter que des caméras de surveillance sont placées dans les cellules de nombre de commissariats, d'où les personnes détenues en pareille tenue peuvent être vues sur les écrans de surveillance par les fonctionnaires de police : il y a là, sans conteste, une question qui doit être tranchée.

Il est encore à noter que la loi sur la fonction de police [9] prévoit différents types de fouille d'une

personne : la fouille de sécurité, la fouille judiciaire, la fouille à corps. Il est constaté, dans la pratique, que la supervision de la fouille par un officier de police judiciaire ou un officier de police administrative n'est pas toujours effective, bien que la fouille reste sous la responsabilité de celui-ci. Même si la jurisprudence est controversée à ce sujet, le Comité permanent P estime qu'il n'est pas opportun, notamment en cas de fouille de police administrative ou de fouille avant enfermement, d'imposer à la personne soumise à ce type de fouille des « flexions de jambes », alors qu'elle est nue, pour vérifier si elle n'a pas dissimulé un quelconque objet dans son ou ses orifices naturels si le motif de l'arrestation ne justifie pas pareille mesure.

Les pratiques évoquées ne sont que très rarement justifiables dans le chef de fonctionnaires de police qui, manifestement, humilient ces personnes en certains cas et les sanctionnent à leur manière [10]. Il est regrettable qu'aucune peine n'ait été expressément prévue pour sanctionner pareille attitude de la part de fonctionnaires de police. Il appartient cependant aux autorités hiérarchiques de ne pas tolérer ces pratiques et d'intenter des procédures administratives, statutaires ou disciplinaires à leur rencontre.

2.4. Infrastructure des cellules de passage, aussi dénommées chambres de sûreté ou amigos, dans les postes de police

Le Comité permanent P a procédé fin 1997 et début 1998 à la visite de 243 cellules réparties sur 62 corps de police. Cette enquête a permis de rassembler certains éléments, qui ont été repris dans son rapport intermédiaire publié en juin 1998 [iii]. Depuis lors, des constatations ponctuelles sont régulièrement effectuées lors de visites de postes de police. Le Comité permanent P a aussi décidé de réactualiser, dans le courant de cet exercice, l'enquête sur les cellules de passage dans les zones de police locale nouvellement créées ainsi qu'à la police fédérale.

2.4.1. LÉGISLATION EN VIGUEUR AU SUJET DES CELLULES DANS LES POSTES DE POLICE

Un projet d'arrêté royal [11] « a pour objet de définir les normes minimales des bâtiments de la police locale », en ce compris les normes minimales pour les cellules. Pour la police fédérale, les « normes minimales » seraient fixées par le ministre lui-même par la voie d'une circulaire. Si ce projet se concrétise, ce sera le premier texte réglementaire en Belgique imposant aux zones de police l'installation d'au moins une cellule (par tranche de 15 000 habitants). Un délai de cinq ans serait laissé aux zones de police pour se conformer aux prescriptions. Ce texte aura le grand mérite d'exister puisqu'il sera de nature à obliger les pouvoirs locaux à respecter des normes minimales, ce qui n'est toujours pas le cas actuellement. Donc, pour l'instant, aucun texte législatif ou réglementaire ne prescrit l'installation de cellules de passage. Chaque corps de police dispose pourtant de cellules et les « normes » qui régissent celles-ci trouvent leur origine dans des recommandations faites aux communes au XIX^e siècle.

2.4.2. REGISTRE DES ARRESTATIONS

Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) considère que les garanties fondamentales accordées aux personnes en détention seraient renforcées par la tenue d'un dossier unique et complet de détention, à ouvrir pour chacune des personnes concernées et consignait tous les aspects de la détention et toutes les mesures prises au cours de celle-ci : moment et motif(s) de l'arrestation ; moment de l'information sur les droits ; marques de blessures, signes de troubles mentaux, etc. ; moment auquel un proche, un avocat, un médecin, un agent consulaire ont été contactés et/ou ont rendu visite à la personne détenue ; moment des repas ; période(s) d'interrogatoires ; moment de la mise à disposition du magistrat compétent, de la remise en liberté ; etc. Pour différentes questions (par exemple, les effets personnels saisis, le fait d'avoir été informé de ses droits, de les faire valoir ou de renoncer à les faire valoir), la signature de la personne détenue devrait être requise et, si nécessaire, l'absence de signature devrait être dûment expliquée. L'avocat de la personne détenue devrait d'ailleurs, selon diverses instances, avoir accès à un tel dossier. Le CPT recommande aux autorités belges « d'étudier la possibilité d'introduire un tel dossier individuel de détention » [12].

Lors de l'enquête menée en 1997 et en 1998, le Comité permanent P a examiné les registres d'arrestation ce qui lui a permis de faire diverses constatations : (1) il n'existait pas de dossier unique et complet de détention ; (2) les services de police tenaient soit des registres de tous formats, soit des feuillets placés dans un classeur ; (3) les arrestations tant administratives que judiciaires, avec ou sans distinction concernant les ivresses publiques, y étaient inscrites ; (4) parfois, la durée de détention des personnes ivres était systématiquement de 12 heures alors que l'arrêté-loi [13] prévoit une détention de 2 à 12 heures. Cette pratique allait à l'encontre, aussi bien du prescrit de l'arrêté-loi que de la norme fixée pour les arrestations administratives en général [14] ; une pratique similaire

existerait à propos des prostituées ; (5) les mentions des registres ou feuillets étaient manuscrites et il n'était pas toujours aisé de les lire vu le peu de soin qui avait été apporté à leur rédaction. Des ratures apparaissaient souvent tandis que le visa de l'officier apparaissait rarement ; (6) la signature de la personne arrêtée était habituellement (mais pas toujours) apposée dans les registres, sauf en cas d'impossibilité ou de refus de la part de la personne elle-même, mais ce défaut de signature était rarement motivé par une note écrite et signée par un fonctionnaire de police.

Au fil du temps, les remarques et recommandations formulées ont régulièrement été suivies d'effets. Lors des derniers contrôles ponctuels effectués, il a pourtant été constaté que la situation n'évoluait plus guère. Il convient néanmoins de souligner que les services de police sont en pleine restructuration depuis l'entrée en vigueur progressive de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [15]. Cette réforme des services de police est toujours en cours pour l'instant et progresse bien, par étapes et, parfois, par à-coups. Il conviendrait pourtant d'uniformiser les pratiques dans les plus brefs délais et d'utiliser dans tous les postes de police du pays le même type de registre. Le Comité permanent P sensibilise les autorités et les chefs à tous niveaux dans ce sens.

Il est encore à noter que les enquêteurs du Service d'enquêtes du Comité permanent P s'étaient étonnés en 1997 et en 1998 que les cellules de passage de certaines grandes villes accueillissent encore des personnes démunies et sans abri qui demandaient asile. Le 10 janvier 2002, le Comité permanent P a, une fois de plus, appris qu'un « sans domicile fixe » (SDF) avait été finalement « hébergé » pour la nuit dans un commissariat de police de la Région bruxelloise – faut-il le dire, avec beaucoup de compréhension. Trois jours après son « admission », des fonctionnaires de police ont retrouvé ce « prisonnier volontaire » presque par hasard et déshydraté : il avait été complètement oublié ! Après quelques soins en milieu hospitalier, son état ne présentait plus d'inquiétude. Une enquête est en cours afin de préciser le déroulement des faits, de déterminer les responsabilités et de dégager d'éventuelles pistes de solution ou de réflexion.

2.5. Accès à des soins médicaux

Dans plusieurs villes et communes, des directives imposent aux services de police qui ont procédé à l'arrestation d'une personne, de passer en milieu hospitalier afin d'obtenir un certificat médical stipulant que la personne peut être incarcérée. Cette pratique n'est cependant pas généralisée, pour des raisons budgétaires notamment. Lorsque l'état d'une personne détenue dans une cellule de la police requiert une intervention médicale, il est le plus souvent fait appel à un médecin. Ce dernier n'est généralement pas choisi par la personne détenue mais par les fonctionnaires de police.

2.6. Accès à un avocat dès le début de la détention

La dernière loi en date qui précise les règles de la procédure belge, la loi dite « Franchimont » [16], très méfiante à l'égard des services de police, n'impose pas la présence d'un avocat dès le début de la détention d'un suspect par les forces de l'ordre. C'est seulement lors de son passage devant le juge d'instruction que le prévenu peut en obtenir l'assistance, hormis sa mise au secret. Par contre, cette même loi impose des formes à respecter lors des auditions et interrogatoires de personnes entendues, qu'elles soient suspectes, témoins ou victimes.

2.7. Droits des personnes détenues

Dans certains complexes cellulaires de la police, les droits des personnes arrêtées sont affichés visiblement pour les personnes privées de leur liberté et donc détenues. Ce document est rédigé en plusieurs langues. Le Comité permanent P a encouragé et encourage la systématisation de cette pratique. Au palais de justice de Bruxelles, conformément aux recommandations du CPT [17], certaines initiatives ont été prises par des fonctionnaires de police responsables de services. Dès son arrivée au poste de police du palais de justice, la personne mise à la disposition du parquet a la possibilité de s'entretenir avec le fonctionnaire de police préposé à sa garde et un document lui est remis. Ce document reprend, en substance, les mesures qui vont être prises à son égard ainsi que le déroulement de la procédure. Ce contact entre le fonctionnaire de police et la personne arrêtée a pour effet immédiat de créer une relation « humaine » susceptible, dans bien des cas, de diminuer les tensions et d'assurer un passage plus serein dans les cellules d'attente du poste de police [18]. Le Comité permanent P prendra les contacts nécessaires avec les autorités policières pour que ce principe se généralise.

2.8. Abolition de mesures dictées uniquement par des impératifs administratifs

La plupart des règlements d'ordre intérieur des cours et tribunaux prévoient des dispositions

particulières lors de la libération de détenus à l'audience. Dans un souci d'humanisation des procédures judiciaires, lorsqu'une décision de libération est prise en faveur d'une personne comparaissant détenue, celle-ci devrait pouvoir quitter « librement » le tribunal, la chambre ou la cour. Cette pratique est admise par les autorités judiciaires de Bruxelles [19], mais cela n'est pas encore le cas partout car, réglementairement, cette personne quitte la salle d'audience menottée et est reconduite, ainsi entravée, jusqu'à la prison pour qu'elle puisse y récupérer ses effets personnels. Le Comité permanent P s'engage à contacter les autorités judiciaires dans tous les arrondissements du pays, pour permettre la généralisation de cette procédure de libération effective à l'audience (tout en laissant à la personne libérée la possibilité de bénéficier du charroi de l'administration pour rejoindre la prison et y récupérer ses effets). Le Comité permanent P prendra les contacts nécessaires avec les autorités judiciaires du pays pour tenter d'uniformiser cette pratique.

2.9. Fourniture de boissons et de nourriture aux personnes détenues dans les cellules de passage des postes de police

Il arrive encore trop fréquemment que les personnes détenues par les services de police ne reçoivent ni boisson ni nourriture ; le Comité permanent P a dressé certains rapports à cet égard sur les autorités responsables. Dans beaucoup de corps de police, notamment locale, aucune procédure n'est prévue. Dans bien des cas, cette fourniture dépend du bon vouloir des fonctionnaires de police, qui paient de leurs propres deniers une boisson et/ou de la nourriture aux détenus. Cela étant, dans un commissariat d'une grande métropole, seule une gaufre était offerte et l'est peut-être toujours. Ce point fera bientôt l'objet de nouveaux contrôles. Si le corps de police ne dispose pas de cantine ou de *mess*, des accords doivent être pris avec des commerçants pour la fourniture de boissons et de nourriture aux détenus. Le remboursement des frais engagés se fera soit auprès de l'autorité judiciaire ou de l'autorité administrative, selon qu'il s'agit d'une arrestation judiciaire ou administrative [20].

Le Comité permanent P poursuivra ses efforts pour faire changer les mentalités et veille déjà à rappeler systématiquement les prescriptions réglementaires lors des contrôles effectués.

2.10. Formation des fonctionnaires de police chargés de la garde des personnes arrêtées

Il convient de distinguer les privations de liberté de quelques heures et celles qui nécessitent une incarcération de longue durée et, notamment, pendant la nuit. Si l'on ne peut exiger de tout fonctionnaire de police qu'il suive des formations à la fois en matière de secourisme, de psychologie carcérale, de sécurité, d'hygiène et de prévention de certaines maladies, etc., on peut concevoir que, dans les centres de détention des grandes entités, certains fonctionnaires soient spécialement formés et affectés à temps plein à cette tâche. À l'instar de ce qui est préconisé par la « Police Complaints Authority » en Grande-Bretagne, il importe de réduire les risques de blessures et de décès des personnes incarcérées mais aussi de préserver l'intégrité des fonctionnaires de police chargés de la garde des détenus. Dans ce but, le Comité permanent P recommande de créer des unités spécialisées dans le domaine de la garde des personnes arrêtées [21].

La formation dans ce domaine, qui comprendrait divers modules, devrait être envisagée et dispensée au sein des écoles/académies de police et prévoir des cours dans des domaines aussi variés que la médecine (anatomie, comportement suite à l'absorption de substances diverses, psychologie, premiers secours, soins de santé, etc.), les mesures de sécurité à respecter, la déontologie, les droits de l'homme, etc. Les fonctionnaires désignés devraient répondre à un profil déterminé tenant compte précisément des aptitudes à la fonction.

Le Comité permanent P continue de tenter de faire évoluer les choses dans ce domaine spécifique.

2.11. Matériel qui devrait être mis à la disposition des préposés à la garde de détenus dans les services de police

Tout fonctionnaire préposé à la prise en charge d'une personne arrêtée devrait non seulement être initié à cette pratique, mais être constamment mis en garde contre les dangers de la routine. La fouille peut déjà présenter des risques et il est impératif que le fonctionnaire se prémunisse contre toute atteinte à son intégrité physique (port par la personne fouillée d'arme ou de seringue). Pour ce faire, un détecteur de masse métallique permettrait déjà une première vérification avant toute fouille par palpation. Le port de gants en matière synthétique s'impose avant toute palpation ; une trousse médicale devrait se trouver dans la pièce où a lieu la fouille de même que des produits désinfectants et désodorisants.

Un extincteur à poudre et un tuyau d'arrosage devraient être prévus à proximité de la ou des cellules. Des instructions devraient aussi être données en ce qui concerne l'entretien et le remplacement des couvertures mises à la disposition des détenus. Une désinfection régulière des salles de détention

devrait également être programmée.

Le Comité permanent P encourage les services de police à suivre ces principes.

2.12. Responsabilité des officiers de police judiciaire et des officiers de police administrative

Il est inconcevable d'abandonner une personne entièrement nue, ou vêtue simplement de sous-vêtements, dans une cellule de garde à vue. Cette pratique est proscrite et les quelques cas d'espèce qui ont été portés à la connaissance du Comité permanent P ont donné lieu à des rappels de la loi et à des prescriptions réglementaires ainsi que, si nécessaire, à des rappels à l'ordre, voire à des propositions de sanction.

La privation de liberté est une mesure grave qui doit rester exceptionnelle. Le Comité permanent P estime qu'il relève de la compétence des officiers d'être constamment vigilants et sensibilisés à la responsabilité qui est la leur tant en ce qui concerne l'arrestation proprement dite, qu'en ce qui concerne le déroulement de la détention.

3. Perspectives et projets

La réforme des services de police, qui a vraiment débuté le 1^{er} janvier 2002, entraîne des modifications sensibles du paysage policier belge. Ces changements fondamentaux nécessitent des aménagements d'infrastructures de tous ordres. Les préoccupations actuelles des autorités policières sont d'assurer, dans des locaux en cours d'adaptation, à la fois un confort minimum aux forces de l'ordre intégrées et le respect de la dignité des personnes incarcérées. Au cours de ses enquêtes ponctuelles – et, bientôt, lors de son nouveau contrôle des cellules dans les postes de police –, le Comité permanent P va rappeler leurs obligations aux autorités policières et sensibiliser les autorités politiques pour que tout soit mis en œuvre en vue de remédier aux manquements dénoncés. Dans le courant de l'année 2002, le Comité permanent P envisage de mener de nouvelles enquêtes à thème relatives, notamment, à l'usage de la force par les fonctionnaires de police (violence policière), aux arrestations administratives, aux fouilles et aux incarcérations, dans le but de susciter des réactions positives et d'améliorer le sort des justiciables.

Section 2 : Centraux 101

4. Genèse de l'enquête

À la demande du ministre de l'Intérieur, le Comité permanent P a été saisi d'une enquête de contrôle relative au fonctionnement des centraux 101 en Belgique.

Le Comité permanent P a pris connaissance de cette demande [22] durant l'une de ses réunions plénières et a décidé d'y donner suite.

Après une première analyse et une évaluation, le Service d'enquêtes P a expressément été chargé de « **l'exécution d'une enquête de contrôle relative au fonctionnement actuel des centraux 101, en vue de préparer et d'optimiser le fonctionnement des futurs centraux équipés du système ASTRID** ».

L'enquête relative au fonctionnement des centraux 101 s'est déroulée en deux temps. Les résultats de la première phase ont fait l'objet d'un rapport « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* » et « *Partie 2 – Annexes* » [iv]. Le présent « *Rapport, partie 1 – Résultats de l'enquête* » reprend les résultats de la seconde phase ainsi que les conclusions finales provisoires relatives au fonctionnement des centraux 101. Les informations pertinentes rassemblées en cours d'enquête ont été jointes au « *Rapport final, partie 2 – Annexes* » [v].

Il est à remarquer qu'une partie de ces éléments a été présentée pour contradiction au service ou corps de police ayant fait l'objet de cet audit et qu'une autre partie, rendue publique, n'a pas suscité de réaction notable ou pertinente.

5. Conclusions et Recommandations

Les conclusions et recommandations du « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* » présentant les résultats de l'enquête portant sur les centraux 101 d'Anvers, Liège et Bruxelles sont intégrées dans le présent chapitre.

5.1. Moyens humains

Le personnel des centraux 101 dispose généralement d'une large expérience en matière de fonction de police et se situe dans une tranche d'âge moyenne de 35-50 ans (estimation), avec une

ancienneté de service de 15 à 25 ans. L'âge moyen (estimation) semble toutefois plus élevé dans les corps de police des grandes villes.

Les membres des centraux 101 sont, hormis Anvers, Liège, Bruxelles, Gand et Charleroi [vi], exclusivement composés de personnel du corps de police responsable de la gestion du central. Certains centraux 101 emploient du personnel détaché de la police fédérale ou d'autres corps de police locale. Les fonctions d'opérateur ou *call-taker* et de dispatcher sont respectivement exercées par des membres du cadre de base et du cadre moyen, avec le soutien éventuel d'un officier. Dans la pratique, les fonctions d'opérateur et de dispatcher sont exercées indistinctement par les deux catégories. Quelques rares corps de police (Bruxelles et Malines) emploient des civils et/ou des agents auxiliaires pour la fonction de *call-taker*.

Si l'occupation du service varie suivant qu'il s'agit du jour, de la nuit ou du week-end, elle est généralement fixée à l'avance. Seuls quelques centraux adaptent l'occupation en fonction de manifestations prévues et/ou de l'affectation de personnel additionnel à des missions judiciaires. L'horaire des membres du personnel est irrégulier et consiste généralement en *shifts* (de jour et de nuit) de 12 heures. Des pauses structurelles durant l'exécution du service ne sont pas toujours prévues.

Il n'existe aucun lien entre les types d'horaires des différents centraux 101.

L'occupation dans les centraux est généralement suffisante, à l'exception des centraux qui couvrent les grandes villes. Ceux-là souffrent généralement d'un manque d'effectif.

Les policiers affectés à un central ne reçoivent généralement aucune formation spécifique préalable. La formation consiste en un apprentissage sur le terrain comme « doublure » d'un opérateur durant 10 à 14 jours. Les formations complémentaires dispensées aux membres du personnel se limitent souvent à des formations internes spécialisées, lesquelles portent sur des programmes informatiques existants et nouveaux et/ou sur l'utilisation de nouveaux équipements et sur l'accueil téléphonique. Des programmes externes de formation ne sont pour ainsi dire jamais dispensés.

Le personnel se compose exclusivement de volontaires, sélectionnés dans un premier temps sur la base d'un document définissant le profil de la fonction et les compétences requises. Les candidats sélectionnés sont ensuite soumis à un test écrit ou à un entretien. La connaissance d'autres langues (nationales) est jugée nécessaire, bien qu'il ne s'agisse pas toujours d'une obligation légale.

5.2. Moyens matériels

Les moyens spécifiques requis dans un central 101, à savoir les lignes 101, sont généralement suffisants pour traiter les appels. Une augmentation du nombre de lignes sans augmentation du nombre de membres du personnel serait dénuée de sens.

L'enquête menée dans les grandes villes a permis de constater des limitations techniques ne permettant pas l'extension des moyens disponibles.

Il n'existe de liaison directe avec le service 100 que dans les chefs-lieux de province (Liège, Anvers, Bruxelles, Bruges, Gand, Namur et Hasselt). Les autres centraux sont équipés de lignes ordinaires que l'on peut utiliser au moyen d'une combinaison de numérotation abrégée via une ligne de téléphone ordinaire ou un central téléphonique directement en contact avec les centraux 100. Les liaisons entre les services 100 et 101 via le réseau public offrent toutefois les mêmes possibilités techniques de communication qu'une liaison directe.

Certaines réponses ont souligné l'absence de moyens (appareils téléphoniques supplémentaires, ordinateurs et tables d'opérateurs), le fonctionnement déficient des moyens radio, l'absence d'un système GPS et la nécessité d'apporter certaines adaptations au niveau de l'infrastructure.

L'impossibilité de suivre visuellement les équipes sur le terrain (GPS) (à l'exception des polices de Bruges et Anvers) est également considérée comme une entrave.

L'absence de ces moyens matériels est justifiée par des raisons techniques, des considérations financières et une faible propension à l'investissement vu la réforme future en centres d'appel provinciaux.

La plupart des centraux 101 (à l'exception de Charleroi) disposent d'une documentation manuelle qui répond aux besoins. Seul un faible nombre de centraux disposent de systèmes de documentation informatisés. Dans la plupart des centraux 101, la documentation manuelle générale et les dispositions en matière de planification des catastrophes et des interventions de crise répondent aux besoins des utilisateurs.

5.3. Procédures

Le traitement d'un appel ou « l'intervention » s'effectue suivant une procédure donnée et comporte diverses tâches, soit le « call-taking », le « dispatching », le « traitement » et « l'administration ». À

l'exception de cette dernière mission, le service 101 joue un rôle important dans l'exécution de ces trois tâches. La manière de traiter les appels s'effectue de manière quasi identique dans tous les centraux 101. Compte tenu des diverses applications informatiques utilisées pour enregistrer les appels, on ne constate que de faibles différences entre les centraux gérés par la police fédérale et la police locale. Ces applications permettent un dispatching de « soutien décisionnel » basé sur des règles de décision reprises dans les protocoles d'accord des services et des zones de police.

Les notions « d'appel urgent » et « d'appel non urgent » ne sont pas toujours identiques partout et sont interprétées de différentes manières. L'absence de procédure écrite réglant le traitement général (ou spécifique) des appels peut générer des traitements différents d'appels pourtant similaires. Il conviendrait donc d'y remédier.

Le temps d'attente présumé n'est pas toujours communiqué à l'appelant parce que l'opérateur ne dispose généralement pas d'informations suffisantes sur les possibilités d'engagement et le niveau de disponibilité des équipes d'intervention.

Les appels sont enregistrés dans une application informatique qui permet des recherches *ad hoc* et une restitution sur bande. Cette fonctionnalité enregistre non seulement les appels mais également les communications entre le central 101 et les équipes. Les possibilités d'application sont généralement limitées dans le temps. La durée moyenne des appels ainsi que le temps d'attente moyen avant que l'opérateur ne décroche n'est pas connu. En raison de défaillances techniques, l'appelant doit parfois attendre sept à huit sonneries avant que l'appel téléphonique ne soit entendu au central 101.

Le délai d'intervention moyen des équipes d'intervention n'est connu que dans un très faible nombre de centraux 101, bien que cette information soit primordiale pour le fonctionnement du corps.

L'absence totale de données en la matière (pourtant essentielles) ne permet pas d'apporter des améliorations sur les plans politique et opérationnel. Les délais d'intervention sont (trop) longs dans certains corps. Ils doivent être réduits à des délais acceptables et rationnels pour tous les appels qui nécessitent l'extrême urgence.

La disponibilité permanente d'un nombre minimum d'équipes d'intervention constitue une condition *sine qua non* au traitement des appels particulièrement urgents.

5.4. Satisfaction du citoyen

La satisfaction du citoyen concernant le travail des centraux 101 n'est pas mesurée directement (hors les cas de Bruges et Hasselt [vii]). Elle est déterminée indirectement, sur la base des plaintes verbales ou écrites. La plupart des centraux ne disposent pas d'un inventaire des données chiffrées portant sur le nombre de plaintes relatives au fonctionnement du service, ce qui permet de supposer qu'il n'existe pas de management général des plaintes.

Les statistiques en matière de plaintes n'ont été fournies par certains centraux qu'après force insistance. Qui plus est, il s'agit parfois d'estimations intuitives, qui ne permettent ni contrôle ni comparaison. Le supérieur hiérarchique veille à réserver la suite voulue aux plaintes verbales et/ou écrites.

Les mesures censées améliorer la satisfaction du citoyen sont peu nombreuses. La mise en œuvre systématique de mesures concrètes d'amélioration à la suite de constatations personnelles ou d'enquêtes internes n'a lieu que trop rarement. Une approche politique globale n'a pratiquement jamais été remarquée. L'application correcte – en fonction de directives claires – d'un système de refus d'intervention n'a lieu que sporadiquement (e.a. Gand).

Le délai d'intervention moyen des équipes d'intervention n'est pratiquement jamais répertorié (sauf à Anvers et à Gand). En outre, il s'agit généralement d'estimations chiffrées de sorte que l'on peut douter de l'exploitation de ces données dans une optique politique. La relation entre le délai d'intervention moyen et la satisfaction de l'appelant n'a pas pu être étudiée.

5.5. Satisfaction du personnel

Hormis quelques centraux 101, la satisfaction du personnel même des centraux et celle des membres d'autres services de police n'ont pas pu être directement évaluées. Une enquête de stress n'a été menée que dans certains centraux 101 (e.a. Anvers et Hasselt). Le personnel qui exprime la plus grande insatisfaction travaille dans les centraux des grandes villes.

5.6. Impact sur la société

Les personnes interrogées ne savent pas particulièrement comment le service 101 est perçu par les externes (média, autorités ou autres services de police). Qui plus est, elles considèrent cette question comme accessoire. Les personnes interrogées pensent intuitivement que ces externes considèrent le fonctionnement du service 101 comme généralement satisfaisant. Les centraux des grandes villes reconnaissent cependant une perception extérieure plutôt négative.

5.7. Résultats

Le manque d'inventaire systématique des données chiffrées relatives au nombre d'appels ne permet pas une exploitation approfondie. L'absence de données directement utilisables laisse supposer qu'elles ne sont pas encore exploitées dans une optique de politique. Cet inventaire systématique existe pourtant dans certains cas – à vrai dire relativement rares – et permet dès lors une approche axée sur la politique à suivre. Le succès croissant de la téléphonie mobile augmente d'autant le nombre d'appels, principalement dans les grandes villes.

5.8. Direction

Pendant l'exécution des tâches par les membres du personnel, on note la présence systématique d'un représentant du cadre moyen, qui a la qualité d'officier de police judiciaire et assure la direction générale. Un officier de police administrative n'est pas toujours physiquement présent mais il est toujours joignable et peut arriver sur place dans les délais requis. L'officier sera présent en permanence uniquement dans les centraux des grandes villes. La direction du corps responsable de la gestion du central 101 s'implique plus ou moins dans le fonctionnement du service en organisant, régulièrement ou sur demande, des réunions de concertation avec le chef et/ou les membres du service.

L'étude des centraux des grandes villes a souvent montré qu'une approche politique globale ne se traduisait pas immédiatement par une amélioration notable et que les points négatifs avaient tendance à être chroniques. Si une évaluation périodique générale des membres du personnel est bel et bien prévue, il n'existe pas d'évaluation spécifique de la connaissance des procédures et/ou compétences requises dans les centraux.

5.9. Politique et stratégie

Les personnes interrogées ne peuvent généralement pas fournir beaucoup d'informations complémentaires concernant le développement de la politique et des projets d'avenir de leur propre service. Cela étant, les réformes expliquent sans doute l'ignorance de l'existence ou l'absence d'un plan de politique générale et/ou de projets d'avenir. De même, elles pourraient être à la base de l'attitude plutôt attentiste adoptée par les membres des centraux 101. Les données chiffrées axées sur la politique à suivre concernant le fonctionnement du service sont insuffisantes et rarement disponibles. Or, le manque même de ces informations de base hypothèque toute approche globale digne de ce nom.

6. L'avenir : Astrid

La société anonyme ASTRID a été constituée en 1998 [23] en vue d'optimiser les interventions des services de secours et de sécurité – qui dépendent de la qualité de la communication – et d'améliorer la rapidité, la flexibilité, la sécurité et la fiabilité de cette communication.

Le projet ASTRID (All-round Semi-cellular Trunking Radiocommunication Network with Integrated Dispatching) a vu le jour – avec le soutien du pouvoir fédéral – en exécution de la loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité [24]. Par une synergie des quatre éléments de base d'ASTRID, à savoir un système de radiocommunication, un dispatching informatique de soutien, un appareillage final et un centre mobile d'opération, des nouvelles méthodes de travail seront utilisées pour le traitement des appels en général, y compris les appels 101.

Le **système de radiocommunication** doit permettre d'entrer en communication de manière flexible, avec rapidité et en toute sécurité (cryptage) avec d'autres services de police et de secours. La nature numérique du réseau assure une couverture efficace sur l'ensemble du territoire ainsi que la fiabilité indispensable attendue d'un réseau radio.

Les **dispatchings informatiques de soutien (CAD)** permettent de répartir les appels 101 à partir d'un centre d'appel provincial et, conformément à des protocoles d'accord locaux conclus entre les services de police compétents, d'optimiser le dispatching grâce aux nombreuses possibilités techniques. Enfin, ils permettent d'améliorer l'échange d'informations entre les services de police.

L'**appareillage final** nécessaire se compose d'un réseau radio et de terminaux de sorte que l'échange de données relatives aux appels et aux incidents ainsi que la consultation des banques de données disponibles puissent s'effectuer sans difficultés.

Une importante plus-value apportée par les CAD sont les deux écrans dont l'opérateur dispose et qui

lui fournissent d'une part une information géographique ainsi que la position des équipes d'intervention et la situation des incidents et d'autre part un aperçu des appels entrants et du statut opérationnel des équipes d'intervention [25]

La possibilité d'équiper les véhicules d'intervention d'un système GPS peut être considérée comme une plus-value. Les fonctionnalités prévues au **centre d'opération mobile** doivent également permettre de garantir la communication en cas de catastrophes et d'interventions de crise. L'installation du projet ASTRID sera étalée dans le temps et devait démarrer de manière effective et complète en 2001 en Flandre Orientale (Gent). Par la suite, toutes les provinces seront équipées de cette nouvelle technologie. La plus-value que représente le projet ASTRID dans le cadre d'une approche globale et orientée vers le futur semble être importante pour le fonctionnement des services de police en général et le traitement des appels 101 en particulier. Grâce à une structure uniforme, un réseau informatique unique et un système de communication qui répond aux conditions requises (rapidité, flexibilité, sécurité, fiabilité), ASTRID devrait, en principe et *rebus sic stantibus*, contribuer dans une large mesure à accroître l'efficacité des interventions des services de secours et de sécurité.

7. Conclusion

La présente enquête sur le fonctionnement des centraux 101 n'a pas seulement permis de relever des résultats intéressants à propos de l'objectif initialement fixé. Elle a également débouché sur un certain nombre de constatations dans des domaines qui influencent (in)directement le fonctionnement du service 101, ou sont une conséquence de ce fonctionnement. Les modalités d'organisation du service et des équipes d'intervention par les divers corps, les diverses priorités (du corps), la direction et le contrôle des équipes d'intervention, l'impulsion à la base de la mise en œuvre du système ASTRID et la réforme des services de police en cours exercent une influence incontestable sur le fonctionnement actuel des centraux 101. L'enquête relative au fonctionnement des centraux 101 de plusieurs grandes villes, telles Anvers, Liège et Bruxelles, a permis d'établir une comparaison et une vérification des précédentes conclusions de l'enquête dans le contexte de grands centres urbains. En outre, il n'a pas été suffisamment souligné que la mise en œuvre du système ASTRID modifiera en profondeur le fonctionnement des centraux actuels, en principe, dans le sens d'une amélioration. La manière dont les choses se dérouleront a brièvement été fixée et pourra être précisée par une description plus détaillée du système ASTRID.

Les conclusions et recommandations provisoires résultant de cette enquête relative au fonctionnement actuel des centraux 101 visaient à préparer et à optimiser l'implémentation des futurs centraux équipés du système ASTRID et ainsi, à mieux traiter à l'avenir les appels à l'aide du citoyen.

Section 3 : La police et la prostitution dans quelques grandes villes belges

8. Situation à Anvers [26]

8.1. politique menée à Anvers à l'égard de la prostitution

Depuis le 1^{er} octobre se déroule dans le *Schipperskwartier* la dernière phase de la politique de lutte contre la prostitution de la ville d'Anvers axée sur l'élimination du crime organisé et la revitalisation de ce quartier.

8.1.1. VERS UNE POLITIQUE INTÉGRÉE À L'ÉGARD DE LA PROSTITUTION

La ville d'Anvers a opté, dans le cadre de sa politique de lutte contre la prostitution, pour une approche coordonnée des diverses causes de l'insécurité et de la criminalité dans le quartier de la prostitution. Un des éléments caractéristiques de cette approche est une vision intégrée qui ne couvre pas seulement une approche au niveau de la police mais s'insère dans la politique de la ville (de la cité) par la voie d'un fonctionnaire chargé de la problématique de la prostitution (cf. *infra*). Dans sa recherche d'une solution structurelle durable et en vue de rendre à nouveau viable le *Schipperskwartier* en particulier, il a été décidé de prendre des mesures dans divers domaines : au niveau du trafic routier, sur les plans juridique, urbanistique, en matière de police, etc.

Le Collège des bourgmestre et échevins a fait fermer, en trois phases, tous les lieux de prostitution situés en dehors d'une zone de concentration, à commencer par ceux qui étaient les plus éloignés de la zone de tolérance. La base légale de ces mesures se trouve dans des règlements de police communaux qui prévoient une zone de concentration comprenant trois rues et qui imposent des conditions auxquelles les carrées et les personnes qui désirent les donner en location doivent répondre dans le cadre d'une attestation de conformité. Afin de mieux garantir encore les conditions de travail et de vie des prostituées et de les protéger contre les trafiquants d'êtres humains et les

autres formes de criminalité organisée, cette politique fut complétée par une quatrième phase qui se situe au niveau de l'action policière et au cours de laquelle l'accent a été mis surtout sur la prévention directe et la lutte contre l'exploitation de prostituées.

Cette dernière politique a pour objet de limiter les inconvénients pour le voisinage au moyen d'attestations de conformité et d'actions visant à dissuader et à refouler les prostituées séjournant illégalement dans notre pays, de même que les formes de traite des êtres humains et d'exploitation de ceux-ci par la prostitution ainsi que la lutte contre la criminalité marginale. Cette dernière revêt notamment la forme de ventes à la sauvette illégales, d'urinoirs sauvages, de consommation et de commerce de drogues, de jeux illégaux tels que le bonneteau, de vols et de criminalité violente.

8.1.2. MISE EN ŒUVRE DU PROJET PILOTE PORTANT SUR LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION

Les mesures qui ont été mises en œuvre par étape ont été élaborées par un groupe d'experts chargés de la politique de lutte contre la prostitution en concertation avec le parquet du procureur du Roi et l'administration communale. Grâce à une bonne articulation entre les missions de police administrative et judiciaire au sein du nouveau cadre qui a été créé par le nouveau règlement de police, il a été possible, au cours d'une première phase, de mener à bien la fermeture des carrées situées en dehors de la zone de concentration.

Au début de juillet 2000 fut créée, en collaboration avec la gendarmerie, une équipe « *Schipperskwartier* » dont le premier objectif était de réaliser le plan prévu par la ville d'Anvers. Le 24 juillet 2000, le *Schipperskwartier* a été interdit à toute circulation et l'on a veillé à ce qu'il y ait une présence policière visible 24 heures sur 24. Les contrôles dans le quartier, qui comptait encore 17 rues dont 4 ont été interdites à la circulation, ont ensuite été repris par la cellule « *Schipperskwartier* » qui peut avoir recours à 14 personnes. Une phase suivante axée sur les carrées au sein de la zone de concentration, a été lancée en septembre 2000. Un problème s'est posé en raison d'une concurrence effroyable entre les jeunes femmes et les montants élevés déboursés par des Albanais pour des « vitrines ».

8.1.2.1. Limitation de la prostitution à une zone de concentration

La prostitution en vitrine à Anvers se situait dans les rues suivantes : Godefriduskaai, Gorterstraat, Keistraat, Kraaiwijk, Kommekenstraat, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat, Leguit, Oudemanstraat, Verversrui, Vingerlingstraat, Schippersstraat, Sint-Paulusplaats, Sint-Pietersvliet. La prostitution en vitrine était pratiquée dans 115 carrées, ce qui représentait un total de 283 vitrines.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 62.1 du chapitre IV du Code des règlements de police communaux, le *Schipperskwartier* est scindé en deux parties : (1) la zone de concentration ou zone de tolérance qui comprend trois rues : Schippersstraat, Verversrui et Vingerlingstraat ; (2) les rues situées en dehors de la zone de concentration. Cette zone de concentration pour la prostitution en vitrine comportera encore 56 carrées avec un total de 132 vitrines.

À la date de notre enquête sur place, la *Oudemanstraat* faisait encore partie de la zone de concentration.

8.1.2.2. Approche axée sur les carrées

Un certain nombre de contrôles administratifs ciblés et d'enquêtes judiciaires ont entraîné la fermeture de vitrines dans la *Lange Winkelhaakstraat*. Dès 1998 furent lancées des enquêtes judiciaires portant sur les propriétaires des carrées. Ces contrôles ont donné lieu à une première fermeture. Il fut également procédé à une enquête à charge d'une personne donnée, dont la condamnation pour bénéfices usuraires a entraîné la disparition de 20 vitrines.

Le 19 juin 2000, le conseil communal a adopté deux arrêtés communaux relatifs à la prostitution en vitrine. Ils ne sont toutefois entrés en vigueur que le 27 janvier 2001, après le rejet d'un recours en annulation introduit auprès de la députation permanente de la province. Conformément au règlement sur l'attestation de conformité des carrées où se pratique la prostitution en vitrine, les propriétaires ne peuvent plus louer des vitrines qu'en faisant signer un contrat de bail et il leur est strictement interdit d'en louer à des « illégaux ». L'objectif est, grâce à des contrôles permanents, de contrôler l'exploitation des prostituées et d'ainsi mettre fin à la pression exercée par la criminalité organisée sur les propriétaires de ces locaux.

Ceci devrait leur donner l'occasion, sans y être intimés, de rafraîchir leurs carrées de sorte qu'elles puissent satisfaire aux conditions prévues par l'attestation de conformité. Cette réglementation doit également contribuer à humaniser les conditions de travail des prostituées, du fait que les articles 6 et 7 fixent un certain nombre de conditions minimales relatives à l'aménagement des locaux affectés à la prostitution en vitrine.

8.1.2.3. Approche axée sur la prostituée

La politique à l'égard des prostituées vise en premier lieu à refouler les prostituées séjournant illégalement dans le pays et en deuxième lieu à ce que les prostituées soient en possession des documents administratifs nécessaires pour exercer leur activité. La thèse sous-jacente à cette approche est que les prostituées sans document de séjour valable ne peuvent pas s'adonner légalement à la prostitution. En outre, on a également vérifié dans quelle mesure la prostitution peut être considérée comme un travail.

Il ressort d'une concertation entre la police anversoise et le ministère des Classes moyennes que ce dernier adopte la thèse selon laquelle les activités exercées par une prostituée doivent normalement être considérées comme des activités professionnelles, ce qui les oblige à s'affilier au système d'assurances prévu par le statut social des indépendants. En outre, un étranger qui exerce une activité d'indépendant doit, conformément à la loi sur les étrangers, disposer d'une carte professionnelle. La plupart des étrangers que l'on rencontre dans le quartier font l'objet d'une annexe 26bis, c'est-à-dire d'un ordre de quitter le territoire. La majorité d'entre eux a entamé une procédure de recours contre cette décision, ce qui implique qu'en principe, ils ne peuvent exercer aucune activité lucrative. Un grand nombre d'étrangers disposent aussi d'un passeport - faux ou non - avec un visa de séjour limité ou un visa d'entrée qui leur permet de séjourner trois mois dans le pays. Eux non plus ne peuvent pas, conformément à la loi sur les étrangers, exercer la moindre activité professionnelle, étant donné qu'ils ne sont autorisés à séjourner dans le pays que pour des raisons de tourisme.

L'hypothèse en l'espèce est qu'une situation aussi précaire en matière de séjour place la prostituée en position de faiblesse par rapport aux trafiquants d'êtres humains. Du fait que ne sont autorisées que les prostituées qui séjournent légalement dans notre pays et qui disposent des documents de séjour leur permettant d'exercer leur activité, les prostituées se sentiraient plus fortes à l'égard des personnes qui désirent les exploiter. Lorsque les prostituées sont refoulées du *Schipperskwartier* par la voie de contrôles ciblés, la criminalité organisée voit ainsi disparaître totalement les revenus de cette forme de prostitution et il n'est dès lors plus rentable pour eux de faire venir des prostituées de n'importe quel pays.

Pour les prostituées qui, par conséquent, ne sont plus autorisées dans le *Schipperskwartier*, il faut prévoir un bon accueil afin d'éviter qu'elles ne passent à d'autres formes de prostitution, telles que le « tapin » et « l'escort service ». Plus concrètement, un accord a été convenu avec l'Office des étrangers, de façon que les dossiers des prostituées illégales puissent être traités prioritairement. Toutefois, lorsqu'il ressort de l'enquête et des entretiens que les prostituées sont victimes de la traite des êtres humains, elles doivent être bien accueillies et ce, en étroite collaboration avec le parquet. Cet accueil s'effectue en collaboration avec l'ASBL *Payoke*.

Enfin, l'on part aussi de l'hypothèse que les prostituées qui séjournent légalement dans le pays sont plus susceptibles de faire l'objet d'un suivi et d'un accompagnement médical (par exemple par l'ASBL *Payoke*). De cette manière, les prostituées peuvent se débarrasser de leur « image criminelle », de sorte qu'elles peuvent mieux s'armer pour obtenir un jour un statut légal de prostituée.

8.1.2.4. Politique au niveau de la circulation

On a créé une zone piétonnière dans la zone de tolérance constituée par la *Schippersstraat*, la *Verversrui* et la *Vingerlingstraat (Oudemansstraat)*. Cette mesure a pour but : (1) de mettre fin au carrousel automobile ; (2) de réduire le « tourisme voyeur » ; (3) de réduire les vols de véhicules et les effractions dans les véhicules ; (4) de faire reculer la criminalité violente.

Cette mesure a été mise en œuvre à la mi-août 2000, en collaboration avec la police de la route, la cellule circulation de la zone *West*, la brigade canine et d'autres équipes de quartier de la zone *West*.

8.1.2.5. Contrôles en rue

Des contrôles d'identité d'Albanais et d'autres Européens de l'Est qui traînaient dans les rues, le contrôle de la prostitution illégale et de la prostitution des mineures ainsi que les contrôles portant sur la qualité de vie et la qualité de l'environnement doivent entraîner une diminution de l'exploitation de la prostitution, en particulier de mineurs, une diminution de la prostitution liée à la criminalité violente et un meilleur contrôle des phénomènes périphériques tels que le trafic de drogue, le commerce à la sauvette, le jeu du bonneteau, etc. Les contrôles ont lieu en collaboration avec l'Office des étrangers. Grâce à des réunions d'information via le Carrefour d'Information d'Arrondissement (CIA), des contrôles ciblés peuvent être effectués en vue de soutenir des enquêtes projetées ou en cours. Ces actions se font également en concertation avec le procureur du Roi, le tribunal de la jeunesse et *Payoke*. Le service de la propreté publique et les *Witte Tornado's* (Tornades blanches) sont également associés au projet.

Outre ces actions ciblées dans le cadre d'informations fondées sur l'analyse des infractions, chaque semaine ont lieu des actions ponctuelles (minimum 4 personnes) et des actions à une plus grande échelle les vendredi et samedi soir (minimum 10 personnes).

8.1.2.6. Contrôle des établissements

En procédant à des contrôles de routine dans des établissements, des bars, des cafés, des magasins, des restaurants, etc., les affaires commerciales maffieuses sont découragées et l'on cherche à éliminer le travail au noir et la main-d'œuvre illégale. Chaque mois ont eu lieu au moins deux actions menées en collaboration avec l'Office des étrangers pour le rapatriement des illégaux, avec l'inspection sociale, l'inspection économique, les douanes et accises, l'inspection des denrées alimentaires, etc.

8.1.2.7. Informations et enquêtes judiciaires

Afin de réduire l'exploitation de la prostitution et, en exécution des priorités fixées par le parquet, la ville mène une politique concrète de poursuites dans le cadre de laquelle il est procédé, en collaboration avec le service de recherche, à un inventaire de propriétaires d'immeubles affectés à la prostitution et à des enquêtes axées sur le dépistage de « profits anormaux ». De plus, une aide est fournie aux informations et enquêtes judiciaires effectuées par les services spécialisés.

8.1.2.8. Permanence 24 h/24 dans le quartier

Le local de police qui sert aussi normalement pour le service d'ordre de la *Sinksenfoor* (Foire de la Pentecôte) est situé à l'angle de la *Leguitstraat* et de la *Vingerlingstraat*. Une permanence l'occupe 24 heures sur 24.

8.1.2.9. Impact sur la prostitution de rue

À la suite de ces mesures, on a constaté une augmentation de la prostitution de rue dans la zone Roosevelt. Ce phénomène a été maîtrisé par une collaboration entre les services de police et grâce à une stricte application des règlements communaux. La prostitution de rue a été interdite à proximité des écoles. En outre, la seule chose permise aux prostituées est de rester dans le portail d'un hôtel mais avec interdiction absolue d'attirer les véhicules et d'adresser la parole à des passants. Restait le problème du carrousel automobile qui ne diminuait pas. Il a fallu prendre des mesures au niveau du trafic en fermant des rues par des barrières Nadar que les riverains pouvaient déplacer pour pouvoir rentrer chez eux. Ces mesures sont devenues effectives à la mi-février 1999. À partir d'avril 1999 fut également interdite la prostitution à l'entrée des hôtels conformément au règlement de police. Cette mesure a également été signifiée à tous les propriétaires d'hôtels. La prostitution dans le quartier Roosevelt a aujourd'hui pour ainsi dire disparu, à l'exception d'une vingtaine d'héroïnomanes belges qui continuent à y exercer leurs activités.

8.1.3. DIRECTIVES POUR LA CEL SCHIPPERSKWARTIER

L'ensemble des tâches confiées à la *Cel Schipperskwartier* comporte : (1) des patrouilles pédestres dans le *Schipperskwartier* ; (2) le contrôle des prostituées présentes ; (3) le contrôle de personnes suspectes, en train de déambuler. Il faut toujours au minimum 50% du personnel par équipe dans le *Schipperskwartier*. Les policiers ne peuvent jamais pénétrer seuls dans un local où se pratique la prostitution. Lors de contrôles dans ces locaux, il faut toujours au minimum un membre du personnel des cellules de la zone (*Schipperskwartier* et/ou *Falcon*) et ceci parce que ces collègues sont beaucoup plus familiarisés avec les documents d'identité et de séjour qui seront présentés. Les personnes suspectes remarquées dans le quartier et qui continuent à déambuler sont soumises à un contrôle d'identité et à une fouille de sécurité. Les étrangers en possession d'une carte de séjour pour ressortissant de l'Union européenne (CI bleue) peuvent travailler comme prostituées en vitrine.

Les porteuses d'une carte d'identité pour étrangers (CI jaune) doivent en outre être en possession et porteuses d'une carte professionnelle délivrée par le ministère des Classes moyennes. Sont dispensées de cette carte professionnelle : (1) les ressortissantes de l'UE, de l'Islande et de la Norvège ; (2) les ressortissantes de Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Tchéquie, qui doivent posséder une attestation « PECO » préalablement délivrée par les pays PECO (Europe centrale et Europe de l'Est) ; (3) les réfugiées ONU et (4) les réfugiées reconnues par la Belgique. Celles-ci sont normalement en possession d'une attestation d'immatriculation ou d'une attestation d'inscription au registre des étrangers.

8.2. Enquête sur le terrain

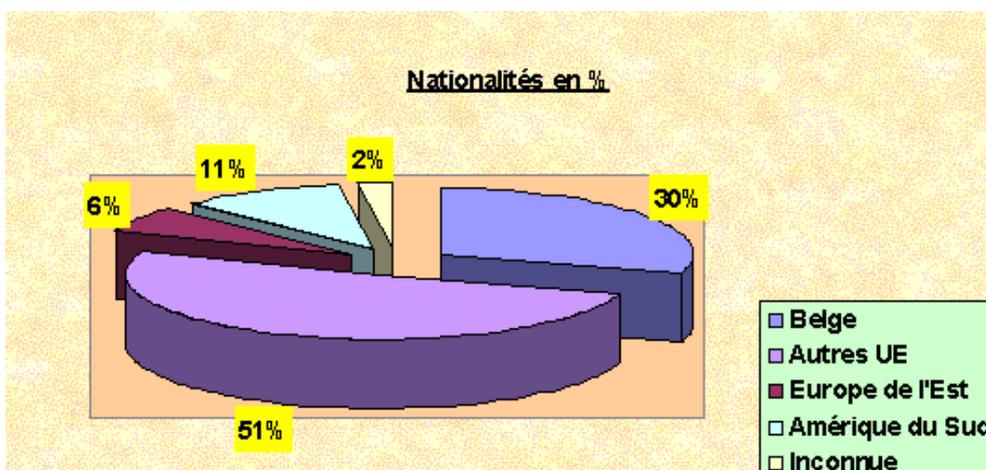
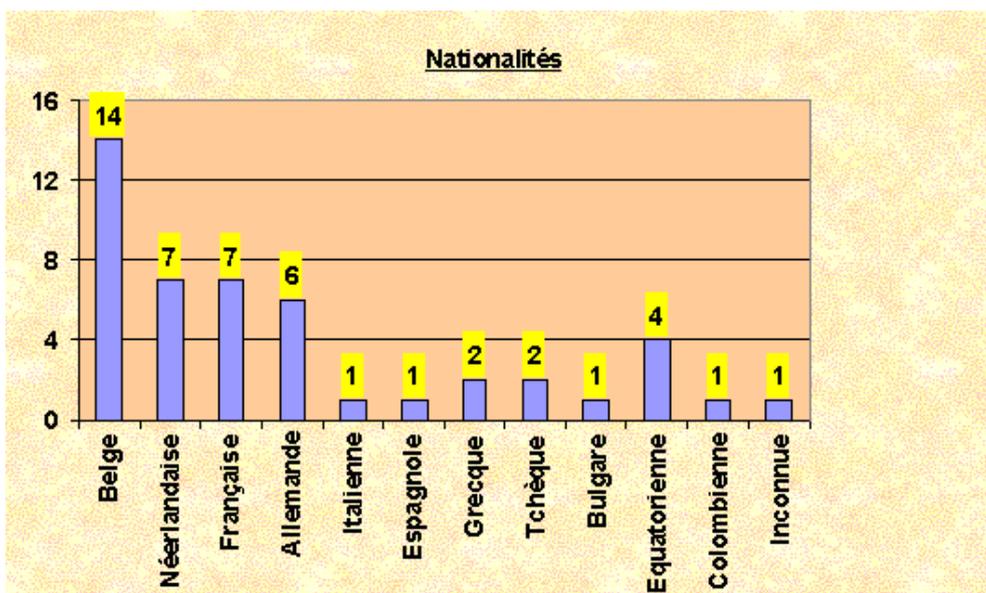
8.2.1. INTRODUCTION

Le quartier anversois de la prostitution est géographiquement concentré autour de trois rues : (1) la *Schipperstraat* ; (2) la *Vigerlingstraat – Oudemansstraat*, prolongement de la *Vingerlingstraat* et (3) la *Verversui*.

Différents responsables locaux ont préalablement (le 30 octobre 2001) été avisés de l'enquête effectuée. La cellule de police locale du *Schipperskwartier* a également été prévenue lors de l'arrivée sur place et informée de l'objectif et des modalités de cette enquête de contrôle qui fut effectuée par six membres du Service d'enquêtes travaillant en équipes de deux. L'opération a eu lieu en deux phases, de 16h30 à 19h00 et de 21h00 à 23h00.

8.2.2. TRAITEMENT DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

8.2.2.1. Morphologie



8.2.2.2. Perception de la police et des mesures de contrôle

Il ressort du tableau ci-après que dans le cadre de l'opération qui a démarré le 1^{er} octobre 2001, les services de police effectuent en moyenne six contrôles par an. La médiane [viii] et le mode [ix] sont toutefois notablement inférieurs car les prostituées qui sont depuis des années déjà dans le métier et qui sont connues de la police sont soumises à moins d'un contrôle par an.

Comme on pouvait s'y attendre, il y a une corrélation significative inverse [xi] entre la durée d'activité

d'une jeune femme dans le secteur de la prostitution et le délai depuis le dernier contrôle. Ajoutez-y une corrélation inverse de 0,202 portant sur le nombre de contrôles par an, cette statistique répond à la logique qui veut que, plus longtemps une personne est dans le métier, mieux elle est connue de la police et moins souvent elle est soumise à un contrôle. Ce résultat est confirmé par la corrélation positive significative entre l'âge et la date du dernier contrôle. Évidemment, l'on observe une très forte corrélation entre l'âge et la durée de l'exercice de la prostitution. Pour le reste, il ne semble pas y avoir de corrélation significative.

La constatation selon laquelle aucune corrélation significative ne peut être établie avec d'autres paramètres au niveau du nombre de contrôles est peut-être due au fait qu'un grand nombre de personnes interrogées n'ont pas répondu à cette question, n'ont pas pu donner un chiffre ou ont déclaré « peu ». Le faible impact de la nationalité sur la date du dernier contrôle est dû au fait que l'opération en est à son stade final et à quelques exceptions près, il ne reste plus que des prostituées qui satisfont aux nouvelles dispositions.

Il ressort des témoignages qu'au début de l'opération, le 1^{er} octobre 2001, presque toutes les prostituées ont été quotidiennement soumises à un, voire plusieurs contrôles de police par jour. Le nombre de contrôles a diminué à mesure qu'elles étaient connues de tous les services de police comme étant en règle avec les règlements de police communaux.

Sur les 47 personnes interrogées, 43 avaient déjà fait l'objet d'un contrôle de police sur leur lieu de travail. À cette occasion, on a chaque fois contrôlé leurs documents d'identité. Dans 6 cas, on a également pris une photo de la prostituée.

8.2.2.3. Impact de la nouvelle politique

L'image de la criminalité dans ce quartier qui a été esquissée avant que l'initiative précitée ne soit lancée fait état de la présence en quantité de souteneurs étrangers, surtout albanais, qui adoptaient une attitude menaçante dans le but de reprendre des vitrines. Outre la criminalité liée à la prostitution, il était également fait état d'une criminalité marginale telle que le bonneteau, les cas de clients détroussés, de vandalisme, d'agressions et de bagarres. Un commissaire divisionnaire a déclaré avoir lui-même incognito traversé le *Schipperskwartier* et avoir constaté qu'il y régnait une atmosphère très agressive émanant de petits groupes de souteneurs, que la circulation y était souvent à l'arrêt, etc. Un certain nombre de prostituées ont déclaré que c'est pour cette raison qu'elles avaient quitté le quartier et qu'elles y sont revenues parce que la sécurité s'y est améliorée. La perception de l'impact de la nouvelle politique menée depuis le 1^{er} octobre 2001 et en particulier l'installation d'un bureau de police dans le quartier, est dès lors généralement positive. La majorité des personnes interrogées considère que cette initiative est même très bonne et que cela donne un sentiment de sécurité. Outre le retour des prostituées qui avaient fui le quartier, il s'est avéré qu'un certain nombre de jeunes femmes sont venues de Gand et d'Ostende, ayant appris qu'à présent le quartier serait sûr. D'après un certain nombre de personnes interviewées, depuis le 1^{er} octobre 2001, on constate également une évolution dans la clientèle. La clientèle précédente de Belges et autres européens, qui évitaient également le quartier, revient aujourd'hui parce qu'elle se sent à nouveau plus sécurisée. Seules trois personnes interrogées ont souligné le fait que la présence policière effraierait les clients sous le prétexte que leur anonymat serait menacé.

L'absence d'une campagne d'information préalable dans le quartier a également été déplorée, car l'opération a été connue par les informations publiées dans la presse. Une prostituée a fait remarquer que la présence policière est une bonne chose mais qu'elle ne résout pas le problème de certaines personnes, apparemment d'origine nord-africaine, qui restent collées aux vitrines, crachent, commettent des déprédations et effraient les clients : problème également évoqué par d'autres personnes interrogées. La police d'une part ne reconnaît pas l'existence de ce problème et d'autre part ferait remarquer qu'elle ne peut pas intervenir parce qu'elle ne peut pas faire preuve de discrimination.

Une personne qui travaille dans la galerie de l'*Oudemansstraat* a affirmé qu'il y avait là moins de problèmes de sécurité étant donné que la galerie fait l'objet d'une surveillance assurée par une société privée et qu'en cas d'incidents, les deux sorties peuvent facilement être bloquées par la police. C'est pourquoi elle a fait état de ses craintes à propos de la fermeture projetée de sa carrée et du déménagement vers une des trois rues restantes de la zone de tolérance. Elle a enfin fait remarquer qu'à son avis, la police n'est pas « pour les filles ». Cette prostituée de nationalité néerlandaise a enfin déclaré que la police est correcte mais cependant distante. En s'entretenant plus avec les filles et en leur posant des questions, la police percevrait mieux ce qui se passe dans le quartier, estime-t-elle.

Le sentiment d'insécurité précité peut, du moins en partie, être confirmé par les résultats de notre enquête. Alors que dans l'après-midi, l'atmosphère pouvait être qualifiée de bonne, le soir elle était

nettement plus chargée voire menaçante. Ce sentiment d'insécurité, subjectif ou non, était dû en grande partie à la présence en nombre de personnes apparemment d'origine nord-africaine qui circulaient généralement par petits groupes. Un certain nombre de filles ont souligné le comportement agressif de ces groupes, qui restent collés à la vitrine, crachent, font des gestes obscènes ou de l'intimidation directe. Ces pratiques chassent en effet le client. Lors d'un entretien ultérieur avec des membres de la brigade des mœurs qui, le même soir, avaient effectué une ronde dans le quartier, ceux-ci ont déclaré qu'ils avaient également perçu cette atmosphère. À la section des mœurs, on tient compte de l'éventualité que ces petits groupes travailleraient sur ordre du milieu albanais dans l'intention de créer un sentiment d'insécurité afin de pouvoir récupérer les vitrines. Dans le passé, on a déjà pu constater une coopération entre Albanais et Marocains, ces derniers servant notamment d'observateurs.

8.3. Les services de police face au phénomène

8.3.1. FONCTIONNAIRE CHARGÉ DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROSTITUTION

En 1997 a été créé un groupe d'experts chargé de développer une politique de lutte contre la prostitution. En faisaient notamment partie le commissaire en chef de la police, le conseiller à la sécurité, un responsable de l'aménagement du territoire, etc. Étant donné qu'il était évident que le problème pouvait difficilement être géré en partant d'une approche purement policière, l'on a créé un poste de fonctionnaire chargé du problème de la prostitution, payé par le Fonds d'Impulsion sociale de la Communauté Flamande. Cette personne fut engagée en mars 1998, tout d'abord à temps partiel et, depuis juillet 1998, à temps plein. Il existait depuis de nombreuses années déjà une commission consultative qui fournissait des réponses *ad hoc* à des questions posées par des échevins ou des membres du conseil communal, mais cette commission se réunissait de manière irrégulière. Il est aussi à noter que la fonctionnaire chargée de la problématique de la prostitution devait elle-même veiller à définir les tâches qu'impliquait sa fonction. À cet égard, elle a pris des contacts à Amsterdam et Arnhem avec des responsables ayant une certaine expérience des zones de prostitution de rue et de la politique de concentration. Simultanément, elle a collaboré avec le bureau privé néerlandais *Seinpost*, ce qui a engendré une très bonne coopération.

8.3.2. VISITE DE TRAVAIL À LA ZONE WEST

8.3.2.1. Cellule zonale *Schipperskwartier*

La cellule *Schipperskwartier* se compose actuellement de 10 inspecteurs et de 2 dirigeants. Le potentiel complet de la cellule sera mis en œuvre pour la quatrième phase. Au cours de la période antérieure au 1^{er} octobre 2000, les contrôles étaient effectués par petits groupes de deux agents et les procès-verbaux étaient dressés sur la base d'un certain nombre de nouveaux articles qui avaient été ajoutés au règlement de police. Simultanément, les propriétaires des locaux de prostitution situés en dehors de la zone de concentration furent invités à une réunion de manière à leur fournir des explications et les prier d'arrêter volontairement cette activité. Si aucune suite n'était donnée à ce souhait, procès-verbal était dressé et les démarches étaient entreprises pour procéder à une fermeture forcée. De plus, un contrôle était exercé tant par les services de recherche afin d'avoir une vue sur le milieu et la criminalité marginale que par des agents en uniforme dans un but de dissuasion.

À la demande de la section locale de recherche, on a procédé à l'inventaire des prostituées au moyen d'une base de données approuvée par la commission de la vie privée. Dans ce fichier ont été enregistrés l'identité et le lieu de travail ainsi qu'une photo digitale prise sur place ou au bureau de police. Il s'agit d'un fichier manuel qui a été scanné et transmis sous forme digitale au CIA. L'initiative s'avère toutefois difficilement réalisable en raison de la grande mobilité des prostituées.

La quatrième phase a été lancée le 1^{er} octobre 2001. Elle a commencé par une invitation de départ volontaire adressée aux prostituées qui n'étaient pas en règle par rapport au nouveau règlement de police. Si aucune suite n'y était donnée, il s'ensuivait une arrestation administrative. Un des responsables policiers est conscient de l'impasse que cela constituait pour certaines prostituées qui n'étaient pas de nationalité européenne et qui n'appartenaient pas au milieu du crime organisé. Le principe adopté est que la prostitution est un travail, que les demandeurs d'asile ne peuvent exercer aucune activité et que les autres ressortissants non européens doivent posséder une carte professionnelle ou une carte de travail. Le ministère des Classes moyennes refuse toutefois de délivrer pareil document en vue de pratiquer une activité dans le domaine de la prostitution.

Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne doivent posséder une attestation PECO à délivrer par le pays d'origine afin de pouvoir exercer une activité professionnelle en Belgique. Le problème à cet égard est que la plupart des ambassades ne connaissent pas cette attestation ou ne veulent pas la délivrer pour des activités dans la prostitution.

Les propriétaires de carrées essaient de susciter des incidents avec la police et font parfois appel à des huissiers. Les nombreux contrôles effectués au début de l'action seraient dus au fait que plusieurs équipes et services effectuaient ces contrôles. À l'avenir, il y aura une antenne de police dans le quartier mais sous une forme adaptée et non permanente en raison de problèmes de capacité. Ce dernier point a été résolu en communiquant aux prostituées un numéro de GSM qu'elles peuvent appeler 24h/24 et ainsi transmettre des informations tout en conservant leur anonymat.

La police connaît également des problèmes avec les clients en état d'ivresse de deux cafés, « 't Keteltje » et « de Zevende Hemel », qui restent ouverts 24h/24. Une voiture dont le conducteur était en état d'ébriété aurait volontairement foncé sur le pavillon de la police.

On a constaté que les prostituées n'hésitent pas à venir poser spontanément des questions : la police considère ceci comme positif. Jusqu'à présent, on a estimé qu'il y avait trop de risques à autoriser des ilotiers dans le *Schipperskwartier*. Des négociations sont toutefois en cours à ce propos.

8.3.2.2. Cellule zonale Falcon

La cellule Falcon se compose de 11 inspecteurs et d'un dirigeant. Leur tâche consiste principalement à lutter contre les commerces illégaux et les formes de criminalité organisée sur la *Falconplein* et aux abords de celle-ci, soit une zone géographique qui jouxte le *Schipperskwartier*. En raison de leurs activités, ils sont très au courant des problèmes de travail illégal et de séjour illégal. Les membres de la cellule prennent dès lors part à temps partiel à l'exécution de la phase 4.

8.3.3. VISITE DE TRAVAIL À LA SECTION MŒURS DU SERVICE DE RECHERCHE

À la section mœurs du service de recherche, 14 policiers sont chargés de suivre le phénomène de la prostitution et de la traite des êtres humains. Cette section dispose d'une banque de données couverte par deux licences et approuvée par la Commission de la vie privée. Cette banque de données est destinée à un usage interne et pour le CIA. Pour ce qui est de son contenu, ce fichier a évolué à la suite de demandes de renseignements émanant de services de police et du parquet. Les informations enregistrées numériquement depuis 6 ans sont transmises au CIA. Il existe également des protocoles de collaboration avec la cellule « traite des êtres humains » du SJA.

Ce fichier comporte les volets suivants : (1) identité ; (2) données relatives à l'activité dans le domaine de la prostitution ; (3) références à un procès-verbal ou à un rapport ; (4) volet relatif aux informations ; (5) adresses ; (6) données relatives aux véhicules ; (7) numéros de téléphone ; (8) description de tatouages éventuels.

Les contrôles des prostituées font aujourd'hui partie des tâches de base de la police au niveau de la zone et ne relèvent plus tellement de la section recherche. Celle-ci n'effectue plus de contrôles systématiques, mais seulement des contrôles ciblés sur la base d'informations reçues. La section de recherche axe davantage ses activités sur la fonction de confiance et sur les entretiens avec les nouvelles prostituées invitées à cet effet. À cette occasion, on leur rappelle leurs droits et devoirs et on établit une fiche digitale dont une copie est transmise sur disquette au CIA. Chaque interview fait aussi l'objet d'un procès-verbal d'informations destiné au magistrat chargé de la lutte contre la prostitution.

Il est demandé aux jeunes femmes si elles acceptent d'être photographiées. Cette demande est motivée par le fait que c'est dans leur propre intérêt afin de pouvoir prendre les mesures de recherche adéquates en cas de disparition éventuelle. La prise des empreintes digitales a également lieu sur une base volontaire. Il est fait état de leur consentement dans le procès-verbal. Le service de recherche ne prend aucune photo sur place.

Les enquêteurs affirment que l'application de la loi Franchimont pose parfois problème. Les souteneurs savent en effet que les filles se rendent au bureau de police et qu'elles reçoivent une copie de leur audition. Auparavant, les prostituées qui venaient se présenter dans le cadre de la « confiance » étaient également entendues. On y a renoncé pour la raison précitée et, aujourd'hui, c'est remplacé par un « entretien d'information » dont procès-verbal est ensuite établi. Les fonctionnaires de police utilisent aussi un questionnaire en langue anglaise pour les auditions plus approfondies de prostituées étrangères. Un autre problème est de nature financière, à savoir le paiement des honoraires des interprètes.

Les empreintes digitales sont conservées par le service de recherche lui-même ainsi que par le CIA. L'objectif est de créer une seule banque de données mais, provisoirement, le CIA n'assure pas une permanence 24h/24 sauf lorsqu'une action de nuit est annoncée au préalable. Une dernière donnée intéressante réside dans le fait que la police d'Anvers dispose d'un service de rapatriement. Ce groupe mobile s'occupe de l'encadrement et dispose d'un véhicule cellulaire pour 8 personnes. Une équipe de 8 agents est en permanence disponible.

8.4. Conclusions

Cette politique – surtout sa dernière phase – a eu un impact évident sur le phénomène de la prostitution. L'approche multidisciplinaire et coordonnée surtout semble porter des fruits. À l'instar des glissements que l'on a pu observer de la part de prostituées ostendaises et gantoises vers Anvers à la suite du climat de travail plus sûr qui y règne, il semblerait que les milieux du crime organisé albanais aient à présent porté leur attention vers la ville de Liège où ils essaient d'acquérir massivement des carrées pour la prostitution en vitrine.

Notre enquête à Gand nous a appris qu'un certain nombre de prostituées de la région anversoise qui y exerçaient leur activité, avaient fui le crime organisé et l'insécurité qu'il engendrait.

Il ressort aussi des enquêtes de contrôle effectuées à Anvers, Gand, Ostende et Bruxelles qu'il y a des différences dans l'approche du phénomène de la prostitution. Le dénominateur commun est toutefois l'objectif qui consiste à concentrer le phénomène dans une zone de tolérance et à le contrôler par le biais de dispositions des règlements de police communaux et les interprétations de dispositions légales. L'angle d'attaque ne varie toutefois pas beaucoup.

À Ostende, la prostitution de rue est interdite mais, en vertu d'un règlement de police sur les mœurs publiques, les portes et vitrines des lieux où est pratiquée la prostitution doivent rester fermées. Les vitrines doivent en outre être occultées.

À Gand, on se sert du statut de serveuse de bar avec obligation de s'inscrire et de se présenter à la police, sur la base d'un règlement de police du 16 février 1948. Des aspects tels que l'hygiène sont réglés par l'application de la législation sur les débits de boissons. Dans la région bruxelloise, il semblerait qu'il n'y ait pas de politique uniforme et que la prostitution soit répartie sur une grande partie du territoire. À Saint-Josse-ten-Noode, la police essaie de contrôler ce phénomène en effectuant un contrôle des contrats de location des carrées. À Schaerbeek, on est plus axé sur le statut de bar.

Il faut dès lors essayer d'aboutir à une politique uniforme en matière de prostitution au niveau fédéral afin d'éviter des glissements du phénomène, avec pour résultat qu'on ne peut plus le contrôler.

En ce qui concerne les fondements juridiques de la politique anversoise en matière de prostitution se pose à notre avis un problème qui a été également reconnu lors de la conférence de la Table ronde du 19 juin 2001 consacrée à une approche intégrale de la prostitution à Anvers. Le ministère des Classes moyennes considère certes la prostitution comme un travail, mais refuse manifestement de délivrer aux prostituées les documents *ad hoc* pour leur permettre d'exercer leur métier (cf. l'exemple d'une prostituée équatorienne au cours de notre enquête), ce qui fait qu'en pratique, ces personnes se trouvent dans une impasse. La police se fondant sur les dispositions d'un règlement de police communal exige une carte professionnelle ou un permis de travail, mais les autorités administratives qui doivent les délivrer les refusent dès lors qu'il s'agit d'exercer une activité relevant de la prostitution. On rencontre le même phénomène pour les demandes d'attestation PECO.

En outre, au niveau des autorités administratives, il n'y a aucune uniformité concernant la question de savoir si la prostitution peut être considérée comme un travail. C'est ainsi que les prostituées ne peuvent prétendre à la sécurité sociale parce que cet Office ne reconnaît pas la prostitution comme étant une profession. Parallèlement et compte tenu de l'approche adoptée par la ville de Gand, le statut de prostituée semble jouer un rôle-clé dans la politique portant sur ce phénomène.

Une reconnaissance comme profession ou du moins un statut uniforme cohérent offrirait un certain nombre d'avantages : l'accès à la profession pourrait être réglementé ; des conditions pourraient être imposées pour exercer cette profession ; des mécanismes de contrôle pourraient être prévus (par exemple contrôle médical périodique, contrôle du lieu de travail, etc.) ; les prostituées pourraient, comme dans le cadre d'une profession, bénéficier d'un réseau d'accueil social ou d'une sécurité juridique ; la possibilité pour les services de police d'aborder le phénomène de manière uniforme et de lutter contre les abus.

Il semble évident que la grande diversité dans les manières d'approcher le phénomène de la prostitution ne sert pas la sécurité juridique et qu'une méthode de gestion uniforme du phénomène de la prostitution s'impose. L'examen des différents systèmes appliqués dans les corps de police faisant l'objet de la présente radiographie a permis de dégager des éléments positifs mais aussi des points sensibles. Une intégration des éléments positifs dans une approche cohérente liée à un statut légal pour les prostituées nous semble être la voie à suivre dans l'avenir.

9. Situation à ostende [27]

9.1. Enquête sur le terrain

9.1.1. INTRODUCTION

Lors d'une visite dans des « bars », nos enquêteurs ont rencontré 19 prostituées qui, après avoir pris connaissance de leur qualité et de l'objet de leurs questions, leur ont accordé leur collaboration en leur fournissant des informations.

9.1.2. TRAITEMENT DES RÉSULTATS

En ce qui concerne la perception qu'ont les prostituées de l'intervention de la police, nous obtenons les résultats suivants :

	Réponses	Sans opinion
La police n'intervient pas correctement	1	
La police intervient correctement	14	2
Souhaite plus de patrouilles de police	6	
Patrouilles de police suffisantes	10	1
Souhaite moins de patrouilles de police	1	
N'a jamais fait appel à la police	11	
A fait appel à la police	7	
Temps d'arrivée trop long	2	
Temps d'arrivée correct	5	

Il ressort de l'enquête que la police effectue suffisamment de patrouilles pendant la journée dans la zone concernée. Ceci ressort des données chiffrées qui permettent de constater que 10 prostituées déclarent qu'il y a suffisamment de patrouilles alors que 6 prostituées en voudraient plus. Le fait que les jeunes femmes souhaitent plus de patrouilles n'est pas dû à une insuffisance actuelle mais souligne le fait qu'elles sont fort portées sur la « sécurité ». Elles estiment que c'est là un élément positif parce qu'il y a surtout des problèmes le week-end et la nuit avec les Anglais et autres personnes en état d'ébriété. Elles demandent dès lors d'augmenter le nombre de patrouilles au cours de ces périodes. Si cela fait partie des possibilités, il faudrait plus de patrouilles en civil afin de ne pas déranger les clients.

Une seule prostituée fait remarquer qu'un plus grand nombre de patrouilles chassera les clients. Les prostituées qui exercent leurs activités dans la *A. Belpairestraat* nous ont appris que le week-end, dans la *Langestraat* adjacente, il y a en permanence une patrouille de police. Ceci a, selon elles, un effet évident sur la criminalité dans le quartier chaud. De plus, il s'avère que leurs interventions sont correctes (14) ; deux prostituées ne se sont pas exprimées à ce propos parce qu'elles viennent à peine de s'installer dans la zone en question. Une prostituée considère, quant à elle, que la police n'intervient pas correctement mais elle précise sa réponse en déclarant qu'elle a un « nom » à la police parce qu'elle a déjà eu maille à partir avec elle pour faits de drogue.

La majorité des prostituées (11) n'a jamais eu recours aux services de police dans le cadre de difficultés éventuelles. Sur les sept jeunes femmes qui ont fait appel à la police, cinq déclarent que les policiers sont arrivés rapidement sur place tandis que deux ont estimé que le temps d'arrivée était trop long.

9.2. Les services de police face au phénomène

9.2.1. RECHERCHE, CELLULE MŒURS ET TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

9.2.1.1. Composition

Le département recherche de la police locale comporte 18 fonctionnaires de police dont 4 font partie de la cellule mœurs et traite des êtres humains. Dans le cadre de la réforme des polices, un ancien gendarme a été adjoint à la cellule.

Avant la réforme des polices, les bars étaient exclusivement contrôlés par la police d'Ostende, tandis que la BSR contrôlait les bars en dehors d'Ostende.

9.2.1.2. Fonctionnement

Les contrôles sont surtout effectués dans le cadre de l'établissement des formulaires uniformes n°1 qui sont transmis au SGAP. D'après un des responsables, ses collaborateurs effectuent un ou deux contrôles par semaine dans le milieu. Toutes les trois semaines, il y a également un contrôle de nuit et cela serait insuffisant.

Le contrôle comporte généralement : un contrôle des documents d'identité ; un contrôle du registre du personnel. Des questions peuvent également être posées en ce qui concerne l'aspect familial (mariée, enfants, etc.) et la raison pour laquelle la prostituée exerce cette profession (sous la contrainte ou non).

Ce n'est qu'en cas de constatation de faux documents d'identité que la prostituée est amenée au commissariat de police, où la procédure habituelle est appliquée : identification plus poussée, audition, prise d'empreintes digitales.

La police d'Ostende ne tient aucun registre spécifique des contrôles effectués dans le milieu de la prostitution. Il n'est dès lors pas possible de contrôler les réponses des prostituées.

Pour l'enregistrement des contrôles exercés, on se sert d'un système appelé projet informatique de police (PIP), qui reprend lesdits contrôles dans les « Communications ». Le modèle « Communication » n'est complété que lorsque l'on a affaire à une nouvelle prostituée, ou lorsqu'une prostituée quitte un bar. De plus, pour chaque « bar » est prévue une chemise contenant des informations sur toutes les serveuses qui y ont travaillé, avec mention du début et de la fin de leurs activités.

À l'avenir, l'objectif est de tenir un journal informatisé de sorte que l'on puisse à tout moment vérifier quels contrôles ont été effectués.

9.2.1.3. Coopération avec d'autres services

Ü Inspection sociale :

Cette coopération a lieu une ou deux fois par an et ceci à la demande de la cellule. Si nécessaire, une aide leur est toujours apportée, ce qui permet d'avoir une bonne collaboration et d'obtenir de bons résultats. L'échange d'informations entre les deux services s'effectue par l'entremise du parquet. C'est ainsi qu'une copie d'un procès-verbal est toujours demandée via le parquet.

Ü Autres inspections :

Dans le cadre d'un projet de l'administration communale concernant la prostitution (voir infra), les contrôles ont été effectués en collaboration avec l'inspection des denrées alimentaires et les inspecteurs de la TVA.

Ü Équipes d'intervention de la police locale :

En plus des contrôles effectués par le département recherche, d'autres sont menés par les équipes d'intervention sur base d'infractions au règlement communal de police.

9.2.1.4. Projet relatif à la viabilité dans la zone de tolérance

À Ostende, on vient à la demande du bourgmestre de lancer un projet concernant la prostitution. Ce projet a vu le jour après des plaintes d'habitants du quartier pour outrage public aux mœurs, provocation des serveuses (les prostituées font clairement des signes et attirent les clients à l'intérieur) et augmentation anormale du trafic. À l'heure actuelle, l'administration communale voudrait éliminer tous les « bars » de la zone de tolérance étant donné que beaucoup de logements sociaux y sont en construction et que l'on préfère opter pour un Eroscenter encore à construire.

Ce projet vise une approche intégrale de la prostitution en ce sens que l'on a déjà entrepris toutes sortes de tentatives pour faire fermer les « bars ». C'est ainsi que le responsable de projet, membre de l'administration communale, assisté par un agent de police a procédé à plusieurs contrôles portant sur le trafic, le respect du règlement de police communale (rideaux ouverts) et la sécurité incendie en collaboration avec les services incendie (1 bar ne répondait pas aux normes).

Des enregistrements vidéo des prostituées, des clients potentiels et même de l'intervention des fonctionnaires de police ont également été pris dans la zone de tolérance, ce qui n'a pas vraiment été accueilli de gaieté de cœur, par aucune des parties. En raison de la pression ressentie dans le milieu, des « bars » situés le long de la *Desmet Deneyerlaan* ont fermé leurs portes.

Ü Parquet :

Tous les mois se tient une réunion sur la traite des êtres humains sous l'impulsion d'un substitut du procureur du Roi à Bruges qui insiste lui aussi sur une meilleure coopération entre la cellule mœurs et traite des êtres humains de la police locale et la police maritime dans le domaine de la traite des êtres humains.

Chaque mois, le responsable policier reçoit un rapport de son équipe sur les activités effectuées.

Ce responsable présente à son tour ce rapport lors de la réunion « Traite des êtres humains ».

Lorsque les documents d'identité d'une serveuse sont faux, il est fait appel aux membres de la brigade aérienne et portuaire, qui dispose d'une cellule « faux documents ». Les membres de cette cellule ont une connaissance et un appareillage spécifique pour détecter les faux documents.

9.2.2. POSSIBILITÉS D'ACCUEIL

À Ostende, il n'existe pas de centre spécifique pour accueillir les prostituées. Lorsqu'il s'agit de victimes de la prostitution forcée, elles sont dirigées vers des centres d'accueil spécialisés pour les victimes de la traite des êtres humains.

9.2.3. DIVERS

Actuellement, il n'y a pas vraiment de problèmes dans le milieu de la prostitution. On constate cependant que beaucoup d'Albanais fréquentent le quartier chaud et peut-être exigent une rémunération « pour la protection qu'ils assurent » à des exploitants d'établissements du secteur Horeca. Ils essayent parallèlement d'avoir un certain impact sur les « bars » dans la zone de tolérance.

Un des responsables locaux constate comme nous qu'il n'y a pas de contrôle aux adresses privées où se trouvent des serveuses qui publient des annonces dans les journaux locaux. Ce genre de contrôle n'est pas effectué à cause d'un manque de personnel mais, dans un avenir proche, les choses vont changer, vu l'insistance du parquet.

9.3. Conclusions

Il ressort de nos constatations que la politique locale d'Ostende contrôle la prostitution dans la zone de tolérance (*Vooruitgangstraat, Oesterbankstraat, Slachthuiskaai*) et dans la *A. Belpairestraat* et la *Hertstraat*. Dans un proche avenir, les « bars » et les problèmes qui y sont liés de même que la criminalité devraient y disparaître étant donné que l'administration communale désire créer un Eroscenter afin que le quartier actuel puisse revivre normalement.

10. Situation à Gand [28]

10.1. Enquête sur le terrain

10.1.1. INTRODUCTION

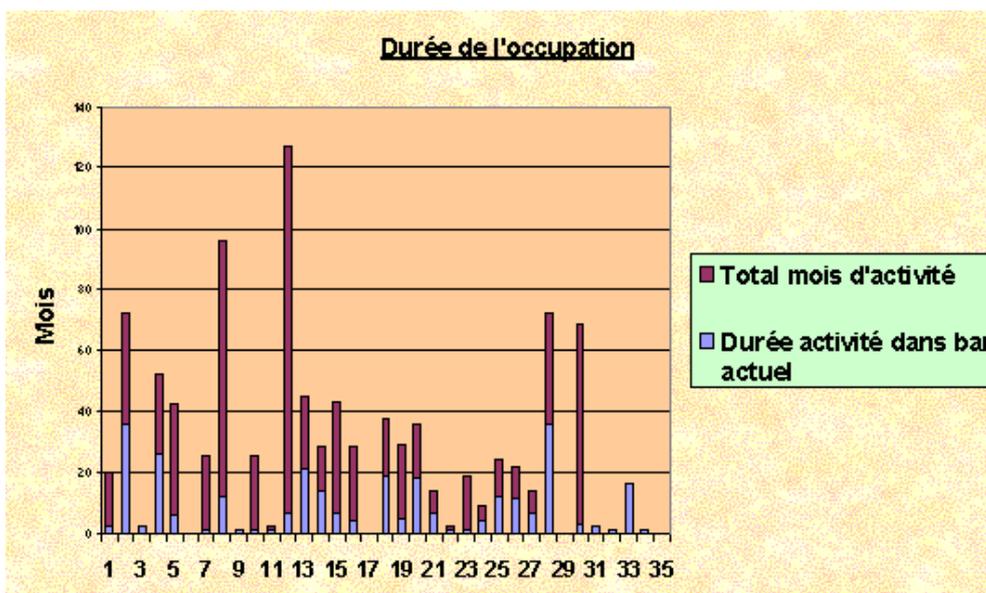
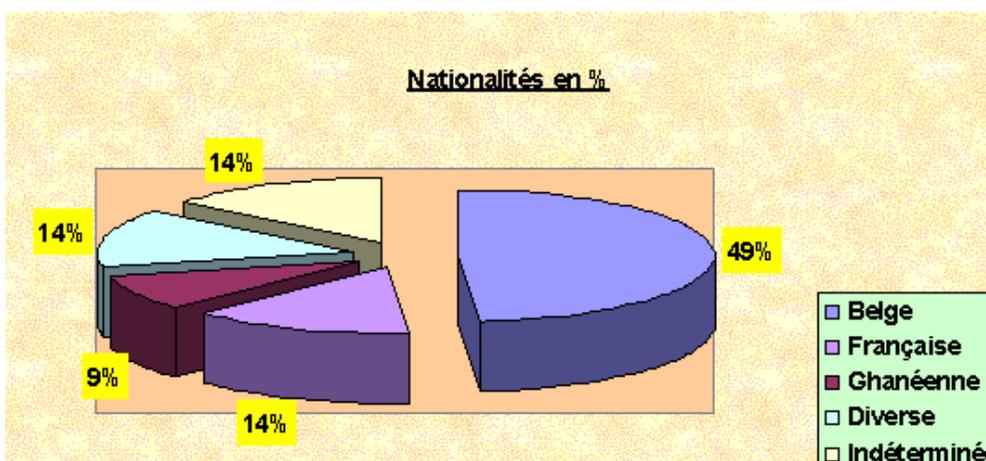
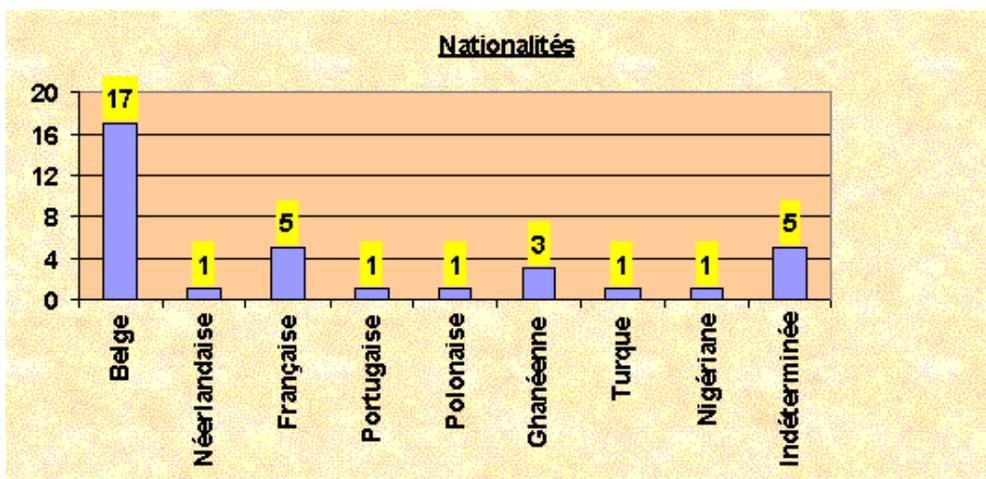
Dans la région gantoise, il n'y a pas d'association spécifique qui se chargerait notamment de la défense des intérêts des prostituées ou de l'accueil des victimes de la traite des êtres humains, de sorte qu'aucune enquête n'a pu être effectuée sur cette facette de la question.

Six membres du Service d'enquêtes répartis en trois équipes, ont été chargés de cette enquête. Pour commencer l'enquête, il y a eu une reconnaissance préalable du terrain, qui a permis de constater que la plupart des bars sont déjà ouverts l'après-midi.

L'enquête menée a eu lieu le 6 juin 2000 et s'est déroulée en deux phases, à l'instar d'un contrôle similaire effectué à St. Josse-ten-Noode. La première phase a débuté à 15h45, la deuxième à 19h00. L'action a pris fin à 20h00. Il semblerait qu'il n'y ait eu nulle part un changement d'équipe de sorte que le deuxième volet de l'enquête a nécessité peu de temps.

Les entretiens étaient basés sur un formulaire d'enquête inspiré de ceux utilisés lors de deux actions précédentes (Liège et St. Josse-ten-Noode) dans le cadre de cette enquête de contrôle. Toutes les 35 prostituées présentes ont répondu à l'enquête (en totalité ou en partie).

10.1.2. TRAITEMENT DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE



Il ressort de l'aperçu ci-après que les services de police effectuent en moyenne un contrôle par mois. Cette fréquence est confirmée par les données recueillies concernant le délai écoulé depuis le dernier contrôle. Il convient cependant d'examiner avec circonspection les moyennes relatives à la durée de l'occupation dans le bar contrôlé et la durée de l'activité dans la profession. Il y a en effet d'énormes extrêmes dans les réponses. C'est pour cela que l'on a également calculé la médiale [xii] et le mode [xiii] qui rendent un profil plus précis.

	Âge	Occupation	Pratique dans	Délai depuis	Contrôles
--	-----	------------	---------------	--------------	-----------

		dans le bar	la profession	le dernier contrôle	par an
Moyenne	33	9 mois	28 mois	35 jours	12
Médiale	32	6 mois	2 ans	16 jours	12
Mode	25	1 mois	2 ans	30 jours	12

Bien qu'à notre avis, le pourcentage des personnes interrogées à même de répondre à toutes les questions était trop faible pour permettre un traitement statistique scientifiquement justifié de ces données, nous avons quand même effectué une recherche de corrélations [xiv] possibles entre : (1) nationalité et délai depuis le dernier contrôle : 0,195 ; (2) nationalité et nombre de contrôles par an : 0,325 ; (3) nombre de mois d'activité à l'endroit contrôlé et délai depuis le dernier contrôle : 0,187 ; (4) nombre de mois d'activité à l'endroit contrôlé et nombre de contrôles par an : 0,014 ; (5) nombre de mois d'activité dans la profession et délai depuis le dernier contrôle : -0,109 ; (6) nombre de mois d'activité dans la profession et nombre de contrôles par an : 0,713.

On constate une légère corrélation entre la nationalité et le nombre de contrôles par an, ce qui permettrait d'en déduire que les jeunes femmes de nationalité belge sont moins fréquemment soumises à un contrôle. Il s'avère par ailleurs qu'il y a une forte corrélation entre la durée de l'exercice de l'activité et le nombre de contrôles par an, ce qui est opposé à notre hypothèse selon laquelle on serait moins souvent soumis à un contrôle à mesure que l'on travaille plus longtemps dans la profession.

	Réponses	Sans opinion
La police intervient correctement	27	8
Il y a suffisamment de patrouilles de police	11	17
Souhait de patrouilles de police plus nombreuses	6	
Souhait de moins de patrouilles de police	0	
A déjà fait appel à la police	9	
Temps d'arrivée trop long	6	
Temps d'arrivée correct	4	

Aucune des personnes interrogées n'a jamais eu de problèmes à propos de la manière d'intervenir de la police. La majorité (27 personnes interrogées ou 75%) a qualifié de correcte la manière d'agir de la police. Dix-huit personnes interrogées ont exprimé leur opinion à propos des patrouilles dans le quartier : 11 parmi elles ont trouvé qu'il y a suffisamment de patrouilles, six ont estimé que les patrouilles pourraient être plus fréquentes. Personne n'a souhaité moins de patrouilles. Sur les neuf personnes interrogées qui ont déjà dû faire appel à la police, cinq ont estimé que le temps d'arrivée était trop long. Quatre ont trouvé qu'il était correct. Une des personnes interrogées avait à ce propos une opinion tant positive que négative.

10.2. Les services de police face au phénomène

10.2.1. VISITE DE TRAVAIL À L'UNITÉ « MEPROSCH »

10.2.1.1. Fonctionnement

Pour ses contrôles, l'unité se fonde sur un règlement communal du 16 février 1948 relatif à l'exploitation de débits de boissons et l'emploi de personnel féminin dans ces établissements. Cette thèse peut être contestée en se basant sur le fait que la loi du 21 août 1948 qui a inséré dans le code pénal les articles 380bis, 380quater et 382, a supprimé la réglementation existante applicable à la prostitution [29].

Cette réglementation permet de suivre « l'emploi » dans les bars, cabarets, etc. en imposant à l'exploitant l'obligation de déclarer le personnel féminin à la police dans les 48 heures après l'entrée en service ou le départ de l'établissement. Lors de leur première entrée en service dans un bar situé dans le ressort de l'unité, les serveuses sont invitées au commissariat pour un entretien (cf. *infra*). Cette mesure vise un certain nombre d'objectifs : (1) faire connaissance avec les prostituées ; (2) les informer sur un certain nombre de droits et devoirs ainsi que sur le fait qu'elles peuvent toujours s'adresser à l'unité pour une aide ou des informations ; (3) essayer de soustraire ces femmes à ce milieu ; (4) rechercher et lutter contre les irrégularités en matière d'emploi. Le cas échéant, l'unité

collabore étroitement avec l'inspection du travail.

Les efforts sont surtout axés sur la prostitution visible. Peu à peu se dessine une légère évolution vers la prostitution privée et les services « escort » mais, jusqu'à ce jour, la police n'a qu'un faible aperçu de ce phénomène. Un des responsables formule quelques réflexions à propos du principe de rotation qui devrait permettre d'éviter des abus de la part de la police. C'est, à son avis, un noyau permanent ayant une bonne connaissance de la législation et familiarisé avec le voisinage qui doit assurer la continuité.

Les abus sont évités par un contrôle réciproque qu'exercent les équipes les unes sur les autres. Grâce à une liberté au niveau du temps et de l'espace, n'importe quel membre de la police peut, à tout moment, effectuer un contrôle n'importe où. Il en résulte dès lors une sorte de contrôle mutuel parce qu'une équipe peut constater les manquements ou les dérapages éventuels d'une autre équipe.

Cette façon d'agir explique éventuellement les commentaires de quelques jeunes femmes qui déclarent que parfois, il n'y a pas le moindre contrôle pendant tout un temps et qu'ensuite ils se succèdent à bref intervalle, parfois même au cours d'une même semaine.

Les contrôles ne sont effectués que par les seuls membres de l'unité MEPROSCH. Les agents de quartier et les membres du service d'intervention ne peuvent pas pénétrer dans les bars à moins que ceci ne soit expressément nécessaire dans l'exercice de missions qui font partie des tâches qui leur sont imposées.

Les membres de l'unité MEPROSCH doivent être motivés et leurs antécédents font au préalable l'objet d'une enquête. Ils doivent s'en tenir à un certain nombre de règles : (1) le travail se fait toujours en équipe, jamais seul ; (2) il faut intervenir de manière uniforme ; (3) il faut adopter une attitude amicale et courtoise à l'égard des prostituées ; (4) les entretiens restent professionnels et ne durent pas plus longtemps que nécessaire ; (5) pas question de conclure des arrangements en échange de renseignements ; (6) interdiction de consommer des boissons dans les bars et (7) pas de contact avec des prostituées ou d'autres membres du milieu lorsqu'ils ne sont pas en service.

Les contrôles sont exercés : (1) à la demande de la direction de l'unité ; (2) à la requête du parquet du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail ; (3) à la demande d'autres unités du corps de police à la suite de rapports d'information ou (4) à l'initiative des membres de l'unité.

Si l'exploitante du bar est propriétaire des locaux, une copie du contrat de bail est demandée.

D'autres bars eux font l'objet de baux à temps partiel ou à temps plein. Le montant des loyers comporte généralement aussi une part de charges sociales. Le travail en plusieurs équipes successives est ici autorisé contrairement à St. Josse-ten-Noode. Dans la pratique, il y a deux sortes d'accords entre les exploitants et les serveuses : soit elles amènent elles-mêmes leurs boissons et conservent les bénéfices soit elles reçoivent au préalable un certain pourcentage sur le chiffre d'affaire de l'exploitant/propriétaire.

La police fait donc en cette matière preuve de tolérance mais exige que le règlement du travail soit respecté et contrôle sévèrement ce point. Lors de contrôles sur place, le registre du personnel est lui aussi examiné.

10.2.1.2. Entretiens

Après déclaration de leur entrée en service par l'employeur, les serveuses sont invitées à passer au commissariat pour y avoir un entretien. Cet entretien est mené par un membre féminin de l'unité.

Ces conversations ont pour objectif d'informer les femmes à propos de leurs droits et devoirs, de leur faire savoir qu'elles peuvent s'adresser à la police en cas de problèmes – elles reçoivent à cette fin une petite carte comportant des numéros de téléphone utiles – et de recueillir des informations sur elles par le biais d'un questionnaire.

Un objectif concret de l'entretien est de savoir si les femmes travaillent sous la contrainte ou de leur propre volonté. À cet égard, la serveuse concernée répond à un questionnaire, avec l'aide d'un membre féminin de la cellule. Ce questionnaire détaillé porte non seulement sur des données concernant l'emploi mais aussi sur des renseignements d'ordre social et économique, des questions sur la formation suivie, des données médicales, etc. Les questions posées sont parfois de nature très personnelle mais, d'après le responsable, ces informations sont conservées dans l'intérêt de ces personnes elles-mêmes. Dans ce cadre, le chef de l'unité déclare qu'il est en règle avec la législation sur le respect de la vie privée parce que, pour tenir son fichier, il a obtenu l'accord formel et préalable du parquet. Celui-ci a toutefois formulé une remarque à propos de la question relative aux maladies sexuelles (sida, syphilis), mais cette question n'a pas dû être supprimée. Le responsable motive ces questions en se référant au fait que le porteur de pareilles maladies peut commettre des actes punissables directement liés à son état de santé. Ce raisonnement, à notre avis, ne porte toutefois pas préjudice aux dispositions de l'article 7 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la

vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel [30] qui prévoit que :

§ 1. Le traitement de données à caractère personnel relatives à la santé est interdit.

§ 2. L'interdiction de traiter les données à caractère personnel visées au § 1er du présent article ne s'applique pas dans l'un des cas suivants

:

a) lorsque la personne concernée a donné son consentement par écrit à un tel traitement, pour autant que ce consentement puisse à tout moment être retiré par celle-ci [...]

[...]

g) lorsque le traitement est nécessaire pour la prévention d'un danger concret ou la répression d'une infraction pénale déterminée;

[...]

§ 4. Le traitement des données à caractère personnel relatives à la santé peut, sauf dans le cas d'un consentement écrit de la personne concernée ou lorsque le traitement est nécessaire pour la prévention d'un danger concret ou la répression d'une infraction pénale déterminée, uniquement être effectué sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé. »

En outre, il faut également cocher sur le questionnaire une réponse à la question de savoir si l'on souffre de diabète ou d'épilepsie et le compléter en mentionnant éventuellement d'autres affections. Dans la pratique, il arrive au cours de ces entretiens avec les serveuses que certaines refusent parfois de répondre à des questions trop précises. Le cas échéant, on insiste tout en faisant preuve de compréhension et la question reste parfois ouverte. Après avoir rempli le questionnaire, on procède systématiquement au relevé des empreintes digitales et à des photographies. Les photos sont conservées au niveau local dans un fichier de l'unité qui ne serait pas accessible aux autres membres de la police de Gand ou à d'autres services de police et qui n'est jamais utilisé dans des enquêtes. Les empreintes digitales sont transmises par les canaux appropriés au service central PRINTACK. Bien que les jeunes femmes puissent refuser qu'on les photographie ou prenne leurs empreintes digitales, nous nous posons toutefois quelques questions à propos de ce type d'approche. Une photo et des empreintes digitales seraient destinées à faciliter une identification éventuelle au cas où une serveuse devrait être assassinée. Au vu de cet objectif, le moyen employé semble constituer une violation trop importante de la vie privée des serveuses, d'autant plus qu'un usage abusif de ces données n'est jamais à exclure. Si les photos sont conservées au niveau local, les empreintes digitales par contre aboutissent dans un fichier central.

L'unité se sert également de questionnaires standardisés relatifs au travail illégal, au proxénétisme et à la traite des êtres humains. En collaboration avec l'inspection sociale et en accord avec l'auditeur du travail et un premier substitut du procureur du Roi, un exemplaire du questionnaire est adressé tant au parquet du procureur du Roi qu'à l'auditeur du travail.

10.2.1.3. Coopération avec d'autres services

Ü [Cellule « Traite des êtres humains »](#) :

Il existe une concertation avec la cellule « Traite des êtres humains » du BCR, mais elle n'est pas régulière.

Ü [Inspection sociale](#) :

La collaboration avec l'inspection sociale est régulière. Généralement, on se limite à la constatation des principales infractions telles que l'absence de registre du personnel, etc. Une copie de ces procès-verbaux est envoyée au ministère de l'Emploi et du Travail, qui demande généralement à l'auditeur du travail de vérifier si les choses ont été régularisées.

10.2.2. POSSIBILITÉS D'ACCUEIL

Les possibilités d'accueil sont localement très limitées. Il n'y a pas de centre spécifique pour l'accueil et l'accompagnement des prostituées depuis que l'antenne locale de Payoke a cessé ses activités. Les victimes de nationalité étrangère sans résidence peuvent être dirigées vers des centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite des êtres humains : les ASBL Payoke à Anvers, Pag-Asa à Bruxelles et Sürya à Liège.

L'absence de possibilités d'accueil pour les femmes et victimes belges qui ont une résidence légale est soulignée. Pour ces catégories, il n'existe aucune structure d'accueil spécialisée. Elles ne peuvent s'adresser qu'aux centres suivants : *Krisisopvang de Schelp*, Elyzeese Velden 7, 9000 Gand ; *Huize Emmaus*, Leegstraat 17C, 9980 Assenede ; *Vluchthuis Gent*, B.P. 183, 9000 Gand ; *Klemenswerk*, Prinsenhof 141, 9000 Gand ; *Opvanghuis der Missionarissen*, Begijnengracht 55, 9000 Gand.

Dans ces centres, qui ne sont pas spécialisés, le secret n'est toutefois pas garanti. Seule la maison

d'accueil de Assenede, chez des religieuses, répond dans une certaine mesure à la demande de garder le secret. D'après un responsable local, il manque donc un centre reconnu par l'État. Au *Pieter Vanderdonckdoorgang*, un médecin effectue des examens préventifs portant sur des affections sexuelles transmissibles. Son cabinet médical a le statut d'une ASBL dénommée « STOP ».

Le fait que l'accueil ne serait, depuis peu, plus fréquemment nécessaire serait dû essentiellement à l'approche proactive adoptée par l'unité. L'inscription préalable des serveuses et l'entretien précité au cours duquel les preuves de leur identité et l'authenticité de celles-ci sont également contrôlées, permettent d'exclure des pratiques malhonnêtes (travail au noir et illégaux).

10.2.3. DIVERS

Un entretien avec un membre de l'unité MEPROSCH nous a appris que la police de Seraing utiliserait également pareil système mais avec l'obligation pour les serveuses de venir se présenter.

Il est intéressant de savoir que, dans le cadre de l'enquête projetée à Schaerbeek, six membres du service de recherche de la police de Schaerbeek ont effectué un stage dans l'unité MEPROSCH. Pendant les interviews, un certain nombre de serveuses ont déclaré qu'il y a récemment eu de la part du milieu albanais des tentatives de se faire payer en contrepartie d'une « protection ». Grâce à l'efficacité de l'intervention de la police, elles ne seraient actuellement plus importunées par cette bande

10.3. Conclusions

Il est évident que l'unité MEPROSCH de la police de Gand contrôle très bien le quartier de la prostitution et maîtrise complètement la situation. Un objectif accessoire des entretiens est de convaincre les jeunes femmes de quitter la profession. L'unité signale dans son rapport annuel 2000 que cinq jeunes femmes ont quitté la prostitution à la suite de pareil entretien. Au cours de cette même année, 60 entretiens du même genre ont eu lieu, ce qui représenterait un taux de plus de 8% qui, à notre avis, peut être qualifié de succès étant donné que ce n'est qu'un objectif secondaire.

Bien que l'idée de base de l'entretien soit, à notre avis, très méritoire et recommandable, le système doit, dans la pratique, être revu. C'est surtout à propos du questionnaire que se posent des problèmes et il serait préférable de les résoudre en concertation avec la commission de la protection de la vie privée. Ce sont en particulier les questions relatives à la vie privée de tiers (conjoint, enfants, parents, etc.) et les données médicales personnelles de l'intéressée qui nous posent problème.

Il convient de bien examiner le positif et le négatif de l'utilité de certaines questions. Si ce genre de données s'avère malgré tout utile, il faut trouver une solution conforme à la législation pour les renseignements d'ordre médical.

11. Situation à Schaerbeek [31]

11.1. Enquête sur le terrain

11.1.1. INTRODUCTION

Le contrôle s'est déroulé le 9 juillet 2001, le dispositif comprenait 10 membres du Service d'enquêtes, répartis en 5 équipes de contrôle. Une reconnaissance du quartier avait été effectuée. Cinquante-huit établissements potentiels avaient été dénombrés. Contrairement à ce qui avait été constaté à Saint-Josse-ten-Noode, il s'agit quasiment uniquement de bars et non de carrées. Ces bars fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'opération a été effectuée en fin d'après-midi. Les équipes de deux enquêteurs ont procédé aux entretiens avec les prostituées rencontrées. La méthodologie utilisée était la même que celle suivie lors des précédentes actions à Liège et à Saint-Josse, le formulaire employé également, pour des raisons évidentes d'uniformité.

À Schaerbeek, la prostitution est surtout présente dans la rue d'Aerschot, deux établissements se situant dans la rue de Quatrecht et un rue Rogier. Il faut rappeler qu'une partie des rues Linné et des Plantes, bien que située sur Schaerbeek, fait partie du « quartier » de la prostitution de Saint-Josse-ten-Noode.

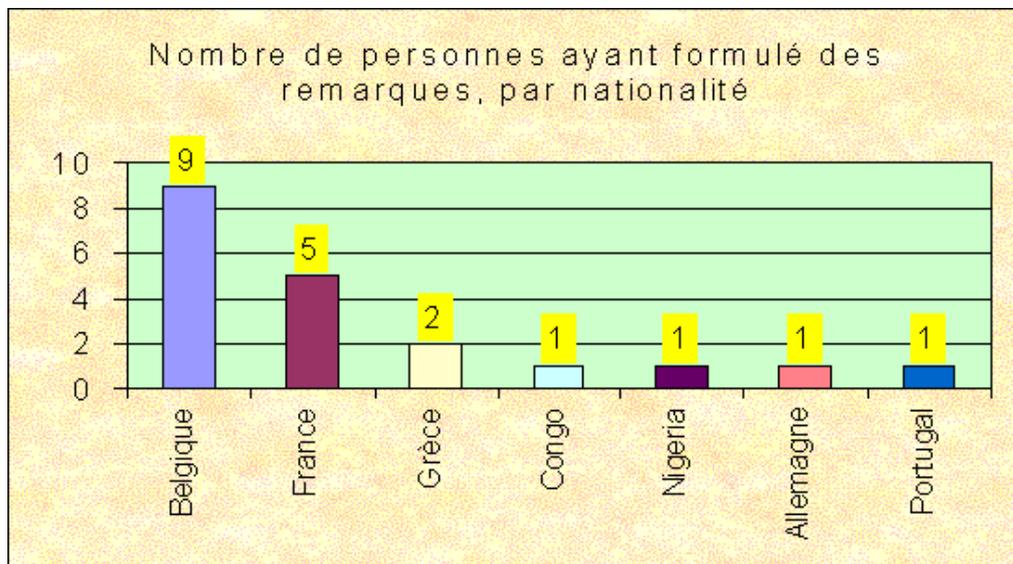
Lors de l'opération de contrôle, 50 personnes s'adonnant à la prostitution ont été rencontrées par les enquêteurs.

11.1.2. TRAITEMENTS DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Il ressort qu'aucun réel reproche n'a été formulé par les personnes rencontrées à l'encontre des

services de police. Sur ces 50 personnes, 20 ont néanmoins exprimé des doléances, qui peuvent être classées en trois catégories (certaines de ces personnes pouvant émettre des doléances dans deux ou trois de ces catégories) : (1) la présence policière dans le quartier est insuffisante, principalement durant le week-end, et il n'y a pas assez de contrôles dans les rues ; des dégradations aux véhicules peuvent ainsi se commettre librement (12 déclarations en ce sens) ; (2) les interventions en cas de problème sont tardives (6 déclarations dans ce sens) et (3) il existe un sentiment d'insécurité dans le quartier, lié à la présence de bandes de jeunes (3 déclarations en ce sens).

Il importe également de signaler que d'autres personnes ont fait des déclarations allant dans le sens opposé, estimant par exemple que plus de contrôles feraient fuir la clientèle. Ces réclamations sont principalement émises par des femmes européennes.



Mis à part ces doléances, l'action des services de police n'est pas mal perçue dans le quartier. Une des personnes interrogées a signalé aux enquêteurs que son établissement était relié au commissariat par un dispositif muni d'un micro. En cas de danger, la police entendrait ainsi ce qui se passe dans l'établissement. Plusieurs femmes se sont également plaintes de la présence croissante d'Albanaises dans le quartier. Des tensions seraient latentes à ce sujet.

Nous constatons également que la rue de Aarschot est divisée en « secteurs », les premiers étant occupés plus spécialement par des femmes de l'Europe de l'Ouest ou de l'Est, le dernier secteur en s'éloignant de la gare du Nord, par des femmes africaines. Les pièces d'identité présentées nous ont souvent semblées « douteuses » (Grèce, Italie, Portugal, Espagne et Allemagne). Ceci nous sera confirmé ultérieurement.

Nous remarquons également que, dans la grande majorité des établissements, le registre du personnel existe bel et bien et qu'il est contrôlé régulièrement par les services de police. Néanmoins, la police locale n'y appose aucun visa. La police fédérale le fait parfois. Ici, il faut souligner que l'ex-BSR est et était « présente » dans le secteur, au contraire de l'ex-PJP.

11.2. Les services de police face au phénomène

11.2.1. CONTACT AVEC LA POLICE DE SCHAERBEEK

Selon les chiffres en leur possession, il y aurait 59 bars et une carrée dans le quartier dont question. Les policiers nous exhibent un listing reprenant l'ensemble de ces établissements avec en outre l'identité du gérant et la raison sociale de l'établissement. Il en ressort que les contrôles « prostitution » ont été remis en place durant la période 1995-1996. À l'époque, il s'agissait avant tout de rétablir l'ordre public. La finalité était d'éradiquer la prostitution dans le secteur. C'est à cette époque aussi que les opérations communes avec les polices locales de Bruxelles et de Saint-Josse-ten-Noode ont vu le jour. Cette dernière n'a cependant pas pu poursuivre ces actions par manque de moyens.

En ce qui concerne la prostitution de rues, elle n'existe quasiment pas sur Schaerbeek. Il arrive néanmoins que les « passes » aient lieu sur cette commune (le racolage se faisant à Bruxelles ou à Saint-Josse), ce qui entraîne parfois des plaintes de riverains de par la présence de préservatifs ou autres sur la voie publique.

En 1998, la politique en la matière a été revue et l'approche est désormais axée sur la prostituée,

considérée comme une victime et parfois aussi comme une victime de la « **traite des êtres humains** » (TEH). C'est également à cette époque que le contrat de sécurité a fusionné avec un projet communal en la matière pour former un nouveau projet en collaboration avec la police communale, le projet « **ROUSSEAU** ». Il vise à apporter une aide matérielle aux prostituées surtout si elles rencontrent des difficultés ou veulent sortir de cette activité. Parallèlement, une recherche proactive dénommée « **MILAN** » a été mise en place en juillet 1998, afin de lutter contre la TEH. La stratégie développée par la police de Schaerbeek s'articule sur ce projet de recherche proactive. Cette recherche passe non seulement par des observations et l'utilisation de techniques particulières mais également par une sensibilisation des « patronnes » et une aide effective aux victimes.

C'est dans ce cadre que 4 inspecteurs principaux de Schaerbeek ont suivi une formation à Gand (1998-1999). La mise en place d'un système « **MEPROSCH** » similaire à celui de Gand est même envisagé comme suite possible à la recherche proactive.

En fait, en 1998, la brigade judiciaire a recentré ces actions sur deux priorités : (1) le trafic de voitures et (2) la TEH. Une équipe de 7 hommes a en outre été affectée prioritairement à chacune de ces matières.

Un Commissaire, responsable nous a confié que l'évaluation des actions susmentionnées restait insatisfaisante dans la mesure où pour une fille « sauvée », il en arrivait dix de plus et où un proxénète « éliminé », était remplacé par dix autres. Il faut également savoir qu'on s'efforce de limiter ces quartiers aux policiers « spécialisés » dans la mesure où l'on appréhende de mettre en contact d'autres policiers (ex. inspecteurs de quartier) avec le milieu de la prostitution, éminemment dangereux pour l'intégrité des services de police.

La bonne collaboration entre les services des polices locale et fédérale est soulignée par l'intéressé. Des contacts existent avec les comités de quartier, Pag-Asa (ceci a été confirmé par la suite) et Espace P. Dans ce dernier cas, les échanges sont restés fort limités, cette dernière association nous étant décrite comme étant relativement « anti-police ».

En ce qui concerne l'absence de visa sur le registre du personnel et la tenue d'une documentation informatisée, il nous est répondu qu'une « fiche de contrôle type » est utilisée lors de chaque contrôle. C'est pour cette raison qu'il n'est pas jugé utile de viser ledit registre. Les renseignements repris sur cette fiche servent à l'alimentation d'une banque de données sous « Acces », reprenant déjà 1 569 personnes et 4 000 contrôles.

Il ressort que cette banque de données, connue du parquet de Bruxelles, n'est pas déclarée à la Commission de la Protection de la Vie Privée. Pour plus de facilité, nous remettrons au responsable une disquette et un formulaire servant à la déclaration des banques de données. Il nous a été promis de faire le nécessaire en vue de sa déclaration. Nous avons aussi effectué une vérification à l'aide d'un échantillon d'identités (10) relevées lors de notre opération. Ces identités figuraient bien dans la banque de données avec les renseignements qui y étaient associés.

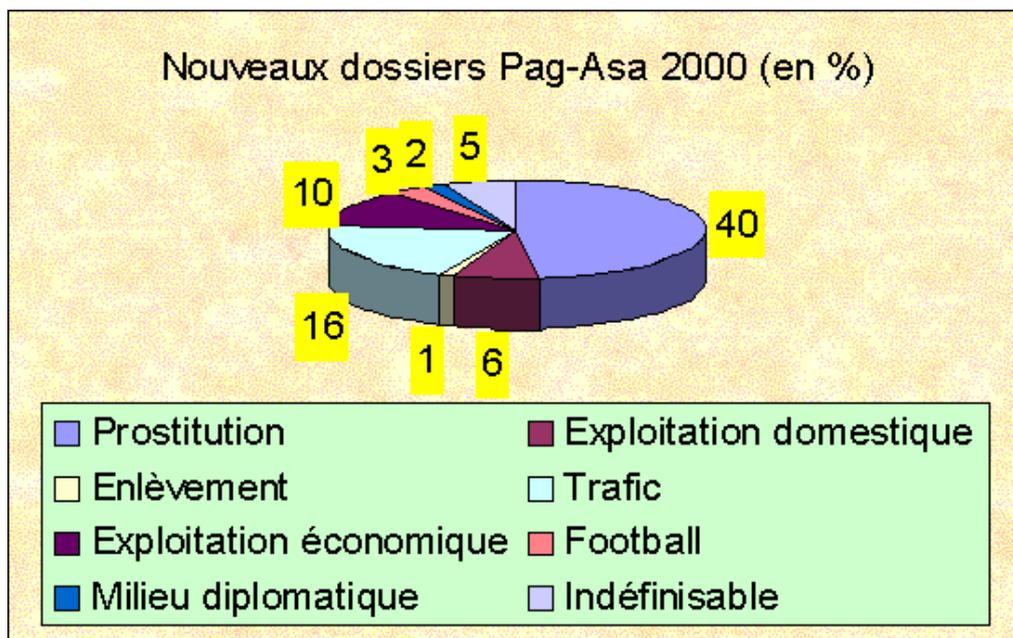
Des photographies des personnes ne sont prises qu'en cas d'établissement d'un dossier judiciaire connexe ou à la demande d'un Magistrat. La banque de données dont question permet également l'édition des formulaires uniformes (FU) n°1, ainsi établis quasi automatiquement.

L'existence d'un plan prévoyant notamment l'implantation d'un commissariat de proximité nous est également confirmée [32]. Il ressort finalement de notre enquête qu'aucun dispositif reliant un « établissement » au commissariat n'existe. Actuellement, le placement de tels dispositifs permettant de relier les librairies au « Centre de Communication » est à l'étude mais ce système n'est actuellement pas envisagé pour les bars du quartier Nord.

11.2.2. CONTACT AVEC L'ASBL PAG-ASA

Le 26 juillet 2001 à 12h00, nous avons rencontré dans les locaux de l'ASBL Pag-Asa, rue des Alexiens, 16b à Bruxelles, une des responsables de cette association, qui assure l'accompagnement, l'accueil résidentiel et l'information des victimes de la TEH. Les « signalisations » (selon leur appellation) sont en augmentation depuis 1995. En 2000, 230 signalisations concernaient 371 personnes.

Il ressort de l'examen des 83 dossiers d'accompagnement ouverts par l'association en 2000 que la prostitution est de loin la principale destination donnée aux victimes de la TEH en notre pays (sachant que sous le vocable « trafic » se trouvent encore des personnes qui auraient été dirigées vers cette activité) :



L'intéressée nous confirme bien l'existence de contacts entre la police de Schaerbeek et cette ASBL. Une diminution des cas signalés par ce service est observée après un pic en 1998 et 1999. En pratique, les services de police font appel à cette ASBL après avis à un magistrat. Il nous est rapporté lors de l'entretien que la police de Bruxelles signale également des situations en matière de TEH. À Liège, il n'y a apparemment que peu de cas signalés (2 en 2000). Ceci pourrait s'expliquer par l'existence d'un autre organisme local, l'**ASBL SURYA**. Charleroi, n'a signalé qu'un seul cas en 2000. Dans l'agglomération, c'est surtout l'ex-BSR qui signale des cas de victimes de la TEH (12 en 2000), ce qui est logique dans la mesure où ce service assure prioritairement la gestion de cette problématique. Les polices communales de Bruxelles (5 cas en 2000), Saint-Gilles (4 cas en 2000) et Schaerbeek (3 cas en 2000) paraissent également actives dans le domaine. L'excellente collaboration existant avec Monsieur le Premier Substitut Van der Sijpt du parquet de Bruxelles a également été soulignée.

11.2.3. CONTACT AVEC LA POLICE FÉDÉRALE

Un des responsables de la police fédérale, rencontré le 31 juillet 2001 à 10h30, confirme qu'il existe une bonne collaboration entre les polices locales et la police fédérale. Le rôle du parquet en tant qu'organe de coordination est également confirmé. L'importance de la réunion mensuelle organisée par le parquet qui rassemble les différents acteurs est primordiale dans cette coordination. Il n'existe pas de plate-forme regroupant les différents SJA. Cependant, des contacts individuels de certains membres des SJA concourent à améliorer la diffusion de l'information. L'action des polices de Saint-Gilles (gare du Midi), Schaerbeek, Bruxelles et Saint-Josse-ten-Noode nous est décrite comme positive. Des opérations mixtes sont régulièrement menées sur le terrain, chacun s'intéressant lors de celles-ci plus particulièrement à ses priorités. Une base de données existe, elle est alimentée par les FU n°1 ou les nouveaux formulaires (*ad hoc*) ainsi que par les contrôles réalisés par les polices locale et fédérale. Cette banque de données a été déclarée à la Commission de la Protection de la Vie Privée. C'est dans ce cadre qu'il a été récemment demandé de pouvoir conserver les données pendant 10 ans et non plus 5 ans comme auparavant. Un des responsables rencontrés est également convaincu qu'il devrait exister une meilleure coordination dans le cadre de la gestion des bases de données existantes. Il pourrait exister une banque de données centrale alimentée par les unités locales qui disposeraient en propre de données concernant leur secteur géographique. Le service en question mène également deux recherches proactives en matière de TEH. Il s'agit des enquêtes **KOSOVO** (concernant des « filles » de l'Est) et **SAFARI** (concernant la prostitution africaine). L'ex-BSR de Bruxelles a fait de la lutte contre la TEH l'une de ses priorités et a reçu l'assentiment du parquet pour se voir attribuer un rôle de moteur en la matière.

11.2.4. ACTIONS DE LA POLICE DE BRUXELLES

Nous apprenons par l'exploitation de « sources ouvertes » que la police de Bruxelles mène actuellement une action dans le quartier de l'avenue Louise. Cette action consiste, en quelque sorte, à agir sur les clients afin de faire diminuer la prostitution dans ce quartier.

11.3. Conclusions

Il ressort de ce qui précède que la police de Schaerbeek contrôle régulièrement et effectivement la prostitution dans ce quartier. La documentation informatisée est correctement tenue à jour et alimentée, et les FU nécessaires sont rédigés. Il apparaît néanmoins que leur base de données n'était pas déclarée aux autorités compétentes. Ceci a, entre-temps, été corrigé. Les renseignements repris dans ce traitement automatisé sont totalement en rapport avec l'exercice dudit contrôle.

Il semble qu'à Schaerbeek, l'exemple gantois ait une influence considérable et représente le but à atteindre. L'action de la police locale est nettement plus intégrée qu'à Saint-Josse-ten-Noode (projet Rousseau, autres services de police, Espace P, Pag-Asa, parquet, etc.).

Une réelle sensibilité à la problématique des victimes de la traite des êtres humains semble s'être développée au sein de ce service, ce qui a mené à entamer une recherche proactive « MILAN » sous le contrôle du parquet de Bruxelles. Cette sensibilité a également changé le regard des policiers spécialisés sur les prostituées, désormais considérées comme victimes et non plus comme « auteurs » de faits répréhensibles. Cette nouvelle sensibilité pour la question paraît également s'étendre de plus en plus au sein des services de police.

La situation de l'agglomération bruxelloise est particulière de par cette nature même « d'agglomération ». Il apparaît que les différentes communes ne suivent pas la même politique ni les mêmes stratégies en matière de prostitution. Il semble que, là où Bruxelles tente d'enrayer le phénomène sur son territoire, d'autres communes s'efforcent plutôt de le contrôler et de le limiter. La solution consistant à établir des « zones de tolérance » nous a souvent été proposée. En effet, si une commune parvenait à enrayer la prostitution sur son territoire, il est plus que probable qu'on assisterait à un simple déplacement du « problème ». L'établissement de cette zone de tolérance représenterait, selon ses partisans, le moyen de limiter géographiquement l'activité et de la réglementer dans un lieu où elle aurait un minimum de répercussions socialement négatives. Le développement actuel de différentes bases de données dissemblables, tournant sous des programmes divergents (Excel, Access, etc.) constitue dans une certaine mesure un gaspillage de capacité et parfois une perte d'informations lors de l'exploitation par les différents services. Nous sommes d'avis qu'il serait judicieux de créer une structure unique permettant de centraliser l'information (par exemple, au niveau du SJA, du CIA ou même d'une des directions de la Direction Générale de la Police Judiciaire), chaque service continuant à disposer à son niveau des informations le concernant directement (cf. notamment le Registre central des armes).

12. Situation à Saint-Josse-ten-Noode

12.1. Enquête sur le terrain

Nous notons immédiatement que les résultats varient sensiblement selon les femmes interviewées. Les plus anciennes, d'origine européenne, nous disent avoir une vision relativement positive de l'action des services de police. Il ressort clairement que c'est principalement l'ex-police communale qui exerce le contrôle sur les activités de prostitution dans le quartier.

Les doléances formulées ne portent généralement pas sur ce contrôle en particulier. Il s'agit plutôt d'un sentiment d'insécurité et d'un manque de présence policière dans les rues. Les intéressées se plaignent du climat qui règne dans ce quartier, par exemple des vols répétés dans les véhicules des « clients », qui nuiraient à leur activité. On n'y verrait pas souvent de véhicule de police en patrouille et les délais, quand il est fait appel à la police, seraient longs. En outre, une anecdote nous est racontée : lorsqu'une bagarre oppose de nombreux jeunes dans la rue, seul un véhicule de police arrive sur les lieux et les deux agents s'abstiennent d'intervenir en attendant que « ça se calme » .

12.2. Les services de police face au phénomène

12.2.1. CONTACT AVEC LA POLICE DE SAINT-JOSSE-TEN-NOODE

Le 16 mai 2001, notre Service d'enquêtes se rend à la brigade judiciaire de la police de Saint-Josse-ten-Noode après avoir pris rendez-vous avec l'un des responsables en la matière. Un membre de l'ex-BSR est également présent lors de l'entretien que nous menons avec les policiers s'occupant de la question. Bien que le contrôle proprement dit soit effectué par la police locale, une collaboration existe entre ces services. Le service compétent a recensé 101 carrées à Saint-Josse et 41 sur Schaerbeek. Pour des raisons de fonctionnalité, la brigade judiciaire de Saint-Josse s'occupe également de la partie située sur Schaerbeek. La politique communale est de stabiliser le nombre de carrées existantes. Aucune nouvelle ouverture n'est tolérée. Une seule prostituée peut exercer par carrée. Les contrôles sont stricts en la matière et, en cas de constatation d'infraction, la fermeture de l'établissement est ordonnée. La sous-location est également interdite. Depuis 1999, 44 fermetures ont eu lieu mais la plupart de ces carrées ont pu rouvrir.

Nous avons pu constater qu'une documentation existe sur les « femmes » qui « travaillent » ou ont travaillé dans ce quartier ainsi que sur chacune des carrées. Nous avons vérifié qu'un échantillon (12 personnes) de femmes identifiées lors de notre opération étaient reprises dans cette documentation et cela aux adresses où nous les avons rencontrées.

Les membres de la brigade judiciaire parcourent ce quartier et alimentent la documentation en ce qui concerne les nouvelles venues. Ils se limitent à une simple prise de contact avec les « habituées » de longue date. Une opération a été menée en avril dans le quartier des rues de Brabant et d'Aarschot afin de réprimer la prostitution de mineures dans la rue. Plusieurs Nigérianes mineures ont été interceptées. Elles ont été prises en charge au prorata des places disponibles dans les institutions des deux Communautés concernées.

Seules les femmes étrangères faisant usage de faux papiers sont expulsées. Les autres sont systématiquement relaxées par les autorités et donc laissées dans l'activité

Les agents de quartier se limitent à des contacts moins spécialisés et font éventuellement rapport à la BJ. Ils procèdent également aux relevés nécessaires à la perception des taxes communales instituées en la matière (taxes de seconde résidence 20 000 BEF et de façade 25 000 BEF).

Il apparaît qu'il n'existe pour l'instant pas de stratégie mise en œuvre en la matière, les actions étant réactives et principalement répressives. Dans l'avenir, il devrait en être autrement. Il est notamment projeté d'ouvrir un nouveau commissariat dans ce quartier (rue du Progrès) afin d'établir une plus grande proximité. Des stratégies devraient également être établies et appliquées.

Une série d'arrestations vient d'avoir lieu dans le cadre de vols dans les véhicules. Ces faits étaient perpétrés par une bande de jeunes appartenant au quartier et à ses alentours immédiats.

En ce qui concerne le manque de présence policière en général, il nous est signalé que par moment, une seule patrouille assure les interventions et la surveillance du territoire à Saint-Josse. Si celle-ci est occupée par une première intervention, le délai d'attente en cas d'appel pourra devenir important et la surveillance du territoire ne sera plus assurée.

12.2.2. PRISE DE CONTACT AVEC L'ASBL ESPACE P

Le 16 mai 2001 à 10h55, nos enquêteurs ont rencontré deux responsables de l'ASBL Espace P. Selon cette association, il y aurait 80 à 90 carrées effectivement en activité dans ce secteur. L'association ne limite évidemment pas ses activités au quartier dont question. Dans le cas d'espèce, c'est aussi le manque de présence policière dans les rues qui est mis en exergue. Des remarques sont également formulées quant à la manière dont la police intervient, parfois en adoptant un comportement agressif, voire violent. Cette observation concernerait cependant plus spécialement la police de Bruxelles lors du contrôle et de l'interpellation de transsexuels dans les alentours du Boulevard Emile Jacquemain. Cet état de choses nuirait au bon fonctionnement des mécanismes mis en place pour lutter contre la traite des êtres humains.

Dans ce cadre, l'association suggère qu'une information ou une formation continuée sur ces sujets soit proposée aux policiers en cours de carrière afin de favoriser les contacts lors des interventions. En ce qui concerne la prostitution de rue, les personnes s'y adonnant seraient pourchassées et plus particulièrement aux abords de certains bâtiments (ex. tour Belgacom). L'ASBL apporte également son aide à un collectif de prostituées, « Carrée de dames », qui vise à défendre les intérêts de ses membres. Le dialogue entre ce collectif d'une part et la police et le Bourgmestre d'autre part n'est pas optimal. Ainsi, une réunion avait été organisée en février entre ces parties mais les attitudes y ont été très tranchées, chacun restant sur la défensive.

Les membres de l'ASBL ressentent que, lorsqu'il y a un contact avec la police, cette dernière ne chercherait qu'à obtenir des renseignements et des informations, sans vouloir réellement établir une réelle coopération. En outre, la relative inertie du système judiciaire est également mal ressentie par les prostituées. Lorsqu'elles communiquent des informations ou portent plainte, le suspect est rapidement relaxé par la justice, ce qui leur fait croire en l'existence d'appuis dont bénéficieraient certains. Ces derniers ne manquent d'ailleurs pas de l'affirmer haut et fort afin d'asseoir leur autorité.

12.3. Conclusions

Nous avons pu constater que ce quartier est en évolution, les prostituées belges ou européennes laissant la place à des femmes africaines généralement plus jeunes. Il s'ensuit une certaine tension entre les deux factions et leurs partisans respectifs.

Nous pouvons conclure que la police de Saint-Josse-ten-Noode et plus particulièrement sa brigade judiciaire assure effectivement et efficacement le contrôle de la prostitution dans le quartier dont question. Elle alimente correctement la documentation, qui est bien tenue à jour. Cependant, et au vu des moyens disponibles, ce service n'agit que de manière réactive et quasiment uniquement répressive. Il existe une demande en faveur d'une plus grande présence de policiers dans le quartier, notamment lors de patrouilles pédestres et un sentiment d'insécurité est bien présent dans ces rues. Une application des principes de police de proximité et une plus grande ouverture des services de

police permettrait d'améliorer la situation. Ainsi, si un réel partenariat existait avec les associations actives dans le milieu de la prostitution, il serait plus facile de faire comprendre à ces femmes les difficultés matérielles rencontrées. On pourrait également chercher de nouveaux modes d'action plus intégrés et améliorer ainsi la perception qu'elles ont de la police.

Il semble que l'intérêt de la question soit apparu au nouveau chef de corps, qui envisage de développer une approche stratégique en la matière se traduisant notamment par l'établissement d'un nouveau commissariat de proximité.

13. Situation à Liège [33]

13.1. Introduction

L'intervention sur le terrain avait notamment pour objet de vérifier la manière dont la police locale de Liège s'acquitte de sa tâche de suivi et de contrôle de la prostitution sur la zone qui lui est réservée. Cette zone porte uniquement sur le centre ville, la périphérie étant du ressort des services de la police fédérale déconcentrée.

C'est la section « Mœurs » de la police de Liège qui s'occupe de la prostitution au centre ville [34]

Depuis peu, deux proxénètes bien connus de la police de Liège, qui a déjà traité de nombreux dossiers les concernant, placeraient des « filles » d'origine africaine, et plus spécialement de Sierra Leone, dans les salons de prostitution du centre de Liège. Ils seraient notamment aidés par des Kosovars. Il y a aussi eu des bris de vitrine dont les auteurs sont connus de la police, notamment un autre Kosovar. Un des problèmes qui se posaient à Liège au moment des contrôles effectués dans le milieu de la prostitution était la proche fermeture (au 31 décembre 2000) de deux rues chaudes, soit les rues Flohimont et Matrogna. La plupart des salons de prostitution présents dans ces rues étaient occupés par des « filles » d'origine africaine et ceci par roulement quasi continu. Une opération visant le milieu albanais de Liège a eu lieu vers la mi-septembre 2000 afin de sécuriser les quartiers où il s'était implanté. Cette opération a donné lieu à quelque 150 interpellations et plusieurs arrestations.

13.2. Enquête sur le terrain

13.2.1. INTRODUCTION

Le mercredi 14 février 2001 à partir de 20h00, quatre équipes du Service d'enquêtes ont procédé à la visite des lieux de prostitution de Liège situés : (1) rue Varin (21 établissements de style « bar ») ; (2) rue de l'Agneau (35 établissements de style « carrée ») et (3) rue du Champion (54 établissements de style « carrée »). Sur l'ensemble des établissements recensés, nos enquêteurs n'ont pu rencontrer que 32 filles y travaillant.

13.2.2. CONSTATATIONS

Dès leur arrivée dans les rues de l'Agneau et du Champion, les enquêteurs ont pu constater qu'après la visite des premiers établissements, plusieurs vitrines s'étaient fermées. De leurs rencontres avec les prostituées, il apparaîtra qu'il s'agit presque exclusivement d'établissements où des filles originaires de l'Est (Kosovo - Albanie) sont employées. Nous avons également pu remarquer que la rue est fréquentée par des hommes visiblement originaires des Balkans, ceux-ci surveillant tous les déplacements des enquêteurs dans le quartier.

Parmi les prostituées d'origine étrangère, on dénombre des filles en provenance de pays africains (Sierra Leone - Nigeria). Celles-ci, lorsqu'elles peuvent présenter des papiers d'identité, ne sont porteuses que d'ordres de quitter le pays pour lesquels aucune mise à exécution n'a été entreprise jusqu'à présent, les voies de recours étant toujours en cours. D'autres prétendent ne pas être en possession de leurs papiers, sans pouvoir dire avec précision à quel endroit ils se trouvent. Une fille portant des documents italiens, mais originaire du Kosovo, a été rencontrée. Selon les informations recueillies au niveau de la police fédérale et de la police locale, de nombreuses filles de cette origine seraient titulaires de documents italiens provenant d'un important vol à Milan [35]. Les filles de nationalité belge détenaient, quant à elles, des documents en ordre.

Au niveau de la rue Varin, la prostitution s'exerce dans des établissements ayant la vocation première de bar, imposant de ce fait la tenue d'un registre du personnel. La présence obligatoire de ce livre dans le bar est irrégulière. Ceux qui nous furent présentés étaient cependant en ordre et visés par la police de Liège lors de ses passages.

13.2.3. RENCONTRES AVEC LES PROSTITUÉES

Pour les rencontres avec les prostituées, l'entrevue était basée sur un questionnaire préétabli. Il leur

a été expliqué lors de la prise de contact que le but n'était pas de les contrôler mais de connaître les problèmes éventuels qu'elles rencontraient dans leur travail et plus particulièrement avec les services de police.

Au niveau des « carrées », elles se plaignent de l'absence de contrôles fréquents de la police, contrôles qui permettraient d'établir l'illégalité des filles provenant de l'Est. La police se contenterait de patrouiller en rue de temps en temps et ne procéderait pas assez à des contrôles en profondeur. Il est signalé qu'après 21h30, plus aucune présence policière n'est visible alors que vers 22h00, il y a une prise de pause par les « filles » dans les « carrées » [36].

Les prostituées estiment que les rues de l'Agneau et du Champion sont progressivement envahies par le milieu albanais, qui vient y implanter ses filles et casser les prix. Elles se plaignent de la violence du milieu albanais ainsi que de la criminalité périphérique (drogue – agressions). En dehors d'une absence de contrôles fréquents, elles ne font état d'aucun grief particulier envers la police du secteur des « carrées ».

Rue Varin [37], la problématique « albanaise » ne se présente pas et nous nous trouvons devant une population de prostituées parfaitement contrôlée et de ce fait en ordre. Le contrôle de ce quartier par la police peut être qualifié de routinier, sans incident majeur étant donné le type de population parfaitement intégré. Les prostituées sont conscientes d'une volonté politique d'interdire leurs activités dans cette rue à plus ou moins brève échéance. L'ensemble des prostituées ne connaît les membres de la police fédérale déconcentrée de Liège que sur base de dossiers spécifiques dans lesquels elles interviennent. Aucun contrôle systématique n'est réalisé par ce service, en accord avec la répartition des secteurs tel que défini précédemment.

13.3. Les services de police face au phénomène

13.3.1. CONTACT AVEC LA POLICE DE LIÈGE

Les enquêteurs lui ont expliqué le but de leur enquête, à savoir vérifier d'une part les dires rapportés par le courrier anonyme et d'autre part s'enquérir de la manière dont la police de Liège appréhendait le phénomène de la prostitution. Le commissaire en chef leur a fait part d'une volonté politique de fermer certaines rues à la prostitution et de limiter ce phénomène à un périmètre prédéfini.

13.3.2. RESPONSABLES DU SERVICE JUDICIAIRE ET DES MŒURS.

La police de Liège a été retenue comme police pilote dans le projet proactif YAK (Yougoslaves – Albanais – Kosovars). Il s'agit d'un projet national géré au niveau des ministères de la Justice et de l'Intérieur qui vise à rassembler un maximum d'informations sur la criminalité liée aux personnes de ces trois nationalités. La base de données ainsi créée est gérée au niveau de la police fédérale. Ce projet n'en est encore qu'à sa phase d'observation et aucune échéance n'est prévue pour l'instant pour passer à la phase d'action.

Au niveau de la magistrature, Monsieur le premier substitut Lecrompe supervise le projet YAK au niveau de Liège tandis que Madame le substitut Wilwerts est plus spécialement chargée des dossiers de mœurs. Le procureur du Roi en personne organise tous les deux ou trois mois une réunion regroupant la police locale et la police fédérale afin de coordonner la lutte contre la prostitution. Le cadre légal et réglementaire est qualifié de suffisant par les policiers que nous avons rencontrés. Ils se plaignent cependant du manque de suivi administratif dans leurs actions, principalement au niveau de l'office des étrangers. Les filles en situation illégale se verraient délivrer un ordre de quitter le territoire qui, trop souvent, n'est jamais mis à exécution.

À l'heure actuelle, la ville de Liège semble se diriger vers une nouvelle politique. Dans un premier temps, elle avait interdit la prostitution dans certains quartiers mais aujourd'hui, elle a opté pour le système des autorisations obligatoires préalables à l'exploitation d'un établissement afin de pouvoir concentrer l'exploitation de la prostitution dans un secteur prédéfini. Une étude aurait été réalisée de concert avec l'Université de Liège visant à créer une zone de prostitution à Liège. Ce projet ne semble pas pouvoir aboutir suite à des problèmes de compatibilité avec la loi sur la vie privée.

En ce qui concerne la fermeture à la prostitution des rues Flohimont et Matrogna, elle s'inscrit dans le cadre de la politique globale de la ville de Liège. La fermeture n'a pas été justifiée par l'origine ethnique des prostituées (africaines) mais uniquement par le fait que cette rue était trop proche des milieux commerciaux et que, de ce fait, les « filles » s'exposant en vitrines étaient visibles pour les familles visitant le centre de Liège. On peut également constater une diminution de la prostitution et de la toxicomanie en rue à la suite des aménagements urbains (éclairage public plus important).

La police de Liège a constaté depuis cinq ans une évolution dans l'origine des prostituées. Alors qu'à l'origine, elles étaient essentiellement de nationalité belge, autochtones, on peut constater aujourd'hui un afflux de « filles » venant de l'Est, notamment et principalement d'Albanie. Le nombre de prostituées ne semble donc pas avoir augmenté, mais la population des prostituées a changé au niveau de ses origines.

Une collaboration existe entre la section mœurs de la police de Liège et celles de Bruxelles et Anvers. D'autre part, les informations relatives aux prostituées sont régulièrement échangées de manière informatique avec la police fédérale de Liège. Des contrôles sur les prostituées sont en principe organisés une fois par semaine, bien que cette fréquence ait baissé suite au travail supplémentaire occasionné par des dossiers judiciaires pris en charge par la section mœurs de la brigade judiciaire ou résultant d'un service de permanence.

Le responsable de la brigade judiciaire relativise la dangerosité du milieu de la prostitution. Cette opinion est nuancée par son chef de la section mœurs, qui estime quant à lui que la violence du milieu albanais gravitant autour de la prostitution est bien réelle.

Des pressions seraient aussi exercées sur le milieu de la prostitution belge par des Albanais afin de prendre leur territoire. Il est à remarquer qu'à l'heure actuelle, tout le milieu de la prostitution étrangère serait géré par un Belge actuellement inculpé dans un dossier de proxénétisme. Celui-ci rachèterait de nombreuses « carrées » bien que, selon les vérifications effectuées, il ne dispose normalement pas des moyens financiers pour le faire. On peut penser qu'il agirait en sous-main pour d'autres personnes qui, en fonction de ses contacts, pourraient être d'origine albanaise.

13.4. Conclusions

La fermeture de rues à la prostitution n'émane pas d'une volonté policière mais s'inscrit dans le cadre d'une action politique entreprise par la ville de Liège, tentant de circonscrire la prostitution à deux rues. L'origine de la plainte initiale paraît être le fait d'une prostituée subissant des pressions de la part du milieu proxénète, qui voudrait recaser ses prostituées obligées d'évacuer les rues interdites depuis peu à la prostitution.

Six policiers sont affectés au suivi du phénomène de la prostitution à Liège. Étant donné son importance, il semble que l'effectif affecté à son contrôle soit nettement insuffisant pour être pleinement efficace. Un chiffre de 250 « racoleuses » a été cité. Bien que la rumeur colporte que nombre de prostituées d'origine albanaises seraient porteuses de papiers d'identité italiens qui proviendraient d'un vol important commis à Milan, aucune action spécifique d'importance n'a jamais été entreprise pour vérifier ces informations.

Il apparaît que les contrôles de routine sont inopérants. Nous pensons que, pour qu'une action efficace puisse avoir lieu, celle-ci devrait être entreprise de manière systématique par des effectifs importants, agissant en collaboration étroite avec la magistrature et l'Office des étrangers, dont des membres responsables devraient être présents.

Une prostitution bien contrôlée aurait notamment pour effet que les filles se trouveraient dans des situations légales régulières, offrant de ce fait moins de prise à la mainmise des proxénètes, de quelque origine qu'ils soient.

Section 4 : Mise en oeuvre du statut disciplinaire [38]

14. Introduction

À la suite de certaines déclarations d'un délégué syndical quant à de possibles irrégularités dans le traitement de dossiers disciplinaires au sein de l'ancienne gendarmerie diffusées lors d'une émission télévisée, la Commission chargée de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements a saisi le Comité permanent P d'une enquête de contrôle destinée à vérifier la véracité des allégations de ce délégué syndical. Plusieurs membres du syndicat concerné et d'autres syndicats ainsi que certains experts furent entendus ou « interviewés ». Les procédures en vigueur ainsi que le respect de ces procédures ont été vérifiés, tous ces aspects ayant été examinés à la lumière d'un premier échantillon de dossiers.

La première partie de l'enquête fut assez limitée. Les premières conclusions ne pouvaient dès lors pas être généralisées aux procédures disciplinaires ni, indirectement, aux procédures d'évaluation de membres du personnel en général. Il avait aussi semblé important au Comité permanent P, dans le cadre de la protection des droits des personnes qui font l'objet de telles procédures, d'assurer un suivi de cette enquête, notamment en l'élargissant à la police dans son ensemble ainsi que, dans un second temps, en tenant compte de l'implémentation et de la mise en oeuvre des nouvelles dispositions légales et réglementaires issues de la réforme des services de police.

Au travers d'une enquête de contrôle [xv] et à partir de l'examen particulier de certains dossiers présentant un aspect disciplinaire, le Comité permanent P a suivi la manière dont, dans certaines affaires délicates, les autorités et les responsables hiérarchiques mettaient en oeuvre le statut disciplinaire. C'est ainsi qu'à ce jour, il a été amené à examiner plus en détail une quinzaine de procédures, dans lesquelles il existait ou pouvait exister des chevauchements voire des interprétations entre les procédures judiciaire, statutaire et disciplinaire. En l'occurrence, l'autorité, plus particulièrement la hiérarchie, aurait utilisé des compétences, des moyens ou des procédures de police judiciaire pour régler des situations relevant de la discipline, de l'ordre intérieur ou du statut.

L'approche méthodologique a consisté, pour chaque dossier, à s'appuyer sur une ligne du temps précisée, le cas échéant, par les déclarations des intéressés afin de détecter les phases critiques éventuelles des procédures et de les examiner ensuite plus en profondeur.

15. Constatations

15.1. Généralités

Plusieurs dossiers analysés, notamment trois dossiers connexes dans une affaire ayant défrayé la chronique, ont été traités avec grande rigueur et minutie, parfois même par les instances les plus élevées de la hiérarchie, assistées par les meilleurs spécialistes du service, le plus souvent des licenciés en droit. Ces procédures ont cependant, pour des raisons échappant généralement à la volonté ou au contrôle des responsables hiérarchiques, duré longtemps et coûté temps et énergie à ceux qui ont dû les mettre en œuvre ; sans perdre de vue le stress, voire l'anxiété pour ceux qui en faisaient l'objet. On peut donc légitimement se demander si cela ne fut pas quelque peu disproportionné.

Il n'a jamais été recouru aux articles 279 et suivants du Code d'Instruction criminelle pour les actes ou les comportements dans l'exercice des compétences de police judiciaire.

Les dossiers examinés par le Comité permanent P ainsi que ceux qui font toujours l'objet d'un examen, ont été traités sous le régime des anciennes procédures. Force est d'ailleurs de constater, comme il a été fait dans les rapports antérieurs [xvi], que très peu d'informations relatives à la discipline au sein de l'ancienne police judiciaire ont été communiquées au Comité permanent P et que l'accès en la matière reste difficile pour la Direction générale de la police judiciaire (DGJ). Il s'agit d'ailleurs là d'une des raisons qui incitent le Comité permanent P à poursuivre son enquête de contrôle, tout en la réorientant une nouvelle fois.

15.2. Constatations particulières

Dans un dossier, des procès-verbaux (auditions) de la procédure judiciaire sont formellement joints à la procédure administrative avant que l'accord des autorités judiciaires compétentes ne soit obtenu. À la demande de la défense, ces pièces sont retirées du dossier administratif. *Même si les pièces litigieuses ont effectivement été retirées du dossier à la satisfaction de la défense, la question de la validité d'actes de procédure posés après cette utilisation abusive mérite d'être posée.* Dans ce même dossier, des rapports d'information à caractère judiciaire sont utilisés lors de l'enquête préalable sur le plan disciplinaire. *Cette utilisation est problématique. La défense est en droit d'étendre le débat contradictoire au contenu et à la pertinence de ces rapports comme à toute autre pièce du dossier disciplinaire. De toute évidence, ces rapports rédigés à seule charge et qui sont parfois loin de constituer la preuve d'un fait établi, s'intègrent mal dans une procédure disciplinaire qui ne correspond nullement à leur finalité. Ce « mélange des genres » est de nature à générer des dysfonctionnements tant au niveau de l'enquête administrative que de l'enquête judiciaire comme l'atteinte à la confidentialité des informateurs ou même, la mise en péril de l'enquête judiciaire.*

Dans deux dossiers, les chefs hiérarchiques utilisent dans les procédures administratives (proposition de mutation par mesure d'ordre et rapport d'information sur le plan disciplinaire) des informations dont ils disposent de par leur connaissance du contenu de l'enquête judiciaire, alors que les autorités judiciaires compétentes n'ont pas encore donné leur accord pour que les pièces de l'enquête judiciaire soient utilisées sur le plan administratif.

Dans un dossier, l'enquêteur préalable recourt à l'utilisation des bases de données de la documentation judiciaire automatisée pour établir sur le plan disciplinaire des liaisons entre le fonctionnaire de police en cause et des tiers, impliqués dans des faits criminels.

Dans un dossier, l'officier qui constate un fait d'imprégnation alcoolique procède de manière telle qu'il est difficile de déterminer dans ses rapports avec le fonctionnaire de police contrevenant quels sont les actes qu'il pose en tant que chef hiérarchique et ceux qu'il pose en tant qu'officier de police judiciaire, notamment quand il pose à l'intéressé une question relative à la quantité de boissons alcoolisées qu'il a absorbées ou lorsqu'il lui demande de pratiquer sur lui-même l'épreuve de l'éthylotest et de l'éthylomètre.

Il est encore intéressant et utile de constater que dans plusieurs dossiers, la défense remet en cause les procès-verbaux qui ont été rédigés initialement. Les arguments portent alors soit sur le caractère non fondé des constatations effectuées soit sur le caractère fallacieux de la relation faite par les verbalisateurs à propos des circonstances qui entourent ces constatations. Par contre, hormis un dossier où elle demande que des procès-verbaux soient écartés de la procédure, la défense ne semble pas s'intéresser aux risques d'interpénétrations entre les procédures judiciaire, statutaire et/ou disciplinaire.

Enfin, dans un dernier dossier, à la suite d'une plainte concernant une intervention à caractère judiciaire, le responsable du service du contrôle interne charge l'un de ses collaborateurs de procéder

à des devoirs d'enquête sur le plan administratif en lui demandant expressément de s'imprégner préalablement du procès-verbal rédigé à l'occasion de l'intervention.

Dans le rapport d'enquête adressé au chef de zone, le responsable du contrôle interne commente le procès-verbal en question. Les actes posés par le service du contrôle interne – audition administrative formelle du policier en cause – impliquent qu'il s'agit bien d'une enquête administrative et non d'un simple contrôle hiérarchique de la qualité des devoirs effectués par le policier en cause.

Aucune trace d'une demande d'autorisation de l'autorité judiciaire compétente en vue d'utiliser le procès-verbal dans une procédure administrative n'apparaît dans le dossier.

16. Perspectives

Trois dossiers émanant de la police judiciaire et cinq dossiers émanant de la police communale devraient également encore être examinés.

Le Comité permanent P souhaite être particulièrement prudent et suffisamment réservé dans cette enquête. En effet, pour des raisons compréhensibles, compte tenu notamment de la spécificité des services de police, leurs activités et leurs interventions doivent pouvoir être contrôlés. Par ailleurs, une culture de transparence et de responsabilité devrait pouvoir s'installer au plus vite.

Une intensité et un nombre particuliers des contrôles à l'égard des services de police constituent cependant une réalité qu'il conviendrait de ne pas perdre de vue. Ici comme en d'autres domaines, « l'excès » de contrôles et d'inspections pourrait finalement nuire.

Le fonctionnaire de police est sans doute avant tout un professionnel mais aussi un être humain qui a non seulement des devoirs mais également des droits, dont le respect est particulièrement important et préoccupant dans le cadre de certaines procédures administratives, statutaires ou disciplinaires.

Les lacunes et imperfections les plus diverses qui ont été constatées, notamment lors de la période transitoire précédant la véritable entrée en vigueur du statut disciplinaire ainsi que l'importance des enjeux démocratiques, tant pour les citoyens que pour les fonctionnaires de police, ont convaincu le Comité permanent P de rester vigilant et de préserver son intérêt pour cette délicate question au fil des prochains mois.

Chapitre II : Coordination et efficacité

Section 1^{re} : gestion des indicateurs

17. Genèse de l'enquête

Le Comité permanent de contrôle des services de police a décidé le 29 août 2000 de procéder à une enquête de contrôle relative à la gestion des indicateurs à la suite de plusieurs dossiers ayant révélé des manquements individuels, un manque de respect de la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 ainsi qu'un déficit de contrôle interne en la matière, problématique, voire inexistant, dans certains services. L'enquête de contrôle a évolué en préaudit visant à vérifier dans quelle mesure la circulaire susmentionnée était respectée. Dans le même temps, il a été examiné si les conditions connexes relatives à la gestion des indicateurs telles que mentionnées de manière implicite dans la circulaire ministérielle, étaient présentes.

Outre la pertinence proprement dite de cette enquête de contrôle, son importance s'est encore accrue depuis que des initiatives ont été prises en vue de protéger l'anonymat du témoin et de conférer une base légale plus formelle aux techniques spéciales de recherche. Cette législation ne sera pourtant jamais exhaustive et certaines « modalités d'exécution » de la gestion des indicateurs relèveront, d'abord et essentiellement, de la responsabilité du chef de service. Il importe de garantir que la manière dont le service de police remplit ses différentes tâches, réponde également à un minimum d'exigences. La responsabilité du chef de service (DirJu et DGJ) prend d'ailleurs de l'importance dans ce domaine par le fait qu'au sein du Service judiciaire d'arrondissement (SJA), une section spécifique « d'information criminelle » est (ou a déjà été) mise en place et a pour but essentiel d'entretenir des contacts avec les indicateurs.

Pour ces différentes raisons, l'analyse porte tant sur le respect des dispositions de la circulaire que sur l'existence des « modalités d'exécution » susmentionnées.

18. Déroulement

Le procureur général de Gand, spécialement chargé de la problématique, a été informé de l'enquête de contrôle diligentée par le Comité permanent P et a transmis l'information à ses collègues. Il convient de souligner que nous avons bénéficié de la collaboration pleine et entière des services concernés, à une exception près, un gestionnaire local des indicateurs considérant que l'ensemble de la gestion des indicateurs relevait de la compétence du magistrat (de confiance), minimisant par là (à tort) sa propre responsabilité du travail sur le terrain (contrôle de la rédaction de rapports de contact, préparation des contacts, exploitation des informations, etc.).

Avant le 1^{er} janvier 2001, un entretien a été organisé avec les anciens gestionnaires nationaux des indicateurs de la gendarmerie (BCR) et de la police judiciaire (BNB). Dès la mise en place des directeurs judiciaires, l'enquête a été poursuivie au sein du SJA de Gand, Mons, Hasselt, Namur et Dinant [39] ainsi qu'au sein des polices locales d'Anvers et de Liège.

L'enquête de contrôle ne se concevait pas comme une étude comparative des différents services mais plutôt comme un instrument permettant de déterminer – en complément par rapport aux constatations des enquêtes antérieures – dans quelle mesure les dispositions de la circulaire ministérielle étaient respectées. Dans cette optique, la sélection susmentionnée constituait un échantillon suffisant pour mettre en lumière les points faibles et formuler des recommandations sur la base des résultats obtenus.

19. Résultats de l'enquête

19.1. Généralités

Si le respect des dispositions légales ou réglementaires et des directives existantes s'impose, on peut également escompter que la « gestion des indicateurs » s'inscrive dans un concept général de collecte d'informations, que les systèmes indispensables (de gestion, de contrôle et d'appui) existent bel et bien, que les moyens nécessaires soient disponibles et que les policiers concernés disposent de la connaissance et des capacités suffisantes pour aborder la problématique sur la base, ou en tenant compte, d'un certain nombre de valeurs centrales, spécifiques ou non à leur tâche.

En ce qui concerne le respect des dispositions de la circulaire, nous souhaitons développer ci-après un certain nombre d'éléments, en ce qui concerne d'abord les gestionnaires nationaux des indicateurs et ensuite les services visités. Notre rapport annuel 2000 mentionne qu'à ce niveau, la circulaire

ministérielle est appliquée avec rigueur. En outre, les deux gestionnaires nationaux des indicateurs ont pris diverses initiatives en vue d'améliorer le professionnalisme du travail policier, cela en étroite concertation avec les autorités judiciaires et, en particulier, avec les Magistrats nationaux. Enfin, l'actuel gestionnaire national des indicateurs poursuit son travail dans la même lignée. En ce qui concerne les services visités, on peut mentionner qu'essentiellement deux dispositions de la circulaire ministérielle ne sont pas (toujours) appliquées (aussi) rigoureusement, à savoir les dispositions imposant la rédaction d'un rapport de contact et l'ouverture d'une enquête approfondie – accompagnée d'un rapport écrit – sur le candidat indicateur. En outre, le caractère général de certaines dispositions de la circulaire – et le manque de directives écrites en la matière émanant de l'autorité centrale – entraîne des applications différentes des dispositions. Citons comme point positif que, dans la plupart des services visités, les intéressés maîtrisent leur travail et connaissent les risques. Dans certains services, des directives écrites existent bel et bien, relatives non seulement à la méthode de travail en général mais également – un point plus important – au code de conduite applicable au policier de contact.

Il existe d'ailleurs dans ces services un contrôle sévère des contacts entretenus avec les indicateurs et la question du risque pour l'intégrité des policiers de contact n'y est pas négligée. En d'autres termes, ces gestionnaires locaux des indicateurs n'ont pas attendu l'élaboration de directives plus précises pour prendre leurs responsabilités.

Malheureusement, force nous a été de constater que dans d'autres services, plusieurs prescriptions administratives étaient considérées comme astreignantes ou « irréalistes ». Manifestement, tous ne réalisent pas encore que ces prescriptions ont justement été définies dans l'intérêt du policier de contact, de sa sécurité et de celle de son environnement. La gestion des indicateurs dans ces services reste un volet des tâches policières encore trop souvent « pris à la légère ».

19.2. Concept général

Le concept général s'entend comme un point de vue ou une vision des choses qui implique notamment un certain nombre de points développés ci-après. Tout d'abord l'utilisation d'un indicateur dans une information ou une instruction, qui soulève la question importante de maintenir séparée ou non la « collecte d'informations » de l'enquête en tant que telle. Quel que soit le choix, il faudra qu'il se traduise également dans les structures et méthodes de travail concernant les services de renseignements criminels et la recherche « tactique », avec des conséquences pour la rédaction des procès-verbaux et l'utilisation de « l'indicateur » dans un concept de recherche proactive [40].

La question de savoir si on va rechercher « activement » des indicateurs, si on adopte une attitude passive, ou encore si l'on privilégie un système mixte, c'est-à-dire combinant les deux approches, a toute son importance, tout comme d'ailleurs la manière de « recruter » des indicateurs, la définition des principes concernant les indicateurs mineurs d'âge, les toxicomanes, etc. Il convient de ne pas perdre de vue non plus l'importance de la décision de confier la gestion des indicateurs à des enquêteurs spécifiques ou la conception selon laquelle chaque enquêteur doit gérer plusieurs indicateurs, ceux « de haut vol » étant réservés aux enquêteurs spécifiquement formés. Tous ces aspects font, à vrai dire, l'objet d'une réflexion. Les gestionnaires des indicateurs s'accordent certes sur certains points, mais il n'en reste pas moins qu'aucune réponse à ces questions, pourtant fondamentales, n'a encore été couchée sur papier et les autorités judiciaires n'ont, partant, pas pu donner leur « aval » sur le sujet. Cette lacune explique également pourquoi les gestionnaires des indicateurs ont chacun leur conception. De même, lors des formations, il est impossible de transmettre une vision globale aux futurs enquêteurs, ce qui laisse la part belle à la conception propre du formateur et, en fin de compte, de l'unité de police même.

19.3. Connaissance, attitudes et compétences

L'expérience nous apprend – et plusieurs dispositions de la circulaire ministérielle (obligation d'avoir deux policiers de contact par indicateur, règles en matière de paiement, etc.) envisagent la question de manière spécifique – que le danger de manipulation par l'indicateur est une réalité. « L'indicateur » s'entend comme un « criminel » (« ex- » ou non mais de toute façon avec un pied dans le milieu) avec qui la police entretient des contacts.

Les policiers de contact doivent donc disposer de la connaissance, de l'attitude et des compétences requises pour pouvoir nouer et entretenir de tels contacts, tout en s'efforçant d'éviter d'être manipulés ou, à tout le moins, en restant sur leurs gardes.

Ce type de connaissance implique bien évidemment une compétence « technique » permettant d'utiliser les informations obtenues également dans le cadre d'une enquête ainsi qu'une connaissance approfondie des dispositions de la circulaire ministérielle et du pourquoi de ces dispositions. Le policier de contact qui considère le double contact avec l'indicateur et la rédaction d'un rapport comme des « tracasseries administratives » ou qui ne voit pas ou ne veut pas voir l'utilité de ces

mesures, n'est tout simplement pas apte à traiter cette matière [41].

Enfin, si la formation générale des enquêteurs consacre un certain nombre d'heures à la problématique, aucune formation spécifique n'est prévue pour les personnes qui travaillent au quotidien ou (quasi) exclusivement avec des indicateurs. Des réunions pour les gestionnaires des indicateurs sont sporadiquement organisées, réunions qui pourraient se concevoir partiellement comme des formations continuées mais qui visent avant tout la communication de directives complémentaires. Il s'agit pourtant d'un domaine par excellence où des matières de base peuvent être enseignées et où l'échange d'expériences est indispensable.

19.4. Personnel concerné

La gestion des indicateurs nécessite certes connaissance et compétence mais surtout, le policier de contact doit répondre à un profil spécifique. Ce doit être le cas de tout policier amené à gérer un indicateur mais plus encore, de ceux dont c'est la tâche quasi exclusive.

Notre propos n'est pas de démontrer que les policiers de contact ne présentent pas les qualités requises ou que les responsables de la désignation de ces policiers ont opéré un « mauvais » choix. Nous nous bornons à constater un fait, à savoir qu'il n'existe aucun profil spécifique auquel le policier de contact ou le gestionnaire des indicateurs doit satisfaire, ni même un « test de sélection » destiné à déterminer si le candidat témoigne des qualités requises qui, développées par une formation *ad hoc*, assureraient une gestion adéquate des indicateurs.

Il conviendrait, en toute logique, de développer plusieurs profils, légèrement adaptés suivant le cas. L'un s'appliquerait aux policiers qui gèrent les indicateurs au quotidien, l'autre concernerait les policiers nouant des contacts occasionnels avec des indicateurs et enfin, le dernier s'appliquerait aux policiers qui gèrent les indicateurs « de haut vol ».

Il n'existe pas davantage d'enquête approfondie censée déterminer l'existence éventuelle de facteurs potentiels de corruption dans le chef des futurs policiers de contact et des gestionnaires des indicateurs. Qui plus est, là où un tel contrôle existe, il est informel et organisé en fonction des conceptions du chef de service.

La « procédure » de sélection (qui repose en fait sur la confiance du chef de service dans l'enquêteur et sur la connaissance de ses capacités) et la formation (superficielle) dispensée à ces policiers contrastent fortement avec celles des agents « undercover », alors que certaines tâches comportent sans conteste des risques similaires.

19.5. Valeurs et intégrité

La gestion des indicateurs est une activité à risque non seulement pour la police en tant qu'organisation mais également pour le policier même. Ces risques portent sur la sécurité (de la police et du policier) mais posent aussi le problème de l'intégrité. Il est dès lors clairement indispensable de définir plusieurs mesures garantissant cette intégrité et servant, par là-même, également l'information ou l'instruction, qui seraient entravées ou totalement désorganisées si les enquêteurs devaient être discrédités.

Outre certaines dispositions relatives aux contacts entre les policiers de contact et les indicateurs, la circulaire ministérielle dispose que « *le gestionnaire des indicateurs doit encadrer les policiers dans leurs contacts avec les indicateurs et veiller à leur intégrité* » [42].

Si le concept de responsabilité est clair, son application concrète l'est beaucoup moins.

La plupart des gestionnaires des indicateurs « veillent à l'intégrité des policiers » par un contrôle strict des contacts, une vérification du contenu des rapports de contact, l'ouverture d'une enquête dès le moindre soupçon de contact douteux et leur implication au quotidien. Selon plusieurs enquêtes antérieures menées par le Comité permanent P, il semble qu'il n'existe aucun contrôle dans certains services et que ni le gestionnaire des indicateurs ni la hiérarchie ne réagissent lorsqu'ils apprennent que le policier de contact entretient plus qu'une relation « d'affaires » avec l'indicateur. D'aucuns estiment qu'au nom de la sauvegarde de la vie privée, le « screening » ou le suivi ne peut aller plus loin pour le policier de contact que pour n'importe quel autre fonctionnaire de police. Il convient de rappeler que la nature du travail et les risques auxquels il est exposé rendent indispensable un contrôle de certains aspects de la vie privée qui présentent un risque potentiel pour l'intégrité de l'intéressé. Il n'en reste pas moins qu'aucun « système de détection » n'a été prévu pour repérer les dérives éventuelles du policier de contact ou détecter des contacts « trop étroits », ni même pour déceler des situations présentant un risque de corruption ou de manipulation.

L'intégrité est certes une qualité incontournable pour chaque policier mais certaines fonctions sont plus « risquées » que d'autres à cet égard. Il y a de cela quelques années, un modèle global de contrôle de l'intégrité a été élaboré au sein de l'ancienne gendarmerie et devait concerner l'ensemble des fonctionnaires de police. Il n'a jamais été appliqué. Pourtant, ce plan – qui n'a rien perdu de son actualité – prévoyait des mesures spécifiques relatives aux policiers de contact en ce qui concerne l'évaluation, l'encadrement, le suivi administratif, la prévention opérationnelle (contrôle de groupe,

direction directe, procédures de travail, règles de rapports) et la répression. Des règles de rotation avaient également été prévues.

Sans préjudice de la valeur des possibilités actuelles de contrôle d'intégrité – qui diffèrent en fonction de l'unité ou du service de police –, il est clair qu'un système de suivi et de détection s'impose en la matière : (1) d'abord pour la sécurité du policier de contact et afin de le garder de toute (fausse) accusation ; (2) ensuite dans l'intérêt de l'information ou de l'instruction. Jeter le discrédit sur l'enquêteur est un procédé qui a fait ses preuves. Un système de détection et de suivi bien conçu permettra mieux qu'aujourd'hui d'évaluer le fondement des accusations.

Il convient de souligner dans ce cadre l'importance de l'ouverture d'une enquête s'il existe le moindre doute quant à l'intégrité du policier. Citons le point de vue (pour le moins contestable) de certains chefs arguant qu'une enquête ne peut être ouverte qu'à partir du moment où il existe des éléments concrets et non plus de simples rumeurs. Qui plus est, même lorsqu'il est décidé d'ouvrir une enquête formelle, il est à remarquer que le traitement du dossier s'éternise, bien qu'une conclusion rapide de l'enquête soit dans l'intérêt, tant de l'enquêteur (et de son service) que de l'enquête même.

Un des services (nationaux) étudiés a fixé en son temps un certain nombre de « valeurs » spécifiques pour les policiers de contact. Celles-ci ont expressément été communiquées par écrit à plusieurs services visités.

19.6. Gestion des dossiers d'indicateurs

La circulaire ministérielle prévoit que tous les renseignements concernant un indicateur, y compris les primes payées, doivent être rassemblés [43]

Les services visités n'appliquent pas cette disposition de la même manière : (1) certains rassemblent tous les renseignements relatifs à l'indicateur, y compris les rapports de contact, les rapports confidentiels et même les procès-verbaux rédigés ultérieurement à la suite de l'information ; (2) d'autres tiennent un dossier « administratif » contenant les informations relatives à l'indicateur même, un autre avec les rapports de contact et encore un autre avec les documents concernant le paiement des primes ; (3) en ce qui concerne le contenu, l'ensemble des dossiers consultés contiennent la mention et la confirmation de l'encodage mais les traces du contrôle initial des données de l'indicateur (identité, passé judiciaire, etc.) ne sont pas toujours conservées.

Indépendamment du système choisi, il me semble souhaitable de garantir la facilité du rassemblement des données relatives au même indicateur. Il convient en outre de déterminer quels sont les documents à inclure dans un dossier sur un indicateur, de procéder à un inventaire de ces documents et de les numéroter.

Il n'existe pas davantage de règles en matière de conservation de dossiers. La plupart des services les conservent sans tenir compte du fait qu'un indicateur n'est entre-temps plus actif ou est même décédé. D'autres services détruisent les dossiers d'indicateurs qui ne veulent ou ne peuvent plus établir de contact depuis longtemps.

Quant à la sécurité, les visites du Comité permanent P ont révélé que des progrès étaient à réaliser. Seuls quelques services rangent leurs dossiers individuels – classés par numéro – dans un endroit sécurisé auquel seul le gestionnaire des indicateurs a accès. D'autres services rassemblent leurs dossiers dans des classeurs ou les classent avec le nom des indicateurs bien en vue.

19.7. Compagnies d'assurances

L'intervention (pécuniaire) des compagnies d'assurances fait partie de la problématique liée à la gestion des indicateurs et, plus particulièrement, au paiement de primes. En bref, la police ne verse une prime qu'à partir du moment où l'information transmise se traduit par l'identification ou l'arrestation des malfrats tandis que les compagnies d'assurances sont disposées à verser une prime dès lors que l'information permet la récupération du bien volé. Certains vols peuvent donc être planifiés dans l'intention de transmettre par la suite les informations nécessaires à la récupération du bien volé et ainsi de toucher la prime. Il s'agit, en d'autres termes, de « vols sur commande », qui ne sont en vérité pas le moins du monde des vols mais bien plutôt des formes « d'escroquerie » des compagnies d'assurances.

Hors le présent contexte, la question qui se pose est de savoir si les montants particulièrement élevés des primes versées par les compagnies d'assurances – comparés à ceux provenant des fonds du ministère de la Justice – n'inciteraient pas les indicateurs à cibler leur recherche d'informations. En effet, ils se concentreraient davantage sur les délits contre les biens afin de pouvoir toucher de hautes récompenses et cela, à moindre risque puisqu'ils ne doivent pas livrer d'informations susceptibles de conduire à l'auteur.

Les gestionnaires nationaux des indicateurs ainsi que le Magistrat national se sont efforcés par le passé de parvenir à un compromis avec les compagnies d'assurances. Ainsi le protocole d'accord en la matière actuellement étudié par le Collège des procureurs généraux.

19.8. Gestion des indicateurs

19.8.1. DÉFINITION

L'entrée en vigueur de la circulaire ministérielle avait soulevé de nombreuses protestations de la part des policiers de contact, notamment en ce qui concerne l'encodage des indicateurs. Il a donc d'emblée été proposé d'appliquer le système exclusivement à ceux qui répondaient aux critères définis, le principe de départ étant qu'un faible nombre d'indicateurs serait impliqué.

Une question restait cependant ouverte : que faire des informations de personnes souhaitant également l'anonymat mais ne répondant pas à la définition d'indicateur ? L'une des composantes de la police avait donc décidé d'appliquer également le système d'encodage aux « informateurs », soit des personnes ne répondant pas à la définition de l'indicateur mais devant rester anonymes. Un tel système ne s'est jamais vraiment révélé concluant et nombreux sont ceux qui, en pratique, ont été inscrits comme indicateurs alors qu'ils ne répondaient pas aux conditions requises. Cette méthode ne constituait pas un problème en soi. Au contraire, elle permettait un meilleur contrôle. Toutefois, nombre d'indicateurs avaient une existence « dormante » ou « unique » et leur nombre élevé ne favorisait certainement pas une gestion dynamique.

La définition du concept d'indicateur reste problématique. En effet, l'encodage d'une personne en tant qu'indicateur implique qu'elle réponde à des critères définis. En d'autres termes, elle se voit attribuer une « étiquette criminelle ». Or, il a été souligné qu'un certain nombre de personnes encodées comme indicateurs n'ont rien de « criminel ». C'est pourquoi d'aucuns proposent une application « au pied de la lettre » de la définition, bien qu'un tel système ne constitue pas une alternative valable puisqu'il nous ramènerait à la case départ : des informateurs qui ne sont pas enregistrés, qui ne sont soumis à aucun contrôle et dont la gestion repose sur le seul enquêteur. Pourquoi dès lors ne pas élargir la définition d'indicateur et ainsi rencontrer les deux exigences – le contrôle de l'indicateur anonyme et de l'information d'une part et l'abstention de coller automatiquement une « étiquette criminelle » d'autre part ?

19.8.2. ENQUÊTE APPROFONDIE SUR L'INDICATEUR

La circulaire ministérielle, plusieurs fois évoquée précédemment, dispose que « *le gestionnaire des indicateurs contrôlera de façon approfondie tous les antécédents de chaque indicateur et les raisons pour lesquelles celui-ci accepte ou souhaite communiquer des informations sur le milieu criminel et prêter sa collaboration. Il établira un rapport écrit de cette vérification* » [44]. La circulaire ne fournit pas d'autres précisions quant à la signification concrète de l'enquête approfondie et la manière dont cette disposition est implémentée diffère donc particulièrement, à moins que le prétexte du manque de clarté quant à la notion de « non-implémentation » ne soit invoqué. On vérifie certes que l'intéressé n'est pas recherché au moment de l'encodage mais cette mesure est loin d'être suffisante. En outre, un rapport n'est rédigé que dans de très rares cas. Déterminer les intentions réelles de l'indicateur dès les premiers contacts n'est pas chose facile. Il n'en reste pas moins évident qu'il faut enquêter le plus possible sur une personne avant de l'inscrire comme indicateur et d'en faire un rapport écrit.

Une prescription de ce type n'est cependant pas à considérer comme statique car un dossier d'indicateur doit être géré de manière dynamique.

19.8.3. RÉDACTION D'UN RAPPORT DE CONTACT

D'après la circulaire ministérielle, tout contact avec un indicateur doit faire l'objet d'un « rapport de contact » [45], ce qui se révèle être un point particulièrement sensible. Plusieurs gestionnaires des indicateurs soulignent qu'il est « impossible » de rédiger un tel rapport à chaque contact – qu'il s'agisse de contacts de circonstances ou fortuits ou de coups de téléphones « informels ». Il est à remarquer que ce sont les services ne gérant que quelques indicateurs qui tiennent ce genre de propos alors que ceux-là même qui gèrent le plus grand nombre d'indicateurs parviennent manifestement à appliquer cette disposition de la circulaire. La « faisabilité » ou non de cette mesure ne constitue donc pas un argument susceptible de dispenser les policiers concernés d'enregistrer un minimum chacun de leurs contacts, y compris les coups de fil informels.

Une divergence de contenu de ces rapports a également été remarquée. Certains rapports ne mentionnent pas clairement les renseignements de l'indicateur. Ils sont noyés dans un mélange comprenant ses propos en général et certaines vérifications effectuées par le rédacteur. Il en va de même pour les informations consignées : la mention « rien de particulier » figurera dans le rapport s'il s'agit d'une conversation à propos de la pluie et du beau temps, à moins qu'il n'y ait tout simplement pas de rapport de contact.

19.8.4. CONTACT AVEC LES INDICATEURS

19.8.4.1. Préparation

Le fait est que certains contacts entre le policier et l'indicateur ne sont que le fruit du hasard. Il arrive également que le policier soit contacté afin d'organiser une rencontre sur-le-champ mais en règle générale, le policier de contact dispose d'un laps de temps suffisant pour préparer cette rencontre. Il ne peut donc être toléré d'apprendre durant une visite que, dans l'hypothèse où le policier disposait du temps nécessaire, il ne se soit pas informé de la situation de l'indicateur avant de le rencontrer. Il apparaît en d'autres termes qu'il est encore possible aujourd'hui d'avoir un contact avec un indicateur qui, depuis le dernier contact, est recherché et signalé, sans que le policier en ait connaissance.

19.8.4.2. Deux policiers pour un contact

La circulaire ministérielle prescrit qu'un deuxième policier de contact doit toujours être désigné afin d'assister le premier policier de contact contre toute tentative de manipulation par l'indicateur et assurer à l'indicateur une permanence de contact [46]

Faire de cette disposition une règle selon laquelle tout contact doit se faire par deux policiers – et par conséquent soulever de nouveau une impossibilité pratique [47] – reviendrait à dépasser la portée de cette disposition.

Il ne faut pas considérer pour autant que le deuxième policier de contact soit désigné « pour la forme » car ce serait également trahir l'esprit de cette disposition. Indépendamment de la finalité « d'accessibilité » qui n'est pas atteinte, une telle approche ne favorise en aucune manière la sécurité ni la fiabilité des informations reçues.

Tous les services visités ont assuré que les contacts étaient organisés avec plusieurs policiers. Nous ne sommes pas en mesure de mettre en doute ces affirmations. Pourtant, certaines enquêtes de contrôle et enquêtes judiciaires – récentes – permettent de constater que cette disposition n'est pas appliquée partout et que les contacts individuels constituent davantage la règle que l'exception. Certains entretiens avec des policiers de contact ont néanmoins démontré que, même lorsqu'ils respectent la prescription de la circulaire, plusieurs d'entre eux ne perçoivent pas suffisamment qu'il en va de leur sécurité et de l'intérêt du dossier et non de tracasseries administratives. En outre, il apparaît qu'il faut constamment les « convaincre » de respecter cette directive, afin d'éviter que la règle ne devienne l'exception.

19.8.4.3. Contacts privés

Si nul ne songe à contester le caractère « d'affaires » des contacts entre les indicateurs et les policiers ni le fait que les indicateurs ne soient pas la « propriété » du policier, il ressort néanmoins de plusieurs dossiers que tous les policiers de contact ne sont pas du même avis. Dans les cas où aucun contrôle n'est exercé par le gestionnaire des indicateurs (ainsi qu'il a été constaté dans de nombreux dossiers) et où les contacts se passent entre individus, la porte est ouverte à des contacts qui dépassent la simple relation « d'affaires » pour devenir des rapports d'amitié.

Chaque gestionnaire des indicateurs semble persuadé qu'il ne peut y avoir aucun cadeau ni achat privé entre le policier et l'indicateur. Pourtant, au vu des dossiers traités par le Comité permanent P, la réalité semble toute autre.

19.8.5. ENCODAGE

La circulaire ministérielle décrit clairement la portée générale et le fonctionnement du système de contrôle. Toutefois, elle omet de fournir des directives claires et univoques quant à certains aspects pratiques de l'encodage.

19.8.5.1. Moment de l'encodage

Nous avons constaté à cet égard des divergences de vues dans les services visités : (1) certains procèdent à l'encodage dès « l'utilisation » de l'information reçue, c.-à-d. dès l'ouverture d'un dossier sur la base de cette information ; (2) d'autres procèdent à l'encodage uniquement après obtention de plusieurs informations du même indicateur afin de pouvoir juger de la valeur de l'indicateur ; (3) d'autres enfin procèdent à l'encodage afin de pouvoir verser une prime le cas échéant.

19.8.5.2. Indicateurs fiables et non fiables

Il importe de pouvoir faire la distinction entre les deux car la circulaire ministérielle impose un certain nombre de limites en matière de gestion des indicateurs non fiables. Nonobstant la réforme des services de police et en particulier la fusion des anciens services concernés, qui éviteront d'avoir un

même indicateur inscrit comme fiable chez l'un et non fiable chez l'autre, une définition de la notion « fiable » reste bel et bien nécessaire, quoique malaisée à établir.

19.8.5.3. Indicateurs actifs et non actifs

Ces notions nécessitent également une définition précise. Les gestionnaires nationaux des indicateurs ont défini des directives en matière de « fiabilité » et « d'activité » mais les interprétations restent encore diverses.

19.8.5.4. Indicateurs au plan international

La gestion des indicateurs présente un autre aspect à ne pas négliger : les indicateurs actifs au plan international. Il a pu être constaté que les indicateurs tendent à pratiquer le « forum shopping ». Ils vendent leurs informations au plus offrant, même si les informations en question concernent un autre pays. Ces pratiques ne font pas qu'entraver la procédure, elles posent également des problèmes d'ordre pratique. Pire encore, comment savoir si un indicateur actif dans plusieurs pays s'est avéré non fiable dans l'un d'eux ? Cette question reste sans réponse à défaut d'un système d'encodage (au moins) au niveau européen. À cet égard, Europol a développé une initiative permettant de signaler les indicateurs non fiables actifs au plan international. Ainsi, les États membres peuvent savoir à tout moment que tel indicateur est enregistré comme non fiable dans tel autre pays membre. Cette initiative, une avancée incontestable dans le domaine, reste limitée aux indicateurs non fiables. Toutefois, c'est précisément pour cette catégorie d'indicateurs que le problème se pose avec acuité.

19.9. Structures et responsabilités

Dans l'état actuel des choses, il est impossible de se prononcer sur les structures et responsabilités à mettre en place vu la réforme des services de police en cours. Certains aspects de la gestion des indicateurs doivent pourtant être conciliés et certaines questions doivent trouver des réponses. Dans les deux cas, il faut tenir compte de l'objectif même des contacts avec les indicateurs. C'est ainsi que l'organigramme du SJA prévoit une section d'information criminelle (SIC). La gestion des indicateurs (enregistrés) constitue le *core business* de ces équipes (là où elles existent déjà ou sont en train de se mettre en place). La question qui s'impose à l'esprit est de savoir si le « chef » de cette section remplira également les fonctions des gestionnaires locaux des indicateurs inscrites dans la circulaire ministérielle. Dans l'hypothèse où il serait estimé que les enquêteurs du SJA ou les services de recherche locaux ne sont pas censés avoir des contacts avec des indicateurs – ou alors uniquement à titre exceptionnel –, cette possibilité semble acceptable. Dans celle où les membres de la SIC s'occuperaient exclusivement de la gestion des indicateurs « de haut vol » tandis que les enquêteurs s'occuperaient de leurs indicateurs – pas en tant qu'activité principale –, une telle solution apparaît comme moins évidente.

La SIC n'a pas encore été mise en place partout. Il conviendrait pourtant de l'instaurer dans chaque SJA vu la plus-value évidente qu'elle pourrait apporter.

Une clarification s'impose tout autant pour la relation entre le gestionnaire des indicateurs et son supérieur hiérarchique ou fonctionnel. En effet, certains gestionnaires des indicateurs partent du principe qu'ils ont la responsabilité pleine et entière de cette fonction et qu'il n'existe par définition aucune autorité supérieure en cette matière au sein de la structure policière. Il en a résulté que la hiérarchie s'est vu refuser l'accès à la moindre donnée relative à un indicateur. D'autres ne font pas cette distinction ou se montrent plus nuancés. Ils « acceptent » un contrôle du supérieur hiérarchique en ce qui concerne la manière dont le gestionnaire des indicateurs exerce sa tâche et ne refusent pas l'accès à des données relatives à l'identité d'un indicateur pour autant que cet accès soit pertinent et nécessaire.

La circulaire ministérielle accorde en outre à la police locale de pouvoir également gérer des indicateurs mais l'encodage doit se faire, dans l'état actuel des choses, par la police fédérale. Il va sans dire que le système d'encodage actuel ne doit pas être modifié : il faut continuer à attribuer un numéro unique à l'indicateur et tenir à jour une banque de données centralisée. Il conviendra aussi d'élaborer un concept général qui déterminera en partie si l'encodage doit se faire à partir de la police locale via le SJA local (solution analogue aux prescriptions de la circulaire ministérielle) ou directement au niveau du gestionnaire national des indicateurs. Si l'on considère que la gestion des indicateurs n'est pas exclusivement réservée aux SIC, il faudra bien évidemment prévoir également au sein de la police locale la fonction de gestionnaire des indicateurs, pour que ce dernier puisse veiller au respect des dispositions de la circulaire ministérielle et à la mise en place des conditions connexes nécessaires, applicables aux policiers de contact de la police locale. L'instauration d'un contrôle « à distance » ne semble, en effet, pas être la solution la mieux indiquée.

D'autre part, il faut accepter le fait que la gestion des indicateurs « de haut vol » nécessite un profil particulier et une formation adéquate du policier de contact. Il serait peu judicieux de consentir un tel

investissement dans chaque corps de police locale. Qui plus est, il faudrait veiller à ce que les policiers de contact de la police locale satisfassent aux mêmes exigences que celles de la police fédérale et qu'ils bénéficient des mêmes formations et suivi.

Peut-être est-ce là un rôle tout désigné pour le policier de liaison du SJA de la police locale.

19.10. Moyens

Accepter de travailler sur la base d'informations de personnes dont l'identité n'est en principe connue que des seuls policiers de contact et gestionnaires des indicateurs implique que les contacts entre les deux soient également anonymes. Il a été constaté que sur le plan des moyens, aucune disposition particulière n'avait été prévue, ni pour les policiers de contact, ni pour les SIC. Il ne serait pas opportun non plus de décrire concrètement quels doivent être ces moyens mais nous pouvons dire globalement que les possibilités actuelles en matière de contacts téléphoniques devraient être utilisées afin de conférer à ce type de contact une protection conforme à celle des indicateurs.

20. Conclusions

Le recours à des indicateurs fait partie intégrante d'un processus de recherche ordinaire ou normal. Tant dans l'intérêt de l'indicateur que dans celui de la personne (et de son entourage) en contact avec l'indicateur et dans celui du service de police même, il est primordial d'établir des règles afin d'assurer l'efficacité, l'efficience et l'intégrité du système. Si la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, à la base même de ce travail, s'avère toujours actuelle, elle nécessite une précision et un développement de certaines dispositions, notamment par voie législative.

D'autre part, il ne suffit pas d'avoir des règles, il convient surtout de les observer et de veiller à leur bonne application. Or, plusieurs enquêtes du Comité permanent P ont démontré que ce n'est pas toujours le cas. Il a été constaté *in casu* que les indicateurs étaient toujours gérés par le même policier, que la relation « d'affaires » entre le policier et l'indicateur s'était muée en relation privée, voire très privée, qu'aucun rapport de contact n'était rédigé et enfin que le contrôle du gestionnaire des indicateurs était inexistant.

Les visites effectuées ont démontré que, dans la majorité des services, des mécanismes suffisants ont été mis en place afin d'éviter toute situation problématique ou, du moins, de les détecter à temps. Il ne faut par conséquent pas se forger une image « négative » de la manière dont la problématique est actuellement abordée et conçue. Il apparaît clairement que son caractère précaire est reconnu à juste titre en ce sens que cette matière est considérée comme prioritaire au sein de la Direction générale de la police judiciaire.

Il n'en reste pas moins que le professionnalisme de l'ensemble peut et doit être amélioré. Si nous ne mettons pas en doute la qualité des gestionnaires des indicateurs et des policiers de contact actuels, nous estimons qu'un profil spécifique doit être développé, ainsi qu'une sélection et une évaluation tout aussi spécifiques, complétées par la « connaissance » que l'on a des candidats. Ce n'est donc plus ce dernier facteur seul qui doit conditionner le choix d'un candidat ou d'un autre. Des progrès sont également à réaliser dans les domaines de la formation et du contrôle de l'intégrité. Bien souvent, des conceptions quasi toutes faites ont été développées concrètement mais, pour diverses raisons, personne n'est allé jusqu'au bout. En outre, ces règles ne peuvent pas toutes être intégrées dans une législation formelle pour la bonne et simple raison que certaines présentent un caractère évolutif. Il convient toutefois de s'assurer qu'elles interviennent et que les initiatives actuelles prises ou devant être prises par la police fédérale compte tenu des recommandations, débouchent cette fois sur un résultat concret. Il importe que ces règles s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires de police gérant des indicateurs, qu'ils soient de la police fédérale ou locale.

Par ailleurs, il convient dans un système cohérent de réserver une place de choix aux principes de contrôle et de responsabilité.

Les ministres compétents devraient à tout le moins offrir cette garantie minimale au Parlement.

21. Recommandations

À l'issue de l'examen de cette question, le Comité permanent de contrôle des services de police pense que le système pourrait être amélioré, notamment par les mesures suivantes : (1) précision d'un certain nombre de notions (indicateur, actif/plus actif, fiable/non fiable, etc.) ; (2) élaboration d'un profil pour le policier de contact et le gestionnaire des indicateurs ; (3) sélection et formation adéquates ; (4) développement d'un système de vérification de l'intégrité et diffusion d'un code de conduite en attendant un tel système ; (5) diffusion de directives en matière de constitution et de conservation de dossiers ; (6) développement d'un concept général de gestion des indicateurs et des SIC en particulier accompagné de la mise en place de ces SIC là où elles n'existent pas encore ; (7) instauration d'une réglementation axée sur les besoins de la police locale ; (8) garantie de la rédaction de rapports de contact et de l'affectation de deux policiers pour un contact ; définition de

règles d'utilisation pour les rapports de contact ; (9) définition de la mesure dans laquelle des moyens matériels favoriseraient la sécurité du policier de contact et du gestionnaire des indicateurs ; (10) précision des rapports entre les responsables ; (11) instauration d'une évaluation spécifique pour les policiers de contact et les gestionnaires des indicateurs ; (12) développement d'indices de performance pour le fonctionnement des SIC.

Section 2 : Trafic d'êtres humains [48]

22. Introduction

Le présent rapport intermédiaire traite du rapport final relatif à l'enquête sur « l'affaire de Douvres », dont les principales conclusions ont déjà été formulées dans le rapport annuel 2000. Un certain nombre de problèmes spécifiques en matière de traitement de l'information et au niveau de la coordination dans le cadre de la lutte contre le trafic d'êtres humains ont été approfondis en tenant déjà compte, dans la mesure du possible, de l'impact de la réforme des services de police.

23. Affaire de Douvres

23.1. Généralités

Le 19 juin 2000, les corps sans vie de 58 passagers clandestins en provenance de Chine ont été découverts dans un poids lourd néerlandais à Douvres. Seuls deux Chinois avaient en effet survécu à l'aventure. Un premier volet, devenu une enquête de contrôle générale relative à l'approche du phénomène du trafic d'êtres humains par les services belges de police, avait pour objet de vérifier si, le 18 juin 2000, il y avait eu un dysfonctionnement de la part des services de police belges lors du contrôle frontalier [xvii]. Le déroulement des événements ainsi que les effectifs de la police de la navigation (SPN) en fonction ce jour-là sont précisés dans la quatrième partie du rapport à l'annexe A, III.

23.2. Conformité de l'intervention par rapport au cadre légal

L'article 6 de l'Accord Schengen règle les modalités des contrôles frontaliers et définit, en son alinéa 2, un certain nombre de principes uniformes à ce propos [49].

Il est exact que les deux membres de la SPN chargés d'effectuer le contrôle frontalier ont été appelés en renfort à la suite de problèmes de maintien de l'ordre public sur un autre ferry. Cet appel n'a toutefois eu aucun impact sur les possibilités de découverte éventuelle des passagers clandestins dans le poids lourd néerlandais. Conformément aux dispositions de l'Accord Schengen, le contrôle frontalier ne prévoit qu'un contrôle systématique des documents d'identité des véhicules entrant dans l'espace Schengen. Ce contrôle était terminé au moment où les membres de la SPN ont été appelés ailleurs en renfort.

En vertu de l'alinéa 2, lettre e de l'article 6 précité de l'Accord Schengen, priorité a été donnée au contrôle du trafic entrant. Bien qu'il soit normal que le trafic sortant soit également soumis à un contrôle, celui-ci se limite généralement au contrôle des documents. À la suite d'une visite de travail dans les ports de Douvres et de Calais, on a pu constater que les autorités britanniques et françaises ne soumettaient que peu – ou pas – de véhicules sortants à un contrôle, à l'exception du trafic passant par l'Eurotunnel. À cet égard, c'est surtout l'aspect sécurité qui constitue le principal motif des contrôles et non la lutte contre le trafic d'êtres humains.

23.3. Possibilités de recherche proactive

Au moment de l'incident, la SPN avait accès aux indicateurs suivants en matière de traite des êtres humains afin de découvrir la présence possible d'illégaux : (1) nationalité du conducteur ; (2) firme de transport ; (3) provenance du poids lourd/tracteur ; (4) destination ; (5) accessibilité/pose de scellés sur le volume réservé aux marchandises.

En matière de recherche proactive, il a été envisagé de créer une banque de données capable de réaliser un « profiling » sélectif, c'est-à-dire de rassembler les indicateurs convergents permettant une action ciblée. Pareille initiative pose peut-être un problème légal au niveau de la finalité et de la conservation dans le temps des données recueillies. En outre, la SPN n'a pas un accès direct ou *on-line* à d'autres indicateurs tels que les données d'enregistrement, les transactions, les méthodes de paiement, les fichiers clients de l'armateur, etc. Une première solution serait de raccorder la police maritime aux systèmes informatiques des ports.

23.4. Conclusions

On peut aujourd'hui affirmer avec certitude que les clandestins étaient encore en vie au moment de l'embarquement à Zeebrugge. Selon les témoignages des deux survivants, les clandestins ont respecté les instructions des trafiquants d'êtres humains en restant silencieux lors du passage de la frontière et de l'embarquement subséquent. Compte tenu de ces constatations et du fait que les membres de la SPN chargés du contrôle frontalier ne disposaient pas de profils ou de directives pour soumettre le poids lourd à un contrôle, le Comité estime que, concrètement, le fait de ne pas avoir découvert les clandestins ne peut, en l'espèce et dans une certaine mesure, être attribué à des dysfonctionnements dans le chef des fonctionnaires de police chargés du contrôle frontalier. Néanmoins, cette enquête a, dès le début, fait ressortir la complexité du problème de la lutte contre le trafic d'êtres humains. Bien que le contrôle frontalier ait été correctement effectué sur le plan formel, on peut se poser la question de son efficacité dans le cadre de la recherche d'infractions. Si on se limite strictement aux directives de l'Accord Schengen, le contrôle peut être considéré comme efficace voire efficient dans une certaine mesure. Par contre, si on vise également la recherche d'illégaux étrangers tentant de quitter le pays, ce contrôle est absolument inefficace ; pour cette raison, une modification des procédures et des directives s'impose.

Le commissaire du port, responsable local final, s'est avéré ne pas répondre au profil d'un commandant de brigade bien qu'il ait été formé sur le plan technique aux missions nautiques de la SPN. Cette lacune a donc contribué à un fonctionnement auto-régulateur de la brigade. Le problème était d'autant plus sérieux que le service en était à sa deuxième intégration en quelques années et était composé de membres issus de cultures de travail divergentes et disposant d'une expérience diverse. Vu le manque de temps accordé à ces intégrations, la formation est restée limitée au strict minimum.

Dans le cas du trafic d'êtres humains, on pourrait affirmer que le clandestin devrait être vu comme le client et non comme la victime, si ce n'est l'augmentation des risques liés au trafic. Parallèlement, et bien que l'initiative du voyage soit volontaire, une fois aux mains des trafiquants, les clandestins tombent en quelque sorte sous la coupe des « passeurs ». Le « client » n'a d'autre choix que de se conformer aux méthodes de transport de « l'agence de voyages ». Il est aussi utopique de vouloir bannir les accidents de la route à issue fatale que de chercher à élaborer des mesures garantissant à cent pour cent la sécurité des clandestins. Bien qu'en cette matière, la police ne s'engage pas en termes de résultats, elle doit gérer les moyens disponibles de manière optimale pour pouvoir maîtriser le phénomène avec la plus grande efficacité. À cet égard, il ne faut pas oublier que Zeebrugge et la région côtière en général ne constituent que le point final du trajet du trafic d'êtres humains et que le problème doit par conséquent être coordonné et abordé au niveau fédéral. Les liaisons ferroviaires nord-sud sont notamment utilisées par les trafiquants d'êtres humains, de même que tous les parkings le long de l'autoroute E40 entre Bruxelles et la côte.

24. Impact de la réforme des services de police

24.1. Restructuration de la police de la navigation (SPN)

Le 1^{er} avril 2001 a vu l'intégration des sections de la SPN et des brigades portuaires. La centralisation de ces services sous la houlette de la Direction de la police des voies de communication (DAC), qui a également en charge les matières de l'immigration et du contrôle frontalier, permet de mettre en œuvre une approche intégrée qui ne se limite pas aux ports côtiers mais qui s'applique également sur toutes les routes de transit dans l'hinterland, qu'il s'agisse d'autoroutes ou de liaisons ferroviaires. Un point faible semble provisoirement encore être l'imprécision des missions des unités provinciales de circulation (UPC), qui pourraient pourtant jouer un rôle primordial dans la lutte contre le trafic d'êtres humains. Des actions administratives ciblées ont lieu quotidiennement et sur la base d'un schéma mensuel aux ports d'Ostende et de Zeebrugge ainsi que dans les ports de plaisance d'Ostende, Zeebrugge et Nieuport. C'est dans ce cadre que l'on recherche activement, à l'aide de certains moyens techniques, la présence d'êtres humains entre les marchandises transportées, tant à bord des véhicules que des navires.

La SPN, sur la base de sa nouvelle structure, est en train de développer de nouvelles initiatives en vue d'une approche efficace du phénomène du trafic d'êtres humains et d'une intervention efficiente en la matière.

24.2. Répartition des tâches

La SPN a conclu un certain nombre de protocoles d'accord avec des services de police locale. Les compétences ont été réparties sur base territoriale pour les polices de Bruges et d'Ostende et sur base de la nature des tâches pour Blankenberge et Nieuport, la SPN se chargeant du contrôle frontalier et de la police de la navigation. Il a été convenu avec la section mœurs et traite des êtres humains du Service de recherche de la police locale d'Ostende que ce service serait associé à des

actions ciblées avec scanner autour des terrains portuaires d'Ostende et que, dans une deuxième phase, des membres de la Cellule Traite des êtres humains de la SPN d'Ostende seraient mis à la disposition du Service de recherche pour leurs dispositifs de contrôles routiers mensuels, dont les finalités seront élargies à la traite des êtres humains et à des vérifications visant à découvrir si des documents sont faux ou falsifiés. Un contact régulier entre les deux services devrait favoriser l'échange d'informations.

24.3. Transmission et traitement de l'information

24.3.1. COORDINATEUR PRIORITÉS FÉDÉRALES CÔTE

La direction de la SPN a procédé en mars 2001 à la mise en place d'un Coordinateur fédéral priorités côte. Outre une mission de coordination au niveau opérationnel, celui-ci constitue un point de référence central pour les sections d'Ostende et de Zeebrugge au niveau de certains aspects prioritaires du Plan national de sécurité 2001, *in casu* la lutte contre les phénomènes de traite des êtres humains et de trafic de drogues illégales. Il y aura notamment plus de contacts réguliers avec la section recherche de la police locale d'Ostende en vue de s'attaquer au phénomène du trafic d'êtres humains dans ce ressort. La mise en œuvre de moyens de recherche techniques ainsi que la mise à disposition de services tels que les UPC seront également coordonnées. La formation nécessaire a été assurée à cet égard.

24.3.2. CARREFOURS D'INFORMATION D'ARRONDISSEMENT (CIA)

24.3.2.1. Banque de données

Conformément au protocole d'accord définissant un certain nombre d'obligations pour la police locale, la banque de données MEGASYS est alimentée par des informations issues de procès-verbaux, de formulaires uniformes, de formulaires de notification d'enquêtes et de rapports d'information. Le CIA reçoit également par fax les copies des rapports journaliers de la police locale et fédérale. Depuis mai 2001, à la demande du parquet, les pages de garde des rapports administratifs rédigés par la police locale et destinés à l'Office des étrangers (ODE) sont également transmises au CIA de Bruges.

Des problèmes se posent toutefois concernant la saisie d'un certain nombre de paramètres spécifiques dans le domaine du trafic/traité des êtres humains. C'est ainsi que l'on ne peut saisir dans POLIS les informations nécessaires relatives aux trajets des véhicules. Une banque de données spécialisée s'impose dès lors, faute de quoi l'analyse de ces infractions et l'élaboration de profils en la matière resteront purement hypothétiques.

24.3.2.2. Flux de l'information

L'entretien du 25 septembre 2000 avec le chef du Bureau de district des recherches (BDR) de l'ancienne gendarmerie de Bruges, le prédécesseur du CIA, a révélé qu'il était impossible à l'époque d'organiser un échange numérique d'informations directes entre le BDR et le Bureau central de recherches (BCR). Les procédures d'échanges d'informations entre les niveaux local et fédéral représentaient donc un investissement lourd en temps et en travail. Aujourd'hui, la situation a évolué et un téléchargement direct de l'information entre le CIA et les services fédéraux est parfaitement possible dans les deux sens. Des informations sont d'ailleurs téléchargées chaque semaine au moyen du logiciel *teamware*, un programme interne de courrier électronique sur le réseau HILDE en usage depuis le 18 mai 2001.

Ce ne sont pas les documents proprement dits qui circulent, d'où l'importance des références. Or, comme dans la pratique, ces références correspondent aux numéros des procès-verbaux, le CIA a demandé aux divers services de dresser plutôt des procès-verbaux que des rapports d'information.

24.3.2.3. Saisie de l'information

Un problème auquel les brigades locales de gendarmerie ont été confrontées dans le passé se remarque au niveau des polices locales depuis la réorganisation : la police de première ligne n'est pas familière avec les méthodes d'évaluation des données et d'importantes informations se perdent en raison de ce « retard » en matière de gestion de l'information. C'est pourquoi il convient d'élaborer au niveau interne une procédure qui conférerait une plus-value à l'information traitée avant sa transmission au CIA. Les principaux problèmes et dysfonctionnements se situent au niveau de la saisie des informations, qui ne s'effectue pas de manière uniforme. En ce qui concerne la police locale, il semblerait que le tableau de saisie PIP soit trop complexe pour les agents au point que la création d'une cellule de saisie s'impose. Il est à noter que les problèmes se situent principalement au

niveau de l'établissement des liens entre les différents faits.

Il faudrait non seulement améliorer le contrôle qualité du contenu mais également envisager de manière prioritaire les questions de l'enregistrement et du traitement corrects de l'information dure avant de se préoccuper des informations douces.

24.3.2.4. Exploitation des données

L'exploitation des données s'effectue à partir des documents transmis quotidiennement ou non au service de documentation. Il s'agit : (1) des formulaires uniformes ; (2) des procès-verbaux ; (3) des rapports quotidiens des services de police ; (4) des notifications d'enquêtes ; (5) des bulletins d'information ; (6) des feuillets d'information d'autres CIA ; (7) de signalements BCS. Sur la base de ces données, on vérifie si la Banque de données criminelles nationales (BDCN) est alimentée correctement et en suffisance. Le CIA est mandaté pour améliorer ou modifier cette information. Parallèlement, l'exploitation d'informations et de faits au niveau des priorités fixées incombe au parquet local et se situe dans un cadre de programmes nationaux. Enfin, les nouveaux phénomènes font l'objet d'un « *screening* » et rapport est fait à la Commission d'accompagnement et au magistrat de référence. L'exploitation des données couvre le traitement des rapports d'information et les notifications d'enquêtes ; la recherche d'informations faisant double emploi ; les ajouts au bulletin d'information du CIA, « De Garrebrug » (par exemple l'attention à prêter à certains liens établis, le *screening* de faits communiqués) et l'élaboration de lay-outs.

Certains membres du CIA participent à des réunions de coordination portant sur des enquêtes concrètes, à la concertation mensuelle des services de recherche de l'arrondissement et à la concertation belgo-néerlandaise mensuelle. Le CIA est enfin chargé de la gestion et de la répartition des demandes d'enquêtes qui émanent d'autres services de police ou qui leur sont adressées.

24.3.2.5. Unité pilote Brigade aérienne et portuaire

La Brigade aérienne et maritime fonctionnait déjà avant la réforme des polices comme unité pilote et traitait toutes les informations relatives au trafic d'êtres humains dans son propre système MEGASYS. L'information relative au trafic d'êtres humains est actuellement centralisée par le CIA. À l'avenir, il faudra créer une banque nationale de données d'experts, tant pour l'information dure que pour l'information douce.

24.3.2.6. Output (feedback et diffusion de l'information)

Le bulletin d'information du CIA « De Garrebrug » est diffusé quotidiennement et présente un aperçu quotidien destiné à la magistrature, aux services de police de l'arrondissement et à quelques services de police extérieurs. Il comporte en outre les nouvelles méthodes, de sorte qu'elles sont transmises immédiatement. De plus, chaque expéditeur d'un rapport d'information ou d'une fiche de notification reçoit toujours un feedback du CIA. Il existe encore d'autres destinataires possibles du CIA, à savoir certains services de l'arrondissement de Bruges, les CIA d'autres arrondissements et les services d'appui policier nationaux (en l'espèce la Cellule Traite des êtres humains).

24.3.2.7. Informations spécifiques concernant le trafic d'êtres humains

Il a été constaté, au moment de la visite de travail, qu'il n'y avait pas de contrôle des conteneurs. Bien que le CIA dispose d'informations selon lesquelles il y aurait un important trafic d'illégaux vers le Canada, personne n'est saisi de l'affaire. On peut donc en déduire que le *modus operandi* des trafiquants d'êtres humains est des plus efficace et se fait probablement via le transport de conteneurs à destination du Canada.

Dans le protocole d'accord relatif au fonctionnement du Carrefour d'information d'arrondissement de Bruges, les objectifs de ce dernier sont précisés comme suit : (1) avoir un aperçu de toutes les enquêtes importantes ; (2) établir tous les liens possibles entre l'information dure, les diverses enquêtes et l'information douce ; (3) faire office de soutien documentaire opérationnel ; (4) fournir un appui à la politique menée. Le responsable du CIA pense que ces objectifs en matière de traite des êtres humains sont atteints, notamment grâce à la mise en œuvre d'une part considérable des moyens et des ressources humaines, conformément au caractère prioritaire conféré à cette problématique tant par le Plan fédéral de sécurité et de détention et le Plan national de sécurité que par la politique menée au niveau local telle qu'elle est traduite par le procureur du Roi dans ses directives.

24.3.2.8. Conclusions

Le CIA est investi d'une importante mission au niveau de la collecte, du traitement et de la diffusion

des informations. C'est pourquoi il est primordial que l'ensemble des partenaires du paysage policier prennent leurs responsabilités afin de transmettre une information aussi complète que correcte. Dans ce contexte, la police locale devrait mieux gérer l'information de sorte qu'elle soit utilisable à un niveau supra local et qu'elle permette une saisie correcte. L'*Integrated System for the Local Police* (ISLP) – un réseau informatique créé dans le cadre de la réforme des polices – répond aux espérances en matière d'uniformisation et d'automatisation plus poussées des canaux d'information entre la police locale, la CIA et la police fédérale. L'ISLP – une version améliorée du PIP – offrira la possibilité lors de la saisie de procès-verbaux, d'enregistrer des données dans la banque de données criminelles nationales. Il y aura donc un lien direct avec le CIA de sorte que formulaires uniformes, fax et autres documents seront à l'avenir superflus.

24.3.3. SERVICE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

24.3.3.1. Fonctionnement

Le Service Traite des êtres humains a pour mission de donner des signaux et de fournir informations et conseils aux responsables politiques, aux structures de concertation, aux administrations impliquées et aux groupes cibles concernés par les phénomènes de la traite et du trafic d'êtres humains. Le Service garantit l'échange d'expériences avec les services concernés afin de simplifier, rationaliser et améliorer la coopération mutuelle. Le Service est plus particulièrement chargé de détecter les réseaux qui se cachent derrière ces phénomènes avant de formuler des avis en vue d'appuyer les décisions et/ou mesures administratives dans les domaines visés. En tant que cellule policière opérationnelle, il s'efforce de développer une expertise dans les domaines énumérés, de mettre en œuvre une collaboration avec d'autres instances et de soutenir structurellement le contrôle de l'exploitation organisée des personnes dans le cadre de la traite des êtres humains et leur mise au travail illégale.

Le Service Traite des êtres humains ne procède lui-même à aucune enquête mais assure un rôle de coordination dans des enquêtes nécessitant l'engagement d'une technique policière particulière ou dans des enquêtes à dimension internationale. Toutefois, il devrait pouvoir effectuer ses propres enquêtes dès que le parquet fédéral sera opérationnel.

L'information est collectée par le biais de trois canaux, notamment en premier lieu via les « linking pins », chaque fonctionnaire de police du Service Traite des êtres humains fonctionnant comme personne de contact pour les services externes tel que les Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) ou les Services judiciaires d'arrondissement (SJA). Ce « linking pin » se charge du traitement et du suivi de toutes les demandes adressées au Service, fait office de personne de contact permanente et participe aux réunions d'arrondissement, ce qui a permis la mise en place de réseaux de contact régionaux efficaces. Toutes les questions posées au Service sont également introduites dans un système informatique de manière à pouvoir établir des liens et se forger une idée précise des affaires et de leurs suites. Ce système, entré en vigueur en janvier 2001, est apprécié tant par le personnel que par les clients. On tend donc à développer dans tous les services concernés un réseau de personnes chargées du contact permanent. Le deuxième canal consiste en contacts avec d'autres services de police au niveau national et international (officiers de liaison, Europol, Interpol, services étrangers). Il semble qu'il ne soit pas simple d'établir des points de contact avec certains pays. Tant Europol qu'Interpol travaillent à l'élaboration d'une référothèque en la matière. Enfin, une troisième voie est celle d'autres partenaires extérieurs tels que l'Office des étrangers (ODE), les ministères de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, des organisations non-gouvernementales (ONG), des centres d'accueil pour prostituées et victimes de la traite des femmes, l'inspection sociale, etc. Le feedback aux intéressés à propos des tendances générales et de l'information est donné de trois manières. Premièrement, l'information opérationnelle liée à une affaire particulière est partagée avec les services de police locaux via le système informatique MEGASYS et par le biais du CIA pour les informations « linking pin ». Le service se charge également d'ouvrir des enquêtes communes lorsque des liens sont constatés. Deuxièmement, les nouvelles tendances sont communiquées via un feuillet bilingue publié toutes les deux semaines et contenant de brèves informations et références. Il est diffusé dans les CIA par e-mail via l'Intranet, lesquels le transmettent intégralement au magistrat de référence, aux Cellules Traite des êtres humains des SJA et à la police locale. Ils participent également à l'élaboration de ce feuillet diffusé par les CIA. Un questionnaire de 20 questions a donné de bons résultats en matière d'appréciation, tant en ce qui concerne la forme que le contenu. Ce feuillet rend compte des tendances et des phénomènes et renvoie à MEGASYS pour des exemples concrets. Enfin, une version ouverte est diffusée à l'extérieur à un rythme mensuel. Les destinataires sont notamment le ministère des Affaires étrangères (qui transmet à son tour ces documents aux ambassades), l'université de Gand (qui effectue une étude sur la traite des êtres humains), l'ODE (qui diffuse ce feuillet parmi ses membres), les centres d'accueil, Child Focus, etc. En général, les personnes de contact qui fournissent l'information s'occupent également de répercuter le feedback.

Depuis août 2000, il existe au sein du Service Traite des êtres humains un système de gestion des informations également accessible à tous les services de police. Il en est par exemple fait usage pour l'élaboration de leur plan local de sécurité. Les documents lus font l'objet d'une synthèse dans un programme de traitement de texte qui est classée par pays ou par phénomène. En outre, l'information structurée est entreposée dans un fichier de données.

24.3.3.2. Analyses de profils

Dresser un profil de trafiquants d'êtres humains n'est pas chose aisée en raison de la créativité dont ils font preuve. Quant aux itinéraires empruntés, ils sont des plus variables. C'est ainsi qu'un transporteur se rendant en Grande-Bretagne au départ d'Ostende ou de Zeebrugge pourra facilement modifier son itinéraire en fonction du trafic ou des contrôles de police et se diriger vers Calais ou Flessingue. Il est également difficile d'établir un profil des véhicules. En effet, la police ne dispose pas d'assez d'informations sur les sociétés de transport. Quant aux compagnies de ferry, elles semblent pouvoir mieux distinguer les clients nouveaux ou occasionnels. En général, on peut affirmer que les probabilités de la présence d'illégaux sont proportionnelles à la distance parcourue. Il est toutefois impossible à ceux qui doivent effectuer un contrôle de savoir si un poids lourd s'est arrêté en chemin et, si oui, quand. Seul un entretien avec le chauffeur permettra d'estimer le risque et c'est à ce niveau que se posent les problèmes de la langue et de la sincérité.

Les réseaux de trafiquants d'êtres humains seraient non pas constitués de structures rigides mais de groupuscules collaborant occasionnellement entre eux sous la forme d'une sous-traitance fluctuante. Un profil typique de trafiquant est également difficile à établir étant donné que le transfert d'illégaux ne requiert aucun talent particulier ni aucune connaissance spécifique. Les documents de voyage constitueraient un point de repère mais ceux-ci ne sont requis que pour les transports ferroviaires et aériens. Certains illégaux ne sont en possession d'aucun document de voyage ou d'identité, d'autres reçoivent de véritables visas temporaires pour un pays donné et, au départ de celui-ci, plongent dans l'illégalité. Les témoignages dans « l'affaire de Douvres » nous apprennent d'ailleurs que les documents ne sont mis que temporairement à la disposition des immigrants et sont ultérieurement réclamés par leurs accompagnateurs.

Les contrôles effectués par les compagnies de ferry mêmes posent également parfois problème en ce sens que ces dernières ont tendance à contrôler moins sévèrement les bons clients. Les trafiquants en profitent en essayant de se faire engager par pareilles sociétés. Ce phénomène a également été constaté en Grande-Bretagne, où les services de police et d'autres autorités de contrôle ne disposent pas de profils bien définis. Seul un contrôle à 100% se révélerait efficace. Or, la pratique ne le permet pas. Qui plus est, un autre problème se pose aux frontières, celui de la surveillance et du contrôle de ce que l'on appelle les « *green borders* ».

Au sein de la nouvelle structure policière, une Direction de la police des voies de communication (DAC) a été créée au sein de la Direction générale de la police administrative et reprend la police de la navigation et la mission « immigration et contrôles frontaliers ». Ce service possède la meilleure expérience du terrain et est par conséquent chargé de diriger les contrôles tandis que le Service Traite des êtres humains concentre ses activités sur les analyses dans le cadre des enquêtes judiciaires. Ces deux services coopèrent en s'échangeant des données significatives. Une fois par semaine, un membre du service de l'immigration et un membre de la SPN de la Direction police des voies de communication participent à la réunion du Service Traite des êtres humains. L'information passe également par le « *linking pin* ». Des informations sont en effet transmises dès qu'une enquête est menée sur des trafiquants mais l'identité même des personnes contrôlées ne l'est pas systématiquement.

L'élaboration des profils est une tâche qui revient à la Direction de la police des voies de communication, ce qui risque de poser un léger problème dans le cadre de la réforme des services de police dans la mesure où cette mission implique un travail de recherche et que ladite direction ressortit en fin de compte à la police administrative.

24.3.3.3. Centre d'information et d'analyse Traite des êtres humains

Un problème important réside dans le fait que l'information doit toujours être demandée au lieu d'être transmise automatiquement. L'objectif est d'arriver à un échange d'informations automatique par le biais de relais déterminés. Le feuillet diffusé par le service s'inscrit dans le prolongement de l'idée de créer un Centre d'informations et d'analyse Traite des êtres humains (CIAT), un forum d'échange d'informations qui devrait promouvoir une approche intégrée du phénomène. L'idée de la création du CIAT a été transmise au Premier ministre, qui s'est prononcé favorablement à ce propos.

24.3.3.4. Problèmes

Lors de la découverte d'un clandestin, le temps fait défaut pour procéder à des auditions approfondies qui permettraient de relever d'éventuelles contradictions dans ses déclarations. Il faut prendre un certain nombre de mesures de base en matière d'accueil, d'information de l'ODE, etc. qui absorbent une partie de la capacité en personnel. Après 6 heures en moyenne, la décision de l'ODE tombe et il faut alors soit laisser aller les clandestins, soit les conduire dans un centre fermé de l'ODE, ce qui requiert à nouveau la mise en œuvre d'une grande partie de la capacité en personnel. Dans le pire des cas, ils doivent être répartis entre différents centres. Un problème supplémentaire se pose lorsque l'on découvre des clandestins de nationalités différentes. Parfois, l'ODE prend en effet des décisions différentes en fonction du pays d'origine, ce qui a été confirmé lors d'une visite de travail à l'ODE. Le temps disponible et la capacité en personnel ne permettent pas d'entendre un suspect de manière approfondie ou de le soumettre à une fouille sérieuse. Aux Pays-Bas, un immigrant illégal peut-être détenu pendant cinq jours, ce qui permet une enquête complémentaire ainsi que plusieurs auditions de celui-ci. Ce détail a son importance car les accompagnateurs éventuels, lorsqu'ils sont de la même origine, se mêlent parfois aux illégaux.

En outre, le Service constate que le phénomène du trafic d'êtres humains fait l'objet d'approches différentes en fonction des parquets. Certains donnent comme instruction de dresser procès-verbal chaque fois qu'un illégal est découvert tandis que d'autres arrondissements judiciaires demandent simplement la verbalisation du chauffeur ou se contentent de la rédaction d'un rapport administratif. Il importe donc de définir une méthode uniforme de collecte et de présentation des informations recueillies sur le terrain. De même il serait bon que les parquets accordent leurs violons quant à la manière de traiter les trafiquants d'êtres humains ou les « passeurs ». Le chef du Service Traite des êtres humains voit une solution dans une approche essentiellement financière, telles que des saisies de véhicules utilisés ou de GSM, des perquisitions, etc. Un autre problème tient au fait que les empreintes digitales ne sont pas contrôlées en temps réel, de sorte que les personnes donnant une fausse identité et les accompagnateurs (« passeurs ») d'illégaux éventuels ne peuvent pas être identifiés. Enfin, la question de la fiabilité des interprètes se pose également régulièrement. On a déjà proposé d'enregistrer les auditions et de les faire retraduire par la suite mais pareille procédure prend du temps et coûte cher.

Dans les contacts avec Europol et Interpol, les informations sont actuellement transmises par l'entremise de la Direction de la Politique en matière de coopération policière internationale (CGI) ou de la Direction de la collaboration opérationnelle policière (DSO). Cette procédure fonctionne bien à l'exception de quelques « erreurs de jeunesse ». Au niveau d'Europol, on tente, par le biais des « *analytical work files* » (AWF), d'obtenir un aperçu des structures en comparant des adresses, lieux, numéros de téléphone, etc. La Belgique connaît un problème spécifique en ce sens qu'en vertu de la loi Franchimont, les renseignements reçus ne peuvent pas être transmis automatiquement. La procédure via le procureur général et le magistrat de référence est tellement longue que l'information est souvent dépassée au moment où l'autorisation de transmission à Europol est délivrée. Il faudrait par conséquent prévoir une exception en octroyant un mandat permanent à des fins AWF. Un feedback de la part d'Europol est également intéressant pour le magistrat de référence et, à l'avenir, pour le magistrat fédéral.

On ne voit pas encore clairement dans quelle mesure le directeur général ou ses services, tels que le Service Traite des êtres humains, pourraient donner des directives aux DGA ou, ces dernières, à la SPN par exemple.

Par ailleurs, on pourrait se demander s'il est nécessaire de disposer de directives spécifiques ou si l'on peut se baser sur les instructions du procureur du Roi, du procureur général et des ministres compétents. À cet égard, on se tourne vers une version adaptée de la circulaire COL 12/99 du Collège des procureurs généraux. Cette circulaire, axée sur le problème de la traite des êtres humains, est actuellement remaniée par le Service de la politique pénale dans la mesure où elle prévoirait des directives spécifiques en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains.

24.3.3.5. Initiatives intéressantes

Le Service Traite des êtres humains collabore avec le Secrétariat permanent pour la prévention (SPP). Celui-ci s'est occupé de la mise en page d'une brochure d'informations pratiques pour les conducteurs de poids lourds, élaborée par le Service traite des êtres humains en collaboration avec FEBETRA, l'organisation professionnelle du secteur du transport. Le SPP s'est chargé d'en faire la publicité par l'entremise d'un poster. Cette brochure, disponible dans les postes de circulation et stations service, existe en cinq langues : français, néerlandais, anglais, allemand et espagnol. FEBETRA a distribué cette brochure à tous les routiers et y a consacré un article dans sa publication. La brochure, qui en est à sa cinquième édition, est actuellement aussi distribuée via les ambassades avec comme groupes cibles les routiers étrangers qui circulent en Belgique. Il existe en outre une coopération avec l'université de Gand (UG) qui revêt la forme d'un échange d'informations portant sur les sources et

les hypothèses. L'UG, qui reçoit également le feuillet d'information du Service Traite des êtres humains, s'intéresse tout particulièrement à certains phénomènes comme les mineurs non accompagnés. Il existe aussi une concertation régulière avec un sinologue de l'université catholique de Louvain (KUL), qui porte surtout sur la pornographie enfantine.

Un plan d'action a été établi pour le Service sur la base du plan national de sécurité et prévoit notamment l'élaboration d'un plan d'engagements par an destinés à soutenir les enquêtes menées par la police locale. Actuellement, on met la dernière main à plan d'action portant sur les mariages blancs. Le plan d'action décrit également des finalités mesurables et objectivables, des délais et des affectations de personnel. Chaque membre du personnel sait ce que l'on attend de lui en dehors de la routine. Ce système a été repris par la direction et a abouti à l'élaboration d'un plan stratégique pour la DGJ. Ce plan, qui a été approuvé par le directeur général et par le ministre de l'Intérieur, a servi de base pour le calcul des capacités en personnel.

Le Service Traite des êtres humains se charge en outre d'assurer une formation continuée aux personnes qui exercent leurs activités dans le cadre de la traite et du trafic d'êtres humains ainsi qu'un programme spécifique portant sur la pornographie enfantine.

24.3.3.6. Conclusions

La Cellule centrale Traite des êtres humains semble exécuter sérieusement les missions qui lui sont attribuées conformément à la directive ministérielle contenue dans COL 12/99 et ne manque pas, dans le cadre de sa compétence *ratione materiae* en matière de traite des êtres humains de porter l'attention nécessaire au phénomène du trafic d'êtres humains. Un certain nombre d'initiatives récentes telles que le projet et la mise en œuvre d'une référothèque, diverses initiatives pour améliorer le feedback vers les intéressés, la coopération avec le Secrétariat permanent pour la prévention en matière de sensibilisation des chauffeurs de poids lourds et la création d'un Centre d'informations et d'analyse Traite des êtres humains (CIAT) contribuent à l'efficacité et à l'efficience du Service dans l'exercice de ses missions primaires. Le CIAT, en tant que forum d'échange d'informations, devrait promouvoir une approche intégrée du phénomène de la traite des êtres humains. À cet égard, on pourrait envisager de développer les liens de coopération existants avec le monde universitaire afin d'acquérir, grâce aux effets croisés de la recherche scientifique et des analyses policières des infractions d'un point de vue multidisciplinaire, une vue plus précise de la dynamique des phénomènes tels que le trafic d'êtres humains et ses liens éventuels avec d'autres formes de criminalité.

25. Découverte d'illégaux dans un conteneur le 8 décembre 2001

25.1. Constatations

Le 8 décembre 2001, des illégaux ont été découverts dans le port irlandais de Waterford. Huit d'entre eux n'avaient pas survécu au voyage. Les principales constatations sont reprises à l'annexe A, III [xviii] .

25.2. Problématique du contrôle des conteneurs

D'après les statistiques de l'année 2000, 895 conteneurs et 1 564 poids lourds en moyenne sont transportés chaque jour. Les exigences opérationnelles en matière de rapidité de chargement, l'utilisation de plus en plus intensive de conteneurs, le manque de capacité et la fiabilité réduite des appareils de mesure à fonctionnement rapide ne permettent pas aux services de police d'obtenir un engagement de résultats lorsqu'ils contrôlent des conteneurs, à la recherche d'illégaux éventuels. Bien que dans un avenir proche, des moyens financiers seront libérés pour l'acquisition d'appareillages de détection supplémentaires, les contrôles resteront malgré tout sporadiques. Même si l'on disposait d'appareillages sophistiqués (p.ex. scanner RX), leur utilisation est tellement longue qu'ils ne permettraient, d'un point de vue opérationnel, que le contrôle d'un faible échantillon du trafic.

Comme il a été dit plus haut, la SPN a vainement essayé de sensibiliser les armateurs au phénomène récent du trafic d'êtres humains dans des conteneurs. Les firmes contrôlent la présence des scellés mais ne vérifient pas leur intégrité. En d'autres termes, elles vérifient s'il y a bien des scellés sur le conteneur mais pas s'ils ont été trafiqués ou non.

Il n'y a aucun scanning des conteneurs au moyen d'appareils de mesure de CO₂ sur ce terminal. Il est matériellement possible de contrôler les conteneurs au moyen d'un appareil de mesure du CO₂ constitué d'un ensemble d'aiguilles qui sont introduites dans les joints de caoutchouc du conteneur. Ce procédé prend non seulement beaucoup de temps, mais exige aussi beaucoup d'expérience. Bien qu'il soit techniquement réalisable, ce genre de contrôle ne l'est en pratique pas en raison du manque

de temps. En outre, les conteneurs sont superposés par trois, ce qui exclut de les scanner ou de vérifier les scellés sans disposer d'une échelle

26. Points faibles de la coopération avec d'autres services

26.1. Introduction

Une circulaire des ministres de l'Intérieur et des Transports fixe les conditions d'agrément comme port maritime Schengen. L'article 4 de cette circulaire charge la police maritime, aujourd'hui devenue police de la navigation, d'effectuer les contrôles frontaliers. La circulaire impose toutefois aussi un certain nombre de conditions aux exploitants de terminaux qui, conformément à l'article 7, doivent assurer un contrôle permanent sur ceux-ci. Les exploitants locaux doivent prendre les mesures nécessaires pour que « *les personnes ayant accès au côté mer du terminal des ferries ne puissent s'embarquer pour une traversée vers un pays tiers ou descendre d'un navire provenant d'un pays tiers sans se présenter au contrôle douanier* ». Aux termes de l'article 24 de cette circulaire, l'autorité portuaire, en concertation avec le commissaire du port, la police de la navigation [50] et la douane doit établir un plan de contrôle frontalier réglant l'organisation du contrôle au niveau de l'infrastructure, de la procédure, de l'affectation de personnel et de la coordination entre la police de la navigation [51] et les autres services exerçant des activités dans le port. Le plan de contrôle frontalier pour le port de Zeebrugge prévoit que la responsabilité de l'exécution et du respect de ce plan incombe : (1) à la Communauté Flamande, au « *Commissariaat-generaal voor de bevordering van de lichamelijke ontwikkeling, de sport en de openluchtrecreatie* » (BLOSO), en qualité d'administrateur du port de plaisance comme le prévoit l'arrêté royal du 12 août 1981 ; (2) à la N.V. M.B.Z., en qualité d'administrateur de la zone qui lui a été concédée en exécution de la convention du 1^{er} juin 1984 – 11 septembre 1985 et de la convention du 1^{er} avril 1986 ainsi que des procès-verbaux ultérieurs ; (3) à la ville de Bruges en qualité d'administrateur des entreprises de pêche dans le préport et d'administrateur du port de pêche dans l'arrière-port comme le prévoit la convention du 15 octobre 1990 entre la Région Flamande, la N.V. Zeebrugge Visveiling, la ville de Brugge et la N.V. M.B.Z.

Les modalités d'exécution du plan de contrôle frontalier prévoient au paragraphe 1.2., en ce qui concerne le trafic hors Schengen, que la procédure de contrôle des marchandises et du fret est à déterminer par la douane. Le paragraphe 2.2. prévoit pour le trafic ferry hors Schengen que c'est la N.V. M.B.Z. pour le terminal P&O et les North Sea Ferries pour le terminal NFS qui prennent les mesures nécessaires pour régler l'accès au côté mer après contrôle d'une carte d'embarquement, d'un titre de transport ou de toute autre autorisation.

Il est dès lors évident qu'un contrôle frontalier efficace n'est possible que grâce à une synergie au niveau du fonctionnement des services de police compétents et autres acteurs responsables. L'engagement de personnel et de procédures est dans une très large mesure fonction par exemple des mesures matérielles de protection prises par les autorités portuaires et les exploitants de terminaux. Il ressort d'une enquête effectuée sur le site même du port, que cette protection matérielle est insuffisante dans certaines parties du port. À un endroit donné, là où le port est protégé contre la marée haute par un mur de blocs de béton, des ouvertures entre ces blocs suffisamment grandes pour laisser passer des êtres humains ont été fermées par un simple treillis Bekaert appelé en langage populaire « treillis à poule » fixé aux blocs de béton. Il a été constaté que des trous avaient été pratiqués en divers endroits de la clôture. Le meilleur contrôle douanier est totalement dénué de sens s'il suffit de s'éloigner quelque peu de la zone protégée pour pouvoir se glisser derrière la ligne frontière.

Au cours des prochains mois, le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service enquêtes s'intéresseront plus que précédemment mais dans les limites de leurs compétences, aux attributions et responsabilités de l'Administration des douanes et accises, de l'Office des étrangers et du secteur privé ainsi qu'à la coordination entre la police intégrée, structurée à deux niveaux et les autres acteurs qui disposent ou non d'une compétence de police.

26.2. Douane

L'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [52], prévoit que les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises sont compétents pour rechercher et constater les infractions à cette loi. Une circulaire de l'Administration des douanes et accises [53] prévoit que « *lorsqu'au cours du contrôle d'identité prévu ou à la suite de la fouille d'un moyen de transport effectué dans le cadre des tâches habituelles de la douane, les fonctionnaires découvrent la présence de personnes qui ne peuvent fournir la preuve qu'elles possèdent la nationalité belge et qu'ils présument qu'il s'agit d'immigrants clandestins, ces personnes doivent être conduites au poste de police ou de gendarmerie le plus proche pour*

vérification de leur statut et pour leur mise à disposition. En cas de difficultés pour transporter ces personnes, la gendarmerie peut être avertie par téléphone afin qu'elle puisse se déplacer. Le conducteur devra également être entendu par la gendarmerie ». Néanmoins, la coopération avec la douane ne se faisait que de manière ponctuelle, par exemple lors d'un bris de scellé. Lorsqu'un scellé est apposé sur un poids lourd, il doit être brisé et remplacé par la douane. Le problème se pose toutefois dans le cas d'un transport pourvu de scellés d'entreprise dont la douane affirme qu'ils peuvent être brisés et remplacés par les services de police, ces derniers étant en effet souvent réticents. Il ressort d'entretiens et d'auditions de fonctionnaires de police que le problème se présenterait surtout dans le cas de transport de denrées alimentaires ou d'autres chargements délicats où pourrait se poser un problème de responsabilité en cas d'ouverture et de manipulation du chargement. Le transport fatal aux illégaux chinois s'est d'ailleurs fait par camion frigorifique rempli de tomates. De conversations avec des membres de l'Administration des douanes et accises de Zeebrugge, il est ressorti que leur service n'exerçait aucun contrôle sur le trafic de personnes et de marchandises au port de Zeebrugge et que leurs activités n'étaient en aucun cas axées sur le phénomène de la traite des êtres humains. À ce jour, il n'était pas question non plus d'une coopération ou d'un échange systématique d'informations avec les services de police ou les compagnies de ferries. Dans ce contexte, il est fait référence à une directive interne D.I. 223.8 [54] où il est précisé au paragraphe B.1.1. que l'Administration des douanes et accises perd sa compétence d'exercer des contrôles sur les biens et les personnes aux frontières intérieures de la Communauté européenne.

Néanmoins, la vaste expérience de la douane dans le domaine des flux internationaux de marchandises et de la recherche de divers trafics illégaux peut constituer une importante contribution à l'approche du phénomène du trafic d'êtres humains et surtout à l'élaboration de profils des transports à risques. Le phénomène se situe en effet entre les zones de compétences des deux services : la SPN est en premier lieu chargée du contrôle frontalier des personnes, la douane étant compétente pour le contrôle des marchandises. Les personnes qui se dissimulent parmi les marchandises se situent donc dans une zone d'ombre sur le plan de la répartition des compétences.

Un appareillage de détection coûteux qui pourrait contribuer de manière significative à la recherche d'illégaux pourrait être financièrement rentable s'il est partagé avec la douane qui, de la sorte, pourrait générer des revenus fiscaux. Pareille coopération existe d'ailleurs à l'étranger.

Il a été recommandé lors d'un audit récent de la SPN [55] de conclure dans les plus brefs délais un protocole d'accord avec la douane, afin plus particulièrement de constituer des équipes mixtes, d'établir une coopération lors de l'élaboration des profils « à risques » et du développement de techniques en matière de contrôle de documents. Dans l'intervalle, un projet de texte a également été élaboré et un protocole de coopération sera bientôt finalisé. La coopération se situe au niveau de la collecte et de l'échange d'informations, de la coopération opérationnelle, d'un appui logistique réciproque et de la formation.

26.3. Office des étrangers

On constate un certain nombre d'évolutions positives dans le cadre de la coopération avec l'Office des étrangers (ODE), notamment en raison de la participation du délégué de cet Office au *Kwaliteitskring Mensenhandel*. Les services de police et l'ODE obtiennent de la sorte un meilleur aperçu de leur fonctionnement respectif, ce qui a donné lieu à des adaptations de la coopération. Malgré tout, certaines difficultés subsistent encore.

26.3.1. TRANSFERT VERS DES CENTRES FERMÉS

Une circulaire du 9 juillet 2001 du ministre de l'Intérieur prévoit que le transfert d'illégaux doit être effectué par les services de police. Le principe général veut que le service de police qui fait une interception, programmée ou non, assume également toutes les tâches qui en résultent. Il faut cependant pouvoir compter sur l'appui du niveau fédéral.

En ce qui concerne l'interception programmée ou non, lors d'un contrôle de police, de personnes qui séjournent illégalement dans le pays, ces dernières doivent être transférées par le service de police dans le centre fermé le plus proche du lieu de l'interception et doté d'une capacité d'accueil ou à l'aéroport de Zaventem. Dans la pratique, il s'avère qu'au centre fermé de Bruges, il n'y a quasi jamais voire jamais de places libres, ce qui fait qu'un problème au niveau de la capacité d'accueil de l'ODE entraîne des problèmes de capacité pour les services de police qui doivent transférer des personnes à Zaventem ou dans des centres fermés à Merksplas ou à Vottem, indépendamment de la situation familiale, de la langue ou du pays d'origine de ces étrangers. Néanmoins, l'ODE dispose d'un service de transfert appelé le « service T » constitué de 90 chauffeurs qui assurent une permanence de 24 heures sur 24 au niveau national. Les tâches de ce service comprennent notamment « le transfert à l'aéroport de Zaventem ou à la frontière de demandeurs d'asile ou d'illégaux ayant épuisé

tous les recours de la procédure ; le transfert d'occupants des centres en Chambre du conseil, Chambre des mises en accusation ou au Conseil d'État ; le transfert d'illégaux ou de candidats réfugiés vers les ports de la North Gate ou vers les centres » [56] .

D'après un courrier du 4 juin 2001 émanant du directeur général de la police administrative, adressé au conseiller général de l'Office des étrangers, il aurait été convenu, lors de la création du service de transfert en 1995, qu'après une période de rodage, il prendrait en charge un maximum de transferts effectués jusqu'alors par les services de police. Dans le rapport relatif à une réunion de concertation qui s'est tenue au cabinet de l'Intérieur le 19 mars 1998 à la suite du problème d'illégaux dans des poids lourds, il a été fait état de l'accord selon lequel le transfert vers l'aéroport serait coordonné et, en principe, également effectué par le « service T » de l'Office des étrangers. Ce ne serait que dans des circonstances particulières que le transfert serait demandé aux services de police. Ce serait tout bénéfique pour un fonctionnement efficace et efficient des deux services si la police pouvait se charger du transfert vers le centre d'accueil le plus proche d'où le service de transfert de l'Office des étrangers pourrait éventuellement assurer la suite du transfert. Le transfert des illégaux par les services de police se fait toutefois au détriment de leur mission de base et des priorités fédérales. Le fait que les centres fermés n'ouvrent plus leurs portes après 18h00 a pour conséquence que les services de police doivent régulièrement s'occuper toute la nuit de l'accueil des personnes interceptées, négligeant ainsi leurs tâches premières.

26.3.2. BUREAU C

Le Bureau des clandestins ou des illégaux appelé « Bureau C » est compétent au niveau national pour prendre les décisions d'arrêter des personnes en séjour illégal en Belgique. Conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le service de police qui découvre un étranger ne répondant pas aux conditions d'entrée et de séjour doit prendre contact avec le Bureau C pour qu'il prenne une décision à son sujet. Cette prise de contact a lieu sous la forme d'un rapport administratif sur base duquel on vérifie si la personne a déjà un dossier personnel à l'ODE. Une évolution favorable est à noter en ce sens que le Bureau C de l'ODE est actuellement accessible 24 heures sur 24, ce qui permet aux services de police de transmettre les rapports administratifs et de pouvoir prendre connaissance de la décision de l'ODE à tout moment. Une procédure simplifiée pour les services de police a parallèlement été élaborée, permettant ainsi d'établir un rapport administratif par fait et non plus par individu. Sur la base d'un certain nombre de critères, le Bureau C peut prendre les décisions suivantes : (1) laisser disposer (par exemple lorsqu'une demande d'asile est en cours ou une procédure de recours introduite est pendante et, comme principe général, lorsque le dossier est introuvable) ; (2) délivrer un ordre de quitter le territoire, ce qui représente environ 60% des décisions. La loi prévoit au total onze possibilités dont les principales sont : séjour dans le Royaume sans être porteur des documents requis, séjour dans le Royaume plus long que le délai prescrit lorsque l'étranger est considéré pouvoir par son comportement constituer une menace pour l'ordre public ou la sûreté nationale, etc. ; (3) transfert immédiat à la frontière, soit transfert immédiat en application des Accords Bénélux, d'Accords entre le Bénélux, la France et l'Allemagne, soit une privation provisoire de liberté en attente d'un rapatriement par avion vers le pays d'origine ; (4) enfermement et mise à disposition de l'ODE. Cette compétence est toutefois limitée à l'enfermement « en vue de l'éloignement ». Est concerné l'étranger qui n'est pas en possession de pièces d'identité, qui n'a pas donné suite à un ordre de quitter le territoire, etc. Lors d'une visite de travail à l'Office des étrangers, on a obtenu plus de précisions à propos des critères de décision et des problèmes spécifiques auxquels l'ODE est confronté. L'enquête sur « l'affaire de Douvres » ayant démontré l'existence d'une certaine incompréhension dans les services de police à propos des décisions de l'Office (cf. *supra*), il serait utile de fournir aux services de première ligne des informations sur les fondements de pareilles décisions et sur ce que pourrait être leur contribution, par exemple des informations permettant d'améliorer la perception du phénomène et la recherche de trafiquants d'êtres humains.

26.3.3. BUREAU DE RECHERCHES

Le Bureau de recherches de l'ODE collabore également avec les services de police et la Cellule centrale Traite des êtres humains en matière d'immigration illégale, de travail clandestin, de traite des êtres humains et d'usage de faux documents. Ce Bureau a été créé à la suite de recommandations de la Commission parlementaire d'enquête sur la traite des êtres humains partant de la constatation que l'Office peut jouer un rôle administratif très important dans l'approche coordonnée, intégrée et multidisciplinaire de la traite des êtres humains et de l'immigration illégale organisée ou non. Jusqu'à présent, on travaillait sur la base de dossiers individuels sans prêter attention à l'existence de possibles liens et à d'éventuels mécanismes structurels sous-jacents. D'après le responsable du Bureau de recherches, il s'avère que son service n'est pas suffisamment connu des services de police non spécialisés. Pourtant, compte tenu de l'ensemble de ses tâches, ce

service peut apporter une contribution intéressante à la lutte contre le trafic d'êtres humains. Le Bureau centralise et analyse en effet toute l'information disponible à l'ODE en matière d'immigration illégale, de travailleurs clandestins, de traite des êtres humains et d'utilisation de faux documents. À la demande des services compétents, dont font également partie les services de police et les autorités judiciaires, le Bureau effectue des recherches dans les dossiers administratifs de l'Office.

Éventuellement, il collabore en ordre subsidiaire avec ces instances dans le cadre de l'organisation de certaines actions sur le terrain. Certains membres du Bureau de recherches participent en outre à des réunions au niveau national et international portant sur la problématique de l'immigration illégale, du travail clandestin et des faux documents.

En résumé, ce Bureau rend des services dans les domaines de la recherche, de la détection, du signalement et sur le plan consultatif.

26.4. Secteur privé

Au cours de cette enquête, on a pu constater une évolution positive au niveau de l'apport du secteur privé à la politique de sécurité axée sur le trafic d'êtres humains. Cette évolution est principalement due à l'impulsion donnée par la direction de la SPN à la création du « *Kwaliteitskring Mensenhandel* » d'une part et à une concertation régulière et structurée avec la N.V. M.B.Z. et les armateurs d'autre part. Un point sensible a toujours été le coût des mesures à prendre mais, à cet égard, il a été tenu compte des amendes potentielles perçues en Grande-Bretagne pour les illégaux découverts. Au début de décembre 2001, un juge britannique a toutefois décidé que la perception d'amendes sur le transport de clandestins était illégale, ce qui a diminué la pression exercée sur le secteur privé pour qu'il continue à investir en hommes et en moyens matériels dans des projets portant sur la protection matérielle des quais et sur le contrôle des conteneurs des poids lourds embarqués.

Au niveau des pouvoirs publics également, des problèmes se posent en matière de politique de sécurité dans la zone portuaire en raison du partage de la responsabilité de la protection du port entre le ministère de l'Intérieur et la Région Flamande, qui règle cette problématique par décret. Le secteur privé est néanmoins tenu au courant de l'évolution du phénomène du trafic d'êtres humains et de l'immigration illégale. C'est ainsi que le chef de section suppléant de la brigade de la police de la navigation de Zeebrugge a adressé le 13 juillet 2001 [57] une lettre aux armateurs Flanders Container Terminal et Cobelfret Ferries, les informant du fait que la police fédérale disposait d'informations selon lesquelles les organisateurs de l'immigration illégale utiliseraient également le transport par conteneurs via nos ports côtiers. Il leur était également demandé d'accroître la surveillance dans ce domaine et il était précisé que la SPN restait à leur entière disposition s'ils découvraient des envois suspects. Il était également ajouté que l'attention requise serait prêtée à la communication de toute anomalie. En l'absence de réaction à cette lettre, un deuxième courrier [58] fut adressé le 23 novembre 2001 à ces deux armateurs leur rappelant le phénomène et leur demandant à nouveau d'accroître leur surveillance dans ce domaine. Il était également précisé qu'il ne s'agissait pas de cas isolés et que le phénomène existait également à Ostende.

Comme il a été dit plus haut, la nouvelle tendance du trafic d'êtres humains a été remarquée par le CIA au cours d'une visite de travail à ce service. Il ressort de la corrélation établie entre cette information et la communication de celle-ci à d'autres intéressés que les flux d'informations circulent sans difficulté, ce qui était un des objectifs de la réforme des polices. Il faudra toutefois contrôler si cette tendance se maintient.

27. Évolution

À Zeebrugge, le nombre d'embarquements dans des poids lourds a diminué. L'augmentation du nombre d'immigrants illégaux découverts indique cependant une augmentation du nombre d'embarquements à l'intérieur du pays. Les ports de plaisance semblent aussi être de plus en plus utilisés comme point de chute par les trafiquants d'êtres humains. Partant de cette tendance, la SPN a accru sa présence dans ces ports dans les limites de la capacité disponible en personnel.

Tant l'enquête menée que la littérature consultée en matière de traite des êtres humains, de trafic d'êtres humains et d'immigration illégale indiquent que ce phénomène dépasse nos frontières et ne peut être ramené au fonctionnement d'un seul service de police ni même aux efforts d'un seul État membre de l'Union européenne. Par conséquent, une coopération constructive de tous les services concernés par cette problématique est essentielle et il faut également prendre des initiatives en matière de coopération transfrontalière et lancer des campagnes de prévention dans les pays d'origine. Le fait que la politique de découragement menée en matière d'asile depuis janvier 2001 ne semble pas avoir d'impact sur le phénomène du trafic d'êtres humains ne doit pas étonner. La Belgique n'est en effet pas la destination finale mais seulement un pays de transit sur la route vers la Grande-Bretagne, destination finale. Il est en outre intéressant de constater que le renforcement des contrôles résultant de l'épidémie de fièvre aphteuse a entraîné une légère baisse du nombre d'illégaux et d'étrangers en séjour illégal dans l'arrondissement judiciaire de Bruges. À la demande du magistrat

de référence brugeois qui s'occupe de la traite des êtres humains/trafic d'êtres humains, la police de la navigation a établi un plan d'action pour lutter contre l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains dans les ports côtiers belges. Le plan d'action prévoit des actions administratives axées sur la lutte contre l'immigration illégale et des actions judiciaires axées sur la lutte et la répression des trafiquants d'êtres humains. L'effectivité de l'approche est périodiquement évaluée en fonction des paramètres suivants : (1) le nombre d'immigrants illégaux découverts : dans le ressort des ports côtiers belges, au niveau de l'arrondissement, au niveau national et dans les pays voisins ; (2) le nombre d'arrestations et d'arrestations judiciaires de trafiquants d'êtres humains ; (3) le rapport entre le nombre d'immigrants illégaux dans le ressort des ports côtiers belges par rapport au nombre d'illégaux découverts dans les ports britanniques ainsi que la principale destination des immigrants illégaux.

L'évolution des chiffres portant sur ces paramètres doit être un indicateur d'efficacité et de qualité de l'approche dans le cadre du plan d'action. Journallement et s'inscrivant dans un schéma mensuel, des actions administratives ciblées sont organisées, tant dans les ports d'Ostende et de Zeebrugge que dans les ports de plaisance d'Ostende, de Zeebrugge et de Nieuport, par des fonctionnaires de police en uniforme qui, aidés par des moyens techniques tels qu'un scanner DKL et un bio-radar, recherchent activement à bord des véhicules et des navires la présence éventuelle de personnes parmi les marchandises transportées.

Le glissement du phénomène vers l'utilisation de conteneurs semble être une conséquence inquiétante du contrôle plus efficace des poids lourds bâchés. En effet, si l'utilisation d'appareils de mesure de CO₂ a fortement augmenté les chances de découverte d'illégaux, elle entraîne aussi un glissement du phénomène au lieu de sa diminution et les nouvelles formes de transport utilisées comportent des risques plus importants pour les illégaux. C'est ainsi que l'on se retrouve confronté à un paradoxe : un contrôle plus efficace par les services de police – qui ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains mais fait également suite à l'incident de Douvres et est induit par le souci d'augmenter la sécurité des illégaux – semble précisément inciter ces derniers à prendre de plus grands risques.

La problématique de la sécurité de nos ports et la mise en place de systèmes de contrôle efficaces et efficaces ne doit pas seulement être vue dans le cadre du trafic d'êtres humains mais également dans le cadre d'autres trafics et du terrorisme international. En réaction aux attaques du 11 septembre 2001, les États-unis envisagent des mesures de sécurité dans le domaine du transport de marchandises. La presse a fait état d'un projet selon lequel le transport de marchandises ne serait plus autorisé qu'au départ d'une dizaine de ports mondiaux répondant à certains critères de sécurité. La législation américaine permet déjà actuellement de refouler les navires provenant de ports n'offrant pas de garanties suffisantes en matière de sécurité. L'impact d'une pareille mesure pourrait avoir des conséquences non négligeables sur l'économie et l'emploi. Ces aspects doivent également être pris en considération dès lors qu'il s'agit d'élaborer une politique de sécurité et d'établir un budget pour les efforts financiers à consentir en la matière ainsi qu'au niveau de la capacité en ressources humaines.

Sur le plan de la réglementation, un autre problème réside dans les obligations dans le cadre des accords Schengen, qui n'ont pas été traduites en directives et mesures de sécurité concrètes. Un contrôle douanier efficace doit s'accompagner de mesures matérielles de protection et de surveillance de la frontière. Des critères de sécurité formels et obligatoires pourraient constituer une incitation à améliorer la protection matérielle de la zone portuaire.

C'est donc avec intérêt que l'on attend la visite prochaine de la Commission frontières extérieures aux ports d'Ostende et de Zeebrugge.

Chapitre III : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs corps ou services de police

Section 1^{re} : corps de police d'une zone pluricommunale de la province d'Anvers [59]

28. Genèse de l'enquête

Dans le prolongement d'un courrier de plainte circonstancié d'un membre du corps de police au procureur du Roi d'Anvers, le Service d'enquêtes a ouvert une enquête judiciaire [60] relative au fonctionnement du corps en question. Après réception d'un courrier similaire par le Comité permanent de contrôle des services de police et exploitation des différentes données disponibles concernant le fonctionnement de ce corps de police, il a en outre été décidé d'initier une enquête de contrôle. Le fil rouge de cette enquête sur le niveau de qualité totale était justement ce formulaire d'auto-appréciation développé par le *Centrum voor Industrieel Beleid* d'Heverlee et l'*Instituut voor de Overheid* de Louvain, tous deux dépendant de la KULeuven. L'élaboration de ce questionnaire est le résultat d'une enquête menée dans le cadre du programme de recherches concernant la police et la sécurité, à la demande et avec le soutien financier du ministère de l'Intérieur, service de la Police Générale du Royaume. La demande consistait à mener une enquête relative à la qualité totale du service dispensé par les corps de police communaux et de développer un instrument de mesure de la qualité.

Ce questionnaire ainsi que l'analyse effectuée par notre Service d'enquête visent à déterminer la position actuelle du corps de police examiné. C'est sur la base de ces considérations que l'on a décidé de compléter le document de manière pratique avec pour objectifs essentiels les résultats et l'interprétation de ceux-ci.

29. Méthodologie

29.1. Choix de l'instrument de mesure

Pour mesurer la qualité du corps étudié, on a entre autres utilisé un formulaire d'auto-diagnostic développé par l'*Instituut voor Overheid* de Louvain et le *Centrum voor Industrieel Beleid*. En outre, la méthode de *self-assessment* de la *European Foundation for Quality Management* (modèle EFQM) et le diagnostic de l'organisation de la commune d'Eindhoven ont servi de base et de cadre de référence scientifique à ce questionnaire. Le questionnaire est composé de manière modulaire, c'est-à-dire qu'il consiste en onze modules dont huit trouvent leur origine dans le modèle EFQM. Par une série d'affirmations à « coter », ce questionnaire permet d'obtenir une évaluation du corps par ses propres membres.

Les modules retenus sont : (1) le leadership ; (2) la gestion du personnel ; (3) la politique ; (4) les moyens ; (5) les procédures ; (6) la satisfaction du personnel ; (7) la satisfaction du citoyen et (8) les résultats. En outre, trois modules ont été ajoutés dans des domaines considérés par les services de police comme particulièrement actuels, déterminants pour leur intervention et étroitement liés aux changements du paysage policier, qui étaient alors imminents. Ces trois modules supplémentaires sont : (1) la communication interne ; (2) les relations externes ; (3) la capacité de changement. Chaque module est composé de cinq à sept dimensions comprenant chacune deux questions. Ces questions « fermées » sont des affirmations concernant la pratique policière auxquelles les personnes interrogées doivent attribuer une cotation de 1 à 10. Le cas échéant, une question qui n'a pas reçu de réponse pertinente, voire pas de réponse du tout, peut être écartée. Ces résultats (réponses non pertinentes ou inexistantes) sont filtrés lors du traitement des résultats. En indiquant ses choix de réponse, la personne interrogée peut aller jusqu'à un score de 10, avec mention systématique des éléments *in concreto* auxquels ledit score correspond. Les larges possibilités de réponse permettent de se faire une idée précise des options choisies.

29.2. Préparation, exécution et traitement

La préparation, l'exécution et le traitement de ce questionnaire sont examinés dans la quatrième partie [xix] du rapport à l'annexe B.

29.3. Interprétation

Après traitement quantitatif des données, les résultats ont été interprétés selon la méthodologie développée par les concepteurs de cet instrument de mesure. La seule différence réside dans le fait

que le rapport initial est d'une portée minimaliste et ne comprend sous sa forme standard que douze pages, suivies d'un tableau reprenant des conclusions générales. On a opté, dans le cadre de cette mesure de la qualité, pour une interprétation plus large et un approfondissement de l'enquête en la réorientant vers les facteurs sous-jacents déterminants pour le score.

Dans la partie **conclusions**, les scores et leur interprétation sont présentés par module et on s'est efforcé de grouper les relations entre les différents modules.

30. Résultats de l'enquête

Cette enquête a pour objectif de mesurer le niveau de qualité de l'organisation, en envisageant tant les points forts que les points susceptibles d'amélioration des divers domaines d'action et en dégagant les opportunités et les dangers qui menacent l'organisation [61].

Le résultat de cette enquête est à considérer à titre consultatif dans le cadre de la qualité totale du service que l'on s'efforce d'atteindre. En effet, cette enquête a pour objectif premier de contribuer au sens large à améliorer de manière constructive l'efficacité et l'effectivité du fonctionnement.

31. Conclusions

31.1. Introduction

Cette partie vise à énumérer les conclusions de la **mesure de la qualité**, liées et/ou confrontées aux **informations et observations émanant du chef de corps et du bourgmestre** d'une part et aux **documents consultés** d'autre part.

31.2. Conclusions particulières

31.2.1. MODULE 1 : DIRECTION

Le module direction vise à apprécier le style de direction au sein du corps et la manière dont la direction du corps et les chefs directs stimulent leurs collaborateurs au sein de l'organisation.

Ce module important évalue dans quelle mesure les comportements et actions des dirigeants de l'organisation inspirent l'excellence, la soutiennent et l'encouragent afin d'atteindre les objectifs de l'organisation de la manière la plus optimale.

Dans ce module, les scores des dimensions d'**accessibilité** et d'**ouverture** sont assez bons. Les valeurs des dimensions de **fermeté** et de **vision** sont acceptables. Quant aux résultats de l'**acceptation hiérarchique**, on remarque que les missions du chef direct sont toujours exécutées mais que, du moins au niveau des chiffres, les ordres de la direction du corps sont rarement respectés.

Le style de direction participatif du chef de corps, s'il est reconnu par les personnes interrogées, il ne l'est manifestement pas de manière générale. Le chef de corps a confirmé que son style de direction était contesté par quelques membres du personnels parmi les plus âgés et a, à cet égard, évoqué le « fossé des générations ». Dans la réalité – vu la taille limitée du corps dont question –, en tant que chef de corps, il attribue directement les missions et peut donc être perçu comme le chef direct.

Le bourgmestre a confirmé qu'il a également connaissance de cette problématique. Il pense que l'origine, ou du moins la possible explication, de l'attitude récalcitrante des « anciens » remonte au passé, lorsque les deux précédents chefs de corps – pour des raisons divergentes – octroyaient une grande liberté aux membres du personnel. Le bourgmestre attend cependant du chef de corps actuel qu'il fasse preuve d'une plus grande fermeté.

31.2.2. MODULE 2 : GESTION DU PERSONNEL

Le module gestion du personnel ou politique en matière de personnel évalue l'attention accordée aux collaborateurs et la manière dont leur potentiel global est utilisé.

Dans ce module, où un score moyen relativement faible est à constater (5,8), les membres du personnel se disent relativement satisfaits quant à la **flexibilité** et la **répartition du travail**. En ce qui concerne l'affectation de la bonne personne au bon endroit, les membres du corps estiment que le chef de corps prend clairement en compte leurs desiderata, ce qui, selon eux, ne sert pas toujours l'affectation efficiente du personnel. Les scores des dimensions de **qualité** et de **quantité** du personnel policier sont particulièrement faibles. Le nombre de personnel civil employé au sein du corps est perçu comme suffisant. Bien que la qualité du personnel ait été jugée faible, les membres du corps ont répondu que leurs collègues, le cas échéant, étaient capables de les remplacer.

En ce qui concerne la dimension **formation**, qui portait notamment sur les connaissances du système

PIP, le score est particulièrement faible (2,9). Cette question est cependant sans pertinence car le corps n'est pas équipé de ce système PIP mais d'une autre application informatique (Polaris). Il n'en reste pas moins que l'entretien et le suivi de la formation en général présentent un score plutôt modéré.

Tant le bourgmestre que le chef de corps pensent que le nombre insuffisant de personnel (faible score de la quantité) freine le fonctionnement effectif de la police. Par la rédaction et la présentation d'un plan définissant les besoins en personnel, le problème a été abordé et un élargissement du cadre a été demandé. Cette demande, déjà formulée par le chef de corps lors de son entrée en fonction en 1997, a cependant été rejetée en 2000 par les plus hautes autorités. Le chef de corps souligne que, lorsqu'on parle de flexibilité, il faut toujours entendre une flexibilité interpersonnel « *au sein de groupes* ». Il mentionne en effet l'existence de « *deux corps* ». Le fossé entre les jeunes et les anciens pourrait également avoir un impact sur la dimension qualité du personnel. En l'espèce également, le bourgmestre et le chef de corps sont notamment convaincus de la meilleure formation des membres du personnel récemment engagés.

En ce qui concerne la perception des membres du corps selon laquelle l'affectation du personnel ne serait pas toujours efficiente, le chef de corps renvoie au fait que les perspectives d'avenir proposées ne peuvent pas toujours être concrétisées. Lorsque l'on suit et que l'on mène à bonne fin une formation sans obtenir de résultats concrets, il peut y avoir un sentiment de frustration.

Vu le déficit en personnel et à l'approche de la réforme des services de police, il n'existait plus de planning réel et l'objectif premier était de pouvoir (continuer à) remplir les missions de base.

31.2.3. MODULE 3 : POLITIQUE

Le **module politique** vise à examiner la manière dont le corps formule sa politique et sa stratégie, les traduit en plans et actions, répartit ses moyens disponibles et évalue ses efforts.

Au niveau des chiffres mêmes, il semble que ce module enregistre un faible score dans toutes les dimensions. Les dimensions **vision, coordination, stratégie relative aux moyens, vision à terme et évaluation de la politique précédente** présentent des valeurs à peine positives et tout juste négatives, ce qui entraîne un score moyen modéré de 5,5. Au sein de ce module, les membres du personnel doutent expressément de l'existence d'un plan politique de la direction du corps pour les années à venir. Le résultat susmentionné peut probablement être influencé en partie par certaines incertitudes issues de la réforme des services de police. Si ce n'est pas le cas, on ne peut que conclure à une communication déficiente à la source de cette situation.

Le chef de corps renvoie à cet égard à son plan relatif aux besoins en personnel, où il exposait déjà sa vision de la politique et des perspectives d'avenir. Pourtant, il ressort des résultats que le personnel même n'est pas suffisamment informé à ce sujet. Le chef de corps explique que c'est bien là sa volonté car il craint de ne pas voir se concrétiser la promesse de recrutement de personnel additionnel, sur lequel le plan est basé – malgré l'engagement verbal de l'administration communale concernant les futurs recrutements – et d'assister ainsi à une plus grande démotivation du personnel.

31.2.4. MODULE 4 : MOYENS

Le **module moyens** donne une idée de la manière dont le corps organise l'affectation des moyens disponibles et du niveau d'efficacité et d'effectivité de la gestion de ces moyens.

Les scores moyens des dimensions **quantité, disponibilité dans le temps** et **entretien** montrent que le corps semble disposer d'un matériel suffisant. Une exception est pourtant faite en ce qui concerne la quantité de matériel de bureau. La **qualité** du matériel est perçue comme très positive et, en règle générale, il s'agit d'un matériel relativement récent. Seule la **répartition** de ce matériel ne semble pas optimale.

Le chef de corps fait remarquer à cet égard qu'au lieu de parler de « répartition dans les services », il faudrait plutôt parler de « répartition dans les groupes », vu l'existence effective de deux groupes/entités au sein de la police. Il explique en outre que le bâtiment, quoique bien entretenu, n'est pas adapté aux besoins fonctionnels.

31.2.5. MODULE 5 : PROCÉDURES

Le **module procédures** envisage le management des procédures ou la maîtrise de toutes les activités au sein du corps qui peuvent influencer le fonctionnement.

Ce module est fondamental au sein du modèle EFQM car il s'avère d'une importance capitale pour les résultats de l'organisation. Ce n'est qu'en définissant clairement des procédures univoques que l'on peut obtenir des résultats conformes aux objectifs.

Nous constatons que, dans ce module, la **dimension assistance en cas de problème** sous la forme d'un recours à une personne et/ou à une source matérielle d'information, est clairement présente.

L'**univocité** et l'uniformité dans l'application des procédures existantes ne sont appréciées que dans une mesure limitée. On estime que les procédures devraient plus régulièrement faire l'objet d'une évaluation quant à leur utilité et qu'elles devraient être adaptées et/ou améliorées. Leur **facilité d'utilisation** n'est appréciée que modérément, probablement parce qu'elles sont insuffisamment « traduites » sur le terrain. Il est constaté que les personnes interrogées sont persuadées de connaître suffisamment les procédures pertinentes mais le score remarquablement faible de cette dimension montre qu'elles pensent que ce n'est pas toujours le cas des collègues. Cette conviction indique probablement de nouveau le fossé déjà mentionné – notamment par le bourgmestre et le chef de corps – entre les « jeunes » et les « anciens », plus particulièrement en ce qui concerne leurs attitudes, connaissances et formations. On affirme par ailleurs que la cohésion interne « *au sein du groupe* » est relativement bonne.

31.2.6. MODULE 6 : SATISFACTION DU PERSONNEL

Le **module satisfaction du personnel** mesure la satisfaction de l'ensemble des collaborateurs au sein de l'organisation.

Les résultats de ce module peuvent dans un premier temps donner une image représentative : la moyenne pondérée de 6,6 repose en effet surtout sur des scores élevés pour les dimensions **tâches** et **résultats**. Le personnel semble moyennement à particulièrement satisfait de la quantité de travail et est également persuadé que les résultats du corps peuvent influencer leur satisfaction professionnelle générale. Les dimensions **satisfaction professionnelle générale**, **satisfaction relationnelle** et **climat de travail motivant** enregistrent par contre des scores plutôt mauvais : on déclare qu'il existe bien une certaine motivation et satisfaction personnelles tandis que la motivation et la satisfaction des collègues est, elle, ressentie comme faible. Le climat professionnel, l'intégration et la participation dans le groupe sont jugés moyens voire insuffisants, ainsi que la coopération avec d'autres services internes.

Le fait qu'il règne une certaine tension a été confirmé par les entretiens avec le chef de corps et le bourgmestre. On revient chaque fois aux conflits relationnels entre les « anciens » et les « jeunes », corrélativement aux tensions qui règnent et au conflit galopant entre quelques membres individuels du personnel et le chef de corps.

Les résultats de ce module viennent étayer les observations et avis selon lesquels le fonctionnement interne de la police n'est plus aussi optimal.

31.2.7. MODULE 7 : SATISFACTION DU CITOYEN

Dans le **module satisfaction du citoyen**, l'orientation externe du corps est mesurée sur la base des réponses des membres eux-même.

Vu les résultats plutôt négatifs du module précédent, il n'est pas particulièrement étonnant de constater que les membres du personnel considèrent que le citoyen aussi doit être relativement mécontent de leurs interventions et actions. Dans le formulaire, les personnes interrogées mentionnent que les **attentes du citoyen** (selon la police) sont relativement importantes mais que leur **vision concernant la police** n'est que moyennement positive. La **satisfaction du citoyen** concernant le corps de police est jugée à peine suffisante. Une amélioration de cette satisfaction ne semble pas à espérer dans l'immédiat. Comme pour le module précédent, il semble que les personnes interrogées n'attendent pas de tendance positive ou de changements dans l'avenir.

Il est pourtant souligné que l'organisation est accessible aux **plaintes** du citoyen et que celles-ci sont prises au sérieux. L'enregistrement et le suivi de ces plaintes sont toutefois jugés insuffisants. L'absence d'instrument d'**enregistrement des résultats concernant la satisfaction du citoyen** et de suivi des données en la matière est clairement ressentie comme une carence.

Le bourgmestre estime que le nombre de plaintes du citoyen est acceptable. Il explique que la région étant relativement indépendante, dans le passé, la préférence aurait été donnée en matière de recrutement à des personnes de la région, sans tenir compte des attitudes et niveaux de connaissance. Cette situation fait également en sorte que l'on place la barre un peu moins haut en ce qui concerne les exigences et attentes envers la police et que la tendance à formuler des plaintes est plutôt faible. Le bourgmestre ne fait qu'exprimer autrement et avec quelque insistance l'existence du « fossé » en fonction de l'origine géographique des membres du personnel. Dans le passé, les « étrangers », les policiers d'autres régions auraient quitté prématurément le corps. Le chef de corps également considère cette situation comme problématique et estime y avoir lui-même été confronté. Le chef de corps mentionne à cet égard que ce sont généralement les jeunes membres du corps qui s'inquiètent de problèmes éventuels concernant l'image du corps auprès de la population locale.

31.2.8. MODULE 8 : RÉSULTATS

Dans le **module résultats**, on évalue si l'organisation a atteint ses objectifs politiques et s'il est satisfait aux besoins de tous les acteurs impliqués dans l'organisation.

Les dimensions **potentiel d'amélioration** et **intérêts pour les résultats** montrent clairement que l'on est persuadé que le service auquel on appartient, tout comme l'ensemble du corps, peut obtenir de meilleurs résultats. Ces dimensions montrent également l'intérêt d'obtenir de bons résultats, qui peuvent servir de motivation aux interventions individuelles.

En ce qui concerne la **quantité** des résultats, les membres du corps affirment que leur contribution à la collecte de données quantitatives est insuffisante et que les **possibilités de comparaison** des résultats du corps à travers le temps seraient également insuffisantes. La dimension **connaissance des résultats** des différents services et du corps dans son ensemble obtient un score modéré et explique ainsi partiellement l'insuffisance déjà constatée de la connaissance des données quantitatives, à moins que, comme il a été mentionné, il ne soit encore ici question d'un manque de communication.

Les membres du personnel estiment également que seuls des progrès modérés en matière de résultats ont été réalisés au fil du temps.

Le bourgmestre a exposé une vision relativement neutre des résultats obtenus, tout en précisant qu'il n'était que peu au courant des résultats du corps, du fait de contacts moins fréquents avec le chef de corps. Le bourgmestre laisse entendre que l'on attend beaucoup de la réorganisation des services de police. On espère que, par la même occasion, les problèmes du corps seront résolus et qu'il deviendra plus efficace que ce qu'il n'est dans sa composition actuelle.

31.2.9. MODULE 9 : COMMUNICATION INTERNE

Le **module communication interne** évalue le mode et la qualité de la communication telle qu'elle est organisée.

Le module communication interne montre des scores partagés. Les dimensions **communication verticale** et **vitesse et inutilité** de la transmission de l'information présentent des scores élevés voire très élevés. Elles sont directement suivies par le caractère adéquat de l'**infrastructure**, qui enregistre un score relativement élevé. En ce qui concerne la **forme** de la communication, il semble que la communication verbale « remporte tous les suffrages ».

Les membres du corps expérimentent une communication *top-down* claire et facile, bien que la communication *bottom-up* présente des scores légèrement supérieurs. La dimension **briefing**, par contre, est jugée relativement moyenne à insuffisante sur le plan de la régularité.

La direction du corps mentionne que le but initial était d'organiser les briefings sur la base des diverses spécialisations mais, pour les raisons précitées telles que la non-concrétisation de la promesse d'élargissement du cadre, cette intention ne s'est jamais traduite sur le terrain. La communication des objectifs politiques (**traduction de la politique vers le corps**) est appréciée de manière modérée, ce qui est conforme aux constatations du module 1 (direction). La dimension **communication horizontale** présente des scores faibles, surtout pour la concertation au niveau opérationnel, qui n'aurait pas suffisamment lieu. Le chef de corps estime que – malgré la notification verbale de diverses directives, confirmées le cas échéant par écrit – certains membres du personnel laissent encore de côté certaines prescriptions du corps, de sorte que la communication interne est mise en péril.

Le bourgmestre souligne également un problème de communication interne et une moindre ouverture du chef de corps, avec pour résultat final des conflits internes avec certains membres du personnel.

31.2.10. MODULE 10 : RELATIONS EXTÉRIEURES

Le **module relations extérieures** évalue la relation avec les services communaux, les mandataires communaux, le citoyen et les autorités judiciaires.

Les résultats de la plupart des dimensions de ce module sont assez bons. Le score est relativement élevé pour la communication externe avec le **citoyen** et les **autorités judiciaires**, tout comme pour la coopération et/ou les relations avec les **autres services de police**. Les personnes interrogées expérimentent donc une coopération constructive et fluide avec ces acteurs.

La situation est toute autre pour les relations avec les **services communaux**, notamment du point de vue des interventions de ces derniers qui pourraient poser des obstacles. Ceci vaut certainement pour la dimension **politique** car la majorité des personnes interrogées estime qu'il n'y a pas de coopération constructive ou fluide avec le bourgmestre/les échevins.

Tant le bourgmestre que le chef de corps – chacun selon son interprétation personnelle de la problématique – confirment que la communication entre les deux se déroule de manière moins fluide

voire de manière difficile et est, de surcroît, devenue sporadique. Le bourgmestre pense que le chef de corps doit se comporter de manière plus communicative envers lui tandis que le chef de corps estime qu'il trouve parfois trop peu d'écoute ou de réaction de la part du bourgmestre.

Il s'agit clairement d'un domaine auquel il faudra prêter attention dans le futur afin d'arriver à un consensus régulier et constructif. À défaut, leurs affirmations respectives mèneront à l'impasse. Tant que les deux parties soutiennent fermement qu'elles ne voient pas les choses changer dans l'immédiat et qu'elles attendent en fait la réorganisation, on peut tout simplement parler de **rupture de confiance**.

31.2.11. MODULE 11 : CAPACITÉ DE CHANGEMENTS

Le module **capacité de changement** mesure la flexibilité présente dans le chef des exécutants de la politique et les possibilités d'adaptation à cet effet dans le cadre moyen et de base.

Dans le module capacité de changements ou disposition aux changements, le score assez bon pour les dimensions **acceptation des changements** et **disposition individuelle aux changements** peut être considéré comme positif.

La mesure dans laquelle les changements politiques et technologiques amènent une **amélioration** est seulement jugée moyennement positive. On n'est pas toujours d'avis que des projets politiques peuvent aussi donner lieu à des résultats positifs. Des résultats des dimensions **préparation et implication dans les changements**, on peut déduire que le personnel n'est que moyennement satisfait. Les résultats montrent qu'il y a bien une disposition à l'amélioration sur le plan professionnel ainsi qu'une flexibilité, condition indispensable aux changements. Ces deux caractéristiques constituent de solides atouts mais les personnes interrogées expriment à cet égard leur souhait de mieux être préparées et accompagnées dans les changements.

Le chef de corps et le bourgmestre soulignent que c'est justement le manque absolu de toute disposition au changement et/ou de flexibilité de la part de certains membres du personnel (*in casu* le groupe limité d'« anciens ») qui a détérioré les relations internes.

31.3. Conclusions générales provisoires

Le rapport provisoire contient les résultats de la mesure de la qualité telle qu'organisée selon la méthodologie décrite supra et complétée par des informations du chef de corps et du bourgmestre dispensées durant les entretiens préparatoires.

Le caractère constant et continu des dysfonctionnements constatés ainsi que la méfiance mutuelle du chef de corps et du bourgmestre hypothèquent la poursuite de la collaboration et semblent faire obstacle à toute solution à court terme. Les deux parties expliquent qu'ils attendent les développements locaux au sein de la zone de police, sans un regard pour le futur proche du corps.

Par souci d'exhaustivité, il convient de souligner en particulier que la méthodologie limitée n'a pas permis d'approcher et/ou d'étudier complètement les dysfonctionnements constatés durant cette enquête. La gravité de la problématique constatée, notamment des relations particulièrement tendues entre le chef de corps et le bourgmestre, du profond fossé des générations et de la perception particulièrement négative des membres du personnel du souhait du chef de corps et de quelques membres de pouvoir être entendus personnellement et de manière complémentaire montrent clairement la nécessité de poursuivre une enquête afin de rencontrer les besoins exprimés.

Lors de la conclusion du présent rapport dans le cadre du rapport annuel du Comité permanent de contrôle des services de police, ni le chef de corps ni le bourgmestre n'a réagi au rapport de notre Service d'enquêtes, bien qu'on leur ait adressé plusieurs demandes écrites et verbales depuis le 2 juillet 2001.

Section 2 : Corps de police d'une zone monocommunale de la province de Liège [62]

32. Genèse de l'enquête

Dans le prolongement de plusieurs plaintes, de l'analyse des données relatives au fonctionnement de la police communale ainsi que de deux dénonciations anonymes, le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service d'enquêtes ont été amenés à s'intéresser au fonctionnement des services de police de l'endroit. Au début du mois de juin 2001, dans le prolongement du suicide d'un fonctionnaire de police, l'enquête fut rouverte et reprit vigueur. Le 6 juillet 2001, le ministre de l'Intérieur, qui avait reçu une lettre, « adressée au Cabinet du Roi, et relative au fonctionnement de la

police et au malaise qui y règne » s'adressa au Comité permanent de contrôle des services de police en lui demandant d'« entreprendre toutes les investigations que vous estimerez utiles pour éclaircir cette situation, et m'en tenir informé ».

33. Méthodologie

La méthodologie de la dernière phase de l'enquête est décrite dans la quatrième partie [xx], annexe B, I.

34. Résultats de l'enquête

Les principales constatations sont décrites dans la quatrième partie [xxi], annexe B, I.

35. Conclusions

Certains points de cette enquête sont de nature à susciter des remarques ou des réactions. Ainsi dans le module de la « Communication interne », la dimension « forme » ne remporte qu'un score réduit dans sa deuxième affirmation (utilisation des e-mails). Ceci s'explique par le fait qu'il n'existe quasiment pas de possibilité d'utiliser des e-mails au sein de ce corps de police. Nous apprendrons également que l'antenne de Vottem n'est pas reliée à l'*Integrated Software for the Local Police* (ISLP), ancien projet informatique de police (PIP). Il apparaît également que le personnel estime avoir été suffisamment formé à l'utilisation de l'informatique et plus particulièrement du système PIP. Dans un précédent rapport [63], nous avons noté que le management utilisé par la direction était directif. Ceci a été étayé par les résultats de la présente enquête (module 1 Direction – dimension style de direction).

Les services de police se trouvent actuellement dans une période de mutation et de transformation. Dans le cas d'espèce, l'ancienne direction ne s'était pas positionnée afin de poursuivre son activité dans la nouvelle police locale. Il en ressort qu'un nouveau chef de corps était attendu et a désormais pris ses fonctions. Dans de telles conditions, il ne paraît pas anormal que des projets et une politique claires ne pouvaient être définis et développés. Ceci peut corrélativement expliquer les faibles scores ainsi que le nombre élevé de scores « nuls enregistrés » dans certains modules.

De l'ensemble des éléments dont nous disposons actuellement, rien ne permet de conclure qu'il existait ou qu'il existe un malaise particulier au sein du service de police en question. Aucun élément pertinent ou vérifiable lié à l'organisation générale du service, à son fonctionnement ou à des situations particulières ne semble pouvoir être mis en rapport avec le suicide précédemment évoqué.

L'ensemble de l'enquête permet, dans l'état actuel des choses, de conclure à un fonctionnement normal de ce service de police, avec sa part de problèmes, de remous, voire de frictions.

Il est à noter que nous avons déjà communiqué un certain nombre d'autres éléments découlant de nos constatations au député-bourgmestre, au gouverneur de province et au procureur du Roi. Nous leur avons aussi adressé les résultats de notre enquête de type EFQM, auxquels nous leur avons demandé de réagir, le cas échéant, avant de clôturer notre enquête. Dans le souci de lui permettre de réagir au plus tôt à la lettre qui lui fut transmise par le Cabinet du Roi à propos de la situation à la police en question et, surtout, de suivre dans les meilleures conditions la mise en place de la police intégrée, structurée à deux niveaux dans cette région, le ministre de l'Intérieur fut régulièrement tenu informé des orientations, des développements et des résultats de notre enquête.

Au début du mois de mars 2002, soit au moment de la rédaction de la présente partie de notre rapport annuel, nous n'avions reçu aucune remarque particulière, significative ou pertinente à propos des différentes phases de nos investigations et analyses. Une enquête de suivi sera réalisée dans la nouvelle zone de police dans le courant des années 2002-2003.

Section 3 : corps de police d'une zone monocommunale de la province de Flandre orientale [64]

36. Genèse de l'enquête

36.1. Première phase

Ces dernières années, le Comité permanent P a mené différentes enquêtes concernant le fonctionnement du corps de police dont question. En 1999 et 2000, il a même été envisagé d'ouvrir une enquête de contrôle globale en raison, notamment de dysfonctionnements liés à l'attitude et à l'intervention du chef de corps de l'époque.

Compte tenu de la mise en place de la police locale et de la désignation du chef de zone, il a été jugé

qu'une enquête de contrôle suivant la méthodologie d'une mesure de qualité appliquée dans d'autres dossiers (dossiers n°26448/2000, 1407/2001 et 4305/2001) serait la plus indiquée. Il a donc été décidé : (1) de s'adresser au nouveau chef de zone afin de connaître sa vision et la politique générale du corps de police dans son ensemble ainsi que la contribution à cet égard et la future fonction de l'ancien chef de corps ; (2) de demander à l'actuel bourgmestre des précisions sur le fonctionnement présent de la police et sa vision quant à la politique proposée par le chef de zone ; (3) d'effectuer une analyse de fond de la documentation déjà disponible. En vue d'exécuter cette mission, il semble utile d'avoir accès à la documentation pertinente disponible dans le corps de police, notamment le plan zonal de sécurité/plan politique et l'organigramme de la nouvelle police locale.

36.2. Deuxième phase

Au début de janvier 2002, le chef de zone a demandé au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes d'apporter leur soutien à l'exécution d'une auto-évaluation de la police locale. Après accord du chef du Service d'enquêtes et d'un conseiller du Comité permanent P, il a été opté, en concertation avec le chef de zone, pour un soutien limité, consistant dans l'exécution et le traitement des résultats du formulaire de *self-assessment*, sans pour autant procéder à une contextualisation approfondie des résultats de l'enquête, sur la base du modèle EFQM.

Le fil rouge de cette enquête sur le niveau de qualité totale était justement ce formulaire d'auto-appréciation développé par le *Centrum voor Industriële Beleid* d'Heverlee et l'*Instituut voor de Overheid* de Louvain, tous deux dépendant de la KULeuven. L'élaboration de ce questionnaire est le résultat d'une enquête menée dans le cadre du programme de recherches concernant la police et la sécurité, à la demande et avec le soutien financier du ministère de l'Intérieur, service de la Police Générale du Royaume. La demande consistait à mener une enquête relative à la qualité totale du service dispensé par les corps de police communaux et de développer un instrument de mesure de la qualité. Ce questionnaire vise à déterminer la position actuelle du corps de police examiné.

37. Méthodologie

37.1. Généralités

La méthodologie est comparable à celle utilisée dans les enquêtes présentées sous les sections 1^{re} et 2.

37.2. Préparation, exécution et traitement

La préparation, l'exécution et le traitement sont examinés dans l'annexe B [xxii] .

38. Résultats de l'enquête

Cette enquête a pour objectif de mesurer le niveau de qualité de l'organisation, en envisageant tant les points forts que les points susceptibles d'amélioration des divers domaines d'action et en dégagant les opportunités et les dangers qui menacent l'organisation.

Bien que la méthodologie proposée ait été respectée, l'incertitude actuelle liée à une structure policière changeante pourrait avoir partiellement influencé les résultats. L'impact et l'ampleur de cette donnée ne peuvent cependant pas être définis par les enquêteurs ; ils ne peuvent que les cerner de manière intuitive. Lors de l'examen et de la lecture des résultats et conclusions, il convient d'en tenir compte sous certaines conditions.

Il faut répéter au cours de la lecture de ce rapport que les résultats d'enquête sont uniquement basés sur des données fournies par les personnes qui ont répondu au questionnaire, à savoir exclusivement des membres du corps même. Pour l'interprétation de ces données, la direction du corps doit, en fonction d'autres sources d'informations, ajouter des éléments relativisant les données obtenues. Le degré élevé de fiabilité des réponses des personnes interrogées en tant que source d'informations primaires garantit cependant l'objectivité des résultats obtenus.

Le résultat de cette enquête doit être considéré à titre consultatif dans le cadre de la qualité totale du service que l'on s'efforce d'atteindre. Il a pour principal objectif de contribuer au sens large à améliorer de manière constructive l'efficacité et l'effectivité du fonctionnement.

39. Perspectives

Le chef de zone envisage notamment, dans le cadre de la préparation politique du développement d'un nouveau corps de police locale, de procéder à une évaluation auprès du personnel au moyen de l'instrument de mesure développé, à savoir un formulaire d'auto-diagnostic par les services de police

(modèle EFQM). Il a été convenu au cours de divers contacts de limiter la contribution du Comité permanent P à une fonction de soutien, en foi de quoi le questionnaire serait traité sans contextualisation additionnelle des résultats. L'interprétation/contextualisation des résultats se ferait par le corps même et devrait contribuer à l'amélioration du fonctionnement du corps.

40. Conclusions partielles

La méthodologie suivie montre que le chef de zone a défini un cadre politique innovant et solide permettant de faire évoluer le corps de manière positive. Il expose clairement les initiatives qu'il envisage de prendre dans chaque phase du cycle politique. Sa vision – qu'il livre dans un document de politique clairement structuré bien que concis – est partagée par les autorités de police, plus particulièrement *in casu* le bourgmestre.

Il a en outre été constaté que les anciens problèmes relationnels au sein du corps n'étaient plus et le bourgmestre n'a pas reçu d'autre signal d'alarme de la part des autres membres du personnel. Le suivi de la (ré)organisation du corps reste, même après la transformation en nouvelle zone de police, au centre des préoccupations du Comité permanent P.

Section 4 : corps de police d'une zone monocommunale de la province d'Anvers [65]

41. Genèse de l'ENQUête

Cette enquête de contrôle a été initiée à la suite d'une plainte transmise au Comité permanent P par un membre du corps de police concerné. Le Service d'enquêtes a été chargé de mener une enquête relative au fonctionnement actuel des services de police, en particulier de l'ancien corps de police communale et de l'ex-brigade de gendarmerie, qui ont fusionné en un seul et même corps de police depuis la réforme.

42. méthodologie

Cette enquête visait à évaluer le niveau de qualité totale du service dans le corps concerné et le fil rouge consistait en un formulaire d'auto-appréciation développé par le *Centrum voor Industrieel Beleid* d'Heverlee et l'*Instituut voor de Overheid* de Louvain [66], tous deux dépendant de la KULeuven. L'élaboration de ce questionnaire est le résultat d'une enquête menée dans le cadre du programme de recherches concernant la police et la sécurité, à la demande et avec le soutien financier du ministère de l'Intérieur, service de la Police Générale du Royaume. En outre, la méthode de *self-assessment* de la *European Foundation for Quality Management* (modèle EFQM) et le diagnostic de l'organisation de la commune d'Eindhoven ont servi de base et de cadre de référence scientifique à ce questionnaire. Le questionnaire est composé de manière modulaire, c'est-à-dire qu'il consiste en onze modules dont huit trouvent leur origine dans le modèle EFQM : (1) leadership ; (2) gestion du personnel ; (3) politique ; (4) moyens ; (5) procédures ; (6) satisfaction du personnel ; (7) satisfaction du citoyen et (8) résultats. Les trois modules ajoutés sont : (1) la communication interne ; (2) les relations externes ; (3) la capacité de changement.

C'est sur la base des réponses aux affirmations formulées dans le questionnaire que l'on obtient une évaluation du corps par ses propres membres.

43. Résultats de l'enquête

Tous les membres du personnel des deux corps ont été invités par leur direction respective à participer de manière volontaire à cette enquête. Hormis trois fonctionnaires de police et un membre du personnel civil de la police fédérale, l'ensemble du personnel a rempli le questionnaire. Les auditeurs avaient préalablement organisé une session au cours de laquelle ils ont présenté cette méthode de mesure de la qualité tout en soulignant ses objectifs. Le questionnaire a été distribué sous sa forme écrite et les réponses sont restées anonymes. Tous les membres du corps ont parallèlement rempli un questionnaire « spécifique à leur corps » présentant la situation morphologique de celui-ci.

Les résultats de cette mesure de la qualité ont été rassemblés dans un seul et même rapport, comprenant en outre une représentation visuelle des résultats. Dans la partie « conclusions » figurent les scores et leur interprétation par module et on s'est également efforcé de regrouper les liens entre les différents modules. Ce rapport a été examiné avec le bourgmestre, le chef de corps actuel et les commissaires, ce qui a permis de leur montrer un certain nombre de points forts et de points faibles de l'organisation et de les rendre conscients de la nécessité d'une organisation disposée à apprendre et à se perfectionner.

L'enquête a en outre révélé que le corps présente un énorme potentiel de croissance et est, de

surcroît, jeune et dynamique.

44. Conclusions

Le bourgmestre et la direction du corps ont remercié les auditeurs pour les résultats rapides, objectifs et clairs de leur enquête de contrôle. Ils établiront un bilan de cette étude et élaboreront un plan d'amélioration afin de maintenir les points forts à leur bon niveau et de remédier aux points faibles de l'organisation. Le corps dont question est un des premiers à connaître une intégration totale et à instaurer la notion d'amélioration. Cette situation fera donc l'objet d'un suivi par le Comité permanent P.

On peut cependant citer comme premier résultat tangible la résolution de la situation initiale qui avait donné lieu à la plainte et donc, partant, de la plainte même.

Section 5 : corps de police d'une zone pluricommunale de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale [67]

45. Genèse de l'enquête

Répondant à une demande du 6 février 1998 du ministre de l'Intérieur, qui s'étonnait du nombre de policiers de cette commune impliqués dans des dossiers pénaux et qui s'interrogeait sur les procédés utilisés pour lutter contre la criminalité locale, le Comité permanent P a mené une enquête de contrôle relative au fonctionnement du corps de police.

46. Déroulement

L'enquête menée s'est déroulée en deux phases.

46.1. Première phase

46.1.1. MÉTHODOLOGIE

Au cours d'une première phase, qui se déroule du 6 février 1998 au 30 novembre 1998, 212 membres du corps de police ont accepté de répondre à un questionnaire, 12 fonctionnaires assumant des responsabilités au sein du corps de police ont été rencontrés et une discussion a eu lieu avec le chef de corps *ad interim*.

L'analyse des réponses fournies a permis de mettre en évidence que : (1) 80% du personnel interrogé ne connaissait pas les grandes options du corps ; (2) 70% du personnel du cadre supérieur les ignorait également ; (3) plus de 37% du personnel interrogé déclarait ne pas connaître les objectifs de son service ; (4) la circulation de l'information était jugée déficiente ; (5) 75% du personnel affirmait ne pas être consulté quant à l'organisation du service ; (6) l'aménagement des locaux était également une priorité importante.

46.1.2. CONSTATATIONS

Il est donc ressorti de l'examen des considérations émises par les membres du corps de police que les deux priorités principales consistaient dans la réorganisation du corps et l'aménagement des locaux. En ce qui concerne ce dernier point, l'enquête à laquelle a procédé le Service d'enquêtes a permis de mettre en évidence une sécurité insuffisante et une exigüité des locaux ne contribuant pas à une bonne ambiance de travail et ne permettant pas de garantir la confidentialité de certaines conversations.

46.2. Deuxième phase

46.2.1. INTRODUCTION

La deuxième phase se déroule du 18 novembre 1999 au 9 avril 2001, date de l'adoption d'un rapport, qui a été soumis au bourgmestre et a été définitivement adopté lors de la séance plénière du 18 juin 2001 [68] .

46.2.2. MÉTHODOLOGIE

Le Comité permanent P [69] a estimé devoir actualiser le dossier. Après que deux membres du Comité permanent P ont rencontré le bourgmestre le 5 mai 2000, le membre en charge de l'enquête de contrôle s'est entretenu le 5 juillet 2000 avec le commissaire en chef, qui lui a fait part des changements intervenus au sein du corps de police.

Sur instruction du membre du Comité permanent P dirigeant l'enquête, tous les officiers participant à la direction du corps de police ont été rencontrés et leurs réactions ont pu être recueillies. Les informations recueillies ont permis de mettre en évidence, d'une part, l'existence d'avancées importantes en matière d'aménagement des locaux et, d'autre part, la nécessité de concentrer les efforts sur les problèmes relatifs à la gestion du personnel.

Il paraît également utile de signaler que deux membres du Comité permanent P ont, en date du 11 décembre 2001, c'est-à-dire postérieurement à l'adoption du rapport définitif, rencontré le chef de zone désigné par l'arrêté royal du 24 septembre 2001 afin de l'informer de toutes les démarches effectuées. Il a ainsi pu être constaté que le chef de zone avait une parfaite connaissance des problèmes auxquels il serait confronté au sein de la zone. Le Comité permanent P partage la conviction et l'optimisme des trois bourgmestres qui estiment « *qu'il gèrera sagement le corps de police de la zone 5 et cela dans l'intérêt des citoyens* ».

46.2.3. CONSTATATIONS

Ces différentes démarches ont permis de recueillir de précieuses informations relatives à la perception que les policiers se faisaient du fonctionnement de leur corps de police.

46.2.3.1. Organisation interne

Si le commissaire en chef estime que le déménagement de ses services a coïncidé avec une refonte complète de l'organisation du corps de police, certains affirment que les attributions de chacune des directions restent identiques malgré une présentation différente de l'organigramme. Les services sont installés à trois endroits : (1) à l'hôtel de ville, où restent installés le centre de télécommunications, le casier judiciaire et le complexe cellulaire ; (2) dans une avenue de la commune (CINTA), où ont été nouvellement répartis dans les deux ailes du bâtiment le cabinet du chef de corps, la cellule des affaires internes (CAI), la direction de la régulation du trafic (DRT), la direction judiciaire (DJ) ainsi que la direction de la surveillance générale (DSG), qui a vu son cadre d'officiers supérieurs ramené de 5 à 2 membres ; (3) dans une seconde avenue, où est installée la direction de la surveillance territoriale (DST), qui englobe la sous-direction de la prévention jeunesse (SDP) ainsi que la sous-direction de la police de proximité (SDPP), dont l'organisation a été revue dans le souci d'accroître la présence policière sur le terrain.

De nombreuses mutations d'officiers supérieurs semblent avoir parfois suscité certaines interrogations. C'est ainsi qu'un commissaire s'est vu retirer un poste de direction pour désormais assurer la gestion de l'analyse criminelle. Un autre commissaire a pris la direction d'une quarantaine de policiers (la DJ) alors que trois commissaires adjoints inspecteurs principaux ont été chargés de diriger des services importants comptant un plus grand nombre de fonctionnaires de police (la DSG, la DST, la DRT). Sans toutefois mettre en doute la probité et les compétences de l'officier dirigeant la cellule des affaires internes, il est également permis de s'interroger sur l'opportunité de confier la direction de cet important service à un commissaire adjoint récemment promu commissaire adjoint inspecteur.

L'accomplissement par des policiers de tâches administratives en violation de la circulaire ministérielle du 16 février 1999 (relative aux tâches administratives des services de police) ainsi que la lourdeur de certaines procédures (les enquêtes nécessitées par la perte de cartes d'identité par exemple) sont, selon certains interlocuteurs, de nature à déforcer l'efficacité du corps de police.

46.2.3.2. Gestion du personnel

(1) Mutations

Selon certains interlocuteurs, l'absence de descriptions de fonction entraîne la désignation de membres du personnel à des fonctions qui ne tiennent pas compte de leurs souhaits ou de leurs aptitudes.

(2) Délégations

Si le chef de corps reconnaît n'avoir accordé aucune délégation officielle aux responsables des échelons subalternes, il regrette que ceux-ci ne prennent pas suffisamment d'initiative et l'obligent, par conséquent, à prendre toutes les décisions. Certains chefs de service, quant à eux, se plaignent du manque de décision du commissaire en chef et de sa tendance à satisfaire son dernier interlocuteur. Certains autres estiment avoir été désavoués lorsqu'ils ont pris position. Enfin, il convient d'ajouter que quelques responsables ou chefs de service reconnaissent que le chef de corps n'a pas toujours été loyalement secondé par des membres du cadre dirigeant.

Si des critiques sont émises à l'encontre du chef de corps, il convient de souligner que les jeunes officiers et les inspecteurs principaux de première classe font également l'objet de remarques. Certains leur reprochent en effet un manque d'encadrement des policiers de terrain.

(3) Nominations

Certains estiment pouvoir imputer au chef de corps l'absence de nominations par le conseil communal en 1999. Cette situation – régularisée depuis – n'aurait pas été de nature à motiver les membres du cadre officier.

(4) Formations

Les chefs de service rencontrés déplorent l'absence de formation aux techniques de direction en cette période de réforme au sein du monde policier.

Les différents services comptent des aspirants agents qui, contrairement aux prescriptions, sont notamment repris dans les équipes d'interventions de police-secours. Au sujet de ces aspirants qui n'ont pu être nommés stagiaires en raison de leur échec à l'examen de bilinguisme, certains estiment que des efforts particuliers auraient dû et devraient être consentis par la hiérarchie et l'autorité pour leur permettre de suivre une formation leur permettant de réussir les épreuves linguistiques.

(5) Évaluations

L'absence d'évaluation des membres du personnel est avancée par les personnes interrogées.

(6) Communication

L'une des principales remarques formulées dans le cadre de la première phase de l'enquête consistait dans le manque de coordination et de communication au sein du corps de police. Cela semble rester un point faible dans la mesure où il est affirmé que les réunions sont toujours aussi peu fréquentes tant entre les membres de la direction qu'entre les officiers dirigeants et le personnel. Les ordres du jour des rares réunions programmées ne seraient pas suivis et peu de décisions seraient prises au cours de ces réunions.

Il a également été affirmé que le manque de concertation préalable handicape le fonctionnement du corps de police au sein duquel un cloisonnement entre les différents services semble subsister. Ce cloisonnement n'existerait pas entre les services dont les responsables s'entendent.

Cette situation ainsi que la question de la gestion du personnel dans son ensemble qui pèse sur l'ambiance de travail, seraient de nature à démotiver les membres du personnel et auraient une incidence sur le nombre de jours de congé de maladie.

46.2.3.3. Gestion de l'infrastructure

(1) Infrastructure immobilière

Dans ce domaine, la situation s'est nettement améliorée depuis 1998. Hormis les membres du personnel affectés à l'hôtel de ville – qui abrite le centre de télécommunications ainsi que le personnel chargé de surveiller les personnes arrêtées détenues dans les cellules sous l'hôtel de ville –, tous disposent actuellement de locaux spacieux et fonctionnels. Le dispatching central reste provisoirement à cet endroit. En ce qui concerne les installations situées dans l'importante avenue, seul un problème de sécurité subsiste pour l'aile du bâtiment réservée, notamment, à la direction et à la DRT. À certains moments de la journée, notamment entre 7h00 et 8h00, il n'y a, en effet, personne pour accueillir les visiteurs. Quant au bâtiment de l'autre avenue, il est regrettable de constater l'absence d'ascenseur alors que les services sont répartis sur trois étages. En outre, les fonctionnaires de police ne disposent que d'un seul local pour recevoir simultanément plusieurs convoqués. Ainsi, la confidentialité des conversations n'est donc pas garantie.

(2) Informatique

Des achats ont permis de doter la majorité des services du matériel nécessaire et des liaisons au Projet Informatique Police (PIP) sont possibles au départ d'un grand nombre de micro-ordinateurs.

(3) Charroi

Malgré certaines critiques relatives à la vétusté de quelques véhicules et leur répartition entre les services, le nombre de véhicules disponibles est appréciable.

47. Conclusions

S'il y a lieu de se réjouir des réels efforts réalisés en matière d'infrastructure, il convient également d'améliorer l'organisation générale du corps de police en établissant des descriptions de fonction, en désignant les responsables des services compte tenu de leurs aptitudes et, dans la mesure du possible, de leurs souhaits, en évaluant périodiquement le personnel, en améliorant la communication au sein du corps de police ainsi que la coordination entre les différents services, en libérant le personnel de l'exécution d'une série de tâches administratives et en instaurant le principe des délégations permettant aux officiers de disposer d'une plus grande autonomie.

Le Comité permanent P ne doute pas que l'actuel commissaire en chef, qui a pris la direction du corps de police dans des circonstances particulièrement difficiles et dont le membre du Comité qui a dirigé l'enquête a pu apprécier la volonté de bien faire, mettra tout en oeuvre pour épauler efficacement et loyalement le nouveau chef de zone et pour faire de sa police un des moteurs de la zone.

Section 6 : corps de police d'une zone pluricommunale de l'arrondissement de Bruxelles-

Capitale [70]**48. Genèse de l'enquête**

À la suite de plaintes déposées à l'encontre de membres de la police communale, le Comité permanent P a décidé, lors de sa réunion plénière du 23 janvier 1996, de mener une enquête de contrôle relative à l'organisation et au fonctionnement de ce corps de police et a repris l'examen des éléments de ce dossier. Sur base des constatations effectuées dans le cadre des plaintes, il a décidé, lors de sa réunion plénière du 18 avril 2001, de limiter la mission initialement prévue au fonctionnement du service de contrôle interne. Après interruption de l'enquête, le Comité permanent P a redonné vigueur à cette enquête en 2000 et 2001.

49. Déroulement

Le 5 juin 2001, trente dossiers gérés par le service de contrôle interne ont été remis à un membre du Comité permanent P, qui les a attentivement examinés. Leur examen a permis d'attirer l'attention du chef de corps sur les points susceptibles d'améliorer le fonctionnement du service de contrôle interne.

50. Mesures préconisées

Par courrier du 10 août 2001, il a été suggéré au commissaire divisionnaire dirigeant le corps de police d'adopter les mesures suivantes : (1) envoyer en toute circonstance un accusé de réception à un particulier ayant adressé une plainte ; (2) veiller à connaître les décisions des parquets dans le cadre des dossiers pénaux ouverts à charge des fonctionnaires de police ; (3) classer rigoureusement les pièces contenues dans les dossiers ; (4) recueillir en toute circonstance (sauf cas exceptionnels) des explications des fonctionnaires de police mis en cause par les plaignants ; (5) disposer d'un inventaire reprenant brièvement les pièces contenues dans le dossier et numéroter ces pièces ; (6) disposer dans chaque dossier des coordonnées du fonctionnaire de police concerné.

Par courrier du 3 octobre 2001, le chef de corps signalait au Comité permanent P avoir invité son service de contrôle interne à suivre les mesures préconisées par le Comité permanent P.

51. Conclusions intermédiaires

L'examen de ces trente dossiers, qui constitue le premier contrôle marginal opéré par le Comité permanent P sur un service de contrôle interne, lui a permis d'élaborer un document relatif à la manière de traiter les plaintes. Différentes conditions importantes lui paraissent devoir être remplies pour assurer un traitement des plaintes global et de qualité.

52. Traitement des plaintes**52.1. Conditions de base pour le traitement des plaintes**

Les conditions de base pour le traitement des plaintes sont multiples :

Ü tout citoyen estimant le service insatisfaisant ou inefficace, l'intervention, les actes ou le comportement incorrects, a le droit de s'en plaindre et d'espérer que sa plainte soit prise au sérieux et examinée comme il se doit, hors les cas où elle s'avère manifestement non fondée. Des directives écrites doivent déterminer quelle est la méthode à suivre lorsque des citoyens témoignent de leur volonté de porter plainte ;

Ü toute police locale doit prévoir dans son organisation, indépendamment des autres rouages et sous la supervision directe et la responsabilité du chef de corps, un service qui dispose tant de compétences explicites et effectives que de moyens suffisants pour pouvoir examiner les plaintes et dénonciations avec l'expertise et l'impartialité requises ;

Ü le Service de contrôle interne (SCI) tel que prévu dans la circulaire POL 48 du 6 juillet 1994 du ministre de l'Intérieur [71] a été une première réalisation concrète d'intérêt. Les adaptations envisagées de cette directive laissent augurer des initiatives et progrès intéressants ;

Ü il est à remarquer que la nature d'une plainte ne nécessite pas toujours un traitement ni un examen systématiques par le SCI. Toutefois, il convient de communiquer à ce dernier l'ensemble des plaintes et de l'informer de la manière dont elles ont été traitées ; le SCI peut évoquer le dossier s'il échet ;

Ü le traitement des plaintes individuelles doit contribuer à l'élaboration d'une analyse globale du fonctionnement du corps et déboucher sur la formulation de propositions destinées à la direction du corps en vue d'améliorer le fonctionnement interne de celui-ci ou de sensibiliser d'autres autorités à certains problèmes, pour autant que la solution du problème relève de leur compétence.

52.2. Traitement formel des plaintes

Le traitement formel des plaintes consiste en différentes opérations :

- Ü toute plainte écrite doit être enregistrée et donner lieu à l'envoi d'un accusé de réception ;
- Ü le plaignant doit avoir l'occasion de faire valoir sa version des faits de manière circonstanciée et de la commenter ;
- Ü les auditions des membres du personnel concernés doivent inclure davantage que le simple acte de la déclaration afin de garantir la fiabilité de l'examen des faits. Si nécessaire, des questions additionnelles doivent être posées. Les affirmations des plaignants ne doivent pas être prises pour argent comptant ; elles doivent faire l'objet de vérifications et, le cas échéant, il est recommandé de procéder à des auditions et contre-auditions ;
- Ü l'enquête doit être menée à bonne fin dans des délais raisonnables. Si l'enquête dure outre mesure, le plaignant doit être tenu au courant de l'évolution du traitement de sa plainte ;
- Ü les conclusions de l'enquête, toujours motivées avec concision et clarté, doivent être transmises par écrit au plaignant ;
- Ü les dossiers de plaintes doivent être numérotés et archivés avec un inventaire des pièces y incluses.

52.3. Traitement des plaintes sur le fond

Le traitement des plaintes sur le fond comprend plusieurs étapes :

- Ü examen des faits ;
- Ü contrôle du respect des prescriptions légales, déontologiques et réglementaires ainsi que des principes de bonne administration. En effet, l'intervention d'un service de police ne doit pas seulement être conforme d'un point de vue formel mais doit également satisfaire aux principes de service, de proportionnalité et d'égalité ;
- Ü les conclusions ne doivent pas uniquement porter sur l'existence ou non de preuves des faits ou de fondements des plaintes, elles doivent en outre comprendre des propositions destinées au chef de corps concernant la suite à donner à la plainte, tant en interne que vis-à-vis du plaignant ;
- Ü il convient, notamment, en ce qui concerne le fonctionnement du membre du personnel ou du service concerné et la satisfaction à donner au plaignant, de reconnaître une mauvaise intervention, d'éventuellement présenter des excuses et d'offrir une indemnisation financière, ou encore de proposer une médiation ;
- Ü si le plaignant conteste les conclusions de l'enquête interne, il doit être informé de l'existence d'instances de contrôle externe telles que le Comité permanent P et l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

53. Suivi

Conscient de l'importante mission qui lui incombait et soucieux de la remplir le plus efficacement possible, l'officier dirigeant le service de contrôle interne, récemment désigné par le chef de zone, a souhaité rencontrer un membre du Comité permanent P afin de s'entretenir avec lui de la gestion des plaintes et dénonciations et de la future relation entre le service de contrôle interne et le Comité permanent P. Au cours de cet entretien, il a été fait état des courriers antérieurement échangés. Convaincu de la nécessité de veiller à un traitement adéquat des plaintes et des dénonciations adressées aux services de contrôle interne, le Comité permanent P maintiendra le contact avec les polices locales de la même zone et étendra ce type de contrôle à d'autres zones.

Section 7 : corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur [72]

54. Genèse de l'enquête

Compte tenu de différents éléments en sa possession, le Comité permanent de contrôle des services de police s'était déjà intéressé au fonctionnement de la police dont question lorsque, à la demande du procureur général, une enquête de contrôle fut initiée le 6 novembre 2000. Le Comité disposait en effet de différents éléments lui permettant de croire que la situation y était difficile, voire critique. Dans sa lettre, le procureur général notait également : « *Monsieur le procureur du Roi [...] m'a fait savoir que la police rurale [...] présentait depuis plusieurs mois de graves carences. Le personnel est insuffisant. De graves dissensions sont apparues entre le bourgmestre [...] et le garde-champêtre [...]. Monsieur le procureur du Roi [...] a dû se résoudre à cesser de demander des enquêtes judiciaires à ce service [...]* ».

Le 8 décembre 2000, un premier rapport fut adressé au procureur général et le Comité permanent P l'avisait de la suite du déroulement de la procédure

projetée.

Un deuxième rapport lui fut adressé, ainsi qu'au bourgmestre le 24 janvier 2001. Enfin, un troisième fut adressé au procureur général le 30 juillet 2001. Aucune demande, suggestion ou remarque particulière ne fut communiquée par la suite.

Le 28 décembre 2001, le Comité permanent P a décidé de clôturer cette enquête et d'inscrire la zone dont le corps de police étudié fait partie sur la liste de zones où il assurera un suivi de la mise en place de la réforme des services de police.

55. Méthodologie et déroulement

Un premier *quick scan* eut lieu le 19 octobre 2000 en recourant à la *check-list* classique en usage à cette époque. Dès les premiers contacts avec le chef de corps et le personnel, il fut décidé de rencontrer chacun individuellement afin de mieux se rendre compte de la situation. La bourgmestre et le chef de corps ont également été rencontrés à plusieurs reprises. « *La bourgmestre regrette vivement l'ambiance de travail qui règne au sein de sa police ; elle en attribue en grande partie la responsabilité à son chef de corps. Elle reconnaît attribuer à sa police certaines tâches dites incompatibles* ».

Après la collecte d'autres données et d'informations complémentaires, un projet de rapport de contrôle a été établi en vue d'être soumis au bourgmestre et à l'ensemble du personnel. C'est ainsi que le 20 décembre, après deux heures de débats assez houleux mais cependant corrects, les membres du Service d'enquêtes ont eu l'occasion de tracer quelques pistes de réflexion et de formuler quelques suggestions. Il fut convenu que les critiques, remarques, questions, etc. complémentaires de l'autorité, de la hiérarchie et des membres du personnel pourraient encore être adressées au Comité permanent P pour le 10 janvier 2001.

Une lettre du procureur général transmettant et commentant une lettre du procureur du Roi permit de conforter l'analyse faite par le Comité permanent P et par son Service d'enquêtes. On peut notamment y lire : « *les constatations que j'avais moi-même formulées se trouvent totalement confortées dans ce rapport qui reflète la réalité de ce corps depuis plusieurs années. [...]. Je n'ai constaté pour ma part aucune difficulté pour ce qui concerne la volonté affichée par la police [...] de participer à la mise en place de la police locale [...]* ».

Le Comité a par ailleurs décidé d'assurer le suivi de la mise en place de la nouvelle zone et la situation particulière de la police dont question. Vu l'intégration de ce petit corps de police et de la brigade territoriale de la police fédérale, aucune méthodologie particulière n'a été appliquée jusqu'à présent.

Des rencontres et des interviews furent réalisées avec la bourgmestre, le commandant de la brigade territoriale et tous les membres du personnel de l'ancienne police communale.

La méthodologie classique du *quick scan* sera, en principe, appliquée pour le suivi de l'implémentation du nouveau paysage policier.

56. Résultats de l'enquête

Des documents analysés, des interviews réalisées et des constatations faites, il ressort que l'ambiance de travail était déplorable au sein du corps de police. La conception totalement différente des devoirs et des missions des fonctionnaires de police en est une des causes. L'accomplissement par un fonctionnaire de police, sur ordre de l'autorité, de tâches qui ne devraient plus incomber à la police constitue également une cause de friction. D'autres raisons peuvent être trouvées dans la gestion même du corps de police, dans l'infrastructure et les moyens mis à la disposition du personnel.

Les activités de police administrative et judiciaire ainsi que les activités purement administratives du corps de police semblent normales pour un service de cette taille.

Le problème semblait plutôt résider, comme le notait également le procureur du Roi, dans la gestion du corps de police lui-même et dans la mésentente chronique entre le chef de corps et la bourgmestre. Ceci pouvait se traduire « *par des ordres donnés directement à des policiers sans passer par le chef de corps [...] et également par des demandes de missions qui ne rentrent plus dans le cadre légal actuel* ».

Depuis le 27 mars 2001, le corps de police communale a quitté ses locaux et s'est installé à la brigade territoriale. Les anciens policiers communaux et gendarmes ont été intégrés dans une seule et même structure. Il est à noter que certains problèmes individuels subsistent : un des policiers (malade de longue durée, il n'aurait plus donné signe de vie depuis le premier janvier 2001), qui refuserait de

s'intégrer à la nouvelle structure et l'ancien chef de corps, qui s'en isolerait par tous les moyens. (Ainsi, ce dernier est arrivé à la brigade le 1^{er} avril 2001 en remettant un énorme tas d'apostilles non exécutées dont certaines dataient de 1997. Il a demandé à pouvoir occuper un bureau tout au fond de la brigade avec entrée indépendante au rez-de-chaussée, éloigné de plusieurs couloirs du bureau du commandant de brigade. Ce bureau dispose effectivement d'une porte donnant à l'arrière de la brigade).

Il est aussi à noter que les anciens policiers locaux devraient encore suivre certaines formations en technique et en tactique d'intervention ainsi qu'en maîtrise et gestion des situations de « crise » avant que tous puissent, de concert, travailler dans des équipes d'intervention mixtes.

Il n'a pas encore vraiment été possible aux agents de quartier de mener une politique de « proximité » active et efficace. Certains retards administratifs étaient en effet conséquents.

57. Propositions et suggestions

57.1. Propositions et suggestions initiales

L'ensemble des membres du personnel était démotivé. L'atmosphère de travail était telle qu'il n'était plus possible, selon eux, d'envisager sereinement l'avenir. Certains pensaient sérieusement postuler un emploi dans une autre commune.

Toutefois, il est peut-être possible d'envisager un changement de mentalités à la condition de prendre à la fois des mesures drastiques et de faire appel à la bonne volonté de tout un chacun. Ces mesures ont été énoncées dans un avant-projet de rapport qui a été soumis aux intéressés.

Les propositions, portées à la connaissance de la bourgmestre, de son chef de corps et des membres du personnel dès le 20 décembre 2000, ont paru réalisables à tous. En outre, ces propositions n'ont pas suscité de réactions de la part des intéressés alors que celles-ci étaient attendues pour le 10 janvier 2001 au plus tard.

57.2. Développements

Suite à la réforme des polices, tout le personnel de la police locale a été transféré à la brigade de la police fédérale. Les dernières investigations effectuées permettent d'augurer favorablement de l'avenir. Car, s'il a été tenu compte de certaines des remarques et propositions contenues dans l'avant-projet de rapport du Comité permanent P, c'est principalement le déménagement de la police communale à la brigade de la police fédérale qui a été l'élément le plus déterminant de cette amélioration. Certes, les personnalités individuelles n'ont pas encore totalement changé, mais l'influence d'autres chefs et collègues a certainement joué un rôle bénéfique dans l'apaisement des conflits et la diminution des tensions. Nous avons le sentiment que l'organisation plus stricte du service de la brigade a été salutaire. Les policiers communaux, livrés à eux-mêmes, non dirigés, non épaulés pendant des années et sous les ordres du garde champêtre en chef, ont maintenant trouvé, au sein d'une organisation structurée, un équilibre auquel ils aspiraient.

Les dernières mesures prises permettent d'augurer favorablement de l'avenir. Ce dossier met cependant à nouveau en évidence certaines difficultés liées à la réforme et à l'intégration des services de police, comme cela fut notamment le cas pour les polices des chemins de fer et maritimes.

La communication, l'information et la formation sont importantes dans de tels processus. Il est fondamental que les personnes intégrées se reconnaissent et soient reconnaissables comme telles, qu'elles parlent un même langage et aient recours à des techniques et tactiques communes aussi rapidement que possible.

57.3. Divers

La mise en place d'un nouveau chef de zone après le changement de bourgmestre, qui a déjà eu lieu, et l'intégration progressive, telle que débutée, laissent augurer d'heureuses perspectives pour la mise en place de la réforme du paysage local.

Comme le démontrent d'autres dossiers, c'est la personnalité de certains fonctionnaires de police qui était à l'origine de dysfonctionnements. Dans le cas présent, il faut espérer que l'autorité en place prenne des mesures adéquates afin d'écartier les éléments perturbants si ceux-ci refusent de s'intégrer et de s'adapter aux nouveaux impératifs inhérents à la réforme.

La réforme apporte aussi sa quotité de déçus et d'irrécupérables – sa « génération sacrifiée » – comme le démontre une fois de plus ce dossier et d'autres en cours d'examen. Il importe donc de rencontrer de tels cas individuels, qui finalement coûtent cher à la société, et de trouver des

solutions.

Section 8 : corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur [73]

58. Genèse de l'enquête

Au fil des derniers mois, le Comité permanent de contrôle des services de police a été saisi de différentes plaintes et dénonciations relatives au fonctionnement de services de police ou au comportement de fonctionnaires de police de la région. Une de ces plaintes concernait déjà le fonctionnement de la police communale et, dans une certaine mesure, son chef de corps. Notre Service d'enquêtes diligentait aussi une enquête judiciaire à charge d'un autre fonctionnaire de police de la région également candidat chef de zone. Le climat particulier qui sous-tendait la mise en place des nouvelles structures dans cette région a contraint le Comité permanent P à communiquer différents éléments des enquêtes en cours, notamment à propos de l'exercice de la fonction de police dans la région, à différentes autorités administratives. C'est ainsi que le Comité permanent P communiquait certains éléments d'une de ces enquêtes au bourgmestre et au procureur du Roi. Dans le cadre du suivi de ce dossier, il avait aussi prescrit différentes démarches à son Service d'enquêtes. Un autre rapport intermédiaire a également été établi à propos du fonctionnement de la police et de la mise en place de la nouvelle zone de police locale.

À la suite d'une analyse de l'ensemble des données disponibles en son sein concernant notamment les plaintes et dénonciations, les mesures d'ordre et les sanctions disciplinaires, de plusieurs lettres anonymes ainsi que d'une demande du procureur général, le Comité permanent P a mené une enquête à propos du fonctionnement de plusieurs services de police de la région et plus particulièrement de la police communale.

Une autre lettre anonyme, ultérieure et similaire à celle qui est à l'origine de la première enquête de contrôle, a été adressée au procureur général le 12 décembre 2000 : cette affaire fait actuellement l'objet d'un dossier judiciaire. Le parquet a chargé le Service d'enquêtes de poursuivre l'information. L'apostille judiciaire est ainsi libellée « *je vous charge d'une enquête au sujet des faits dénoncés dont certains sont susceptibles de constituer des infractions pénales et dénotent, s'ils sont avérés, un mauvais fonctionnement dans le cadre des brigades concernées [...]* ».

Certains éléments de nos enquêtes mettaient en outre en évidence l'existence de tensions au sein des unités et services appelés à constituer la future zone de police ainsi que certaines tensions se focalisant autour de la personnalité du chef de corps. Conscients de l'importance d'une mise en place rapide et sans heurts de la police intégrée, structurée à deux niveaux, le Comité permanent de contrôle des services de police a fait vérifier un certain nombre de points relatifs à l'ensemble de cette affaire et a tenu le ministre de l'Intérieur et d'autres autorités au courant de l'évolution de la situation.

59. Déroulement

Aucune méthodologie particulière n'a été suivie dans le cadre de cette enquête menée sur la base de la *check-list* en usage à l'époque, de questionnaires simplifiés et d'entretiens.

60. Résultats de l'enquête

Les principales constatations sont reprises en annexe C [xxiii] .

61. Conclusions et recommandations

61.1. Conclusions de la première phase

Selon nos sources et nos premières constatations, l'actuel commissaire a trouvé en 1999 un corps de police moribond et laissé à l'abandon à tous les niveaux par son prédécesseur, retraité depuis trois ans. Le commissaire actuel et son adjoint ont néanmoins pu et su rétablir une ambiance de travail en déterminant les tâches de chacun, en réorganisant les niveaux opérationnel et logistique, et en réinstaurant la communication au sein du personnel.

La relation qui existe entre le chef de corps et un agent administratif est ambiguë. Par ailleurs, l'utilisation de certains véhicules par ce dernier ainsi que la qualification « d'employé de police » prêtent à confusion.

61.2. Conclusions générales et recommandations

La mise en place d'un nouveau chef de corps après le changement de bourgmestre qui a déjà eu lieu et l'intégration progressive telle que débutée, laisse augurer d'heureuses perspectives pour la mise en

place de la réforme du paysage local.

La réforme apporte aussi sa quotité de déçus et d'irrécupérables – sa « génération sacrifiée » – comme le démontre une fois de plus ce dossier et d'autres en cours d'examen. Il importe donc de rencontrer de tels cas individuels, qui finalement coûtent cher à la société, et de trouver des solutions.

Section 9 : corps de police d'une zone monocommunale de la province du Brabant wallon [74]

62. Genèse de l'enquête

Dans le prolongement de différentes plaintes ou dénonciations et de l'étude des différentes données disponibles à propos du fonctionnement des services de police de l'endroit, le Comité permanent de contrôle des services de police a fait procéder à une enquête exploratoire en vue, plus particulièrement, d'une enquête de contrôle sur le fonctionnement de la police locale. Vu les circonstances propres au cas d'espèce, cette enquête s'est déroulée en plusieurs phases. Au-delà des premiers contacts, un premier *quick scan* a eu lieu en recourant à la *check-list* classique de l'époque. Dès les premiers contacts avec le chef de corps et le personnel, il a été décidé de procéder à un certain nombre d'entretiens afin de mieux se rendre compte de la situation. Les chefs de corps ont également été rencontrés à plusieurs reprises. Après la collecte d'autres données et d'informations complémentaires, un premier projet de rapport de contrôle a été établi pour être soumis, le cas échéant, à l'autorité. Nous avons alors eu l'occasion de tracer quelques pistes de réflexion et d'esquisser quelques suggestions.

63. Méthodologie

Les principaux éléments de la méthodologie sont décrits en annexe C [xxiv] . Le Comité permanent de contrôle des services de police a, par ailleurs, décidé d'assurer le suivi de la mise en place de la nouvelle zone et de la situation particulière de la police. Vu l'intégration de ce corps de police moyen et de la brigade territoriale de la police fédérale, aucune autre méthodologie vraiment particulière n'a encore été appliquée à cet effet. Des rencontres et des interviews furent réalisées avec des autorités et des officiers des services de police locaux ainsi qu'avec certains membres du personnel. La méthodologie classique du *quick scan* sera, en principe, utilisée pour le suivi de l'implémentation du nouveau paysage policier.

64. Résultats de l'enquête

Les principales constatations sur place sont décrites en annexe C [xxv] .

65. Conclusions

Au fil de l'évolution de nos analyses et investigations, nous avons pu nous rendre compte de deux points, qui méritent d'être soulignés. Tout d'abord, les responsables ont toujours été conscients des problèmes qui se posaient, même si ceux-ci ne semblent pas toujours avoir été rencontrés ni avoir fait l'objet de l'attention voulue, notamment au travers d'une discussion. D'autre part, dans le prolongement de la mise en place du nouveau paysage policier et forts de leur connaissance des problèmes précédemment évoqués, ils ont pris et envisagent de prendre toute une série de mesures qui laissent augurer positivement de l'évolution des choses.

Dans l'optique d'une éventuelle enquête de suivi, plusieurs points méritent une attention plus particulière, notamment les effectifs, le contrôle par les cadres et l'informatique. Un sérieux déficit existe actuellement au niveau du service intervention, lequel est pallié par des prestations supplémentaires et par le renfort ponctuel de membres des autres services. À terme, la qualité du service pourrait s'en voir affectée. Il nous paraît important de suivre l'évolution des effectifs au sein de la zone en tenant compte de la décision prise par l'autorité administrative de procéder à de nouveaux engagements. Le contrôle par les cadres a été dynamisé par le chef de zone. Il sera intéressant de s'assurer que cette dynamique nouvelle ne s'essouffle pas. Dans un même ordre d'idées, le contrôle interne est actuellement exercé par le chef de zone. À terme, un officier devrait être désigné pour le remplacer dans cette fonction. Il sera également intéressant de s'en assurer et d'examiner l'organisation et le fonctionnement de ce service. L'informatique est, à juste titre, présentée par le chef de zone comme le point le plus problématique. Un suivi nous semble ici encore recommandé.

Section 10 : corps de police d'une zone monocommunale de la province d'Anvers [75]

66. Genèse de l'enquête

Dans le cadre de l'enquête de contrôle, le Comité permanent P a décidé de se concentrer de manière plus spécifique sur certains aspects du fonctionnement policier : (1) le fonctionnement des centraux 101 ; (2) la politique en matière de prostitution à Anvers ; (3) le team d'appui spécial « *Bijzonder bijstandsteam* » et (4) le maintien de l'ordre public.

Le fonctionnement des centraux 101 et la politique en matière de prostitution font l'objet d'une analyse séparée [76] .

67. Résultats de l'enquête

67.1. bijzonder bijstandsteam (BBT)

67.1.1. INFORMATION DE LA POLICE D'ANVERS

67.1.1.1. Origine et finalité

Le *Bijzonder bijstandsteam* a été constitué en 1988 et est devenu opérationnel en 1993. Il est composé de quatorze membres permanents, dont deux chefs d'équipes *teamleaders* et un chef d'équipe de réserve *reserveteamleader*. La direction de la police d'Anvers a instauré cette unité spéciale dans le but de « *garantir un service optimal pour l'ensemble des services de police. On a opté dans ce cadre pour une disponibilité en permanence et de bons rapports de coopération avec ces services. Le professionnalisme, dans des cas de crise extrêmes, où la question de l'assistance des collègues dans des situations difficiles peut se poser, à partir d'un aspect important du travail d'équipe du BBT (sic) »*.

67.1.1.2. Sélection

Les candidats au BBT sont tous des volontaires recrutés et sélectionnés jusqu'à présent parmi les membres de l'ex-police communale d'Anvers ayant une ancienneté minimale de trois ans. Chaque candidature est d'abord « examinée à la loupe » (états de service irréprochables, etc.) avant que le candidat ne passe une série de tests deux jours d'affilée (nuits y compris). La procédure de sélection se déroule comme suit : (1) tests psychologiques sous la direction du psychologue du corps ; (2) tests physiques (natation, course à pied, parcours d'obstacles, self-défense) ; (3) tests d'audace (épreuves en hauteur, épreuves dans l'eau pieds et poings liés) ; (4) esprit d'équipe (entraînements physique et mental en commun) ; (5) aptitudes au tir avec armes diverses ; (6) forum de discussion.

67.1.1.3. Formation et entraînement

La formation et l'entraînement se font en interne, tant pour les entraînements concernant les fonctions et procédures, les formations physiques et mentales et les exercices de tir que pour le test et l'évaluation des nouveaux développements et matériels. En plus de ses instructeurs qualifiés, le team fait également appel à des instructeurs et des services externes (p. ex. cours de conduite antidérapage à l'ex-gendarmerie, cours AID-man à la brigade Paracommando, cours sur les techniques d'arrestation à la police néerlandaise, etc.).

67.1.1.4. Tâches

Le BBT fournit assistance aux services de police qui ont besoin des ses compétences particulières. Les principales missions du BBT consistent notamment en : (1) arrestations de dangereux individus (armés) ; (2) sécurisations de personnes ou d'objectifs contre lesquels des menaces concrètes ont été lancées ; (3) interventions en tant qu'unité d'arrestation lors de missions de maintien de l'ordre public ; (4) observations et filatures d'individus dangereux en vue de leur arrestation ; (5) accompagnements de transports de fonds spéciaux ; (6) opérations de sauvetage et de recherche ; (7) missions d'infiltration dans des bâtiments.

67.1.1.5. Permanence

Le BBT est en principe disponible 24 heures sur 24. Au moins sept membres de l'équipe sont appelables par semadigit en dehors des heures de prestation normales et sont à leur poste dans les 30 minutes, prêts à intervenir.

Le graphique montre clairement qu'il existe un problème structurel au niveau des heures supplémentaires. Le BBT assure une permanence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 pour six membres de l'équipe et un chef. En cas d'appel, la cellule radio contacte le chef d'équipe sur son GSM pour le

« briefer » de manière concise. Ce dernier bipe à son tour les membres de son équipe par semadigit. Ceux-ci sont à leur poste dans les 30 minutes et c'est là que leur intervention commence. Cette permanence pèse évidemment lourdement sur la vie sociale des membres du BBT. Tant qu'ils sont de permanence, ils doivent rester dans un rayon qui leur permet d'être à leur poste dans les 30 minutes. Chaque membre du BBT est de permanence en moyenne trois semaines consécutives avant de pouvoir avoir une semaine sans permanence mais il arrive fréquemment que cette permanence dure six à sept semaines, voire dix semaines d'affilée. En 1999, les permanences prenaient en moyenne 67% du temps des membres de l'équipe. La direction du corps a décidé en guise de compensation pour leurs efforts particuliers, de reconnaître à chaque membre quatorze heures supplémentaires non rémunérées par semaine de permanence. Le résultat de cette politique s'avère à présent lourd de conséquences pour le bon fonctionnement du team car plusieurs de ses membres ont encore des centaines d'heures à prendre. Au 26 septembre 2001, le membre de l'équipe qui comptabilisait le plus d'heures supplémentaires en avait 883. L'autre extrême était zéro et concernait un membre du personnel qui avait encore 200 heures de vacance à prendre et qui, de surcroît, était un des derniers arrivés dans l'équipe. La moyenne d'heures supplémentaires des membres du BBT s'élève à 436,7 (soit 55 jours de travail de 8 heures) alors que ces derniers ont eu la possibilité en juin 2000 de demander à être rémunérés pour 100 heures supplémentaires. En outre, depuis la date symbolique du 1^{er} avril 2000 marquant le lancement de la police intégrée à Anvers, cette indemnité par le biais d'une compensation pour les heures supplémentaire n'est plus possible. La nouvelle loi prévoit en effet une indemnité pour les personnes rappelables et une indemnité pour les unités spéciales. Cette dernière n'est pas encore d'application car elle dépend de la reconnaissance du BBT par la police fédérale. Si cette reconnaissance ne devait pas se faire, le chef de corps pourrait prendre des mesures en la matière.

Les entraînements et les missions constituent très logiquement la majeure partie (49%) de heures prestées en 2000, ces deux activités étant intrinsèques à la nature du travail du BBT. Il est par contre plus inquiétant de remarquer que les heures supplémentaires, un poids au niveau structurel qui est apparu dans le passé, mettent en péril le temps à consacrer aux entraînements.

67.1.1.6. Le BBT dans la nouvelle structure policière

Sans préjudice de la qualité, de son travail, on peut légitimement se demander si une unité du type du BBT a bien sa place au sein d'une police locale. Des négociations sont pourtant en cours avec la Direction des unités spéciales (DSU) – l'Escadron Spécial d'Intervention (ESI) de l'ancienne gendarmerie – concernant la création de stressteams provinciaux et de teams de négociations, dans le cadre desquels le BBT peut jouer un grand rôle.

67.1.2. CONSTATATIONS ET CONSIDÉRATIONS DU COMITÉ PERMANENT P

Sur la base des informations et constatations traitées par son Services d'enquêtes, le Comité permanent P se pose un certain nombre de questions : (1) il serait peut-être opportun d'édicter une directive définissant et circonscrivant clairement les missions, procédures d'affectation, formations et responsabilités du BBT ; (2) si on constate à partir de la documentation mise à disposition par la police d'Anvers que des efforts particuliers sont fournis en matière de formation (25% des heures prestées), il faut aussi relever le fait que les formations ne sont pas les mêmes que celles de la DSU (ex-ESI et POSA). Dès lors que des unités spéciales telles que le BBT et la DSU doivent travailler main dans la main, des standards en matière de formation, de mission et de procédure s'imposent. À cet égard, on ne peut que se réjouir de l'initiative du directeur général de la police fédérale, responsable de l'appui opérationnel, qui a fondé un groupe de travail « intégration des unités spéciales » en espérant qu'il puisse trouver des solutions aux problèmes qui risqueraient de se poser ; (3) au vu de la répartition des heures prestées et de l'organisation des permanences, la question qui se pose est de savoir si la pression que subissent les membres du BBT n'est pas trop lourde et si elle ne risque pas de générer des situations dangereuses au cours d'interventions.

67.2. Maintien de l'ordre public

Il a également fallu examiner la question du maintien de l'ordre du point de vue du concept même et de son organisation. On a toujours, au départ, une intervention qui vise la conciliation, bien qu'en soi, cette démarche n'offre pas les garanties suffisantes des bonnes dispositions à l'« hospitality » des fonctionnaires de police individuels. Des remarques similaires ont été formulées à la suite des sommets européens [77] .

En ce qui concerne la préparation, force est de constater que plusieurs normes et procédures standard classiques font défaut, ce qui n'implique pas forcément que l'exécution pratique des missions se trouve en danger. Simplement, il s'agit là d'un facteur de risque potentiel.

Il importe également de relever que la terminologie utilisée et ce qu'elle implique concrètement diffèrent de la terminologie utilisée notamment par les corps de police impliqués dans les sommets européens. Si le Comité permanent P n'entend pas se prononcer sur les termes qui conviendraient le mieux, il est toutefois persuadé que le cadre conceptuel doit rester le même. C'est d'autant plus vrai depuis que la police fédérale et la police locale sont, bien plus qu'avant, appelées à coopérer dans le cadre du maintien de l'ordre. Même en ce qui concerne la terminologie propre à un corps déterminé, il est clair qu'en matière de maintien de l'ordre, chacun doit connaître les significations précises de tous les termes.

67.3. Conclusions

Le Comité permanent P assurera un suivi des activités du groupe de travail « intégration des unités spéciales » et vérifiera la manière dont les conclusions de ce dernier seront mises en pratique dans les diverses unités spéciales de la police fédérale et de la police locale.

À côté des distinctions dans les terminologies, les normes et les standards, il existe aussi une distinction évidente entre le matériel et les méthodes utilisés par la police fédérale et la police locale. En l'espèce également, le Comité permanent P ne souhaite pas faire des choix mais il est clair que les divergences existantes sont de nature à entraver toute forme de coopération. Dans cette optique, le Comité permanent P continuera à suivre la problématique du maintien et du rétablissement de l'ordre public.

Chapitre IV : Efficacité du fonctionnement général ou particulier d'un ou de plusieurs services à compétence de police

Section 1^{re} : Police des chemins de fer [78]

68. Genèse de l'enquête

Au fil des dernières années, le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service d'enquêtes se sont intéressés à différents services ou administrations à compétence de police [79] ainsi qu'à des services ou administrations comprenant des personnes à compétence de police. En fait, ils se sont intéressés à l'exercice de la fonction de police par des services ou par des administrations autres que les classiques services de police (actuellement la police intégrée, structurée à deux niveaux [80]) ou encore à l'exercice de cette fonction par des personnes faisant partie d'une administration, d'une entreprise publique, d'économie mixte, voire purement privée. Dans ce contexte, ils se sont e.a. intéressés à l'exercice de la fonction de police des transports, notamment à la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB). Une partie de leur intérêt particulier provient d'enquêtes de police judiciaire plus ou moins importantes ou préoccupantes, l'autre de la demande des autorités de police les plus diverses ou de leurs propres analyses. Plusieurs de leurs rapports ont expressément été consacrés à cette question.

La matière abordée présente différents aspects intéressants pour l'évaluation du fonctionnement des services de police et pour le suivi de l'exercice de la fonction de police. En effet, plusieurs intégrations ou fusions de services ont déjà eu lieu dans ce secteur. Des problèmes particuliers de coordination et de flux d'informations s'y posent, notamment entre les intervenants publics et privés de la sécurité, voire des problèmes de maintien de l'ordre et de police au sens large. Un incident ou une crise peuvent y avoir des conséquences énormes pour la bonne police dans la cité. Chaque jour, des centaines de milliers de personnes sont concernées par la question.

Depuis le second semestre de l'année 1999, le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service d'enquêtes suivent le développement de certains aspects de l'ensemble de cette problématique avec un intérêt tout particulier. L'objet de ce rapport n'est en aucune manière de revenir sur certaines enquêtes judiciaires mais bien de dégager des pistes de réflexion générales de nature à améliorer l'exercice de la fonction de police dans notre société, mobile par essence, et en perpétuel changement. Le Comité permanent de contrôle des services de police tient à souligner qu'un certain nombre de ses constatations et réflexions ont déjà fait l'objet de différents échanges de vues avec les parties concernées et avec différents responsables ou autorités privilégiés [81]

L'objet du présent rapport, indépendamment de la volonté de rendre compte de ses activités, est de contribuer à l'amélioration de la manière dont la fonction de police est assurée et assumée dans notre société par les intervenants les plus divers, au niveau de l'exécution.

69. Résultats de l'enquête

Les principales constatations sont développées en annexe D, II [xxvi] .

70. Méthodologie

Les principaux éléments relatifs à la méthodologie d'enquête seront explicités en annexe D, II [xxvii] .

71. Conclusions

Les options des autorités en matière d'exercice de la fonction de police sur le réseau, dans les installations et aux abords de celles-ci ne sont pas encore assimilées ou intégrées sur le terrain. L'intégration des services et la réforme des services de police ont par ailleurs encore des conséquences gênantes sur le bon exercice de la fonction de police dans ce domaine. Il faut bien constater que les procédures policières et sécuritaires en cas d'incident, de crise, de catastrophe et, notamment, d'alerte à la bombe, ne sont pas encore au point.

Des différences de cultures existent entre anciens membres de la police des chemins de fer et anciens gendarmes, ainsi que des tensions entre nouveaux policiers et nouveaux gardiens issus de la police des chemins de fer. L'articulation entre les différents intervenants (privés-publics) doit encore être clarifiée. Les fonctions de police et sécuritaire, notamment la police de proximité et la circulation efficace des informations, ne semblent pas complètement assumées, ni sur le réseau, ni dans les

installations, ni aux abords de celles-ci. Des formations restent à organiser.

Des préoccupations économiques existent chez tous les intervenants (coût, surcoût, capacités, etc.). L'implantation des postes pourrait être améliorée. Les délais d'intervention pourraient également être améliorés.

Deux questions ne devraient, par ailleurs, pas être perdues de vue : celle des graffitis et celle des dégradations. Enfin, la coordination et le flux des informations entre les différents intervenants présentent encore trop d'imperfections.

Un troisième rapport intermédiaire sur cette question a été adressé à différentes autorités et à la hiérarchie de différents services de police. Au moment de la rédaction de cette partie de son rapport annuel, soit le 1^{er} mars 2001, le Comité permanent de contrôle des services de police n'a reçu qu'une réaction vraiment significative à ses rapports antérieurs, sur laquelle nous reviendrons infra. Il importe par ailleurs de souligner que le 13 février 2002 paraissait dans le Moniteur belge une circulaire du ministre de l'Intérieur intitulée « La responsabilité des autorités administratives en matière de sécurité dans les gares » qui règle certains aspects de la question et à laquelle le directeur général de la police administrative fait aussi référence.

Dans une lettre, datée du 29 janvier 2002, il note que : « *Si les constatations inscrites actuellement dans votre rapport n° 25449/2001 sont correctes, il me semble indispensable de vous faire part de l'évolution de quelques initiatives prises afin d'y remédier. Ainsi une table ronde a été organisée sous l'égide du ministre de l'Intérieur afin d'améliorer la sécurité et la collaboration entre divers acteurs de terrain pour ce qui est de la police des transports. De cette table ronde, il est ressorti trois groupes de travail. Le premier est chargé d'organiser le flux d'information, d'harmoniser les statistiques des services de polices, d'améliorer la communication entre services et de développer les tactiques d'intervention policières. Ce groupe de travail est piloté par la police fédérale.*

Le second, piloté par la PGR (Section Sécurité Privée), est chargé de déterminer précisément les tâches que peuvent remplir les agents de gardiennage de la SNCB dans le respect de la législation. Le dernier quant à lui est chargé d'étudier les mesures concrètes de prévention qui pourraient être prises par la SNCB. Il est piloté par le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention. Vous constaterez avec moi que ces groupes de travail, lorsqu'ils auront remis leurs conclusions auront très certainement permis de rencontrer pleinement la plupart de vos critiques ».

Il poursuivait en notant également que : « *Lors de cette table ronde, le ministre a fait mention d'une circulaire déterminant avec précision les autorités responsables pour ce qui concerne le territoire SNCB [...] ».* Le directeur général constatait que : « *Selon le ministre, la police de base à l'intérieur et autour des gares, sauf exception, ressortit à la compétence des autorités locales. Il leur appartient de prendre toutes les mesures utiles afin de garantir la sécurité sur ce territoire de compétence ».* Par ailleurs, il précisait que : « *En ce qui concerne la problématique des alertes à la bombe, il appartiendra aux autorités compétentes de prendre les initiatives nécessaires afin de trouver les solutions adéquates. La police fédérale se tient à disposition de ces autorités afin de fournir un appui technique et opérationnel à la bonne réalisation des procédures élaborées ».* Toujours, en ce qui concerne la formation : « *Pour ce qui est de la formation, nous sommes conscients que le plus grand défi réside dans le fait qu'il convient d'éviter la perte de connaissances spécifiques aux chemins de fer. La direction compétente au sein de mes services a pris ses dispositions pour faire reconnaître officiellement la formation qui est actuellement donnée aux nouveaux membres de la police des chemins de fer. En ce qui concerne la mise à niveau de l'ensemble des membres de la police des chemins de fer, le planning prévu suit son cours ».* Enfin, il concluait en précisant que : « *Le protocole d'accord sera revu à la lumière de la circulaire du ministre de l'Intérieur. Des contacts en ce sens ont déjà été pris avec la SNCB. Je rencontrerai personnellement le responsable du service de gardiennage dans le courant du mois de février 2002 ».*

72. Recommandations

72.1. Recommandations particulières

Il est clair que l'ancien protocole d'accord en matière de coopération entre la SNCB et la police fédérale doit être actualisé. Non seulement parce que l'ancienne gendarmerie a été intégrée dans la police fédérale mais également parce qu'il existe des imprécisions de fonds. Les missions et donc également les compétences devraient être mieux définies et circonscrites. En outre, il est nécessaire de définir avec la plus grande clarté les règles de coopération entre le service SPC de la police fédérale et le SIG de la SNCB. Ainsi, il faudrait déterminer comment, à qui et sous quelles conditions une demande d'assistance doit être adressée. S'il échet, il faut intégrer les polices locales dans le dispositif.

Il convient, pour ce faire, d'envisager le meilleur moyen de fournir assistance au public – au citoyen en d'autres termes. L'implantation des postes et le nombre de personnes disponibles devraient faire l'objet d'une étude approfondie, qui devrait permettre de réduire les délais d'intervention de manière

significative.

Il convient également de définir un cadre pour le devoir d'information du SIG envers la SPC et vice versa, afin de résoudre le problème du secret imposé à la SPC et du devoir de discrétion du SIG, de sorte que les deux partenaires puissent échanger les informations nécessaires.

Un plan de sécurité doit conditionner les interventions du SIG et de la SPC et la répartition des tâches doit e.a. tenir compte de la spécificité de chacun.

Le nombre croissant d'agressions dans les transports en commun et surtout les situations de violence dont le personnel des transports en commun est particulièrement victime nécessitent des mesures, telles qu'une réglementation et un personnel habilité à la faire respecter. C'est pourquoi nous pouvons souscrire à l'idée d'envisager de conférer certaines compétences de police au personnel du SIG, sans faire de ce service une nouvelle police des chemins de fer.

Les membres de l'ancienne police des chemins de fer devraient pouvoir achever leur formation de police, ce qui permettrait de normaliser certaines situations délicates.

Il faut définir une procédure de concertation en matière d'alerte à la bombe et autres incidents, laquelle concernerait également le manager régional de la SNCB. Elle déterminerait notamment les mesures à prendre dans telle ou telle situation ainsi que le responsable de l'exécution.

Les principes de concertation durant l'exécution doivent également être formulés.

Il est nécessaire pour le personnel de la SPC – police fédérale et pour les membres du SIG et les accompagnateurs de train, de prévoir des exercices de techniques de conversation, d'intervention verbale, de gestion de l'agression, de dynamique de groupe – ou travail en groupe/teambuilding – car beaucoup d'incidents naissent de l'ignorance dans ce domaine. En ce qui concerne le cadre dirigeant, il est nécessaire de prévoir une formation plus spécialisée, notamment en matière de *motivation* et *d'évaluation* du personnel.

Les membres de la SNCB porteurs d'un mandat de police jouissent d'une compétence de contrôle et de constatation limitée et pratiquement aucun d'entre eux ne fait usage de cette compétence. Il faut chercher les causes de cet état de fait et prévoir des formations et exercices pratiques pertinents. Par ailleurs, la question de la prestation de serment de ces personnes semblerait toujours poser des problèmes pratiques.

Le service juridique de la SNCB a aussi un rôle important à jouer en matière de maintien de l'ordre (au sens large), notamment par les actions en justice qu'il est amené à mettre en œuvre. Pour ce faire, il importe que certaines informations lui soient transmises ou qu'il ait accès à d'autres informations. Cette question devrait aussi être examinée et, le cas échéant, faire l'objet de directives. Là où cela s'impose, les plans d'intervention en cas de crise ou de catastrophe s.l. devraient être actualisés et testés, notamment en raison de l'existence d'un nouveau paysage policier et de nouvelles structures.

72.2. Recommandations générales

Dans l'état actuel de ses recherches et réflexions, le Comité permanent P est d'avis que : (1) confier des compétences et des responsabilités de police à des émanations ou des structures du secteur commercial ou du secteur privé présente, le plus souvent, des risques et est de nature à engendrer des dysfonctionnements ; (2) les tâches envisagées sont à la fois des tâches de « gardiennage » – parfois même de recherche privée – et des tâches nécessitant des compétences de police limitées ; (3) pour l'aspect « gardiennage », un échange de vues doit être prévu avec le département de l'Intérieur. Cette question ne ressortit en effet pas directement à la compétence du Comité permanent P, même si le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service d'enquêtes doivent pouvoir s'intéresser à deux aspects particuliers de cette délicate question : d'une part, interface entre la sécurité et la recherche dite « privées » et la fonction de police assurée par les services de police s.l. et, d'autre part, les empiètements les plus variés de la sécurité et de la recherche privées sur l'exercice responsable de cette fonction ; (4) les missions et les compétences en la matière devraient en premier lieu, pour ne pas dire essentiellement et avant tout, être assumées par les services de police parfois qualifiés de réguliers et de généraux. Si cela ne devait pas ou ne pouvait pas être le cas, le risque est particulièrement grand de voir des émanations du « privé » occuper des espaces et des champs de contrôle et de régulation sociaux, traditionnellement réservés à l'État, dans nos structures continentales romano-germaniques d'inspiration essentiellement française. À défaut et sans préjudice de ce qui précède, le Comité permanent de contrôle des services de police est d'avis que rien ne semble imposer d'accorder la qualité d'officier de police judiciaire aux personnes concernées. Il nous est en effet d'avis qu'un nombre limité d'agents « assermentés », dotés de quelques moyens d'action ou d'intervention policiers (contrôle d'identité, fouille limitée, rédaction de rapports, voire de procès-verbaux, etc.), devraient suffire à couvrir, à côté des impératifs généralement sécuritaires, les besoins policiers « spécifiques » ou « particuliers », ces moyens de participer effectivement à l'exercice de la fonction de police ainsi que l'une ou l'autre compétence spéciale pourraient aussi être utiles pour réaliser l'efficacité, l'efficience et l'effectivité de la mesure, la compétence de police dont question est et devrait rester spéciale – donc essentiellement limitée – et

non générale sur un territoire limité, cette compétence devrait être clairement circonscrite dans ou en vertu de la loi ; (5) avant d'envisager la mise au point d'une loi cadre pour les principales interventions policières en matière de police spéciale, un ballon d'essai pourrait être lancé pour la police des transports au sens large, sans toutefois tomber dans de nouvelles polices spéciales hyperparticulières ou spécifiques et indépendantes comme certains membres des anciennes unités provinciales de circulation le voudraient pour des raisons essentiellement statutaires, semblerait-il.

Section 2 : Exercice de la fonction de police sur le réseau de la STIB

73. Genèse de l'enquête

Au fil des dernières années, le Comité permanent de contrôle des services de police et son Service d'enquêtes se sont intéressés à différents services ou administrations à compétence de police [82] ainsi qu'à des services ou administrations comprenant des personnes à compétence de police. En fait, ils se sont intéressés à l'exercice de la fonction de police par des services ou par des administrations autres que les classiques services de police (actuellement la police intégrée, structurée à deux niveaux [83]) ou encore à l'exercice de cette fonction par des personnes faisant partie d'une administration, d'une entreprise publique, d'économie mixte, voire purement privée, etc. Dans ce contexte, ils se sont e.a. intéressés à l'exercice de la fonction de police des transports, notamment à la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB). Une partie de leur intérêt particulier provient d'enquêtes de police judiciaire plus ou moins importantes ou préoccupantes, l'autre de la demande des autorités de police les plus diverses ou de leurs propres analyses. Plusieurs rapports du Comité permanent P ont d'ailleurs expressément été consacrés à cette question.

Depuis le second semestre de l'année 1999, ce dernier suit le développement de certains aspects de cette problématique avec un intérêt tout particulier. L'objet de ce rapport n'est en aucune manière de revenir sur certaines enquêtes judiciaires mais bien de dégager des pistes de réflexion générales de nature à améliorer l'exercice de la fonction de police dans notre société, mobile par essence, et en perpétuel changement. Le Comité permanent de contrôle des services de police tient à souligner qu'un certain nombre de ses constatations et réflexions ont déjà fait l'objet de différents échanges de vues avec les parties concernées et avec différents responsables ou autorités privilégiés [84]

L'objet du présent rapport, indépendamment de la volonté du Comité permanent P de rendre compte de ses activités, est de contribuer à l'amélioration de la manière dont la fonction de police est assurée et assumée au niveau de l'exécution par les intervenants les plus divers de notre société.

Jusqu'à la fin de l'année 2001, il n'y a plus eu aucune manifestation publique de mécontentement quant au fonctionnement du service de sécurité de la STIB, ni même la moindre plainte individuelle. Si les premières vérifications effectuées à propos d'un incident largement commenté dans la presse ont mis en évidence de légers dysfonctionnements, aucun élément concret et vérifiable du dossier ne nous incite, à ce jour, à mener une enquête plus approfondie à son propos. On notera cependant ce passage de notre premier rapport. Un des responsables décrira les unités de la BR comme des « rabatteurs » de la police communale. Il définissait sa brigade de recherche de la manière suivante [85] : « *c'est une brigade créée pour aider les gradés et agents du SSG en les renseignant sur les agissements des vandales dans les véhicules et les installations de la STIB. En outre, cette brigade effectue des missions de renseignement pour les brigades judiciaires des différentes polices communales ainsi que pour la BSR et la gendarmerie en ce qui concerne les bandes de jeunes oisifs qui hantent nos véhicules et nos stations [...], les gradés et agents de cette brigade n'interviennent pas pour des infractions mineures au règlement de police. S'ils viennent à constater de telles infractions, ils font appel à la patrouille, pour autant que besoin [...]* ». Et dans le deuxième : « *Les patrouilleurs de la brigade anti-vandalisme travaillent en civil. Un chef patrouilleur et 14 agents ont pour mission principale la recherche et la constatation des infractions liées au vandalisme, au vol à la tire ou autre plainte des voyageurs, pour lesquelles ils informent les autorités policières compétentes. Ils se déplacent dans deux véhicules d'intervention anonymes équipés d'un gyrophare et d'un bitonal* ».

74. Constatations

Les principales constatations des deux, trois dernières années sont reprises en annexe D [xxviii] .

75. Méthodologie

La méthodologie utilisée est également brièvement explicitée en annexe D [xxix] .

76. Conclusions

76.1. Conclusions particulières

Bien que la nouvelle philosophie développée par les responsables du SCG tende à mieux inscrire ses actions et interventions dans une approche plus conforme à la vocation de la STIB et ainsi mettre tout en oeuvre pour se démarquer de son étiquette policière héritée des années antérieures, il nous semble qu'il subsisterait encore certaines ambiguïtés, notamment au niveau de l'image donnée par certains patrouilleurs du service de contrôle et de gardiennage (SCG) [86] et de la cellule anti-vandalisme. Il est aussi à noter à cet égard que, consciente de certains amalgames possibles, notamment par la clientèle, la police fédérale (POLFED) du métro est en train de réaliser un effort tout particulier pour que l'uniforme de son personnel soit le plus rapidement possible adapté aux nouvelles normes adoptées en vertu de la loi sur la police intégrée [87]. Cela nous semble être une bonne initiative, qui pourrait utilement être soutenue par les différentes autorités concernées.

Au SCG, des mesures sont aussi mises en place pour que chaque agent soit formé et surtout informé des instructions à suivre. S'il existe aussi une réelle volonté de la part de la direction de ce département de la STIB d'introduire la notion de « qualité de travail », de changer la culture et la mentalité du personnel concerné, il n'en ressort pas moins que la structure en place est fort similaire, si pas identique, à celle d'un service interne de gardiennage sans que le service n'ait officiellement été reconnu comme tel.

D'une part, la direction de la POLFED du métro considère que si des comportements plus commerciaux ont été insufflés dans la manière de travailler du SCG, cette dernière pourrait encore gagner en qualité si elle était organisée sur le modèle d'une structure légale bien déterminée. D'autre part, il est incontestable que l'organisation actuelle du SCG soulage la POLFED de certaines tâches particulières, ainsi plus particulièrement au niveau de la répression des « graffitis ».

Il n'en reste pas moins que malgré certains contacts entre les responsables, les missions du SCG et de la POLFED du métro sont le plus souvent planifiées de manière totalement indépendante, sauf en cas d'événements plus particuliers [88]. Si la POLFED possède ses patrouilleurs en uniforme, sa brigade canine et ses fonctionnaires de police en civil (lesquels traquent les pick-pockets, les faits de vols avec violences, les infractions d'attentats aux moeurs), on retrouve aussi une trame organisationnelle similaire, que nous oserions qualifier de « virtuelle », au sein du SCG avec certains membres du personnel assermentés dont la compétence de police judiciaire est, par essence, limitée. Quelques problèmes particuliers doivent aussi être soulignés. Les titulaires de plusieurs fonctions sont assermentés et titulaires d'une commission de police judiciaire, sans nécessité ni raison. La direction administrative et commerciale peut ainsi intervenir, notamment par ce biais, dans des questions de police, voire d'information judiciaire et prendre connaissance du contenu de certains fichiers.

La coordination entre les services de la police fédérale, des polices locales et des personnes à compétence de police ou des « agents de sécurité » (s.l.) ne semble pas être idéale dans le cas d'espèce. La question semble encore être plus problématique dans les « nœuds de communications » (réseau ferroviaire, réseau en surface, métro, etc.). La fonction de police n'a pas toujours été assurée pleinement en ces endroits particuliers par les services de police généraux et ne semble toujours pas l'être. Certains vides ou lacunes risquent dès lors toujours de donner lieu à des interventions trop larges de services ou de personnes aux compétences spéciales, limitées par essence, de personnes sans compétence particulière ou encore à des formes de coopération critiquables entre les différents intervenants sécuritaires (s.l.), comme le démontrent certaines de nos enquêtes dans certaines gares, notamment celle du Midi.

76.2. Conclusions intermédiaires

Dans l'état actuel de ses recherches et réflexions, le Comité permanent P est d'avis que : (1) confier des compétences et des responsabilités de police à des émanations ou des structures du secteur commercial ou du secteur privé est, le plus souvent, de nature à engendrer des dysfonctionnements ; (2) les tâches envisagées sont à la fois des tâches de « gardiennage » voire de « recherche privée », d'une part et des tâches nécessitant des compétences de police limitées d'autre part ; (3) pour l'aspect « gardiennage », un échange de points de vues doit être prévu avec le département de l'Intérieur. Cette question ne ressortit en effet pas directement à la compétence du Comité permanent P ; (4) il ne s'impose pas d'accorder la qualité d'officier de police judiciaire aux personnes concernées. Il nous est en effet d'avis qu'un nombre limité d'agents « assermentés », dotés de quelques moyens d'action ou d'intervention policiers (contrôle d'identité, fouille limitée, rédaction de rapport, etc.), devraient suffire à couvrir, à côté des impératifs sécuritaires, les besoins policiers « spécifiques » ou « particuliers » ; (5) ces moyens policiers ainsi que l'une ou l'autre compétence spéciale pourraient aussi être utiles pour réaliser l'effectivité de la mesure ; (6) la compétence de police dont question est et doit rester spéciale – donc essentiellement limitée – et non générale sur un territoire limité ; (7) cette compétence doit être clairement circonscrite dans ou en vertu de la loi ; il convient de préciser au mieux les personnes à assermenter, qu'il faut limiter à celles qui ont réellement besoin de

compétences de police ; (8) avant d'envisager la mise au point d'une loi cadre pour les principales interventions policières en matière de police spéciale, un ballon d'essai pourrait être lancé pour la police « spéciale » des transports au sens large (c'est-à-dire en dehors des missions et tâches assurées par la police intégrée).

77. Recommandations

La base légale des activités « policières » du service de sécurité de la STIB est peu claire. Il nous est d'avis qu'il y a place en la matière pour un petit service à compétences de police limitées et composé d'un nombre strictement restreint d'agents assermentés. Il conviendrait donc dans un premier temps de créer (renforcer) cette base légale en précisant les missions et compétences de ces agents.

La majeure partie des activités du SCG de la STIB consiste en des activités de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990. Il conviendrait de préciser dans quelle mesure cette législation est applicable à ce dernier. Le texte légal précédemment évoqué pourrait aussi organiser ce service en service *sui generis*, notamment, en dérogeant expressément à la loi du 10 avril 1990. Une partie des activités pourrait même tomber dans le champ d'application de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé. En tout état de cause il importe de mettre en place un service de professionnels responsables et bien formés, car au-delà de leur statut privé-, ils participent finalement à la mise en œuvre de la fonction de police (s.l.).

Les services de police réguliers doivent s'organiser pour remplir leurs missions générales de police sur l'ensemble du territoire et notamment dans le métro, les stations de métro, les trains, les gares, etc. Ils doivent pouvoir remplir leurs missions en tous temps et il devrait y avoir des procédures ordinaires et des procédures extraordinaires (alertes à la bombe, accidents, catastrophes, etc.). Lorsque les services de police réguliers font défaut, d'autres intervenants, en l'espèce les services de sécurité, ont tendance à s'approprier leurs missions et leurs compétences.

En cette matière, la coordination entre services de police réguliers, entre services de police générale et services de police spéciale et entre services de police réguliers et services ou entreprises de gardiennage est un facteur critique de succès. Il importe donc que des directives claires soient données à ce propos, notamment en ce qui concerne la coopération entre des personnes à compétence spéciale de police et les services de police réguliers et entre des membres du personnel de sécurité et les services de police réguliers.

Section 3 : stib bis [89]

78. INTRODUCTION

Le 27 décembre 2001, sur la base d'un article de presse paru le 26 décembre 2001, a débuté une enquête relative à une opération de filature menée par le service contrôle et surveillance de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB). Ce service aurait mené des observations de suspects dans le cadre d'une enquête portant sur les auteurs présumés de l'attentat terroriste sur le commandant afghan de l'Alliance du Nord, Ahmed Massoud. Cela se serait déroulé sous couvert d'une enquête concernant des vols à la tire. Un agent de la STIB, interviewé à ce propos, a plus particulièrement fait référence à l'exécution de missions d'observation d'un immeuble situé à la rue de Diderich à Saint-Gilles. Il a affirmé avoir reconnu à la télévision les auteurs du meurtre précité comme étant les habitants d'une maison qu'il avait surveillée. De plus, dans ces articles de presse, il était question d'une filature de personnes armées jusqu'à Malines.

79. EXÉCUTION d'ENQUÊTES

Dès qu'il a eu connaissance de cette information, c'est-à-dire le 27 décembre 2001, le Comité permanent de contrôle des services de police et son service d'enquêtes ont initié une enquête qui a rapidement permis de vérifier un certain nombre d'éléments et, également, de rejeter un certain nombre d'hypothèses. Aussi, il a été décidé de poursuivre cette enquête par le biais d'enquêtes internes qui ont été menées au sein de la STIB et de la police de Bruxelles, et ce dans le prolongement des rapports qui avaient été rédigés à cet égard. Les opérations générales d'enquête sont décrites en annexe.

80. Éléments examinés

Les éléments suivants ont été examinés : (1) le fonctionnement des services STIB concernés ; (2) la coopération entre la STIB et la police locale de Bruxelles ; (3) la légalité de l'exécution d'opérations de filature par la STIB et, plus particulièrement en dehors du ressort territorial où elle est

compétente ; (4) des questions spécifiques complémentaires concernant l'enquête sur les pickpockets : d'une part, y a-t-il un lien avec l'enquête en matière de terrorisme et, en particulier, par la surveillance de l'immeuble situé au 44 de la rue Diderich et, d'autre part, les opérations de filature menées en dehors de Bruxelles l'ont-elles été sur ordre de la hiérarchie ou à l'initiative de l'agent concerné ?

81. EXÉCUTION D'enquêtes

Différentes démarches ont été entreprises :

- Û 28 décembre 2001 : entretien avec l'administrateur directeur général et le directeur général adjoint de la STIB ;
- Û 28 décembre 2001 : contact téléphonique avec le commissaire divisionnaire de la police locale de Bruxelles qui, en l'absence du chef de zone, assumait la direction de la police locale de Bruxelles ;
- Û 28 décembre 2001 : entretien avec le chef de la section « pickpockets », aussi appelée « *trekkers* », de la brigade judiciaire de la police locale de Bruxelles ;
- Û 11 janvier 2002 : contact téléphonique avec le directeur général adjoint de la STIB relatif aux progrès de l'enquête interne effectuée par ses services ;
- Û 11 janvier 2002 : contact téléphonique avec un commissaire du service contrôle interne de la zone de police de Bruxelles afin d'obtenir des informations à propos de l'état d'avancement de l'enquête menée par son service dans le cadre de l'opération « pickpockets » ;
- Û Prise de connaissance du rapport d'enquête de la commission d'enquête de la STIB et du rapport du chef du bureau « pickpockets » à la police locale de Bruxelles ;
- Û 31 janvier 2002 : entretien téléphonique avec le chef du Groupe interforçés anti-terroriste (GIA) ;
- Û 4 février 2002 : contact téléphonique avec un commissaire de police du GIA.

82. Principaux résultats de l'enquête

82.1. BRIGADE ANTI-VANDALISME DE LA STIB

La brigade anti-vandalisme (BAV) fait partie du service de contrôle et de surveillance de la STIB. Le BAV compte au total 14 agents.

82.1.1. FONCTIONNEMENT

Les membres du BAV effectuent des surveillances sur le réseau de la STIB axées sur le vandalisme – en particulier les graffitis –, le vol à la tire, le vol, les agressions, la falsification de titres de transport, etc. Ils surveillent le réseau de la STIB et interviennent en cas de flagrant délit. Le 24 avril 2001, au cours d'une réunion des membres du BAV avec les principaux responsables, il fut décidé de scinder le service et de constituer un groupe qui axerait ses activités sur les agressions, la falsification des titres de transport, les vols et les vols à la tire. Cette équipe a été constituée de quatre « patrouilleurs » [90]. Il s'agissait clairement d'une confirmation formelle d'une spécialisation au sein du BAV qui existait déjà, en fait, depuis quelques mois. Ces quatre agents, que leurs collègues ont appelés « le groupe des 4 », dépendaient, selon les dires du chef de la surveillance, directement des deux hauts responsables pour l'exécution, suppose-t-il, de missions particulières. Au cours de cette réunion de travail du 24 avril 2001, ces agents ont été incités, dans la mesure du possible, à travailler en équipes de deux et à ne pas intervenir individuellement. Leur attention a aussi été explicitement attirée sur le devoir de discrétion lié aux missions spécifiques que ce service doit parfois effectuer à l'égard des services tant externes qu'internes et des autres unités. Aucun document ne peut quitter l'unité sans l'autorisation du responsable.

82.1.2. DIRECTION

Au cours de cette réunion précitée, il a été communiqué que la brigade anti-vandalisme était placée sous le contrôle quasi direct du chef de service. Les agents doivent eux-mêmes organiser leurs missions dans l'optique d'une rentabilité maximale de leurs heures de services. Officiellement, le « groupe des 4 » ne compte pas de chef, mais un des enquêteurs s'est toutefois profilé comme tel.

82.1.3. AMBIANCE DE TRAVAIL

Il ressort du rapport de la réunion de travail du 24 avril 2001 qu'il y avait, au sein de la brigade, des problèmes de jalousie, des ragots et des divergences d'opinion, de même qu'un manque de motivation. Pour ce dernier point, les agents invoquaient leur sentiment d'avoir été insuffisamment soutenus par leurs supérieurs. Il semble toutefois que le service était considéré comme « spécial »

par la direction, comme en témoigne le passage suivant du rapport de la réunion de travail : « [...] qui devrait prédominer au sein d'une unité spéciale comme la nôtre ». Les dix autres membres du BAV seraient jaloux du « groupe des 4 » étant donné que ces derniers pourraient bénéficier d'un meilleur matériel. Lorsque, fin septembre 2001, un nouveau chef du BAV a été désigné, il a été dit par le responsable de la section qu'il régnait un malaise parmi les dix, mais que tout fonctionnait bien chez les « quatre ».

82.1.4. FORMATION

Du contenu de déclarations importantes, il semble qu'il n'existerait aucune formation spécifique pour les membres du BAV. Les choses ne seraient pas plus claires quant à leurs droits et aux limites de leurs compétences. D'après le responsable de la formation et de l'évaluation du personnel, de nouvelles formations sont régulièrement organisées sur la base de l'information fournie. Les formations et les recyclages ont lieu sur demande. Il estime que la formation de base est suffisante pour pouvoir assurer l'ensemble des missions dans un cadre légal et dans les limites de leurs compétences.

En ce qui concerne le BAV, ses membres ont reçu, au départ, une formation de « patrouilleur ». Il n'existe pas de formation spécifique pour le BAV, les agents apprennent sur le tas. Il existe cependant un *vade-mecum*, constamment mis à jour, où figurent les instructions pour les « patrouilleurs ». De l'enquête interne, il semble que les instructions pour toutes les fonctions au sein du service contrôle et surveillance aient été élaborées en collaboration avec le service juridique. Ces instructions font également partie de la formation des agents. Un projet portant sur des instructions spécifiques pour le BAV ne serait pas encore finalisé.

82.1.5. COMPÉTENCES

Le chef de service défend le point de vue selon lequel une intervention du BAV doit toujours être basée sur le règlement de police interne et doit être initialisée dans le cadre des compétences liées au réseau et aux installations de la STIB. Ce règlement de police interne ne laisserait subsister aucun doute en matière de compétences. De plus, les agents doivent apprécier de quelle manière ils effectuent une intervention [91]. En outre, ce règlement prévoit expressément que, pour des missions de surveillance particulières menées dans le cadre des missions de la brigade, une autorisation préalable du chef de la brigade est requise. Si la mission se déroule dans d'autres installations de la STIB que les réseaux de transport, pour cela, l'autorisation du « chef de dépôt » doit être obtenue. Selon les constatations de la commission d'enquête interne de la STIB, cela n'a pas été le cas dans le cadre du dossier 2001/1008.

Dans la masse de documents qui nous ont été transmis en annexes du rapport d'enquête interne, sont reprises les missions du BAV. Comme il ressort des annotations apportées par la commission d'enquête interne, ces missions sont souvent formulées trop vaguement – « *faire face à* », « *suivant procédure habituelle* », etc. – et excèdent régulièrement les compétences légales des agents. Il est aussi, à plusieurs reprises, question de missions sur la voie publique, à proximité du réseau ou des bâtiments de la STIB, dans le voisinage de spectacles, etc. où les agents n'ont aucune compétence *ratione loci*. En outre, un certain nombre de missions outrepassent la compétence *ratione materiae* : saisie d'objets, audition d'auteurs, enquêtes auprès de victimes et de témoins, etc. En ce qui concerne les attouchements sur des mineurs d'âge (mœurs), il est prévu de contacter les victimes afin de recueillir des informations complémentaires.

Il est régulièrement fait référence à la collaboration avec la police après accord préalable de la hiérarchie. En ce qui concerne les vols à la tire, cette coopération prévoit la transmission d'informations, des observations en collaboration avec la police ainsi que des opérations communes. Dans ce dernier cas, le rôle des agents de la STIB est explicitement limité à l'observation, à la communication d'informations, au fait de guider les fonctionnaires de police sur le réseau, à veiller à ce que le service et les passagers ne soient pas perturbés, et à la tâche – à nouveau vague – de fournir une assistance à la police dans le cadre de leurs compétences.

82.1.6. RAPPORTS

Dans l'enquête sur les pickpockets, les contacts avec la police ont été assurés par un des membres du BAV qui, à son tour, entretenait des contacts fréquents avec l'un de ses responsables. Les missions étaient toujours réparties par les deux mêmes personnes. Un rapport d'activités, mentionnant le nom de l'agent et le numéro de la mission était toujours rédigé. Des constatations engendraient l'élaboration d'un rapport de surveillance qui ne comportait que le nom de code de l'agent. Les interventions faisaient l'objet d'un rapport d'intervention mentionnant le nom et le matricule de l'agent. Jusqu'en septembre 2001, les rapports de surveillance portaient une en-tête avec le logo et la dénomination du service ainsi que le code des rédacteurs. Depuis lors, ils sont anonymes et sans

en-tête. Selon un des membres du BAV, cette modification du support des rapports a été effectuée sur instruction d'un des responsables du service. Un troisième responsable a déclaré que cela se serait fait à la demande de la police. Une copie des rapports de surveillance sur les pickpockets a été transmise par porteur au service compétent de la police de Bruxelles. Cela s'est produit exclusivement à l'initiative d'une certaine équipe. Les rapports seraient très succincts afin d'éviter les fuites. Ils ne servaient que pour l'encodage d'informations en vue d'un traitement statistique afin de gérer la charge de travail.

Sur le listing des dossiers en cours, on indique normalement le millésime, suivie du numéro de dossier constitué de trois chiffres. Pour les dossiers du « groupe des quatre », ce numéro est précédé du chiffre 1, d'où le numéro 2001/1008 qui est attribué au dossier « pickpockets ». Le chef de service déclare ne pas avoir suivi le dossier 2001/008 parce que, à son avis, il ne présentait rien de particulier. Les rapports de surveillance ne sont pas visés pour « prise de connaissance » par la hiérarchie. Les missions du BAV sont secrètes et même le chef de service n'a pas non plus connaissance des rapports des membres qui le composent. Le chef de service n'était au courant ni des contacts de A. avec la police, ni de l'opération des 8, 9 et 10 octobre 2001. Il ne connaissait pas plus les observations de L. effectuées à Zemst en juin et sur l'autoroute A12 en direction d'Anvers le 19 septembre 2001. La filature en direction de Malines, il l'a apprise par la presse.

82.1.7. COMPOSITION DES ÉQUIPES

La composition de ce service est très clairement connue du Comité permanent P.

82.1.8. EXÉCUTION DES MISSIONS D'OBSERVATION

Les agents du BAV travaillent en principe par équipe de deux personnes mais elles se séparent occasionnellement. Ils communiquent par radio et, comme celles-ci fonctionnent souvent mal, par GSM. Un des membres de cette équipe dispose d'un GSM de service, les autres membres du BAV utilisent leur GSM personnel. Ils suivent les pickpockets dans le métro, les trams et bus ou les suivent en voiture. Le BAV dispose de deux véhicules de service, mais il arrive régulièrement que les agents utilisent leur véhicule personnel soit pour des nécessités opérationnelles (cf. *infra*), soit pour gagner du temps et éviter de devoir aller chercher les véhicules de service au dépôt de Haren. D'après l'agent L., le responsable de la section aurait trouvé normal les opérations de filature en dehors de Bruxelles dans le contexte du dossier 2001/1008.

Chaque équipe peut disposer d'un appareil photographique. Il ressort de l'enquête de la STIB que, contrairement aux appareils digitaux utilisés habituellement par le BAV, qu'il a été fait usage d'un appareil analogique par le « groupe des quatre ». Les photos ont été, selon L., développées aux établissements Larque, sis chaussée de Waterloo. Les négatifs avaient été portés par A. qui a récupéré également les tirages. Outre la question de savoir si prendre des photos sur la voie publique relève des compétences du BAV, se pose le problème de savoir s'il est judicieux de laisser développer pareilles photos d'observation dans le commerce.

82.1.9. COOPÉRATION AVEC LES SERVICES DE POLICE

Selon la déclaration d'un des responsables, il n'y a pas seulement eu une coopération avec la police de Bruxelles, mais des opérations ont également été organisées en coopération avec la police fédérale (la brigade du métro). Il aurait signalé par écrit à la hiérarchie les problèmes relatifs à l'imprécision concernant les limites des compétences du service.

82.2. Déroutement de l'opération pickpockets 2001/1008

Le dossier dont il est question dans la presse a démarré le 25 avril 2001 par un mémo d'un responsable de ligne du dépôt de Molenbeek qui signalait ces problèmes de pickpockets sur les lignes 19 et 82. Il y aurait eu plusieurs plaintes dont une émanant d'une journaliste japonaise. En fait, une enquête sur les pickpockets avait déjà été menée sous la référence 2001/008 à la suite des informations transmises par un agent du BAV ; le 16 janvier 2001, un agent du BAV a signalé que des connaissances l'avaient informé de la présence de pickpockets à bord des bus de la ligne 47. Contact a été pris avec les conducteurs de tram (en abrégé OMT, ce qui signifie « one man tram ») et, à ce sujet, un rapport d'information a été établi. Les agents du BAV ont accompagné les OMT, ce qui a permis d'identifier les pickpockets. Ultérieurement, après que l'on ait constaté un rassemblement de pickpockets au café « O golfino », les agents du BAV ont prévenu les « *trekkers* » de la police locale de Bruxelles. Ces derniers auraient demandé de ne pas intervenir mais de se limiter simplement à des observations.

Le chef du BAV a eu les premiers contacts avec le responsable des « *trekkers* » de la police locale de Bruxelles. Au cours de la période mars-avril 2001, celui-ci aurait été absent par suite de maladie de

longue durée, de sorte que le dossier 008 ne contenait que quelques rapports au début de 2001. Les observations ont ainsi été interrompues en juillet-août 2001. La police a déclaré vouloir poursuivre l'enquête jusqu'en mars 2002. En ce qui concerne la STIB, cette opération a pris fin le 2 octobre 2001, date du dernier rapport d'informations.

Il est difficile de se faire une idée du déroulement exact de cette opération. Le dossier 2001/1008 (initialement 2001/008) ne concerne pas seulement la surveillance des lignes 47 et 48 mais également de nombreuses autres lignes de bus et de trams dont les 91, 92, 93, 94, etc.

82.3. Coopération avec la police locale de Bruxelles

Le chef du bureau « pickpockets » de la police de Bruxelles a souligné que les membres du service de surveillance de la STIB ont eu leur attention explicitement attirée sur le fait qu'ils intervenaient comme conseillers techniques dans la mesure où ils sont familiarisés avec les réseaux des transports publics par bus, trams et métro. Leur collaboration a été, ultérieurement, limitée à l'adoption d'une attitude vigilante lors de l'exécution de leurs missions de routine et à la communication à la police d'un certain nombre d'informations utiles.

Dans un entretien avec la commission d'enquête de la STIB, il a été confirmé que, dans le cadre de la coopération avec la police, les membres du BAV, sur ordre de la police, ne pouvaient qu'observer et faire rapport, même en cas de flagrant délit. La collaboration avec la police semble donc, compte tenu des prescriptions formelles, engendrer une limitation de leurs possibilités d'action plutôt qu'une extension de celles-ci. En fait, il apparaît clairement que le but poursuivi était que les membres du BAV effectuent des missions d'observation afin de vérifier si des pickpockets étaient à l'œuvre, à quels moments et sur quelles lignes.

À partir des rapports du service de surveillance de la STIB relatifs à ce dossier, il semble que les membres de ce service s'en soient tenus à ces accords. Quelques exceptions semblent exister à la lumière des rapports des 18 et 19 septembre 2001 notamment, qui font état de la filature de véhicules jusqu'à Malines et la sortie Willebroek sur l'autoroute A12, ainsi que d'une filature de suspects à Zemst dans le courant du mois de juin 2001. Cette remarque ne remet nullement en cause la constatation selon laquelle il ressort des rapports d'observation que des surveillances, tant mobiles que statiques, ont été systématiquement exécutées sur la voie publique et, en plus, hors compétence territoriale du BAV. En outre, le déroulement de l'enquête a régulièrement fait l'objet de rapports adressés aux supérieurs hiérarchiques. Une autorisation a toujours été sollicitée avant de prendre des initiatives. Sur un de ces documents, qui ont été joints au rapport du chef de la section judiciaire de la police locale de Bruxelles, ce dernier a noté que les « *trekkers* » ne pouvaient pas outrepasser leurs compétences territoriales et que les membres du service de surveillance de la STIB devaient être sensibilisés aux limites de leur rôle.

Dans le cadre de l'opération commune avec la police locale de Bruxelles des 8, 9 et 10 octobre 2001, le rôle du BAV a été limité à l'observation sur le territoire des 19 communes de l'agglomération bruxelloise. Chaque journée de l'opération commençait par un *briefing* à la police et se terminait par un *debriefing*. Un *briefing*, portant sur la composition des équipes mixtes (police-STIB), aurait également été tenu à la STIB. Durant cette opération également, deux véhicules de service de la STIB, conduits par des agents de la STIB, ayant une bonne connaissance des lignes et des trajets, ont également été utilisés. Pendant l'opération, les agents de la STIB devaient rester dans leurs véhicules. Cette collaboration ne constituait pas une « première ». Depuis 1991, au moins trois opérations communes menées avec le bureau « pickpockets » de la police de Bruxelles ont eu lieu. On a à chaque fois travaillé avec des équipes mixtes composées de deux agents de police et d'un membre du BAV. Dans le passé, dans le cadre de cette collaboration, des arrestations ont été opérées par la police.

82.4. Observations en dehors de Bruxelles

En juin dernier, selon A., L. aurait outrepassé ses compétences en prenant en filature, à 1h20, un suspect jusqu'à Zemst, et ce avec son véhicule personnel. À cette occasion, une remarque lui a été adressée. Ce fut également le cas à l'occasion d'une filature effectuée le 18 septembre 2001 à 9h38 avec un véhicule de service de la STIB, une Opel Astra 130. Cette information a été confirmée par D., équipier de A., qui a ajouté que la réprimande verbale adressée par A. à L. a eu lieu à la suite de la réprimande que lui avait faite le chef de section. Accessoirement, selon l'agent L., le chef de section aurait demandé d'utiliser un véhicule personnel étant donné qu'il y avait parfois trois adresses à surveiller. En outre, les véhicules de service (130 et 141) avaient déjà été repérés par les pickpockets. D'après L., il lui a été dit, au cours de la filature du 18 septembre à Malines, après contact par GSM avec A., de suivre le véhicule en question. Les contacts avec le Bureau de coordination des opérations (BCO) ont été réduits à un minimum afin d'éviter les fuites. Toujours d'après L., pendant la mission d'observation du 19 septembre 2001 au cours de laquelle il suivait un véhicule sur l'autoroute A12 vers Anvers, il serait resté en contact par GSM avec ses collègues W. et A. qui, à ce moment-là, se

trouvaient près des « *trekkers* ». Des directives auraient alors été données à L. en vue d'obtenir une adresse des pickpockets à Anvers et de faire des constatations à propos du transport d'un grand sac, ce qui aurait donné lieu à une arrestation à leur retour.

Ici se cache vraisemblablement une contradiction étant donné que le grand sac, d'après son rapport, a été apporté dans une habitation de la rue Montenegro et ne se trouvait pas dans le véhicule qu'il filait. En outre, qui lui a donné ces directives ? D'après le chef de section, L. a voulu « *se mettre en valeur* » en filant des véhicules jusqu'à Zemst et Malines. Il a également été remarqué que, sur la base des registres d'utilisation des véhicules, on peut difficilement savoir si, le 18 septembre, l'agent L. disposait ou non d'un véhicule de service. D'une part, il y a une fiche d'utilisation non datée au nom de L. mentionnant un kilométrage de départ de 135.350 km, ce qui correspond au kilométrage final indiqué lors de la dernière utilisation du véhicule de service le 17 septembre. D'autre part, il ressort d'un examen sommaire des kilométrages que l'enregistrement de ces données s'effectue assez négligemment. Le kilométrage reste en effet inchangé sur papier jusqu'au 22 septembre pour, ensuite, soudainement grimper ce jour-là à 135.717 kilomètres. En outre, sur la base des feuilles d'activités, il ressort clairement que les agents L. et W. ont commencé leur service le 18 septembre à 7h00 et qu'ils l'ont terminé à 15h00. Ce jour-là, un véhicule de suspects a été suivi de la rue Diderich jusqu'à la gare de Malines où ceux-ci ont été cherchés un grand sac. En outre, ce même jour, un véhicule a de nouveau été suivi depuis le 44 de la rue de Diderich jusqu'en dehors de Bruxelles et plus précisément à la sortie Willebroek de l'autoroute A12.

Aucun des deux rapports de surveillance – sans en-tête – ne mentionne le nom, le code ou le matricule du rédacteur.

Les autres membres de l'équipe ont déclaré n'avoir jamais quitté le territoire de Bruxelles dans le cadre de leur mission.

82.5. Lien avec le terrorisme

L. déclare qu'il a établi le lien avec le terrorisme lorsqu'il a vu des images de la rue de Diderich dans le cadre du dossier Massoud. À son avis, les comportements des suspects – contre-observation, déplacements, transport de grands sacs – n'étaient pas ceux de pickpockets. Les agents A., D. et W. ont déclaré à la commission d'enquête interne qu'ils n'ont à aucun moment entendu dire quoi que ce soit concernant un réseau terroriste. D'après l'inspecteur principal aussi, il n'a jamais été question de filature de personnes suspectes en matière de terrorisme. Les personnes, qui ont été observées par les « *trekkers* » en collaboration avec le service contrôle et surveillance de la STIB, sont toutes connues comme voleurs à la tire.

Ceci vaut également pour les deux personnes dont le comportement a été observé à la gare de Malines. L., qui a exécuté la surveillance, ne s'est donc pas trouvé « nez à nez avec un terroriste » comme la presse l'a affirmé. Les responsables du meurtre du commandant Massoud n'ont absolument rien à voir avec ce dossier. De surcroît, on doit prendre en considération la ligne du temps et examiner les faits en tenant compte de ce que l'on savait, à ce moment-là, à propos de cet événement. L'inspecteur principal remarque que, s'il y avait eu la moindre présomption d'un lien avec le terrorisme, les services fédéraux compétents en auraient été informés. D'après W., l'adresse du 44 rue de Diderich était déjà connue depuis mai 2001 tant par son service que par les « *trekkers* ». À son avis (mais comment pouvait-il le savoir à l'époque ?), les terroristes mêlés à l'attentat contre Massoud habitaient la même rue, mais dans un autre immeuble. Ceci a été ultérieurement confirmé par D. qui a déclaré que l'adresse du 44 rue de Diderich était connue comme point de départ des pickpockets, après qu'une équipe ait constaté, au cours d'une mission d'observation, que des pickpockets y habitaient.

Il ressort de recherches effectuées dans les fichiers du GIA que l'adresse du 44 rue de Diderich n'est pas connue. Il n'y avait donc pas, ni à l'époque, pas plus qu'aujourd'hui, le moindre lien entre l'immeuble observé et un quelconque dossier en matière de terrorisme.

82.6. Suspect armé

D'après L., son collègue S. aurait vu qu'un suspect qui avait été filé par le BAV portait une arme. Il aurait communiqué cette information au responsable de la section et au chef de service et aurait fait état d'un risque pour la sécurité des agents. C'est ce qui aurait donné lieu à sa mutation. Il faut toutefois faire remarquer que, pendant une des surveillances du café « O-Golfino », au cours de laquelle S. a utilisé son véhicule personnel à la demande de A., son collègue W., à l'approche d'un suspect, lui aurait dit « *cache ton appareil, ils sont armés* ». Au cours d'une filature ultérieure via la chaussée d'Alseberg et l'avenue Fonsny, S. aurait constaté qu'une personne portait un holster sous sa veste, ce qui lui aurait fait déclarer qu'il n'était pas d'accord d'exécuter pareille mission, propos qui auraient été rapportés au responsable de section. D'après S., ceci aurait conduit à son éviction de l'unité. S. n'a pas rédigé de rapport relatif à l'arme qu'il aurait remarquée.

L. a déclaré à la commission d'enquête de la STIB que les « *trekkers* » auraient dit que les suspects

pouvaient être armés, que les membres de la STIB devaient rester dans les véhicules et que le BAV avait fait du bon travail. Le contexte dans lequel cette affirmation devait être placée ne ressort pas clairement du rapport de cet entretien. La remarque peut avoir trait au *briefing* préalable à l'opération des 8, 9 et 10 octobre. Les agents A., D. et W. ont déclaré à la commission interne d'enquête que, à aucun moment au cours des missions de surveillance, ils n'ont remarqué une arme ni entendu quoi que ce soit à ce propos.

82.7. Fuites dans la presse

S. a, au cours de la semaine du 10 décembre 2001, contacté le syndicat en ce qui concerne son impression d'avoir été éloigné de l'unité à cause de ses remarques relatives à la filature de suspects armés. Le délégué syndical a déclaré qu'il avait déjà été informé par L., ce qui correspond à la déclaration de ce dernier. L. aurait pris contact avec V., du syndicat, trois jours environ après une réunion avec le chef de section, qui lui a annoncé que ses trois collègues ainsi qu'un membre de la brigade canine seraient mutés à la nouvelle section « bus ». L. admet qu'il a eu des difficultés à digérer cette décision.

La presse a publié un aperçu du rapport portant sur la mission d'observation effectuée à Malines. Le document original ne comporte pas d'en-tête ; celui-ci a donc été transmis par quelqu'un en vue d'une publication.

Tant les renseignements informels de la police de Bruxelles que l'enquête interne au sein de la STIB désignent L. W. a déclaré n'avoir eu aucun contact en dehors de la STIB et n'avoir communiqué aucune information. À son avis, il serait possible que L. ait agi par jalousie sachant qu'il ne pouvait pas être muté à la section « bus » en compagnie de ses trois collègues. S. nie également avoir eu des contacts avec la presse. En outre, L. prétend même n'avoir eu aucun contact avec la presse. Il admet qu'il a été contacté par des journalistes mais dit qu'il n'a pas répondu à leurs questions. Il dit avoir obtenu un double des clés donnant accès au dossier « pickpockets ». Au cours de l'entretien qu'il a eu avec la commission interne d'enquête, on n'a pas approfondi la question de savoir s'il en avait fait usage pour copier des pièces du dossier.

Étant donné que tant L. que S. ont raconté leur histoire au syndicat, on ne peut pas affirmer avec certitude que les fuites vers la presse émanent de l'un d'eux. Ces fuites vers la presse constituent un problème spécifique dans la mesure où des données du dossier ont été communiquées – dont les lieux qui ont été observés – données qui peuvent porter préjudice au déroulement ultérieur de l'enquête judiciaire contre la bande de pickpockets.

82.8. Première enquête du Comité permanent de contrôle des services de police et de son Service d'enquêtes

Le 28 décembre 2001, les enquêteurs du Comité permanent de contrôle des services de police ont rencontré l'administrateur général et l'administrateur général adjoint de la STIB ainsi que le chef de zone faisant fonction et un des responsables du secteur concerné.

82.9. Enquêtes internes à la STIB et à la police de Bruxelles

82.9.1. STIB

Le 28 décembre 2001, le directeur général de la STIB a chargé une commission d'enquête d'examiner les faits. Cette commission, dirigée par une personne externe aux fins de succéder au chef du service contrôle et surveillance, se composait en outre d'un conseiller juridique et d'un tiers. Les résultats de cette enquête ont, comme convenu, même si ce fût avec un peu de retard, été transmis le 16 janvier au Comité permanent P. Il ressort des annexes de ce rapport d'enquête que la commission a, à première vue, rassemblé des documents utiles et qu'elle a entendu toutes les personnes impliquées à la STIB. Outre nos propres constatations, ces documents et témoignages sont traités dans notre rapport.

82.9.2. POLICE LOCALE DE Bruxelles

Le chef de zone faisant fonction nous a fait savoir le 28 décembre 2001 que le service de contrôle interne avait commencé une enquête interne. Il ressortirait des premiers résultats de cette enquête qu'il n'y aurait pas d'anomalies et qu'il ne serait pas question de filature de prétendus terroristes. Sur place, nous avons pu vérifier les premiers éléments de l'enquête. En annexe à son courrier du 15 janvier 2002, reçu le 24 janvier, le chef de corps de la police locale de Bruxelles a transmis au Comité permanent P un rapport, daté du 26 décembre 2001, émanant du responsable du service « pickpockets ». Nous avons déjà pu examiner ce rapport et ses annexes dès le 28 décembre 2001 lors de notre entretien avec l'intéressé dans les bureaux de la police locale de Bruxelles. Il faut

remarquer ici que, à l'exception de ces pièces, aucun document complémentaire qui ferait état d'une suite de l'enquête par le service contrôle interne de la police de Bruxelles ne nous a été transmis.

82.10. Principaux résultats de l'enquête

Les principaux résultats de l'enquête sont traités à l'annexe D [xxx] .

83. Conclusions

83.1. Éléments concrets

Les missions menées par la brigade anti-vandalisme dans le cadre du dossier 2001/1008 dépassent, dans une certaine mesure, la compétence des agents. Même sans tenir compte des surveillances effectuées en dehors de Bruxelles, ils ont travaillé sur la voie publique, observés des habitations de suspects ainsi que les débits de boissons où ils se rencontraient. Alors que suivre un bus ou un tram au moyen d'un véhicule de service de la STIB peut être considéré comme un cas limite, subsiste la question de savoir si la filature de véhicules de suspects relève de la compétence des agents. Sur la base des enquêtes internes effectuées tant au sein de la police locale de Bruxelles que de la STIB et d'informations recueillies auprès du groupe interforces anti-terroriste (GIA), une surveillance a bel et bien été effectuée sur une bande de pickpockets et non sur des terroristes. La police était au courant du fait que cette bande effectuait régulièrement des contre-observations, raison pour laquelle la poursuite des opérations a été provisoirement différée.

En principe, seules les personnes qui ont la qualité d'officier de police judiciaire disposent d'une compétence de constatation autonome [92] . L'article 41 de l'A.R. du 15 septembre 1976 portant le règlement sur la police du transport des personnes par tram, pré-métro, autobus et autocar [93] stipule clairement que les membres du personnel de l'exploitant sont à toutes fins utiles compétents pour exercer une surveillance relative au respect du règlement de police. Ainsi, certains membres du service contrôle et surveillance de la STIB sont chargés d'une mission de police judiciaire ; toutefois, lorsqu'ils sont confrontés à des faits qui n'ont rien à voir avec des infractions au règlement de police, ils doivent être considérés comme de simples particuliers [94] . La convention d'exploitation, approuvée par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale [95] , stipule aussi, expressément et clairement, que des relations de collaboration [96] existent avec la police locale [97] . Cependant, il existe beaucoup de questions sans réponses.

À côté d'une faute individuelle de l'agent qui a effectué les surveillances en dehors du territoire de l'agglomération bruxelloise, se pose manifestement un problème plus large relatif à un dépassement de compétences.

Côté police, il n'a pas été constaté d'anomalie dans la gestion de ce dossier. Des rapports, portant sur la progression de l'enquête et sur la collaboration avec la STIB, ont été faits d'une manière normale. Pour cette collaboration, une autorisation préalable a été demandée à la hiérarchie. Il s'est avéré que celle-ci avait conscience d'éventuels problèmes de compétence mais qu'elle a donné son consentement à la condition que des accords précis soient pris avec les agents du BAV. À remarquer également que la collaboration en matière de recherche de réseaux de pickpockets a fonctionné depuis 1999 sans aucun problème jusqu'à ce jour. Elle a notamment conduit à l'arrestation, en avril 1999, d'un certain nombre de pickpockets. Ces arrestations ont eu des échos positifs. On peut dès lors affirmer que cette collaboration était connue et qu'elle a bénéficié d'un assentiment général. Néanmoins se pose la question de la légalité et de l'opportunité d'une collaboration systématique de la police avec le BAV.

83.2. Fonctionnement de la brigade anti-vandalisme

Certains malaises se font sentir depuis longtemps déjà au sein de cette unité de quatorze personnes, malaises à première vue dus à une répartition des compétences peu claire et à des rivalités. On constate en outre que des problèmes existent en ce qui concerne la structure de l'autorité au sein de celle-ci. Le « groupe des 4 » s'est vu retirer l'autorité et le contrôle de la direction opérationnelle de l'unité de sorte qu'il ressortit directement à l'autorité du responsable de section et du chef de service. Les problèmes sont apparus dans la mesure où ces derniers, selon leurs propres dires par manque de temps et pour des raisons de discrétion, se sont montrés peu concernés et n'ont pas assumé la direction opérationnelle. En outre, le « groupe des 4 » disposait en pratique d'une grande autonomie et rendait peu de comptes. Le chef de service, toujours selon ses déclarations, n'était pas au courant des missions concrètes ni de la coopération avec la police de Bruxelles. Les rapports étaient sommaires et l'inscription des véhicules ne se faisait pas vraiment dans les règles.

Le caractère vague de la description et de la répartition des tâches ont assurément contribué à ce dépassement de compétences. La compétence de police des membres du BAV est, en principe, limitée au contrôle des titres de transport et à la constatation des infractions de stationnement aux arrêts de

bus et de trams. Des liens de coopérations ont été développés.

Si, à l'avenir, le BAV entend de nouveau mener des missions d'observations et des enquêtes sur la voie publique, elles devront se conformer aux dispositions de la loi du 19 juillet 1991 réglant la profession de détective privé [98] . Qui plus est, la question se pose de savoir si l'exécution des missions du BAV sur le réseau et les installations de la STIB n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage [99] . Dans ce cadre, il faudra se demander s'il est possible de jouir de doubles qualité et compétences. Enfin, il sera sans doute indiqué de concevoir un statut *sui generis* et de mettre en place une procédure de concertation spécifique réglant l'exercice de la fonction de police sur le réseau et les installations de la STIB, créée sur le modèle de ce qu'il conviendrait d'instaurer pour la police des chemins de fer.

 **titre II : autres questions**

Section 1^{re} : Rapport sur le suicide au sein des services de police réguliers belges (1990-2000)

84. Genèse de l'enquête

Le Comité permanent P a mené une étude couvrant la période 1990-1998 au cours d'une première enquête exploratoire sur le suicide au sein des services de police réguliers belges [xxxi]. Ensuite, pour des raisons de suivi, une seconde étude a été lancée en 2001 concernant cette fois la période 1998-2000.

85. Méthodologie

Tout comme pour l'enquête précédente, l'échantillon de population a été défini et limité aux services de police réguliers de l'époque : la police communale, la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets.

Alors que pour la première étude, la portée du questionnaire transmis au chef de corps se voulait la plus large possible afin de dégager une première image criminographique du suicide au sein des services de police, on a cette fois opté pour une analyse plus restreinte, principalement axée sur le suivi de l'incidence du suicide et, dans une moindre mesure, sur les facteurs descriptifs et/ou déterminants.

Les résultats sont organisés de manière à présenter de manière distincte les données collectées pour la période 1998-2000, avant de procéder à une comparaison partielle avec les résultats de la première étude. Par souci de clarté, l'ensemble est complété par un aperçu à long terme de la période 1990-2000.

86. Résultats pour la période 1998-2000

Les résultats subséquents portent sur des données purement internes obtenues dans le cadre des divers services de police (réguliers) et n'ayant pas encore été mises en relation avec des informations externes, même lorsqu'elles existaient ou étaient mises à disposition.

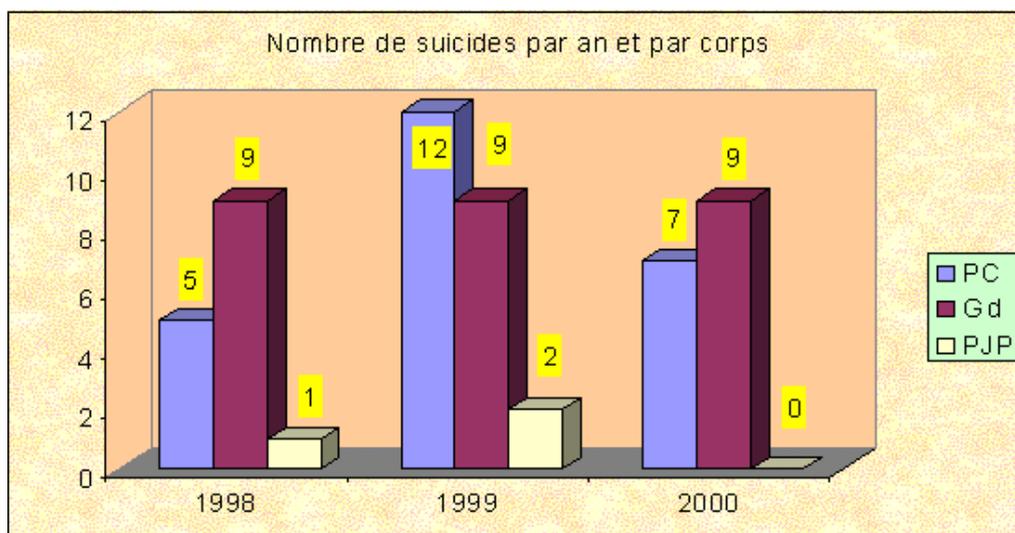
L'interprétation des résultats repose entièrement sur les données chiffrées obtenues via le formulaire d'enquête. Les dossiers personnels et les éventuels dossiers disciplinaires ou médicaux – qui, indubitablement, fourniraient des renseignements permettant une circonscription et une évaluation plus précises de certains facteurs mesurés et/ou rendraient cette démarche possible – n'ont pas encore été consultés ou pris en considération.

86.1. Données chiffrées concernant le taux d'incidence du suicide dans les services de police

L'enquête auprès des chefs de corps des divers services de police a révélé 54 cas de suicide pour cette période. Les développements de l'enquête partent systématiquement de ce chiffre global, réparti entre la police communale (PC), la gendarmerie (Gd) et la police judiciaire près les parquets (PJP).

Tableau 1 : Taux d'incidence du suicide dans les services de police

		Corps			Total
		PC	Gd	PJP	
Année du suicide	1998	5	9	1	15
	1999	12	9	2	23
	2000	7	9	0	16
Total par corps		24	27	3	54
Moyenne		8	9	1	18



Le graphique montre clairement le nombre particulièrement élevé de suicides au sein de la police communale en 1999 et les résultats constants – et relativement élevés – pour la gendarmerie (neuf cas par an).

À titre de comparaison et pour clarifier ces données, les chiffres moyens concernant le taux de suicide lors de la précédente enquête (1990-1997) sont présentés ci-dessous :

Police communale	:	8,1
Gendarmerie	:	7,0
Police judiciaire	:	0,8
Total des corps	:	15,9

La précédente enquête avait démontré que le suicide au sein des services de police était un phénomène qui, assez remarquablement, touchait la population masculine (sous réserve cependant du fait que les femmes ne constituaient alors que 10% de l'effectif total).

Cette affirmation doit être revue à la lumière des chiffres récemment obtenus.

Tableau 2 : Répartition du taux de suicide par an, par corps et par sexe

Cinq femmes au total se sont suicidées au cours de la période étudiée (en 1999 et en 2000). Quatre d'entre elles faisaient partie de la police communale et une, de la gendarmerie. Le résultat supérieur en termes relatifs pour la police communale n'est guère étonnant puisque la proportion de femmes y était la plus élevée (13,4%, soit 2 653 femmes au 31 décembre 1999 pour 2,1%, soit 262 femmes dans le cadre effectif de la gendarmerie et 5,4%, soit 64 femmes à la police judiciaire).

Le tableau montre que – spécifiquement en 2000 et donc une seule fois – 33% des suicides au sein de la police communale ont concerné des femmes. Il s'agit là d'un pourcentage relativement exceptionnel.

Afin d'établir une comparaison *ad hoc* des données morphologiques quantitatives relatives au suicide, ces chiffres sont généralement convertis en taux de mortalité (nombre de morts pour 100 000).

Cette conversion pour les services, une fois pondérée, donne le tableau suivant :

Tableau 3 : Taux de suicide au sein de la police

		Nombre de suicides	Effectifs	Taux de suicide
Année du suicide	1998	15	36419	41,1
	1999	23	36179	63,5
	2000	16	36933	43,2
Moyenne		18	36510	49,3

Il convient de préciser que les données chiffrées des effectifs réels utilisées pour ces calculs émanent du Service général d'appui policier (SGAP) et sont chaque fois basées sur l'effectif au 31 décembre de l'année qui précède.

Le personnel de laboratoire n'est pas intégré dans ces chiffres pour la PJP.

Le taux de suicide moyen obtenu lors de la précédente enquête s'élevait à 46,7 (et n'impliquait à l'époque que l'effectif masculin). Le taux de mortalité est particulièrement élevé en 1999 (63,5), de même que la moyenne des trois années par rapport à la période 1990-1997. Le taux de suicide de 1999 a pourtant été dépassé par celui de 1995 (73,05) (cf. aperçu global du suicide au sein de la

police entre 1990 et 2000).

Il n'est pas des plus aisés d'établir une comparaison exacte avec le taux de mortalité concernant le suicide au sein de la population belge car des statistiques globales doivent encore être produites par l'Institut national de statistique (INS), qui ne détient et n'a publié à ce jour que des données allant jusqu'à 1995.

Lors de la première enquête sur le suicide au sein des services de police – basée sur les chiffres de 1990 à 1995 –, on a calculé un taux de suicide moyen de 20,77 pour l'ensemble de la population belge. En ramenant ces chiffres à la population belge masculine entre 20 et 65 ans (soit l'échantillon le plus significatif pour une comparaison avec la « population policière » de l'époque), on arrivait à un taux de 33,06 pour 100 000.

Depuis que plusieurs cas de suicide ont été enregistrés parmi la « population policière » féminine, cette comparaison nécessite une légère adaptation. Les chiffres de population de l'INS montrent notamment que plus ou moins 70% des suicides touchent la tranche d'âge située entre 20 et 65 ans, hommes et femmes confondus (calculs personnels basés sur les données chiffrées les plus récentes de l'INS).

Le taux de suicide hypothétique moyen qui peut donc être pris en compte pour une comparaison avec celui des services de police, s'élève non pas à 20,77 mais à environ 35 cas de suicide pour 100 000 parmi la population belge.

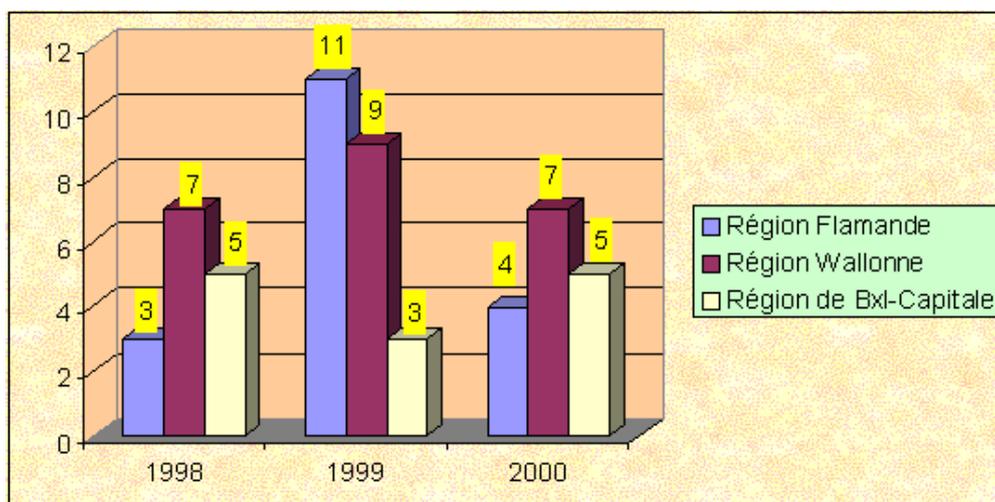
Si l'on considère que ces chiffres concernant la population belge n'ont pas connu de fluctuation particulière au cours de ces dernières années (à l'exception d'une légère augmentation annuelle quasi constante), cela signifie que – quel que soit les chiffres que l'on prend comme élément de comparaison – le taux de suicide au sein de la police reste sensiblement plus élevé que celui qui touche la même tranche d'âge parmi la population belge en général.

86.2. Répartition géographique des cas de suicide

La répartition des cas de suicide par région donne le tableau suivant.

Tableau 4 : Nombre de suicides au sein de la police par région (1998-2000)

Région	1998	1999	2000	Total par région	% (1998-2000)
Région Flamande	3	11	4	18	33,3%
Région Wallonne	7	9	7	23	42,6%
Région de Bruxelles-Capitale	5	3	5	13	24,1%
Total par an	15	23	16		



La Région Wallonne connaît en moyenne le taux de suicide le plus élevé (42,6%). Au cours de la période étudiée, 7,6 personnes se sont suicidées chaque année, pour 6 dans la Région Flamande et 4,3 dans la Région de Bruxelles-Capitale.

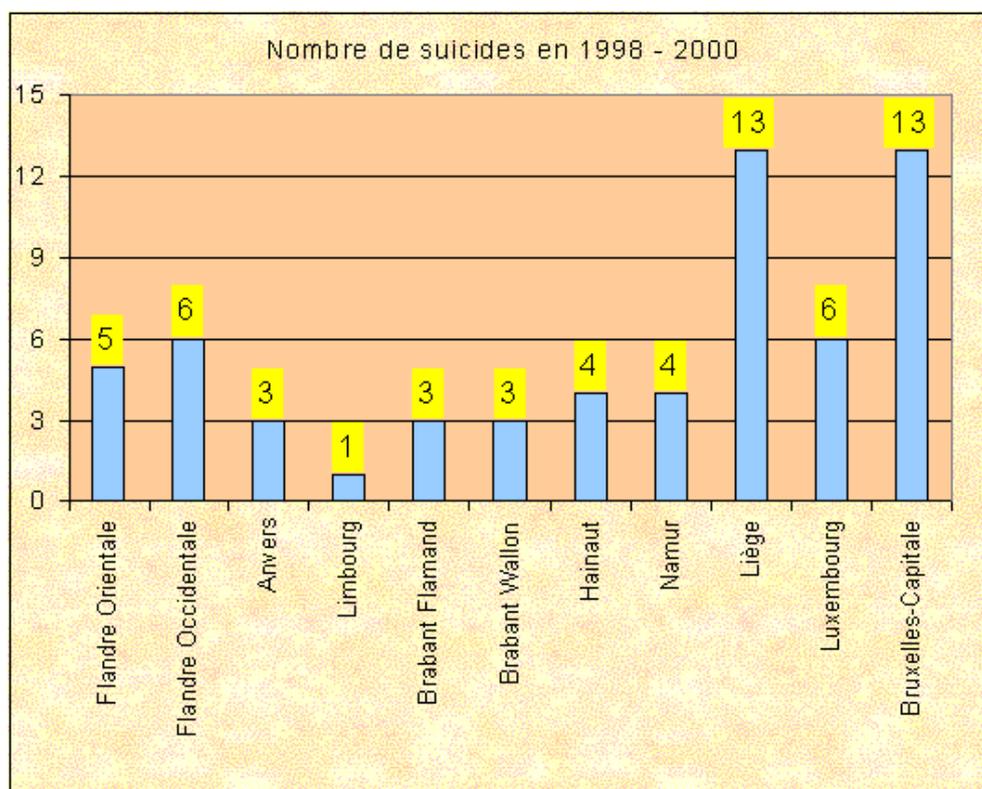
Les résultats sont relativement constants dans l'ensemble, hormis pour la Région Flamande, qui connaît un pic marqué en 1999, responsable en fait de la moyenne élevée des trois années. En effet, pas moins de 47,8% du nombre global de cas de suicides dans la police ont été enregistrés durant

cette seule année.

Le tableau suivant illustre cette situation par province.

Tableau 5 : Nombre de suicides dans la police par province (1998-2000)

Province	1998	1999	2000	Total par province	% (1998-2000)
Flandre Orientale	1	4	0	5	9,3%
Flandre Occidentale	1	2	3	6	11,1%
Anvers	1	1	1	3	5,6%
Limbourg		1		1	1,8%
Brabant Flamand		3		3	5,6%
Brabant Wallon		2	1	3	5,6%
Hainaut	1	2	1	4	7,4%
Namur	1			1	1,9%
Liège	3	5	5	13	24,1%
Luxembourg	2			2	3,7%
Arr. adm. de Bruxelles-Capitale	5	3	5	13	24,1%
Total par an	15	23	16		



Il convient de souligner que l'enquête est basée sur le lieu de travail et non sur le domicile de l'intéressé, ce système permettant de donner une image représentative de la problématique. C'est en particulier le cas pour Bruxelles, où au niveau fédéral, au 31 décembre 1999, la gendarmerie comptait déjà 3 329 membres (données morphologiques du SGAP). Pour l'interprétation de ces données, il faut en outre tenir compte du fait que la répartition des effectifs par province n'est pas strictement proportionnelle.

Tout d'abord, les résultats particulièrement élevés de la province de Liège se détachent nettement. Il apparaît dans le tableau 5 (cf. *supra*) que ce niveau élevé constitue un phénomène non pas ponctuel

mais relativement constant.

La province de Liège et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale rendent compte à eux deux de 50% du total des suicides parmi les services de police belges.

À titre de comparaison, au 31 décembre 1999, Bruxelles employait environ 24,5% des effectifs globaux (niveau fédéral y compris) tandis que Liège, 10,1%.

Ces données sont plus parlantes lorsqu'elles sont présentées sous forme de tableau : on part du cadre effectif en valeur absolue et en pour cent à la date du 31 janvier 1999 et on le compare au taux moyen de suicides en valeur absolue et en pour cent pour la période 1998-2000.

Tableau 6 : Nombre de suicides dans la police par rapport au cadre effectif par province [xxxii]

Province	Effectifs	Effectifs (%)	Suicides	
			1998-2000	1998-2000 (%)
Flandre Orientale	3894	10,5%	5	9,3%
Flandre Occidentale	3341	9%	6	11,1%
Anvers	5252	14%	3	5,6%
Limbourg	1850	5%	1	1,8%
Brabant Flamand	2480	6,7%	3	5,6%
Brabant Wallon	841	2,3%	3	5,6%
Hainaut	4190	11,3%	4	7,4%
Namur	1480	4%	1	1,9%
Liège	3742	10%	13	24,1%
Luxembourg	832	2,3%	2	3,7%
Arr. adm. Bruxelles-Capitale	9031	24,5%	13	24,1%
Total	36933		54	

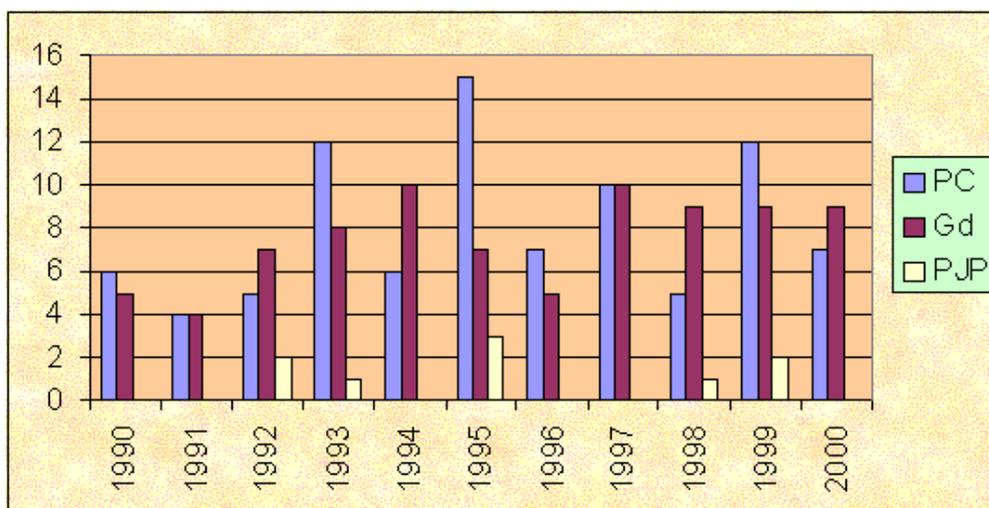
Il est également intéressant de constater que les deux principaux corps de police communale (Anvers et Bruxelles-Capitale) n'ont fait état d'aucun suicide durant la période étudiée !

87. Aperçu global du suicide dans la police entre 1990 et 2000

Les données chiffrées des deux enquêtes permettent de dégager un aperçu quantitatif global et à long terme du phénomène du suicide au sein des services de police de 1990 à 2000, illustré par le tableau et le graphique ci-dessous.

Tableau 7 : Aperçu global du suicide dans la police entre 1990 et 2000

	Année du suicide	Corps			Total
		PC	Gd	PJP	
	1990	6	5	0	11
	1991	4	4	0	8
	1992	5	7	2	14
	1993	12	8	1	21
	1994	6	10	0	16
	1995	15	7	3	25
	1996	7	5	0	12
	1997	10	10	0	20
	1998	5	9	1	15
	1999	12	9	2	23
	2000	7	9	0	16
	Total par corps	89	83	9	181
	Moyenne	8,1	7,5	0,8	16,5



Section 2 : Escortes de transports de fonds [100]

Le Comité permanent P, dans le prolongement des recommandations qu'il a formulées dans son rapport annuel 2000 concernant la problématique des escortes de transports de fonds [xxxiii], a pu constater que la police fédérale avait fourni des efforts tout particuliers afin de réduire au maximum le nombre d'incidents en la matière. C'est ainsi que des mesures ont été prises en interne dans les domaines du recrutement et de la formation des membres de la Réserve générale chargés de l'escorte des transports de fonds. En outre, un officier contrôle quotidiennement la manière dont ces escortes se déroulent. En 2001, 420 contrôles de ce type ont été menés. Parallèlement, un « contrôle qualité » (« *quality control* ») a été créé afin d'assurer le suivi des plaintes et d'élaborer des directives destinées à éviter que ne se reproduisent certains dysfonctionnements et/ou fautes. La police fédérale a également pris des initiatives afin de faire réévaluer le cadre général de ces escortes, de développer un nouveau concept et de mieux informer la population. Une brochure d'information a ainsi été publiée et diffusée, notamment par l'intermédiaire des banques. D'autres initiatives visaient plus particulièrement les entreprises privées de gardiennage et les autorités communales, avec toujours le même objectif : réduire autant que faire ce peut les inconvénients liés à l'escorte des transports de fonds. Dans un paysage policier changeant qui met l'accent sur la police de proximité, ces inconvénients pour les services de police soulèvent des questions importantes.

Les mesures prises ont porté leurs fruits et cela, l'année même de l'introduction de l'euro. Nous en voulons pour preuve la tendance manifestement à la baisse du nombre de plaintes que la police fédérale et le Comité permanent P doivent examiner.

Le Comité permanent P s'est demandé dans son rapport annuel 2000 s'il ne serait pas opportun d'envisager une modification de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière [101] en y insérant une réglementation pour les escortes en général et pour les escortes de personnalités, qui ne feront qu'augmenter dans les années à venir. À ce jour, la législation n'a pas encore été adaptée.

Le Comité permanent P juge les initiatives de la police fédérale particulièrement positives et espère qu'elle continuera à avancer dans cette bonne voie au cours de l'année 2002. La nécessité de telles escortes pour la sécurisation des transports de fonds est incontestable. En 2001, qui s'avère être en plus l'année de l'introduction de l'euro, aucun transport de fonds escorté n'a été attaqué. Nonobstant ce résultat des plus positifs qu'il convient selon nous de souligner, une initiative législative s'impose.

Section 3 : Dépannages [102]

88. Cadre général

Bien qu'il ait traité de manière circonstanciée la problématique des dépannages dans ses rapports d'activités 1999 et 2000 [xxxiv], le Comité permanent de contrôle des services de police estime, vu le nombre élevé de nouvelles plaintes, devoir à nouveau faire rapport en la matière. Le Comité a, en effet, reçu à ce jour 26 plaintes spécifiques et a été informé en 2001, en application de l'article 14bis, § 1^{er} de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, de l'existence de 18 plaintes similaires déposées directement auprès des services de police. Le Comité permanent P a en outre contacté l'asbl Federauto Detabel, une organisation professionnelle regroupant notamment les services de dépannage. Celle-ci dispose également d'un service de plaintes en cette matière. Une grande partie des plaintes reçues par cette asbl, portent sur les tarifs pratiqués [103], l'absence de déclarations de créance délivrées par le parquet et la relation juridique entre le

service de dépannage, le mandant et le conducteur [104].

Les motifs les plus récurrents des plaintes déposées auprès du Comité permanent P pour la période 1996-2000 sont, par ordre d'importance : (1) la contestation de l'entrave au passage en cas de dépannage pour mauvais stationnement ; (2) la présomption d'un monopole d'un service de dépannage, avec convention d'un tarif avec la police ; (3) le défaut d'information du propriétaire quant au dépannage de son véhicule ; (4) l'obligation de paiement des frais de déplacement du service de dépannage bien que le véhicule en cause n'ait pas été dépanné ; (5) le dépannage abusif ou le dépannage par erreur du véhicule en cause ; (6) l'interdiction de stationnement non connue ou mal renseignée et (7) le droit de rétention de fait par la société de dépannage.

Le traitement des différentes plaintes, en particulier dans le cadre du dossier n°28416/2000, a donné lieu au courrier du 23 octobre 2001 envoyé au ministre de l'Intérieur afin de lui demander de bien vouloir envisager une directive générale relative à l'information (écrite) immédiate des personnes dont le véhicule – pourtant pas en situation d'infraction – a été dépanné. À ce jour, le Comité permanent P n'a encore reçu aucune réponse. Entre-temps, une proposition de loi complétant l'article 4.4. de l'A.R. du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière a été introduite le 27 décembre 2001 par Madame F. Brepoels et Monsieur G. Bourgeois, proposition qui contient déjà un certain nombre d'améliorations.

89. Analyse de la situation

Le cadre légal dans lequel s'inscrit le dépannage des véhicules est resté le même depuis la publication des rapports annuels antérieurs [105]. Conformément à cette législation, le dépannage se fait presque toujours à l'intervention de la police, qui puise sa compétence notamment de l'article 44 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, de l'article 135, § 1^{er} de la nouvelle loi communale et de l'article 16 de la loi sur la fonction de police.

Le Comité permanent P s'est plus particulièrement concentré sur le dépannage de véhicules pour infractions au code de la route. Les dépannages consécutifs à une mission administrative ou judiciaire n'ont donc pas été étudiés plus en profondeur. Ainsi notamment les dépannages aux fins de dégager la route en cas d'incendie et autres calamités ou manifestations, les dépannages pour défaut d'assurance, les enlèvements d'épaves et de véhicules accidentés ou de véhicules trouvés sur des propriétés privées ou encore les saisies de véhicules utilisés pour commettre des délits.

Parmi les infractions les plus courantes, on compte les infractions au code de la route, notamment lorsque le véhicule représente un obstacle ou un danger et constitue une entrave à la circulation sur la voie publique. Ces infractions comprennent généralement diverses infractions au Règlement général sur la police de la circulation routière : (1) le stationnement d'un véhicule devant les accès carrossables des propriétés – à l'exception des véhicules dont le signe d'immatriculation est reproduit lisiblement à ces accès – si l'utilisateur est ainsi empêché de sortir son véhicule et s'il dénonce les faits ou porte plainte (art. 25.1., 3^o) ; (2) le stationnement aux endroits où le passage des véhicules sur rails serait entravé (art. 25.1., 6^o) ; (3) le stationnement à un arrêt d'autobus empêchant le conducteur d'autobus de s'arrêter normalement à son arrêt (art. 25.1., 2^o) ; (4) l'arrêt ou le stationnement sur les passages pour piétons (art. 24., 4^o) ; (5) l'arrêt ou le stationnement sur les pistes cyclables et sur les passages pour cyclistes (art. 24., 2^o) ; (6) l'arrêt et le stationnement sur les trottoirs des agglomérations (art. 24., 1^o) ; (7) le stationnement sur des emplacements réservés aux handicapés sans avoir apposé la carte spéciale prévue sur le véhicule (art. 27bis) ; (8) le stationnement sur des emplacements clairement interdits durant les marchés et manifestations. Dans le courant de l'année de référence, le Comité permanent P n'a constaté aucun abus lors de l'examen des plaintes portant sur une éventuelle position de monopole de la société de dépannage ou sur l'existence de pots-de-vin. Dans certaines communes, une convention est passée avec la société de dépannage afin de fixer un prix pour les dépannages requis par la police. Les tarifs libres en application pour tout autre dépannage effectué par la société, sont généralement basés sur les tarifs nationaux en vigueur dans le secteur. L'application de ceux-ci n'est toutefois pas uniforme et des différences notables se remarquent selon les villes ou communes.

90. Recommandations

Les infractions énumérées supra ne sont pas toujours interprétées de manière uniforme par les fonctionnaires de police, sans parler du suivi du dépannage. Le Comité permanent P entend, à cet égard, formuler les recommandations suivantes : (1) les données du véhicule dépanné doivent être signalées sans délai au dispatching central de la police afin d'être consignées dans un registre central ; (2) aux endroits où les véhicules sont dépannés (d'office), un autre panneau doit accompagner celui de l'interdiction de stationnement, lequel doit mentionner le risque de dépannage ainsi qu'un numéro d'information auquel on peut s'adresser pour des renseignements sur le lieu d'entreposage du véhicule, le coût et le mode de paiement du dépannage ; (3) le procès-verbal doit

mentionner clairement les raisons pour lesquelles le véhicule constituait un obstacle, les motifs du dépannage et/ou la manière dont on a découvert le propriétaire du véhicule et l'endroit où celui-ci se trouvait ; (4) le propriétaire qui ne donne pas signe de vie dans les 24 heures, doit être informé des faits par écrit ; (5) l'utilisateur du véhicule dépanné qui ne peut recourir aux transports en commun doit être amené au lieu d'entreposage de son véhicule ; en outre, l'uniformité et la sécurité nécessaires pour les conducteurs pourraient être réalisées à brève échéance si l'ensemble des communes passaient, pour leur zone de police, des conventions tarifaires claires et uniformes avec les services de dépannage. Si nécessaire, on peut convenir d'un tarif national pour les dépannages en cas de mauvais stationnement. De telles mesures neutraliseraient la méfiance des citoyens quant à l'existence de possibles relations « d'ordre financier » entre les services de police et les services de dépannage. Qui plus est, elles garantiraient un traitement équivalent des citoyens sur l'ensemble du territoire. Il faut toutefois préciser qu'un tarif spécial doit être appliqué lorsque les sociétés de dépannage « reviennent bredouille » ; (7) il convient également de clarifier les relations juridiques entre le service de dépannage et l'utilisateur du véhicule dépanné, plus particulièrement en ce qui concerne le droit de rétention, de fait, parfois exercé à tort.

Section 4 : CONSIDÉRATIONS RELATIVES AUX DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LA RÉFORME DES POLICES [xxxv]

91. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION

Partant des lignes de force de la réforme des polices dégagées par le législateur – et il n'entre certes pas dans nos intentions de donner une liste exhaustive des réglementations qui ont vu le jour dans ce contexte –, vous trouverez ci-après une esquisse des affaires et/ou questions considérées comme « problématiques » dans le cadre de cette réforme. Cette analyse est faite sans préjudice de tous les éléments positifs inhérents à la réforme du paysage policier, sur lesquels nous reviendrons dans la mesure de leur pertinence ou utilité pour la présente analyse.

La nouvelle police a été mise en place le 1^{er} janvier 2001. La base légale de la réforme réside dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [106].

Cette loi a constitué le point de départ de la nouvelle structure de police ainsi que, dans son sillage, la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police [107] et ses modifications successives, etc. Les réformes de « l'accord Octopus » visaient une réorganisation en profondeur du système policier et, ne l'oublions pas, parallèlement du système judiciaire. Les policiers provenant de corps totalement différents allaient dorénavant travailler ensemble au sein d'une seule et même structure, et cela à deux niveaux : la police fédérale et la police locale. Avant le lancement juridique de la police locale, plusieurs zones pilotes pour l'intégration policière, 22 au total, avaient déjà été créées en avril 2000. Le fonctionnement intégré de ces zones de police pilotes consistait en fait à fondre le personnel de la police communale et des brigades territoriales de gendarmerie en un seul corps. Ces zones de police pilotes [108] disposaient en principe d'un cadre bien développé [109].

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le paysage policier qui nous était familier présente un tout autre visage, du moins la police fédérale. Le 30 mars 2001, une modification de la Constitution portant révision de son article 184 a été votée *in extremis*, de sorte que ledit article 184 est désormais libellé comme suit : « *L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi* ». La loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, modifiée à plusieurs reprises, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001 [110], conformément aux dispositions de son article 74. Pour que cette loi puisse être exécutée, il fallait encore adopter plusieurs arrêtés d'exécution. Il a fallu attendre jusqu'au 28 novembre 2001, jour où fut publié au Moniteur belge l'arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Ce premier arrêté d'exécution donne force exécutoire à un certain nombre de dispositions de la loi sur le statut disciplinaire. Il est incontestable que l'application du statut disciplinaire pose toujours un certain nombre de problèmes à différents égards.

Le Moniteur belge du 6 janvier 2001 a publié la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, qui est connue sous le nom de « loi mosaïque ». Cette loi, qui instaure un statut uniforme pour la police intégrée, décrit notamment ce qu'implique exactement le choix de l'ancien statut : le statut pécuniaire, les possibilités en matière de carrière plane, le régime de pension, le régime en matière de protection médicale gratuite, etc. Les négociations avec les organisations syndicales portant sur l'arrêté dit « mammoth » s'étaient clôturées par la signature d'un protocole dans le courant du mois de janvier 2001. Le Moniteur belge du 15 janvier 2002 a publié l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines

dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police [111]. Un des nombreux aspects statutaires que comporte l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police [112] concerne le temps de service : le temps de travail, les horaires, les prestations de nuit. La circulaire ZPZ 15 du 21 mars 2001 [113] fournit un certain nombre de précisions à propos de ces dispositions.

Le nouveau statut du personnel offre les garanties nécessaires en matière de continuité des prestations des services de police et de service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire. À cet égard, un certain nombre de dispositions relatives au cadre administratif et logistique (CALOG), qui devra le plus possible assumer les tâches administratives de la police, ont plus particulièrement été prévues afin de réserver le cadre opérationnel pour des missions purement opérationnelles. Le cadre CALOG devra garantir l'opérationnalité tant au sein de la police fédérale que de la police locale. La mobilité est, quant à elle, garantie entre les corps locaux, d'une part, et entre les corps locaux et fédéraux, d'autre part.

En ce qui concerne la police locale, la loi sur la police intégrée prévoit qu'elle assure le travail de police de base au niveau local. Au cours de l'année 2001, la dernière touche a été mise au cadre légal relatif à la mise en place de la police locale. Ces dispositions légales devaient permettre la finalisation de cette mise en place pour le 1^{er} janvier 2002 au plus tard. L'arrêté royal du 5 septembre 2001 déterminant l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de la police locale prévoit dans ses annexes l'effectif minimal de chaque zone de police. Ces normes minimales feront, pour chaque zone, l'objet d'une évaluation et seront éventuellement recalculées avant le 31 décembre 2002. En exécution de l'article 142 de la loi sur la police intégrée a été publié l'arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population. Il a été suivi par une circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001 qui précise ce service minimal. Par arrêté royal du 16 novembre 2001 [114] portant exécution de l'article 235, premier alinéa, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la mobilité du cadre opérationnel de la police locale a été réglée.

Sur les 196 zones de police qui devaient être mises en place dès le 1^{er} janvier 2002, les premières l'ont été au début de l'année 2002 [115].

C'est dans ce contexte légal, esquissé sommairement, que se déroule le processus de réforme des polices.

92. Difficultés

92.1. Remarque préliminaire

Au risque de nous répéter, nous tenons à souligner que la mise en œuvre de la réforme comporte de nombreux aspects positifs que nous mettrons en évidence dans le cadre de nos investigations et observations dès que cela s'imposera. La présente analyse servant de canevas à une partie de nos analyses, observations et enquêtes à venir – qui seront initiées en 2002-2003 – est dès lors plus particulièrement orientée vers un certain nombre de problèmes qui se poseraient ou pourraient se poser et, si l'interprétation ne tient pas compte de tous les éléments de la cause, donner lieu à une image et une analyse tronquées.

92.2. Statut

Le cadre légal de cette réforme en profondeur des polices visait, parmi d'autres objectifs fondamentaux, à modifier radicalement le statut des services de police. Pour accompagner le personnel au cours des mois de février et mars 2001, des sessions d'information ont été organisées dans chaque province par la direction générale des ressources humaines de la police fédérale. Le texte de ce qui, à l'époque, n'était encore qu'un projet d'arrêté royal pouvait être très facilement obtenu par tout le personnel policier. Contrairement aux informations parues dans plusieurs journaux à la fin du mois de mars, l'entrée en vigueur du nouveau statut n'a pas été reportée. L'aspect de la réforme le plus durement ressenti par le personnel de police réside dans les dispositions statutaires relatives à l'insertion dans la grille des salaires, aux allocations, à la pension, au congé volontaire préalable à la mise à la retraite etc. Ces sujets font l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'information interne diffusée au sein des services de police.

Ces modifications en profondeur sont régulièrement évoquées avec force détails dans la presse. Bien que le statut instaure une uniformité au niveau de la rémunération, il subsisterait malgré tout des différences au niveau du paiement de la rémunération en fonction de l'appartenance au niveau local ou fédéral et à la police administrative ou à la police judiciaire. Il est un fait que le système de

compromis est particulièrement compliqué.

Un autre aspect statutaire évoqué concerne l'organisation du temps de service. L'arrêté dit « mammouth » du 30 mars 2001 réglementant la position juridique du personnel des services de police prévoit notamment la durée des temps de travail et de repos [116]. L'instauration d'un nouveau régime de travail entraînerait des problèmes au niveau de l'exécution pratique d'une intervention. Le nouveau statut ne permet plus d'effectuer des heures supplémentaires hors normes de sorte qu'une intervention ne pourrait plus toujours être menée à terme par une seule et même équipe, alors que le régime de travail ne devrait avoir aucune influence sur la manière dont une intervention est traitée. On peut même signaler qu'à plusieurs endroits, il n'est même pas question de la moindre élaboration d'un horaire.

Un autre problème, dont il est souvent fait mention, s'est posé lors de l'entrée en vigueur du nouveau statut : il s'agirait du « carottage » ou, en d'autres termes, du recours abusif au jour de carence. Le régime de congé résultant du nouveau statut prévoit en effet un jour de carence ou jour de maladie dont peuvent bénéficier les membres du personnel sans devoir le justifier par un certificat médical. Une utilisation abusive de cette disposition pourrait créer de sérieux problèmes opérationnels. Le fait que les membres, tant de la police locale que de la police fédérale, aient régulièrement recours à ce jour de carence ressort notamment d'enquêtes internes effectuées au sein de la police [117], qui ont permis de constater qu'environ 30% des membres du personnel se déclarent malades un jour afin d'échapper aux missions les moins agréables et ceci, en raison du mécontentement suscité par la police intégrée. Les plaintes portent sur la pénurie de personnel, l'infrastructure défailante et un manque de matériel. L'utilisation trop fréquente de ce « jour de carence » entraîne un manque d'effectif policier, parfois suppléé par un recours contestable voire illégal à des agents auxiliaires. Le fait que ce phénomène du « carottage » puisse être un ennemi redouté pour l'opérationnalité de la police ressort notamment de la mesure (temporaire) imposée à l'occasion du sommet de Laeken : les policiers ont été obligés de justifier leur absence par un certificat médical.

En bref, on considère en général que cette facette du statut du personnel entraverait l'opérationnalité du corps et que la qualité du service en pâtirait. Le bon fonctionnement de la police serait donc ainsi mis en danger.

Le nouveau statut de la police prévoit l'attribution de diverses primes. L'information interne s'attache largement à ces aspects financiers. La presse non plus ne néglige pas le sujet et donne très régulièrement une énumération de l'éventail des primes. Ce ne sont pas seulement les primes, mais surtout la manière dont le système serait appliqué ou utilisé abusivement par certains ou en certains endroits qui poseraient des problèmes. En outre, une prime qui serait uniquement attribuée dans la Région de Bruxelles-Capitale pourrait poser des problèmes de recrutement dans les communes environnantes, qui n'accordent pas cette prime. Néanmoins, la région de Bruxelles-Capitale doit elle aussi faire face à une pénurie de policiers en dépit de la campagne qu'elle a lancée pour redorer le blason de la police. Le nombre d'emplois vacants y varie de 10 à 25%.

Parallèlement, il convient toutefois de préciser que ce statut est actuellement remis en question. Le gouvernement fédéral et les organisations représentatives des travailleurs ont conclu un accord le 25 janvier 2002 à propos d'un réaménagement de celui-ci. Ces « renégociations » poursuivaient un objectif double : d'une part, permettre un meilleur fonctionnement des services de police et d'autre part en limiter l'impact financier. En attendant l'approbation d'une « dépense supplémentaire », les conséquences ne se font pas attendre et la charge importante que représente le budget de la police est mise en exergue.

L'attribution de ces suppléments financiers se répercuterait plus particulièrement sur les budgets des communes, d'où les réactions des autorités communales. Certains bourgmestres refusent d'installer les zones de police aussi longtemps qu'il n'y aura pas de certitudes à propos de leur financement. Le déficit budgétaire incite à mettre en œuvre des projets de financements alternatifs. C'est ainsi que l'on songe notamment à l'instauration d'une taxe « policière » complémentaire et à une sponsoring de la police. Il n'est plus à démontrer que le financement de la police locale rencontre des problèmes « particuliers ».

En dépit des informations alarmistes relatives à cette police locale parfois qualifiée d'« impayable », la date de mise en place de la police locale n'a pas été modifiée. On a mis la dernière main *in extremis* à quelques circulaires relatives à l'encadrement financier pour la mise en place de la police locale, à savoir les dotations fédérale et sociale [118].

92.3. Législation disciplinaire

Dans le cadre du statut disciplinaire entré en vigueur le 1^{er} avril 2001 un vide juridique se serait créé pour la période se situant entre l'entrée en vigueur du nouveau statut disciplinaire et la création du conseil de discipline. Trop souvent, on aurait eu recours à des artifices pour résoudre les problèmes qui se posaient.

Il conviendrait d'adopter au moins deux arrêtés aussi importants concernant d'abord les mesures

d'ordre non prévues par la loi et ensuite l'élaboration d'un code de déontologie. Il faut incontestablement développer un concept éthique clair au niveau des droits et obligations qui régissent le comportement des membres du personnel et protègent la population contre des actes illicites ou des abstentions de la part des fonctionnaires, services et autorités de police [119] .

92.4. Capacité

La question de la répartition de la capacité entre la police fédérale et la police locale est également régulièrement soulevée. Aux termes de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police fédérale assure sur l'ensemble du territoire les missions spécialisées et supra-locales de police administrative et judiciaire. Par le jeu de certaines répartitions ou affectations sociales, la police fédérale disposerait toutefois en certains endroits d'un effectif pléthorique, dont le quota qui pourrait être réaffecté par rapport à l'effectif initialement prévu s'élèverait à 500 voire 600 ex-gendarmes ou ex-membres de la police judiciaire près les parquets. Par ce jeu d'affectation, le niveau local doit donc faire face en certains endroits à un déficit en personnel qui, logiquement, ne lui permettra pas de mener à bien certaines missions. Or, le fait de pourvoir à ces places vacantes représente une charge financière additionnelle pour le niveau local.

En dépit de la capacité relativement supérieure de la police fédérale, la surveillance exercée par la police des voies de communication [120] fait office de parent pauvre. La surveillance du trafic autoroutier serait drastiquement démantelée tandis que le contrôle sur les voies secondaires serait transmis à la police locale, qui n'est pas toujours équipée à cet effet. Les unités provinciales de circulation (UPC), qui ont normalement en charge la surveillance du trafic sur les autoroutes, se plaignent régulièrement de « l'absence d'une politique en matière de trafic » au niveau de la police fédérale. Les membres de ces unités seraient beaucoup trop souvent affectés à l'encadrement de transports de fonds [121] , à l'accompagnement de cars de police lors de matchs de football ou de manifestations et trop peu souvent à leur mission principale c'est-à-dire le contrôle du trafic. En outre, ces unités demanderaient, par les voies les plus diverses, un équipement plus performant afin de pouvoir mieux accomplir leurs missions. Peut-être y a-t-il cependant parfois un peu d'exagération ou de caricature dans leurs slogans ou leurs revendications, plus ou moins relayées par d'autres. Au cours de l'année écoulée, la traite et le trafic d'êtres humains [122] ont été des sujets souvent évoqués. C'est ainsi que la police fédérale, en charge de la lutte contre le trafic d'êtres humains, a souvent été confrontée à un manque d'effectifs. Lors d'interventions dans le port d'Ostende à la suite de la découverte de passagers clandestins, les équipes appelées seraient souvent arrivées sur place tardivement. Ces équipes d'intervention déclarent être trop peu nombreuses pour intervenir dans la zone portuaire.

Il n'y a pas que le trafic d'êtres humains mais aussi le passage à la nouvelle unité monétaire et les rencontres au Sommet dans le cadre de la présidence de l'Union européenne qui ont entraîné un surcroît de travail pour les services de police. La réserve générale de la police fédérale qui s'occupe notamment de la protection et de la surveillance des transports de fonds, du transfert de prisonniers vers les palais de justice ainsi que du maintien de l'ordre pendant les manifestations et les matchs de football aurait formulé des plaintes à propos du non-respect de l'arrêté mammoth en ce qui concerne les dispositions statutaires. La trop forte pression du travail et le peu de respect des temps de travail et de repos ont plus particulièrement été cloués au pilori.

L'on ne peut nier que la réforme des services de police, qui a coïncidé avec une période d'importantes rencontres au Sommet dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne, le passage à l'euro [123] , divers cas de trafic d'êtres humains et l'épidémie de fièvre aphteuse, ont représenté un surcroît de travail au sein des corps de police. La création d'« antennes de stress » au sein des corps de police s'inscrit dans cette logique. C'est ainsi qu'il y aurait également eu des cas de suicides [124] au sein de la police [xxxvi] . Ces membres du personnel auraient été dans une certaine mesure influencés par une situation difficile au travail, résultant notamment de la réforme des polices.

On pourrait également se poser la question de savoir si la police locale est toujours à même d'assumer la tâche que la loi prévoit pour elle, notamment en matière de police judiciaire où, sans conteste, des efforts devront encore être soutenus. Le travail de base de la police qui, à la suite de la réforme des polices, est prôné comme nouveau concept, c'est-à-dire une police de proximité, communautaire et, finalement, plus d'uniformes dans la rue, semble pour l'instant ne pas toujours être assuré de manière optimale. Plusieurs chefs de corps craignent que, compte tenu du bref délai prévu pour mener à bien la réforme de la police, lourde sera la tâche qui pèsera sur leurs épaules. De nouveaux organes, tels que le conseil de sécurité zonale qui doit mettre en œuvre une concertation systématique entre les autorités policières ont en effet vu le jour. Dans les zones pluricommunales, le collège de police et le conseil de police exercent respectivement les compétences qui, dans une zone monocommunale, relèvent du bourgmestre et du collège des bourgmestre et échevins d'une part et du conseil communal d'autre part. La police locale, en tant qu'élément de la police intégrée, devra élaborer un plan de sécurité zonal. La réforme des polices s'inscrit en effet dans une politique policière modifiée qui vise une « politique de sécurité intégrée ». Lorsque ces réformes en profondeur

seront menées à bien, on pourra s'attendre à ce que l'on consacre l'attention nécessaire au *change management*.

Au plus haut niveau, les personnes mises en place n'ont participé ni à la définition du cadre général, ni à la fixation des priorités ou au choix de leurs collaborateurs les plus directs et les plus importants, ce qui rend leur tâche particulièrement difficile, voire aléatoire, du moins dans un premier temps. L'on peut supposer que des problèmes se posent en matière de sous-occupation et d'opérationnalité de la police locale à la suite d'une capacité trop limitée du corps. Quel est le sens d'accords généraux de coopération dans des zones qui viennent d'être installées ? De nombreuses voix s'élèvent déjà à propos de la viabilité des autres zones, les plus diverses mais aussi les plus petites qui, immanquablement, ne peuvent que « coopérer » avec leurs voisines. Par ailleurs, l'effectif minimum fixé par l'arrêté royal du 5 septembre 2001 semble n'être pas atteint dans plusieurs zones tant au niveau de la capitale qu'en milieu rural. Les villes ont en outre un ensemble de tâches de nature différente de celles des communes les plus petites. Il importera de rencontrer tous les aspects de ces problèmes et les légitimes préoccupations de chacun.

À la suite de la création de zones pluricommunales, il faut concevoir une toute nouvelle organisation du corps : élaboration d'un organigramme, organisation de temps d'ouverture des bureaux, mise en place des fonctionnalités, etc, ce qui ne se déroule pas partout avec la même aisance. Partant des principes de subsidiarité et de spécialité, la police locale devra désormais également se charger de plus de missions judiciaires précédemment assumées, du moins en partie, par les anciennes brigades territoriales de la police fédérale. Celles-ci, à défaut d'intervention d'un service de police spécialisé, seront confiées à la police locale. Étant donné sa capacité limitée en matière de recherche, il risque d'y avoir des discussions à propos du nombre d'enquêteurs qui, au niveau de la police locale, pourraient être chargés plus dans une zone que dans l'autre sans doute, de la recherche locale. L'exécution de missions judiciaires par la police locale reste généralement une question ouverte parce que les autorités administratives confient encore trop souvent certaines tâches administratives à leurs policiers.

Un cas concret de défaillance au niveau de la politique en matière de recherche se retrouverait notamment dans des zones comme Louvain. Des infractions telles que les car-jackings et les home-jackings seraient, notamment dans cette circonscription, trop peu résolues. La raison en serait que le transfert de personnel fédéral vers les zones de police se serait parfois fait attendre depuis trop longtemps. Une certaine sous-occupation aurait pour conséquence que certains bureaux de police resteraient trop souvent fermés. Lorsque la police locale exécute trop de missions de police judiciaire, elle peut difficilement remplir sa tâche de « police de proximité ». Il y a encore parfois le poids des apostilles les plus variées.

Dans le cadre d'importants événements footballistiques, la police locale ne serait pas à même de mener sa mission à bien, toujours à défaut d'un nombre suffisant de policiers. Le maintien de l'ordre par la police locale le dimanche serait compromis par les dispositions de l'arrêté dit « mammoth », qui prévoit que les policiers ne peuvent effectuer des prestations que deux week-ends sur quatre ; la situation n'est d'ailleurs pas plus facile pour la police fédérale. Toutes ces questions pourraient être résolues en déplaçant les matchs au vendredi soir ou en prenant d'autres mesures.

La criminalité influence également la question de la capacité des corps de police locale. Les vagues d'effractions qui, auparavant, touchaient plutôt la ville que la campagne se sont actuellement déplacées vers la campagne. Peut-être que certaines capacités fédérales n'ont pas été allouées au bon endroit, sans doute pour les meilleures raisons au monde.

La rapidité d'intervention, qui pourrait servir de critère objectif pour déterminer l'opérationnalité d'un corps, laisserait aussi souvent à désirer. En voici un exemple concret : le 101 est averti d'un problème inquiétant à 6h05. D'après le chef, la police a reçu communication de cet appel à 6h34 et une patrouille est arrivée sur place à 7h16. Une durée de 10 à 15 minutes représenterait un temps d'intervention « raisonnable » [125] .

Toutes ces constatations amènent le Comité permanent P à s'interroger sur la pertinence de la répartition des effectifs, du moins en certains endroits. A-t-on vraiment pris en considération tous les facteurs qui devaient l'être ?

92.5. Soutien informatique et technique

Il ressort de sources ouvertes ou publiques qu'à plusieurs reprises, il a été fait allusion à des cas flagrants d'équipements techniques inadaptés ou indisponibles tels que du matériel informatique, du matériel de détection ou des équipements motorisés. Un sérieux problème se poserait également au niveau de la compatibilité des systèmes informatiques. La réforme provoque dans certaines zones un ralentissement du traitement des appels urgents. Dans les zones où le central 101 est installé dans les bâtiments de l'ancienne gendarmerie, les appels urgents ne pourraient pas être transmis au central 100. Les adaptations au réseau seraient en cours [xxxvii] et ceci alors qu'une transmission de

L'information performante et généralisée constitue une condition *sine qua non* au bon fonctionnement de la police intégrée, structurée à deux niveaux. C'est ainsi que la Federal Computer Crime Unit (FCCU) [xxxviii] , qui a vu le jour à la suite de la fusion de deux services existants, à savoir la National Computer Crime Unit (NCUU) et le Team Assistance pour la recherche en environnement automatisé (AREA) serait sous-occupé et connaîtrait des problèmes résultant d'un manque d'appareillage informatique moderne. Durant l'année 2001, qui entrera dans les annales de l'histoire notamment en raison des préparatifs pour le passage à la nouvelle unité monétaire, l'Eurotop, la santé publique, etc., la presse a fait savoir que les agents de police fédéraux qui accompagnent les transports de fonds utilisent des gilets pare-balles de l'armée belge car la police n'en possède pas [126] . Dans le cadre de la lutte contre le trafic d'êtres humains, la police utiliserait un appareillage aux rayons X (DKL Lifeguard) qui manquerait d'efficacité [127] . Une partie de l'équipement de l'ex-police maritime consisterait en bateaux d'occasion rachetés à la police néerlandaise. Les embarcations acquises en leasing mises à disposition par la Région Flamande ne seraient pas adaptées au contrôle de certaines formes de criminalité sur l'eau [xxxix] .

92.6. Légitimation et reconnaissance

L'instauration de la police intégrée a pour objectif la création d'une « police de proximité » se traduisant notamment par une présence policière accrue dans la rue. Une nouvelle identité visuelle a été conçue pour la police intégrée. Ces nouvelles image et identité s'expriment sur plusieurs plans : un nouvel uniforme, une carte de légitimation, les logos sur les véhicules, le papier à lettre et les cartes de visite. Les équipements accompagnant les uniformes de la nouvelle police ne seront toutefois que progressivement mis en service. Les uniformes actuels peuvent encore être portés jusqu'au 31 décembre 2004. Chaque membre du personnel, quel que soit son corps, conserve la tenue de son corps d'origine même dans le cadre de la mobilité. À défaut d'un nouvel uniforme pour la police et de nouvelles références à la « police », il n'existe aucune forme de reconnaissance pour la population, aucune identité et, finalement, aucune légitimation.

92.7. Action indépendante

Le mécontentement qui règne dans les services de police à propos de la réforme des polices, ressort notamment des très nombreux articles de presse sur le sujet. Les grèves et le recours trop fréquent au jour de carence, tant au niveau de la police locale que de la police fédérale, constituent une soupape de sécurité à ce mécontentement. L'insatisfaction porte surtout sur des aspects statutaires tels que les temps de travail et de repos, le manque de personnel, le manque d'équipement informatique moderne et l'infrastructure déficiente. Les départements de la police fédérale, à savoir les unités provinciales de circulation et la Federal Computer Crime Unit signalent même des dysfonctionnements au sein de leur propre unité. La fusion de deux corps en fait différents, ayant une culture différente, est cause d'un bouleversement dans la police intégrée : des problèmes d'intégration, des demandes de pension anticipée, la manière dont seraient avantagés les ex-gendarmes par rapport à l'ex-police communale ou inversement au niveau des horaires de service, etc.

93. Perspectives

La présente analyse est destinée à servir de toile de fond aux différentes observations, enquêtes et analyses que le Comité permanent P mènera en 2002-2003. Elle fera l'objet d'une actualisation et d'un suivi permanents au fil de la mise en place, de l'évolution et des développements de l'importante réforme en cours.

Section 5 : Capacité policière en matière de criminalité informatique [128]

Une première étude a été publiée dans le rapport annuel 2000 concernant la portée de l'application de la loi du 28 novembre 2000 en matière de criminalité informatique, entrée en vigueur le 13 février 2001 [129] .

Cette étude a été approfondie à la suite de la question initiale du ministre de la Justice.

94. Cadre général

Au cours de ces dernières années, plusieurs initiatives ont été entreprises dans le monde entier afin de rechercher et de combattre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (ICT). C'est ainsi que le *High Tech Crime Group* des pays du G8 travaille à l'élaboration d'une coopération sur le plan de la lutte contre la cybercriminalité. Aux États-unis, les criminels informatiques sont traqués par le *National Infrastructure Protection Center* et, en

collaboration avec le FBI, par l'*International Fraud Complaint Center*.

Au niveau européen également, certaines initiatives visent à mettre au point une forme de coopération à l'échelle internationale. C'est ainsi que des voix s'élèvent pour conférer à Europol un mandat de lutte contre la cybercriminalité et le Conseil de l'Europe travaille au sein du groupe de projet « *Crime in Cyberspace* », sous la présidence des Pays-Bas, à l'élaboration d'un traité international impliquant également des nations comme les États-unis, le Canada, le Japon et l'Australie. Qui plus est, il faut compter avec Interpol, qui maintient en activité un réseau international de vingt-quatre *National Central Reference Points* afin de réagir rapidement à tout incident relevant de la cybercriminalité.

À un niveau plus proche, diverses initiatives nationales ont vu le jour, comme aux Pays-Bas par exemple, où un programme d'action national a été lancé après la publication de la note « *Op weg naar digitaal rechercheren* », rebaptisée « *Digitaal blauw* ». L'objectif est d'arriver à développer une connaissance de base des enquêtes dans le domaine numérique et de se rattacher aux processus opérationnels primaires au sein des corps de région. Selon M. Vriesde, le chef de projet, tout représentant des forces de l'ordre doit au moins avoir des notions de base en la matière. Il soutient que les policiers doivent être fermement convaincus que les enquêtes dans le domaine numérique vont au-delà du fait de surfer sur Internet ou de lire simplement ce qui se trouve sur un écran d'ordinateur ou un GSM. Il est également question d'une connaissance tactique sur les plans de la technique et de la recherche et de l'innovation des techniques de recherche existantes.

Les Français ont créé au début de l'année 2000 leur « pompiers électroniques », qui travaillent au sein des *Computer Emergency Response Teams* (CERT). Ces groupes présentent une structure à trois niveaux : le CERT-Renater pour les sources d'information et la recherche de ces sources, le CERT-A pour l'administration, sous l'autorité du secrétariat général du ministère de la Défense Nationale et le CERT-IST pour les industries, les services et les tiers.

La coordination se fait par le secrétariat général du ministère de la Défense Nationale (SGDN), qui dépend du Premier Ministre. Les douze membres des CERT travaillent sous la surveillance de la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information. En outre, la Brigade centrale de répression de la criminalité informatique (BCRCI), fondée en octobre 1994, fait le lien avec la police judiciaire régionale, qui est ou devrait être composée de deux à quatre enquêteurs spécialisés dans la criminalité informatique.

Enfin, le Service central de sécurité des systèmes d'information est devenu en mars 2000 la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information.

Outre les initiatives des autorités, le secteur privé français prend également des mesures en matière de criminalité informatique, telles que la création d'un Institut international des hautes études de la cybercriminalité [130].

95. Situation en Belgique

La Belgique disposait, comme il sera explicité infra, d'unités auprès de l'ex-gendarmerie, le « Team Assistance pour la recherche en environnements automatisés (AREA) et auprès de l'ancienne police judiciaire, les « *Computer Crime Units* » au niveau national et régional (NCCU-CCU). Ces unités, regroupées au sein de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, constituent à présent la « *Federal Computer Crime Unit* » (FCCU).

Ce service dispose actuellement d'une capacité de 47 personnes, les 7 membres de l'AREA, les 7 autres membres des NCCU et les 33 membres des CCU. Ces personnes sont soit des informaticiens soit des employés administratifs. Plusieurs d'entre eux sont de véritables autodidactes qui n'ont jamais suivi la moindre formation en informatique ou en recherches ICT. Seuls quelques-uns témoignent d'une formation au niveau d'Interpol.

Le 1^{er} janvier 2001, les retards ou, en d'autres termes, les demandes en suspens, se chiffraient à 69 dossiers couvrant un total de 85 ordinateurs personnels et 820 porteurs de données. Au début de juillet 2001, ce nombre a atteint les 90 dossiers. L'année 2000 a vu une forte augmentation de demandes d'enquêtes légales et un accroissement plus faible de l'octroi de formations, de sorte que l'évolution du nombre de demandes par rapport à celui des membres du service de recherches était telle que l'on a suspendu les demandes.

En décembre 1996, un point de contact pour les questions de pornographie infantile a vu le jour avec l'assentiment du ministre de la Justice. Ensuite, par la conclusion d'un protocole de coopération entre l'IPSA Belgique et les ministres des Télécommunications et de la Justice, il est devenu le Point de contact central judiciaire. En 2000, il a reçu 2016 dénonciations qui ont donné lieu à 19 enquêtes nécessitant une capacité de 4 personnes employées à plein temps.

Au niveau du magistrat national, un groupe de travail a été créé dans le cadre de l'Euro 2000, la « *Cyber Crime Task Force* ». Quant aux services de police existants, ils ont rédigé un document analysant la problématique de la recherche dans un environnement ICT et proposant, à cet égard, un certain nombre de solutions.

96. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi

96.1. Réorganisation des services existants

L'AREA et les NCCU ont entre-temps fusionné en une *Federal Computer Crime Unit* (FCCU), elle-même reprise sous la Direction générale de la police judiciaire – Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière. L'ancien chef de l'AREA a été désigné à l'issue d'une procédure de sélection comme chef du nouveau service. Les *Computer Crime Units* régionales (CCU) continuent d'exister. La FCCU développe actuellement un « *business plan* » en vue : (1) d'intégrer l'AREA et les NCCU ; (2) d'assurer la continuité du service ; (3) de délimiter les compétences et responsabilités de la FCCU vs les CCU ; (4) de définir les besoins en matière de recherches ICT et lutte contre la criminalité en environnement ICT ; (5) d'élaborer des méthodes de travail et des moyens standardisés ; (6) d'évaluer le coût de la réorganisation.

Pour ce qui est du fonctionnement sur le terrain, en 2001, ce ne sont pas tellement les nouvelles initiatives qui ont été privilégiées mais plutôt la formation et l'équipement des *computer crime units*.

96.2. Problèmes constatés

Bien que le fonctionnement des services concernés soit au centre des préoccupations des autorités, certains points faibles sont bel et bien présents et entravent l'assistance fournie ou la lutte contre la criminalité informatique. Ces problèmes sont : (1) un manque de connaissance de la part des services de police : au niveau des policiers de première ligne, la connaissance pratique fait souvent défaut en ce qui concerne la manipulation et la sécurisation du matériel informatique dans le cadre de dossiers judiciaires ; (2) un manque de connaissance de la part des magistrats : on essaie de remédier au problème par la formation des magistrats ; (3) un effectif insuffisant au sein de la FCCU ; (4) la répartition et les fonctions combinées des membres des CCU, qui travaillent trop en fonction de l'« arrondissement » ; (5) l'absence d'un département spécialisé en ICT à l'Institut national de criminalistique et de criminologie, ce qui oblige les autorités judiciaires à recourir à des laboratoires étrangers ; (6) le recrutement difficile de personnel compétent, bien qu'une rémunération compétitive améliore la situation ; (7) un manque de feed-back de la part des services assistés ; (8) un manque d'expérience de la part des experts judiciaires, dont la rémunération est nettement inférieure à celle qu'ils pourraient avoir dans le privé ; (9) une législation inadéquate en matière de conservation obligatoire par les ISP de fichiers logs et de limitations européennes éventuelles quant à l'accès aux serveurs whois ; (10) un manque de coopération entre les fabricants de matériel et de logiciels et l'évolution vertigineuse des systèmes d'exploitation et des applications utilisateurs n'aident pas, loin de là, les services de police qui doivent constamment chercher à contourner les systèmes de sécurité. Il faudrait songer à développer une coopération (forcée) à des fins judiciaires ; (11) l'interception des télécommunications nécessite des méthodes *ad hoc* ; (12) l'absence de méthode de travail acceptée par les autorités judiciaires ; sans réglementation, le risque existe que les résultats de recherches soient contestés.

La nécessité de créer un soutien policier spécialisé en ICT et en criminalité informatique se fait clairement sentir. Les alternatives ne sont pas toujours disponibles, elles peuvent être onéreuses ou de piètre qualité. Les experts (judiciaires) ne sont pas assez nombreux, ne disposent pas toujours des mêmes capacités et connaissances que les services de police spécialisés, n'offrent pas toujours un service de qualité et ne fournissent généralement leurs résultats que tardivement et à un prix élevé. Toutefois, il ne faudrait pas non plus verser dans une vision simpliste de la problématique en pensant que l'offre de travail importante (cf. statistiques AREA) requiert tout simplement une augmentation du personnel et des moyens. Si la réforme des services de police a provoqué un regroupement de la capacité existante, tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant.

Les recherches dans les systèmes informatiques dans le cadre de perquisitions, l'examen légal du matériel informatique saisi suivent la tendance à la hausse des auditions de témoins et de suspects dans des matières touchant à l'informatique ou des infractions commises dans ce domaine. La recherche de suspects, parfois sur des réseaux publics tels l'Internet, nécessite au fil des ans de plus en plus de travail. En dépit de l'existence de services spécialisés, ces activités présentent, en Belgique, certaines lacunes d'efficacité et d'efficacités et donnent lieu à un déficit dans l'organisation judiciaire et le maintien du respect de la loi dont le citoyen a à pâtir.

97. Recommandations

Le Comité insiste sur les recommandations qu'il avait formulées dans son rapport d'activités 2000 et souhaite les compléter.

Il convient avant tout d'élaborer des solutions afin de rattraper les retards actuels en commençant par employer le personnel spécialisé, surtout celui des CCU, exclusivement dans leur domaine de compétence.

Parallèlement, il faut rechercher une solution structurelle en tenant compte des éléments suivants :

- (1) les possibilités des autres services. C'est ainsi qu'il manque en Belgique un service d'appui comparable au « *Departement Digitale Technologie* » du *Nederlands Forensisch Instituut* ;
- (2) la définition des interventions pour lesquelles il faut de préférence affecter une équipe de policiers spécialisés et des interventions pour lesquelles il vaut mieux faire appel à des experts civils. Le choix doit se baser principalement sur la valeur ajoutée que peut apporter un tel service de police, telle que la flexibilité, la rapidité d'intervention, etc. ;
- (3) le fait qu'il faille toujours fixer des priorités entre les dossiers et cela, indépendamment d'un renforcement éventuel des effectifs. Il convient de développer à cet égard avec les autorités judiciaires, des critères, des systèmes d'infractions et des éléments de jugement liés à l'enquête ;
- (4) le fait qu'il faut pouvoir distinguer comme il se doit des domaines pourtant fort proches : interception de communications Internet : cette interception doit permettre d'intercepter la circulation des données en provenance et à destination du suspect et de reconstituer les divers services Internet (www, ftp, irc, e-mail, news, etc.). L'interception de ce type de communication revient sans doute davantage aux unités spéciales (ESI, etc.), qui sont également chargées de l'interception d'autres porteurs ; codification : il a été constaté que l'intensification de l'utilisation de procédés de codification dans diverses applications de bureautique ou Internet commence à poser problème au travail policier. Des efforts doivent aussi être consentis dans ce domaine. ; opérations *undercover* sur Internet : ce type d'action est possible mais doit être effectué par un agent *undercover* formé et suffisamment familiarisé avec l'informatique et non par un spécialiste en informatique dépourvu de toute connaissance des techniques *undercover* ;
- (5) sur la base des informations rassemblées par les deux services et sous réserve de l'étude des besoins, en supposant que les tâches de gestion de systèmes soient transmises à d'autres services, il semble que, si tous les membres de l'AREA, du NCCU et des CCU continuent à faire partie de la FCCU, les besoins actuels doivent pouvoir être couverts par la capacité existante de 44 membres. Les conditions connexes au succès sont cependant le travail d'équipe, une gestion efficace des demandes, une méthode de travail standard, une bonne formation de base et un équipement digne de ce nom. En cas d'élargissement des domaines d'activités, par exemple, la criminalité associée à l'Internet, il faudra sans doute accroître les capacités ;
- (6) il faudra déterminer si la FCCU peut également exécuter des missions opérationnelles ou non. L'exemple de la NCCU actuelle, qui ne mène plus vraiment d'enquêtes au niveau opérationnel et perd par la même occasion presque tout contact avec le terrain, semble plaider pour l'instauration, sous certaines conditions, d'une capacité d'enquête fédérale en la matière ;
- (7) les CCU locales devraient être regroupées en équipes de quatre personnes afin d'utiliser de manière optimale le principe du travail d'équipe ;
- (8) les activités connexes, moyennant une formation additionnelle et un soutien dès le départ, peuvent être exécutées par des membres des services déconcentrés ;
- (9) l'impact de la nouvelle loi sur la criminalité informatique et sur les dénonciations de crimes ICT n'est pas encore clairement perceptible. Il y aura toutefois très certainement des répercussions sur le fonctionnement de la FCCU vu l'obligation d'employer les moyens idoines pour les saisies et les copies de données [xi] ;
- (10) il faudra sans doute publier un manuel de *good practices* concernant la loi susmentionnée. Ces *good practices* apporteront peut-être des adaptations au matériel utilisé. Ainsi par exemple, l'obligation d'effectuer des back-ups entraîne une augmentation des instruments ;
- (11) s'il est instinctivement difficile d'effectuer des analyses coût-efficacité dans des domaines tels que la pornographie infantile, il faut également s'interroger sur l'efficacité d'une telle analyse. Les accords internationaux en la matière sont tels qu'ils évitent probablement le double emploi, assurant ainsi l'efficacité du système. L'acquisition planifiée de logiciels bien spécifiques devrait en outre contribuer à un meilleur fonctionnement.

Section 6 : Euro [131]

Dans le cadre du fonctionnement proactif du Comité permanent P, il a été décidé d'assurer le suivi de l'introduction de l'euro et, plus particulièrement, des volets « sécurité et police ». Les contacts avec la Banque nationale de Belgique et la police fédérale ont permis de mettre en lumière trois aspects de l'introduction de l'euro : la sécurité des transports de fonds, le blanchiment d'argent et la problématique de la fausse monnaie.

98. Sécurité des transports de fonds

Les transports de fonds en euro vers les banques se sont relativement bien déroulés au niveau de la police. Les quelques tentatives d'attaques ont été tuées dans l'œuf si bien que l'on peut affirmer que, par rapport à d'autres États membres européens, la Belgique n'a pas connu d'incident majeur dans ce domaine [xii]. Il a pourtant été constaté que la police fédérale ne disposait pas de suffisamment de gilets pare-balles pour pouvoir mener à bien ces missions et a, par conséquent, dû en emprunter aux forces armées. Le problème a entre-temps été résolu par l'acquisition de 580 gilets pare-balles. Le Comité permanent P a également suivi de manière générale la question de l'accompagnement des transports de fonds.

99. Blanchiment et passage à l'euro

L'une des priorités du plan national de sécurité consistait à lutter contre le blanchiment des différentes monnaies. C'est pourquoi l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO) a décidé vers la mi-2001 de procéder à une étude de l'analyse et de l'approche thématique des organisations criminelles et de l'application de la procédure HARM ou « *Hit and run Money-launderers* ». Celle-ci vise, au moyen d'une capacité réduite au sein du monde judiciaire, à retirer l'argent « sale » de la circulation peu après la conversion en euro ou l'injection de la nouvelle monnaie. Comme les principales cibles sont les transporteurs de fonds, la police intervient immédiatement après la conversion des devises, en dehors donc du bureau de changes. Ce type d'action n'exige pas un investissement important en temps et en travail mais n'en est pas moins efficace et efficient. Cette tactique vise à décourager/déconseiller le blanchiment d'argent en augmentant les probabilités d'arrestation des éventuels auteurs. La procédure HARM a déjà été appliquée comme technique policière dans différents arrondissements judiciaires. L'OCDEFO a décidé d'évaluer, d'affiner et de coordonner ladite procédure. Les objectifs et applications sont consignés dans un document « Programme blanchiment – Projet/HARM – Hit and Run Money Launderers – GOOD PRACTICE », dont copie est mise à la disposition du Comité permanent

P.

Dans les mois qui précèdent, on a choisi de donner la priorité aux arrondissements judiciaires de Bruxelles, Anvers et Turnhout pour la mise en œuvre de cette procédure. En prévision de l'introduction de l'euro, l'OCDEFO a proposé de concentrer les actions sur les transactions de change. La procédure HARM a été quasi intégralement reprise dans le plan national de police, apparemment sans limitation à des arrondissements judiciaires particuliers. On compte également sur l'apport des services de police locale en matière de « blanchiment ». Ils doivent canaliser leurs informations par l'intermédiaire des carrefours d'information d'arrondissement (CIA).

En exécution du plan opérationnel, un fonctionnaire de liaison a été désigné auprès du *Bureau voor politieke ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie* des Pays-Bas. Celui-ci assume les responsabilités définies dans la loi « *Melding van Ongebruikelijke Transacties* » (MOT), ce qui donne lieu à un travail d'échange transfrontalier (Projet policier européen) en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Le consensus bilatéral comporte en outre des dispositifs communs. Entre-temps, une déclaration « *Intentieverklaring tot samenwerking tussen Nederland en België op het gebied van witwassen in relatie tot de euroconversie* » a été signée avec les Pays-Bas. Les fonctionnaires de liaison du milieu judiciaire sont chargés, dans le cadre de cet accord et en vue de la conversion des devises en euro, de l'éventuelle coordination opérationnelle commune et de la canalisation de l'échange des informations policières dans le cadre de l'aide judiciaire limitée dans les affaires pénales.

Sur la base de ce qui a été exposé *supra*, on peut déduire que la procédure HARM a entre-temps bel et bien été appliquée. Son orientation se fait de manière centralisée, à partir de l'OCDEFO, mais sa mise en œuvre et son application opérationnelles se passent au niveau de chaque arrondissement judiciaire. Le *return* effectué fera l'objet d'une évaluation trimestrielle et d'une étude complémentaire relative à la problématique de la sécurité économique et financière consécutive au passage à l'euro. En outre, l'OCDEFO s'est concerté avec la Cellule de traitement de l'information financière (CTIF), qui a étudié de près les institutions financières souvent dénoncées dans le cadre de transactions louches. Les institutions bancaires sélectionnées ont fait l'objet de visites de travail, le Service judiciaire d'arrondissement (SJA) ayant visité les réseaux d'agences locales.

Il apparaît donc que, dans le cadre du passage à l'euro, la problématique du blanchiment d'argent a fait l'objet d'une étude intégrée et coordonnée, entre-temps mise en œuvre au plan international.

100. Falsification d'euros

Le Service d'enquêtes du Comité permanent P a pris contact avec le chef du service OCRF (Office central de répression des faux) de la police fédérale concernant les mesures prises lors de l'introduction de l'euro. Ce dernier a invité les membres du Comité à participer à une journée d'étude destinée au milieu bancaire, à la magistrature et aux services de police et organisée dans le cadre de la problématique de la sécurité économique et financière qui entoure le passage à l'euro. Ce séminaire, baptisé « The Final Countdown », s'est déroulé au siège de la Banque nationale le 19 octobre 2001 et a abordé les sujets suivants : (1) scénario du passage à l'euro, approvisionnement des fournisseurs et mesures de sécurité ; (2) fabrication de fausse monnaie ; (3) problématique du blanchiment d'argent lors du passage à l'euro ; (4) aspects au pénal ; (5) coopération policière internationale au sein et en dehors de l'Union européenne ; (6) politique de l'administration fiscale. Vu la nature internationale de l'euro, le risque de falsification a considérablement augmenté, tant au sein de l'Union européenne que dans le reste du monde. Qui plus est, le passage à l'euro constitue une période à risque, au cours de laquelle les faux-monnayeurs pourraient essayer de battre

monnaie ; même de mauvaise qualité, les faux billets et les fausses pièces auraient de bonnes chances de circuler parmi des commerçants et particuliers non encore familiarisés à la nouvelle monnaie.

Les billets et pièces en euro comportent de nombreuses spécifications techniques destinées à mener la vie dure aux faux-monnayeurs. Certaines d'entre elles n'ont pas été rendues publiques. Plusieurs mesures de protection de ce type ont été transmises aux différentes banques, afin qu'elles les introduisent dans le logiciel des distributeurs automatiques de billets. Les spécifications les plus confidentielles ont été réservées à la Banque nationale et sont enregistrées dans le logiciel des trieuses.

Le Système européen de banques centrales (SEBC) a élaboré l' « Inventaire européen des contrefaçons de l'euro », constitué d'un laboratoire d'examen des billets, d'une banque de données informatisée et d'un système de courrier électronique spécial, instrument que les services de police des États membres de l'Union européenne pourront utiliser.

Europol, qui centralise les informations et coordonne la lutte contre la fausse monnaie, servira de point de contact pour les cas de falsification d'euros constatés en dehors de l'Union européenne.

Europol gère également une banque de données policières reprenant les données relatives à la fabrication de fausse monnaie telles qu'elles ressortent des inventaires réalisés par la Banque centrale européenne.

La loi du 4 avril 2001 modifie le Code pénal et le Code d'instruction criminelle afin de renforcer la sécurisation de la monnaie européenne.

Ces modifications comprennent notamment les mesures suivantes : (1) alourdissement des peines ; (2) la fabrication de faux euros est punissable à partir du 1^{er} janvier 2002 ; (3) les tentatives de mettre en circulation de faux euros que l'on a accepté de bonne foi sont désormais punissables ; (4) le franc belge reste protégé après sa disparition.

La journée d'étude « The Final Countdown » a été organisée pour le DirCo et le DirJud. Les sessions d'information suivantes ont eu lieu : (1) pour le SJA, les 7 et 22 novembre 2001 à l'imprimerie de la BNB ; (2) pour la police locale (formateurs), le 5 décembre 2001 au centre de formation des fonctionnaires de police communaux.

En cas de saisie de fausse monnaie au cours d'une opération ou à la suite d'une plainte de particulier, les billets ou les pièces de monnaie suspects doivent immédiatement être transmis, ainsi qu'une copie du procès-verbal, au service OCRF de la Banque nationale. Un formulaire spécial remplace le formulaire de dépôt au greffe. Le Collège des procureurs généraux avait en effet proposé que la Banque nationale fasse office de greffe central pour la conservation de fausses monnaies saisies. Les pièces et billets sont analysés dès leur arrivée. Les données sont alors enregistrées dans le BELCMS (*Belgian Counterfeit Monitoring System*), une banque de données techniques relative à la fausse monnaie tandis que la banque de données policières est mise à jour. La banque se voit délivrer un accusé de réception ainsi qu'un résumé de l'enquête. Au niveau de la police, un procès-verbal d'enquête est transmis au parquet local tandis qu'une copie est remise au service de police concerné. De cette manière, l'information est disponible à tous les niveaux, l'encodage central permet les regroupements et l'institution bancaire lésée dispose de l'information nécessaire qui lui permettra d'entamer une action pour faire valoir ses droits en tant que victime, plus particulièrement dans le cadre de la loi Franchimont.

Il est conseillé aux diverses parties intervenantes de consacrer suffisamment d'attention aux possibilités d'identification par la police technique et scientifique, notamment en ce qui concerne la manipulation des billets (empreintes digitales, traces d'ADN, etc.)

101. Perspectives

Dans le prolongement des initiatives des instances fédérales, le Comité permanent P a demandé à son Service d'enquêtes de procéder à un certain nombre de contrôle entre le 20 et le 31 décembre 2001. Ces contrôles, effectués auprès de dix-sept corps de police locale, visaient à vérifier dans quelle mesure ils étaient prêts à recevoir, après le 1^{er} janvier 2002, des plaintes de particulier qui rencontreraient de faux euros. On ne peut certes que se réjouir de la situation dans certains corps de police (Ninove, Wavre et Termonde) parfaitement préparés et dans d'autres (Paliseul, Profoundville, Waremme, Arsimont et Manage) suffisamment préparés. Il n'en reste pas moins que plusieurs corps de police n'avaient encore rien prévu ou presque pour faire face à cette éventualité, ni au niveau de l'organisation interne, ni en ce qui concerne l'accueil du citoyen (Heist-Op-Den-Berg, Uccle, Saint-Gilles, Amay, Alost, Liedekerke, Gembloux, Verviers, Ottignies). Le Comité permanent P entend vérifier, dans le courant de l'année 2002, si des mécanismes efficaces et efficients ont été mis en place pour faire face à la fabrication de faux euros.

NOTES

-
- [i] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.34 et sv.
- [ii] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, chapitre 6, point 6.2. Voy. Aussi BOURDOUX, Gil. L., e.a., o.c., pp.207 et sv.
- [iii] Ce rapport est consultable sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [iv] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.94-102 et annexe G, pp.14-23.
- [v] Les deux rapports dont question sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [vi] Il ne faut pas perdre de vue que le présent rapport tient uniquement compte des services effectivement contrôlés et vise la formulation de seules propositions d'amélioration et non de critiques ou de polémiques.
- [vii] Il ne faut pas perdre de vue que le présent rapport tient uniquement compte des services effectivement contrôlés et vise la seule formulation de propositions d'améliorations et non de critiques ou de polémiques.
- [viii] **Médiale** = valeur centrale partageant un ensemble de données statistiques en deux groupes égaux.
- [ix] **Mode** = valeur d'un caractère quantitatif ayant la fréquence la plus élevée.
- [x] **Corrélation** = indice mesurant le degré de liaison entre deux variables : 0 = aucune corrélation ;
1 = maximum.
- [xi] On parle d'une corrélation significative à partir d'une valeur de 0,3.
- [xii] **Médiale** = valeur centrale partageant un ensemble de données statistiques en deux groupes égaux.
- [xiii] **Mode** = valeur d'un caractère quantitatif discret ayant la fréquence la plus élevée.
- [xiv] **Corrélation** = indice mesurant le degré de liaison entre deux variables ; 0 = aucune corrélation
1 = maximum.
- [xv] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°827/001, pp.45-47 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.113.
- [xvi] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°827/001, p.36 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.57.
- [xvii] Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.103-106 et annexe H, pp.24-25.
- [xviii] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xix] La quatrième partie du présent rapport est consultable sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xx] La quatrième partie est consultable sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxi] Idem.
- [xxii] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxiii] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxiv] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxv] Idem.
- [xxvi] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxvii] Idem.
- [xxviii] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxix] Idem.
- [xxx] Les annexes sont consultables sur le site Internet du Comité permanent P (www.comitep.be).
- [xxxi] Voir Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp. 51-55.
- [xxxii] Le nombre de gendarmes au niveau fédéral a été ajouté à l'effectif pour Bruxelles-Capitale.
- [xxxiii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.73-74.
- [xxxiv] Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des

services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°0827/001, pp.88-89 et Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.69-70.

[xxxv] Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de Contrôle des Services de Police, Doc. Chambre, 2000-2001, n°1360/001, p.8.

[xxxvi] Voir rapport intermédiaire sur le suicide au sein des services de police, Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°827/001, p.47-51.

[xxxvii] Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de Contrôle des Services de Police, Doc. Chambre 2001-2001, n°1360/001, pp.94-101.

[xxxviii] Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de Contrôle des Services de Police, Doc. Chambre 2001-2001, n°1360/001, p.102.

[xxxix] Voir Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de Contrôle des Services de Police, Doc. Chambre 2001-2001, n°1360/001, pp.111-112.

[xl] Voir également Col 1/2002. Loi relative à la criminalité informatique, §24. Renouvellement concernant les actes de recherches et d'investigations dans un contexte informatisé. 3A conservation des données et référence à l'article 39bis du Code d'instruction criminelle.

[xli] Voir suivi du dossier n°15211/2000 relatif aux escortes de transports de fonds.

[1] Dossier n°3415/02.

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

[3] Article 31 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. (M.B. du 22 décembre 1992) modifiée par la loi du 7 décembre 1998, article 187 (M.B. du 5 janvier 1999). Voy. aussi BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEER, Chr., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 245 et sv. ; BOURDOUX, Gil. L., e.a., *De wet op het politieambt, Het handboek van de politiefunctie*, Bruxelles, Politeia, 2002, 5^e édition, p. 228 et sv. ; DE VALKENEER, Chr. et BOURDOUX, Gil. L., in : DEJEMEPPE, B et MERCKX, D., *De voorlopige Hechtenis*, Bruxelles, Anvers, Kluwer, 2000, p.49 et sv.

[4] Loi du 20 juillet 1990 (M.B. du 14 août 1990). Voy. aussi DEJEMEPPE, B. et MERCKX, D., o.c.

[5] La loi sur la fonction de police du 5 août 1992 (M.B. du 22 décembre 1992 – mod. par la loi du 7 décembre 1998, article 187, M.B. du 5 janvier 1999), article 35 : « *Les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues.* ». Voy. aussi BOURDOUX, Gil. L., o.c., pp.268 et sv.

[6] Article 35 de la loi sur la fonction de police, op. cit. : « *Les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues.* » Voy. aussi BOURDOUX, Gil. L. et DE VALKENEER, Chr., la loi sur la fonction de police, Bruxelles, Larcier, 1993, pp.299 et sv et Bourdoux, Gil. L., e.a., *De wet op het politieambt, Het Landboek van de politiefunctie*, Bruxelles, Politeia, 2002, p.268.

[7] BOULANGER, A., *Les services auprès du palais de Justice - la garde & la conduite des détenus*, Bruxelles, juillet 2000, p.14

[8] Article 28 de la loi sur la fonction de police.

[9] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. 22 décembre 1992) - mod. par la loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 1 janvier 2001).

Article 28. § 1^{er}. 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 :

1° 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 ;

2° lorsqu'une personne fait l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire ;

3° lorsque des personnes participent à des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public ;

4° 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 des 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 aux 3° et 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.

§ 2. 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.

§ 3. *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 dangereux 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.*

§ 4. *Afin d'assurer la sécurité du transport international, l'autorité de police administrative compétente peut, dans les limites de ses compétences, prescrire des fouilles de sécurité, à effectuer dans les circonstances et selon les modalités qu'elle détermine.*

[10] Rapport intermédiaire du gouvernement de la Belgique en réponse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, pp.4 et 5, sous-titre : « torture et autres formes de mauvais traitements, a. recommandations ».

[11] La dernière version connue date du 24 janvier 2001.

[12] 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 dégradant (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg, le 14 octobre 1994, CPT/Inf. (94) 15 – Conseil de l'Europe. Des propositions identiques ont été rappelées dans le rapport CPT (97) 75 relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997.

[13] Arrêté-loi du 14 novembre 1939 (M.B. du 18 novembre 1939).

[14] « *La privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures.* » (Loi sur la fonction de police – article 31). Voy. aussi note 4.

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

[16] 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).

[17] 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, pp. 10 et sv.

[18] BOULANGER, A., *Les services auprès du palais de Justice – la garde et la conduite des détenus*, Bruxelles, juillet 2000, pp.12 et 13.

[19] Ibidem, p.15.

[20] Les montants prévus sont de l'ordre de (à l'indice 160,98) : (1°) personnes détenues par mesure administrative : repas comprenant ½ litre de café et 150 gr de pain beurré : 58 BEF ; (2°) personnes détenues par décision judiciaire : déjeuner : 58 BEF ; dîner : 114 BEF ; souper : 72 BEF, soit au maximum 244 BEF par jour. (Note du Ministère de l'Intérieur – PGR du 5 mai 1995 référencée VIII/D/MO63/O/95/76849 – repas fournis aux personnes détenues).

[21] « Deaths in Police Custody : reducing the risks » et « Custody Officer Training: Investing in Safety », *Police Complaints Authority*, Londres, revues 1999.

[22] Lettre du 16 mars 2000.

[23] CARLIER, R., « ASTRID maakt werking van lokale hulp- en veiligheidsdiensten efficiënter » dans : *De Gemeente*, 1999-5, pp.62-64.

[24] M.B. du 13 juin 1998.

[25] X, « De ASTRID-systemen. Een inhaalbeweging voor de communicatie van de hulp-en veiligheidsdienst », dans : *Handboek Politiedienst*, 54^e édition, octobre 2000.

[26] Extrait du rapport numéro n°29914/2001. L'enquête menée avait pour objet de donner un aperçu : (1) de la manière dont la police anversoise effectue ses contrôles dans le milieu de la prostitution ; (2) de la perception qu'ont les prostituées de ces contrôles en particulier et de la police en général. L'enquête fut menée par la voie : (1) d'une enquête de porte à porte dans ce milieu; (2) d'un entretien avec un commissaire en chef, responsable de la « Zone West »; (3) d'un entretien avec un commissaire responsable de la « *Cel Schipperskwartier/Cel Falcon* » ; (4) d'une visite de travail à la section des mœurs du service de recherche de la police locale ; (5) d'un entretien avec la responsable de la politique de lutte contre la prostitution de la ville d'Anvers ; (6) d'une analyse des données ainsi recueillies ; etc.

- [27] L'objectif de l'enquête de contrôle est de vérifier : (1) de quelle manière la police d'Ostende effectue ses contrôles dans les milieux locaux de la prostitution ; (2) comment les prostituées ressentent ces contrôles et comment elles perçoivent en général les interventions de la police.
- [28] Extrait du rapport n°16705/2001. L'objectif était d'avoir un aperçu : (1) de la manière dont la police de Gand effectue ses contrôles dans le milieu de la prostitution et (2) de la perception qu'ont les prostituées de ces contrôles en particulier et de la police en général et cela par la voie d'une enquête de porte à porte dans ce milieu ; d'un entretien avec le chef de corps de la police de Gand ; d'une visite de travail à la section compétente de la police locale, l'unité « MEPROSCH » et d'une analyse des données ainsi recueillies.
- [29] Cf. rapport n°5500/95 de l'enquête de contrôle n°2472/95 relative aux recommandations de la commission « Traite des êtres humains » qui a examiné ce problème en détail. Ce recueil contient également une copie du questionnaire utilisé par l'unité MEPROSCH pour ses entretiens avec les serveuses.
- [30] Loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. (M.B. du 3 février.1999).
- [31] Extrait du rapport n°20633/01.
- [32] Voir rapport 15440/2001 Saint-Josse-ten-Noode.
- [33] Extrait du rapport n°6243/2001.
- [34] Extrait du rapport n°20389/2000.
- [35] Quant aux fausses cartes d'identité italiennes, il s'agissait en fait de documents de base authentiques qui ont fait l'objet d'un vol. Ces cartes sont utilisées avec des mentions fausses. Cette affaire fait l'objet de recherches en collaboration avec la police fédérale.
- [36] Quant aux contrôles de police ou de présences policières dans le quartier, ils se déroulent normalement. Suivant les moyens disponibles, ils y effectuent des visites bien au-delà de 23 heures.
- Il n'existe aucun ordre de service, ni directive particulière mais seulement un règlement communal bien peu coercitif en ce qui concerne certaines mesures à l'égard des prostituées (localisation, fenêtre obturée, interdiction d'appeler le client, etc.). Il serait inadéquat de prescrire des directives en cette matière.
- [37] La police locale nous a signalé le fait que les bars de la rue Varin ne sont pas des lieux de prostitution mais des lieux où les filles poussent à la consommation. Bien que certaines privautés « ou gâteries » s'y produisent, obtenir une décision judiciaire basée sur l'exploitation de « maison de débauche » est très difficile. La dernière en date, démarrée par l'ex PJ, remonte à 1997 et cette affaire est toujours en cours. Sur une quinzaine d'années, il y a seulement eu six ou sept condamnations.
- [38] Dossier n°9906/98.
- [39] Toujours auprès de l'ex-gendarmerie et de l'ex-police judiciaire.
- [40] D'aucuns estiment que la chasse à l'information constitue le *core business* de l'enquêteur « De speurder op terrein moet dringend geherwaardeerd worden. Wie nog op informatie jaagt, wordt als een cowboy weggelachen, terwijl dit dan toch de kernactiviteit, de core business van ons werk is », *Speurders gaan samen barbecueën*, Knack, 27 juin 2001, p.31. Nul ne met en doute l'importance de la recherche d'informations. Cette recherche doit-elle maintenant constituer le *core business* de tout enquêteur ? Il s'agit d'une toute autre question (d'où l'importance de développer une vision, une stratégie en la matière). Qui plus est, la « chasse à l'information » semble désormais être d'une époque révolue, de même que la recherche de l'information « tous azimuts » est impossible (par manque de moyens). Quant à l'enquêteur, il n'est pas question de le voir définir sa propre méthode dans ce domaine. Car après tout, la « chasse » aussi obéit à certaines règles.
- [41] L'extrait suivant montre que ce point de vue est toujours bien ancré parmi certains enquêteurs : « Zo mag een speurder op zijn eentje geen pint meer drinken met een informant. We moeten met tweeën zijn. Van elke ontmoeting moeten we een verslag maken. Dat is niet werkbaar », *Speurders gaan samen barbecueën*, Knack, 27 juin 2001, p.29.
- [42] § 3.2.2.1.
- [43] § 3.2.2.7.
- [44] § 3.2.2.2.
- [45] § 3.2.2.4.
- [46] § 3.2.2.3.
- [47] « We moeten met zijn tweeën zijn. [...] Dat is niet werkbaar. Als een informant belt en dringend iets wil laten zien of vertellen, moet elk van ons eerst zijn collega runner erbij halen. Is die niet vrij en ga je alleen naar de afspraak, dan doe je in feite iets wat niet mag. Deze manier van werken is contraproductief », *Speurders gaan samen barbecueën*, Knack, 27 juin 2001, p.29.
- [48] Dossier n°14616/2000.
- [49] a. le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage

et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties Contractantes. Ce contrôle porte aussi sur les véhicules et les objets en possession des personnes franchissant la frontière. Il est effectué par chaque Partie Contractante en conformité avec sa législation, notamment pour la fouille.

b. toutes les personnes doivent faire l'objet au moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyage.

c. à l'entrée, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi, au sens des dispositions du point a.

d. à la sortie, il est procédé au contrôle requis dans l'intérêt de toutes les Parties Contractantes en vertu du droit des étrangers et pour les besoins de la recherche et de la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties Contractantes. Ce contrôle est exercé dans tous les cas à l'égard des étrangers.

e. si de tels contrôles ne peuvent être effectués en raison de circonstances particulières, des priorités devront être fixées. À cet égard, le contrôle de la circulation à l'entrée a, en principe, priorité sur le contrôle à la sortie.

[50] Gendarmerie dans le texte d'origine.

[51] Police maritime dans le texte d'origine.

[52] M. B. du 31 décembre 1980.

[53] D.I. 597.40 – D.O.C. 212.984 du 21 juin 2000 concernant l'immigration clandestine.

[54] D.G. 1362 du 8 septembre 1992 relative à l'achèvement du marché interne européen et au renforcement de l'Union douanière pour le 1^{er} janvier 1993.

[55] Radioscopie du service d'audit interne du CGC, effectuée en vue de l'intégration de la brigade portuaire de Zeebrugge et de la SPN. Les résultats de cet audit ont été présentés à Zeebrugge le 24 août 2001.

[56] « Introduction à la législation sur les étrangers et au fonctionnement de l'Office des étrangers » (« Inleiding tot de vreemdelingenwetgeving en de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken »), cours transmis au Service d'enquêtes P à la suite d'une visite de travail à l'ODE dans le cadre de la présente enquête de contrôle, p.30.

[57] SPNZ/2747/01.

[58] SPNZ/4288.

[59] Dossier n°4305/2001.

[60] Dossier n°1517/2001.

[61] Bien que la méthodologie proposée ait été respectée, l'incertitude actuelle liée à une structure policière changeante pourrait avoir partiellement influencé les résultats. L'impact et l'ampleur de cette donnée ne peuvent cependant pas être définis par les enquêteurs ; ils ne peuvent que les cerner de manière intuitive. Lors de l'examen et de la lecture des résultats et conclusions, il convient d'en tenir compte sous certaines conditions. Il faut répéter au cours de la lecture de ce rapport que les résultats d'enquête sont uniquement basés sur des données fournies par les personnes qui ont répondu au questionnaire, à savoir exclusivement des membres du corps même. Ce n'est que pour l'interprétation de ces données que les enquêteurs ont ajouté des éléments relativisant les données obtenues en fonction d'autres sources d'informations. Le degré élevé de fiabilité des réponses des personnes interrogées en tant que source d'informations primaires garantit cependant l'objectivité des résultats obtenus.

[62] Dossiers n°26448/2000 et 14607/2001.

[63] Rapport n°28660/2000.

[64] Dossier n°8128/99.

[65] Dossier n°3258/2001.

[66] BOUCKAERT, G., *Kwaliteitsmeting bij de gemeentelijke politiekorpsen d.m.v. een zelfbevraginglijst*, 1999.

[67] Dossier n°2219/98.

[68] Les difficultés de fonctionnement auxquelles le Comité permanent P a été confronté durant l'année 1999 l'ont, en effet, empêché d'adopter un rapport final.

[69] Issu des désignations intervenues à la Chambre des Représentants le 18 novembre 1999

[70] Dossier n°9525/95.

[71] M.B. du 7 juillet 1994, erratum du 16 décembre 1994.

[72] Dossier n°23972/2000.

[73] Dossier n°10734/2000.

[74] Dossiers n°3255/2001 et 5367/2001.

[75] Dossier n°1678/94.

[76] Dossiers n°8506/2000 et 16740/2000.

[77] Dossier n°20181/2001.

[78] Dossier n°1692/94.

- [79] Police des chemins de fer, police maritime, douane, service de sécurité de la STIB.
- [80] Loi du 7 décembre 1998.
- [81] Rapports 1692/94 et 17856/2000 commentés dans le dernier rapport annuel.
- [82] Police des chemins de fer, police maritime, douane, service de sécurité de la STIB.
- [83] Loi du 7 décembre 1998.
- [84] Rapports n°1692/94 et 17856/2000 commentés dans le dernier rapport annuel.
- [85] Cf. notre rapport 9472/98 du 2 octobre 1998.
- [86] Couleur claire des voitures utilisées, feux lumineux, chemises et vestes bleues comme à la police.
- [87] Nouveaux logos de police, indications claires, etc.
- [88] Il n'y a pas à proprement parler de véritable collaboration : des patrouilles de police peuvent être dirigées dans les lieux où le SCG va procéder à des contrôles de plus grande envergure par exemple et être ainsi en « stand-by » en cas de besoin.
- [89] Extraits du rapport n°3843/2001
- [90] La STIB utilise ce terme tant en français qu'en néerlandais. Les noms de ces personnes sont connus de notre service.
- [91] « En ce qui concerne le problème récurrent de nos compétences, il est admis que le jugement de chaque agent doit entrer en ligne de compte quant à la façon de mener une intervention quelconque. Chaque agent doit être conscient des limites à ne pas dépasser et doit être conscient des risques qu'il peut encourir en cas de dépassement exagéré de celles-ci » (Rapport de la réunion de travail du 24 avril 2001)
- [92] Cass., 24 janvier 1996, Pas., 1996, I, 663 ; Cass., 12 mai 1987, A.C., 1986-1987, 1295.
- [93] M.B. du 18 septembre 1976.
- [94] L'article 41 de l'A.R. du 15 septembre 1976 a été remplacé par l'article 5 de l'A.R. du 21 février 1991.
- [95] Décision du 18 juillet 1996 (A.R. du 24 septembre 1996).
- [96] L'article 10 prévoit également que : « [...] (2) Dans la mesure où la police n'est pas présente à chaque moment, la STIB est tenue d'exercer une surveillance suffisante du réseau du métro [...] (4) La STIB fournira toute l'aide nécessaire aux autorités de police aux fins de mener des actions préventives et de prendre des mesures de sécurité et (5) La STIB prend des mesures préventives d'une nature différente que celle prévue ci-avant, qui sont adaptées pour faire face aux agressions et au vandalisme contre ses équipements, les membres de son personnel et ses clients. »
- [97] Une telle collaboration avec les « *trekkers* » était donc en quelque sorte possible et prévue.
- [98] M.B. du 2 octobre 1991, err. M.B. du 11 décembre 1993.
- [99] M.B. du 29 mai 1990.
- [100] Dossier n°15211/2000.
- [101] M.B. du 9 décembre 1975, erratum M.B. du 13 décembre 1975.
- [102] Dossier n°1468/2002.
- [103] Vu la loi sur la clause de non-concurrence, plus aucun tarif n'est imposé de sorte que chacun est libre de déterminer ses propres tarifs. L'asbl a établi des contacts avec le ministère des Affaires économiques et le ministère de l'Intérieur afin de préparer un arrêté royal, conformément aux articles 31 et 38 de la loi sur les pratiques du commerce.
- [104] Le service de dépannage n'a aucune sécurité juridique en ce qui concerne la rémunération des services prestés. Une solution concrète serait de faire en sorte que le mandant (commune, ville ou parquet) règle directement le service de dépannage pour ensuite réclamer les montants aux conducteurs pris en défaut. Un accord de ce type a déjà été conclu avec la commune de Forest et les services de dépannages de l'endroit.
- [105] Les lois suivantes sont d'application en cette matière :
- loi du 30 décembre 1975 (M.B. du 17 janvier 1976) concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion – en particulier l'article 2 relatif aux véhicules abandonnés et à l'enlèvement de véhicules saisis avec obligation d'identification ;
 - loi du 21 février 1983 (M.B. du 2 avril 1983, erratum du 12 octobre 1983) relative à la vente de certains objets abandonnés, en particulier les art. 2 et 3 relatifs au dépôt de véhicules automobiles ;
 - règlement général sur la police de la circulation routière (A.R. du 1^{er} décembre 1975), en particulier les art. 4.4., 21., 4., 4^o et 59.6. relatifs au dépannage de véhicules ;
 - loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (M.B. du 8 décembre 1989), en particulier les art. 20 et 21 relatifs à la saisie des véhicules en défaut d'assurance.
- [106] Modifié par la loi-programme du 30 décembre 2001 (M.B. du 31 décembre 2001).
- [107] M.B. du 16 juin 1999.
- [108] Les zones pilotes concernées sont : Gent, Lokeren, Antwerpen, Lier, Leuven, Affligem /

Roosdaal / Ternat / Liedekerke, Oostende, Blankenberge / Zuienkerke, Tongeren / Herstappe, Hasselt / Diepenbeek / Zonhoven, Silly / Brugelette / Lens / Chièvres / Jurbise / Enghien, Charleroi, Namur, Ciney / Hamois / Havelange / Somme-Leuze, Durbuy / Hotton / Erezée / Rendeux / Marche-en-Famenne / Nassogne / Tenneville / Manhay / La Roche / Houffalize / Gouvy / Vielsalm, Libramont / Neufchâteau / Bastogne / Saint-Ode / Vaux-sur-Sûre / Fauvillers / Léglise, Ottignies, Louvain-la-Neuve, Jodoigne / Ramillies / Hélécinne / Orp-Jauche / Perwez, Soumagne / Fléron / Beyne-Heusay, Seraing / Neupré / Etterbeek / Woluwe-Saint-Pierre / Woluwe-Saint-Lambert.

[109] Un système informatique uniforme, une méthodologie et un vade-mecum pour l'exécution des plans de sécurité zonale ainsi qu'un soutien provincial et fédéral.

[110] Modifié par la loi programme du 30 décembre 2001 (M.B. du 31 décembre 2001).

[111] Modifié par la loi programme du 30 décembre 2001 (M.B. du 31 décembre 2001).

[112] M.B. du 31 mars 2001.

[113] Publiée le 4 avril 2001.

[114] M.B. du 21 décembre 2001.

[115] Aalst, Antwerpen, Beerse / Lille / Vosselaar / Baerle-Duc / Kasterlee / Oud-Turnhout, Beringen / Ham / Tessenderlo, Boom / Rumst / Niel / Schelle / Hemiksem, Bornem / Puurs / Sint-Amands, Deerlijk / Harelbeke, Hasselt / Zonhoven / Diepenbeek, Heist-op-den-Berg, Machelen / Vilvoorde, Mechelen, Menin / Ledegem / Wevelgem, Waregem / Anzegem / Spierre-Helkijn, Zwevegem / Avelgem, Ath, Namur.

[116] Ceci est précisé par la circulaire ZPZ 15 du 21 mars 2001 qui comporte notamment des dispositions relatives aux horaires de service, à la durée hebdomadaire normale de travail, aux périodes de repos auxquelles le membre du personnel a droit par 24 heures, aux prestations de nuit, etc.

[117] Gand, Hasselt et Genk.

[118] Circulaire PLP 17 du 6 décembre 2001 – M.B. du 24 janvier 2002.

[119] Handboek Politiediensten – Nieuwsbrief nr. 349 – 8 janvier 2002, p.20.

[120] Dossiers n°1692/94 et 17856/2000.

[121] Dossier n°15211/2000.

[122] Dossier n°14616/2000.

[123] Dossier n°17426/2001.

[124] Dossier n°2973/98.

[125] Dossier n°8506/2000.

[126] Dossier n°15211/2000.

[127] Dossier n°14616/2000.

[128] Dossier n°20162/2000.

[129] Publiée au M.B. du 3 février 2001. Un premier commentaire a déjà été publié par DUMORTIER, J., VAN OUDENHOVE, B. et VAN EECKE, P., « De nieuwe Belgische wetgeving inzake informaticacriminaliteit », *Vigiles, tijdschrift voor politierecht*, 2001, n°2, p.44 et plus récemment par KEUSTERMANS, J. et MOLS, F., « De wet van 28 november 2000 inzake informaticacriminaliteit : een eerste overzicht », *Rechtskundig Weekbald*, 2001-2002, 19 janvier 2002, p.721.

[130] Constitué sous la forme d'une asbl le 22 juillet 2000 à Paris. Cf. le site Internet www.cybercrimeinstitut.org.

[131] Dossier n°17426/2001.

Rapport annuel 2001 - Partie IV

Sommaire

Quatrième partie : annexes

Annexe A : enquêtes de contrôle thématiques

- I. Centraux 101
 1. Méthodologie
 - 1.1. GÉNÉRALITÉS
 - 1.1.1. Première phase
 - 1.1.2. Deuxième phase
 - 1.2. CONTRÔLES DANS PLUSIEURS CENTRAUX 101
 - 1.2.1. Utilisation d'un questionnaire/check-list
 - 1.2.2. Rédaction du rapport
 2. Centraux 101
 - 2.1. NOMBRE DE CENTRAUX 101
 - 2.2. CENTRAUX 101 GÉRÉS PAR LA POLICE FÉDÉRALE
 - 2.3. CENTRAUX 101 GÉRÉS PAR LA POLICE LOCALE
 3. Résultats de l'enquête
 - 3.1. MOYENS HUMAINS
 - 3.1.1. Nombre et ancienneté du personnel des centraux 101 (question 1)
 - 3.1.2. Composition du service en fonction du grade et du corps (questions 2-3)
 - 3.1.3. Effectif du service le jour, la nuit ou le week-end selon la fonction exercée (question 4)
 - 3.1.4. Horaire du personnel (question 5)
 - 3.1.5. Personnel suffisant – Pour tous les horaires – Afin d'exécuter les tâches prévues (question 6)
 - 3.1.6. Présence des compétences requises (question 7)
 - 3.1.7. Formation préalable à l'entrée en service (questions 8-9)
 - 3.1.8. Formations complémentaires du personnel (questions 10-11)
 - 3.1.9. Sélection du personnel (questions 12-13)
 - 3.2. MOYENS MATÉRIELS
 - 3.2.1. Moyens matériels disponibles (question 14)
 - 3.2.2. Contacts avec le service 100 (question 15)
 - 3.2.3. Moyens manquants pour assurer l'exécution efficiente des tâches (questions 16-17)
 - 3.2.4. Existence et utilisation d'une documentation manuelle et automatisée (questions 18 à 20) – Existence et utilisation de check-lists (questions 23-24)
 - 3.2.5. Existence d'une documentation en matière de planification des catastrophes et interventions de crise (questions 21-22) – Documentation manuelle et automatisée suffisante (questions 25 à 30)
 - 3.3. PROCÉDURES
 - 3.3.1. Répartition des tâches au sein du service et procédure de réception des appels 101 (questions 31 à 39)
 - 3.3.2. Communication du temps d'attente à l'appelant (question 40)
 - 3.3.3. Enregistrement des appels (questions 41 à 47)
 - 3.3.4. Possibilités de recherche et d'exploitation (questions 48 à 50)
 - 3.3.5. Durée moyenne des appels (question 51)
 - 3.3.6. Temps d'attente moyen de l'appelant avant réponse de l'opérateur (questions 52-53)
 - 3.3.7. Visualisation des appels (question 54)
 - 3.3.8. Délai d'intervention moyen des équipes d'intervention (questions 55-56)
 - 3.3.9. Localisation et identification de l'appelant (questions 57-58)
 - 3.3.10. Aperçu visuel des équipes disponibles (questions 59 à 62)
 - 3.3.11. Appels en langue étrangère (questions 63 à 65)
 - 3.3.12. Sonnerie/message d'attente (question 66)
 - 3.3.13. Tapage nocturne : nombre d'appels et procédure (questions 67-68)
 - 3.3.14. Dépannage de véhicules : nombre d'appels et procédure (questions 69-70)

3.4. SATISFACTION DU CLIENT

- 3.4.1. Évaluation de la satisfaction du client (question 71)
- 3.4.2. Gestion des plaintes (questions 72-73) – Communication des plaintes formulées par des tiers (question 74)
- 3.4.3. Mesures d'amélioration de la satisfaction du client (questions 75-76)
- 3.4.4. Évaluation de la satisfaction du personnel des services 101 (question 77)
- 3.4.5. Évaluation de la satisfaction du personnel des services de police à propos du service 101 (question 78)

3.5. IMPACT SUR LA SOCIÉTÉ

- 3.6. RÉSULTATS
- 3.7. DIRECTION

- 3.7.1. Présence et rôle de la direction durant l'exécution des missions (questions 83-84)
- 3.7.2. Implication de la direction du corps dans le fonctionnement du service (question 85) – Concertation et initiatives de la direction concernant le fonctionnement du service (questions 86-87) – Evaluation des membres du personnel du service (question 88)

3.8. POLITIQUE ET STRATÉGIE

II. Traitement des plaintes par les services de médiation

- 4. Introduction
- 5. Analyse succincte des principaux rapports

III. TRAFIC D'ÊTRES HUMAINS

6. Principales constatations

6.1. DÉROULEMENT DES ÉVÉNEMENTS

- 6.1.1. Voyage des clandestins
- 6.1.2. Contrôle frontalier à Zeebrugge

- 6.2. PERSONNEL PRÉSENT ET RÉPARTITION DES TÂCHES À LA SPN LE 18 JUIN 2000
- 6.3. PROBLÈMES SPÉCIFIQUES
- 6.4. APERÇU SCHÉMATIQUE

7. Découverte de clandestins dans des conteneurs

- 7.1. ITINÉRAIRE
- 7.2. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Annexe B : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier de services de police donnés

I. Corps de police d'une zone monocommunale de la province de Flandre orientale

8. Méthodologie

- 8.1. PRÉPARATION ET EXÉCUTION
- 8.2. VISION ET POLITIQUE GÉNÉRALE DU CORPS DE POLICE ÉTUDIÉ
- 8.3. CONTRIBUTION À LA POLITIQUE GÉNÉRALE ET FUTURE FONCTION DE L'ANCIEN CHEF DE CORPS
- 8.4. TRAITEMENT

9. Résultats du formulaire

- 9.1. MODULE 1 : DIRECTION
- 9.2. MODULE 2 : GESTION DU PERSONNEL
- 9.3. MODULE 3 : POLITIQUE
- 9.4. MODULE 4 : MOYENS
- 9.5. MODULE 5 : PROCÉDURES
- 9.6. MODULE 6 : SATISFACTION DU PERSONNEL
- 9.7. MODULE 7 : SATISFACTION DU CITOYEN
- 9.8. MODULE 8 : RÉSULTATS
- 9.9. MODULE 9 : COMMUNICATION INTERNE
- 9.10. MODULE 10 : RELATIONS EXTÉRIEURES
- 9.11. MODULE 11 : CAPACITÉ DE CHANGEMENT
- 9.12. RÉSULTAT GLOBAL

II. Corps de police d'une zone monocommunale de la province de Liège

10. Méthodologie

- 10.1. CONSTITUTION DE L'ÉCHANTILLON

10.2. ORGANISATION PRATIQUE

11. Principales constatations

- 11.1. MODULE 1 : DIRECTION
- 11.2. MODULE 2 : GESTION DU PERSONNEL
- 11.3. MODULE 3 : POLITIQUE (POURSUITE D'OBJECTIFS)
- 11.4. MODULE 4 : MOYENS
- 11.5. MODULE 5 : PROCÉDURES
- 11.6. MODULE 6 : SATISFACTION DU PERSONNEL
- 11.7. MODULE 7 : SATISFACTION DU CITOYEN
- 11.8. MODULE 8 : RÉSULTATS
- 11.9. MODULE 9 : COMMUNICATION INTERNE
- 11.10. MODULE 10 : RELATIONS EXTÉRIEURES
- 11.11. MODULE 11 : CAPACITÉ DE CHANGEMENTS
- 11.12. RÉSULTAT GLOBAL : COMPARAISON DES DIFFÉRENTS MODULES

Annexe C : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier d'autres services de police donnés

I. Corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur

12. Principales constatations

12.1. PREMIÈRE ENQUÊTE

- 12.1.1. Situation du commissariat - Accessibilité
- 12.1.2. État des locaux - Moyens matériels et opérationnels
- 12.1.3. Organigramme
- 12.1.4. Documentation - Registres
- 12.1.5. Ressources humaines – Circulation de l'information interne et légale – Ouverture du corps vers l'extérieur
- 12.1.6. Relations du chef de corps avec un agent administratif contestées par certains citoyens

12.2. RÉOUVERTURE DE L'ENQUÊTE

- 12.2.1. Introduction
- 12.2.2. Prise de connaissance de nouvelles informations
- 12.2.3. Normes organisationnelles et fonctionnelles à la base de la nouvelle organisation
- 12.2.4. Perspective du Directeur Coordinateur Administratif

II. Corps de police d'une zone monocommunale de la province du Brabant wallon

13. Méthodologie

- 13.1. PRÉALABLE
- 13.2. SUR PLACE

14. Principales constatations sur place

- 14.1. ANALYSE DE QUELQUES DOSSIERS DE PLAINTE
- 14.2. REGISTRE D'ACCUEIL
- 14.3. LOCAUX D'AUDITION
- 14.4. CELLULE PRÉVENTION – SERVICE D'ASSISTANCE POLICIÈRE AUX VICTIMES
- 14.5. DOCUMENTATION, REGISTRES, ETC
- 14.6. FONCTIONNEMENT, ACTIVITÉS, RESSOURCES HUMAINES, ETC
- 14.7. PREMIERS COMMENTAIRES
- 14.8. NOUVEAUTÉS INTRODUITES À L'OCCASION DE L'INTÉGRATION ANCIENNE POLICE COMMUNALE / GENDARMERIE EN DATE DU 23 AVRIL 2001
 - 14.8.1. Introduction
 - 14.8.2. Description des services
 - 14.8.3. Prestations
- 14.9. QUESTIONS ENCORE OUVERTES
- 14.10. ENTRETIENS AVEC DIFFÉRENTS OFFICIERS
- 14.11. ÉTAT D'AVANCEMENT ACTUEL DE LA MISE EN PLACE DE LA ZONE DE POLICE
 - 14.11.1. Introduction
 - 14.11.2. Effectifs policiers
 - 14.11.3. Relations entre policiers fédéraux et locaux
 - 14.11.4. Prestations
 - 14.11.5. Absentéisme
 - 14.11.6. Contrôle par les cadres et contrôle interne
 - 14.11.7. Utilisation des véhicules de service

- 14.11.8. Relations avec les dépanneurs
- 14.11.9. Informatique
- 14.11.10. Situation particulière d'un commissaire donné

Annexe D : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier de services à compétence de police

I. STIB

15. Résultats de l'enquête

15.1. PREMIÈRES CONSTATATIONS

- 15.1.1. Introduction
- 15.1.2. Relation entre l'ancienne brigade de gendarmerie du métro et l'ancien Bureau de coordination des opérations de la STIB
- 15.1.3. Usage des menottes par les membres en uniforme du SSG dans le cadre de leurs missions
- 15.1.4. Relations au sein du personnel
- 15.1.5. Équipes d'intervention spéciale du SSG
- 15.1.6. Brigade de recherche du SSG
- 15.1.7. Structure et culture du SSG
- 15.1.8. Attitude, actions et réactions des responsables de la STIB

15.2. CONSTATATIONS ULTÉRIEURES

- 15.2.1. Introduction
- 15.2.2. Organigramme actuel et détaillé du service de contrôle et de gardiennage (SCG)
- 15.2.3. Nouvelle philosophie au SCG
- 15.2.4. Rapports et procès-verbaux établis par certains membres du SCG

16. Méthodologie

- 16.1. RECUEIL ET ANALYSE DE LA DOCUMENTATION
- 16.2. RÉORIENTATION DE L'ENQUÊTE

- 16.2.1. Introduction
- 16.2.2. Nouvelles rencontres et entretiens
- 16.2.3. Dernier incident

II. Police des chemins de fer

17. Principales constatations

- 17.1. PRINCIPAUX ACTEURS SUR LE TERRAIN
- 17.2. RÉSUMÉ DES ENTRETIENS SUBSÉQUENTS AUX PREMIÈRES INVESTIGATIONS ET RAPPORTS INTERMÉDIAIRES

- 17.2.1. Alertes à la bombe et autres incidents
- 17.2.2. Sécurité en général
- 17.2.3. Communication technique
- 17.2.4. Personnel
- 17.2.5. Qualité de l'intégration de la police des chemins de fer
- 17.2.6. Implantation des postes
- 17.2.7. Partition de l'ancienne police des chemins de fer
- 17.2.8. Rédaction de procès-verbaux
- 17.2.9. Problématique des graffitis
- 17.2.10. Développement du gardiennage interne
- 17.2.11. Officiers de police administrative ou de police judiciaire

Annexe E : police et prostitution

Annexe F : communiqué de presse du Comité permanent P concernant une personne entendue en ses locaux par un enquêteur

Annexe G : enquêtes marginales

Annexe H: quelques enquêtes particulières

I. Suivi du dossier « Sites Internet de la police consacrés aux personnes signalées et recherchées – coopération entre citoyens et police sur le Web »

II. Corps de police d'une zone monocommunale de la province du Brabant flamand

- 18. Genèse de l'enquête
- 19. Méthodologie
- 20. Résultats de l'enquête
- 21. Conclusions

III. Curvomètre

- 22. Genèse de l'enquête
- 23. Méthodologie
- 24. Résultats de l'enquête
 - 24.1. PIÈCES DE RECHANGE ET LEUR ENREGISTREMENT
 - 24.2. CLASSIFICATION DES CYCLOMOTEURS
 - 24.3. CONTRÔLES DE VITESSE
 - 24.4. SAISIE, FRAIS DE DÉPANNAGE ET ENTREPOSAGE
- 25. Conclusions et propositions

Annexe I : questions examinées lors des entretiens (SNCB)

- 26. Questions examinées avec différents membres du personnel de la SPC
- 27. Questions examinées avec plusieurs membres de B-SECURITY

Annexe X : principales données chiffrées utilisées dans le cadre du rapport annuel 2001

- 28. Enquêtes judiciaires service d'enquêtes P
- 29. Données transmises en vertu de l'article 26
- 30. Données transmises au Comité permanent P par et en vertu de la loi et de protocoles
 - 30.1. DONNÉES RELATIVES AUX MESURES D'ORDRE ET AUX MESURES DISCIPLINAIRES
 - 30.1.1. Police locale
 - 30.1.2. Police fédérale
 - 30.2. ARTICLE 14BIS, 1^{ER} ALINÉA
 - 30.2.1. Données générales
 - 30.2.2. Autres données
 - 30.2.3. Suites
- 31. Plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent de contrôle des services de police
 - 31.1. PLAIGNANT EXTERNE À UN SERVICE DE POLICE
 - 31.2. PLAIGNANT INTERNE À UN SERVICE DE POLICE

Quatrième partie : annexes

Annexe A : enquêtes de contrôle thématiques

I. Centraux 101

1. Méthodologie

1.1. Généralités

La présente enquête de contrôle relative au fonctionnement des centraux 101 a été répartie en deux phases [i] .

1.1.1. PREMIÈRE PHASE

Cette première phase visait à glaner un maximum d'informations à propos du fonctionnement des centraux 101 par : (1) une analyse de la réglementation, de la documentation existante et des études déjà réalisées portant sur le fonctionnement des centraux 101 ; (2) la réalisation d'un contrôle dans un certain nombre de centraux sur la base d'un questionnaire ; (3) une observation limitée pendant les contrôles dans un certain nombre de centraux 101 et (4) la rédaction d'un rapport provisoire mentionnant les informations recueillies au cours de la première phase.

Les résultats de cette phase ont fait l'objet d'un « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* ».

1.1.2. DEUXIÈME PHASE

En partant des résultats exposés dans le rapport provisoire, une enquête complémentaire a été menée au cours d'une seconde phase concernant le fonctionnement des centraux 101 d'Anvers, Bruxelles et Liège.

1.2. Contrôles dans plusieurs centraux 101

1.2.1. UTILISATION D'UN QUESTIONNAIRE/CHECK-LIST

Dans un souci d'uniformité et d'exhaustivité, un questionnaire a été élaboré afin de faciliter le bon déroulement du contrôle des centraux 101. Ledit questionnaire a d'ailleurs été utilisé au cours de la seconde phase de l'enquête.

Il présente une composition modulaire et comporte une série de questions relatives aux sujets suivants : (1) moyens humains ; (2) moyens matériels ; (3) procédures ; (4) satisfaction du public ; (5) satisfaction du personnel ; (6) impact sur la société ; (7) résultats ; (8) direction ; (9) politique et stratégie.

Le questionnaire a été constitué sur la base d'un modèle (adapté) – le EFQM-Excellence model – mis au point par la European Foundation for Quality Management (EFQM). Il comporte une série de 91 questions (adaptées), qui ont été posées lors d'une interview menée par les équipes d'enquête composées de membres du Service d'enquêtes.

1.2.2. RÉDACTION DU RAPPORT

Le présent rapport provisoire a été rédigé à la suite de la collecte des informations nécessaires et de la constitution d'une documentation complémentaire. Il contient des références pertinentes au contenu du « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* » contenant le traitement des données résultant des contrôles des centraux 101 durant la première phase de l'enquête de contrôle.

2. Centraux 101

2.1. Nombre de centraux 101

Le « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* » mentionnait déjà que notre pays comprenait 30 centraux 101 au total. Avant la réforme des services de police, ceux-ci étaient gérés soit par les anciens districts de gendarmerie, soit par les (grands) corps de police. À présent, 22 centraux sont gérés par la police fédérale et 8 par les corps de police locale.

2.2. Centraux 101 gérés par la police fédérale [1]

Les centraux 101 gérés par la police fédérale se situent au niveau de l'ancien district de gendarmerie : Arlon, Mons, Bruges, Charleroi, Termonde, Dinant, Tournai, Eupen, Genk, Hasselt, Huy, Ypres, Courtrai, Louvain, Marche-en-Famenne, Namur, Oudenaarde, Turnhout et Wavre.

Le commissaire Wilson de la police fédérale a précisé au cours d'un entretien qu'il existe également à ASSE, LIÈGE et VERVIERS des centraux 101 gérés par la police fédérale. Ces centraux ne disposent toutefois pas d'une connexion propre avec le réseau téléphonique. Il s'agit donc de centraux qui ne reçoivent que des appels provenant d'autres centraux gérés par la police fédérale, dont les appels sont redirigés vers l'un d'entre eux.

2.3. Centraux 101 gérés par la police locale [2]

Les centraux 101 gérés par la police se situent principalement dans les (grands) corps de police : Anvers, Bruges, Bruxelles, Charleroi, Termonde, Gand, Liège et Malines.

Pour les centraux gérés par les deux corps, il convient de rappeler la remarque déjà formulée selon laquelle le traitement des missions considérées comme appels 101 urgents ne constitue qu'une partie (importante) de l'ensemble des missions. Les centraux 101 sont en effet installés dans un centre d'appel appelé « cellule radio » par les services de police locaux et « centre de télécommunication » par la police fédérale. Outre leurs tâches prioritaires, ils doivent encore accomplir beaucoup d'autres

missions.

Les centraux 101 qui font l'objet de cette phase de l'enquête sont uniquement gérés par les corps de police locale.

3. Résultats de l'enquête

Le présent chapitre traite **exclusivement des résultats** du questionnaire, des observations et de la documentation des **centraux 101 d'Anvers, Liège et Bruxelles**. Les résultats présentés ci-dessous constituent une synthèse de l'ensemble des données collectées. Un prochain point du rapport intégrera les conclusions du « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* » ainsi que les résultats de l'enquête menée auprès des centraux d'Anvers, Liège et Bruxelles.

3.1. Moyens humains

3.1.1. NOMBRE ET ANCIENNETÉ DU PERSONNEL DES CENTRAUX 101 (QUESTION 1)

Le nombre de personnes faisant partie des centraux 101 est considéré comme insuffisant, tant à Bruxelles qu'à Anvers (42 policiers locaux et 3 policiers fédéraux). Toutefois, par le biais d'un nouveau plan définissant les besoins en personnel (« *personeelsbehoefteplan* »), des propositions politiques ont été formulées afin d'atteindre l'effectif requis. À Liège, les personnes interrogées se disent satisfaites de leur effectif (30 policiers locaux et 2 policiers fédéraux en journée).

L'ancienneté du personnel des centraux 101 ne peut être déterminée avec précision au vu des données obtenues. Les membres des centraux de Liège et Bruxelles se situent dans une tranche d'âge moyenne (estimée) de 40 ans. À Anvers, cette estimation est de 45-50 ans.

3.1.2. COMPOSITION DU SERVICE EN FONCTION DU GRADE ET DU CORPS (QUESTIONS 2-3)

Les membres des centraux 101 ne sont pas exclusivement composés de personnel du corps qui gère le central.

À Bruxelles, le personnel se compose de membres de la police locale et fédérale. Ils sont assistés par des non-policiers et des agents auxiliaires, qui font office de *call-taker*. Les membres du personnel n'y sont pas toujours des policiers de Bruxelles : certains sont des fonctionnaires de police détachés des communes voisines, en fonction de la clé de répartition définie dans un protocole d'accord. Certains membres sont également détachés d'unités de la police fédérale.

La fonction d'opérateur est assurée par des policiers revêtus du grade d'inspecteur. Les dispatchers font, quant à eux, partie du cadre moyen de la police fédérale ou locale et possèdent la qualité d'officier de police judiciaire.

À Anvers comme à Liège, le service se compose de membres de la police locale et fédérale et, en aucun cas, de civils.

3.1.3. EFFECTIF DU SERVICE LE JOUR, LA NUIT OU LE WEEK-END SELON LA FONCTION EXERCÉE (QUESTION 4)

Le cadre varie selon qu'il s'agit du jour, de la nuit ou du week-end.

À Liège, l'effectif de jour est de cinq opérateurs, dont un membre de la police fédérale, et un dispatcher/OPJ. En journée (8h00-17h00), un membre du cadre officier et un membre du cadre moyen revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire sont présents afin d'assurer la direction opérationnelle du corps. Ils ne sont pas présents en dehors de ces heures mais restent joignables. Ils participent en outre à la gestion des services d'ordre. L'effectif de nuit, ainsi que celui du week-end, descendent à quatre opérateurs et un dispatcher/OPJ. Le nombre d'opérateurs est toutefois augmenté durant les actions spéciales planifiées. Le cadre est également différent à Bruxelles, en fonction du jour ou de la nuit. Le service même a mené une étude approfondie de la question en vue d'optimiser l'affectation du personnel. L'horaire est divisé en quatre périodes, de 7h00 à 13h00, de 13h00 à 19h00, de 17h00 à 24h00 et de 19h00 à 7h00. Il comprend également trois services, le « service normal », le « service volant » et le « service formation ». Le « service normal » constitue l'effectif de base, le « service volant » sert de doublure au « service normal » et le « service formation » permet de suivre une formation complémentaire ou de faire office de doublure.

Anvers a prévu neuf collaborateurs, dont sept du cadre de base et deux du cadre moyen. Cet effectif maximum (optimal) est un principe qui n'est pas toujours concrétisé. La direction opérationnelle du service est assurée par un officier présent en permanence. En tant que superviseur du central et du dispatching, il prend des décisions (finales) concernant les priorités en fonction des véhicules d'interventions disponibles. Il rédige, à l'attention de la direction du corps et des autorités de police, un rapport quotidien reprenant l'ensemble des interventions et des faits particuliers qui se sont produits.

En qualité d'officier de police judiciaire et de police administrative, c'est également à lui qu'il revient d'avertir les autorités judiciaires et administratives dans les cas prévus par la loi.

3.1.4. HORAIRE DU PERSONNEL (QUESTION 5)

L'horaire de travail du personnel des divers centraux 101 est irrégulier et consiste en des services (de jour et de nuit) de 8 à 12 heures. Il n'existe aucune cohérence entre les différents types d'horaires des divers centraux.

À Liège, les horaires sont de 8 heures pour les policiers locaux et de 12 heures pour les policiers fédéraux. Ce type d'horaire « à deux vitesses » donne lieu à des problèmes de fonctionnement interne.

À Anvers uniquement, le personnel des centraux 101 preste depuis peu des horaires de 8 heures, avec des pauses durant les heures de prestation « *afin d'éviter les erreurs de jugement graves, vu les lourdes responsabilités, la charge de travail importante et les situations de stress typiques liées aux appels 101* » [3]. Ces temps de pause sont rendus possibles par l'élaboration d'un horaire assurant l'exécution de certaines **fonctionnalités**, dont la « fonctionnalité de remplacement » grâce à laquelle chaque membre du personnel peut systématiquement prendre sa pause prévue.

Un système de pauses durant l'exécution des tâches dans les centraux 101 est particulièrement recommandé, vu la charge de travail importante de ces services.

3.1.5. PERSONNEL SUFFISANT – POUR TOUS LES HORAIRES – AFIN D'EXÉCUTER LES TÂCHES PRÉVUES (QUESTION 6)

Les personnes interrogées ont expliqué que l'effectif était parfois insuffisant durant certains horaires – jour/nuite/week-end – pour

mener à bien les missions requises. À Liège, on constate que le cadre est satisfaisant mais que l'adéquation entre le personnel présent et les moyens disponibles n'est pas toujours optimale. À Bruxelles, depuis le doublement des postes d'appels, qui sont passés de trois à six, le personnel n'était pas toujours en nombre suffisant pour occuper tous les postes. Il convient par conséquent de prévoir du personnel additionnel. Dans l'attente de mesures en la matière, on s'efforce de prévoir un cadre optimal par une affectation flexible durant les heures de pointe et les heures creuses.

Si Anvers a prévu huit lignes d'alarme, seuls trois appels peuvent être traités simultanément, les autres appels étant mis en attente et traités dès qu'un des *call-takers* est de nouveau libre. La technique actuelle ne permet pas de diriger les appels additionnels vers une ligne interne, sans compromettre le bon fonctionnement du central d'alarme. Les membres du central d'Anvers ont expliqué que la proximité du service « cartothèque » est positive car, en cas d'incident, il fournit dans un délai record l'information nécessaire (détention d'armes, casier judiciaire, etc.) à l'équipe d'intervention. La charge de travail croissante ne permet plus d'assurer une telle interaction et les personnes interrogées déplorent cette diminution du service aux équipes d'intervention.

Il convient en outre de remarquer que les membres du service doivent remplir beaucoup d'autres tâches. C'est ainsi notamment qu'ils sont chargés d'intervenir lorsque l'alarme se met en route dans une vingtaine d'institutions ou musées reliés à un système d'alarme urbain ou qu'ils gèrent les appels signalant des pannes dans les systèmes de pompes (à eau) destinés à éviter toute inondation.

Ils sont également appelés dans les cas de crise ou de maintien de l'ordre pour le maniement des appareillages techniques du centre opérationnel et du véhicule de commandement.

Ils assurent en outre la communication au départ du véhicule de commandement durant les matchs de football de division un nationale ou dans le centre opérationnel du commissariat principal au cours des interventions de crise et des catastrophes. Parmi les autres tâches que l'on attend d'eux, on compte : (1) le suivi des communications d'alarme d'une cinquantaine d'autres institutions de la province ; (2) les multiples recherches automatisées pour d'autres services de police d'interventions effectuées, de communications radio, de procès-verbaux, etc. ; (3) la réalisation d'enregistrements des communications radio effectuées à la suite de plaintes ou de contrôles et (4) la gestion-clé du bâtiment.

Le nombre de tâches additionnelles a été exposé en détail dans un plan politique « Centre de télécommunication » (« Telecommunicatiekamer »), dont dispose le Comité permanent P.

3.1.6. PRÉSENCE DES COMPÉTENCES REQUISES (QUESTION 7)

Les personnes interrogées ont répondu que, de par leur expérience, leur ancienneté ainsi que les formations et sélections, ils disposaient des compétences requises afin d'effectuer leurs missions de manière satisfaisante.

À Liège, deux collaborateurs universitaires ont dispensé une formation de six jours aux membres du personnel issus de la police locale.

Les personnes interrogées à Anvers ont expliqué que « *la qualité et le professionnalisme du personnel* » ont été soulignés par deux évaluations internes (1998 et 2000) et plus particulièrement « *la résistance au stress, la flexibilité, le sens de l'improvisation et l'esprit rationnel d'évaluation* » [4].

3.1.7. FORMATION PRÉALABLE À L'ENTRÉE EN SERVICE (QUESTIONS 8-9)

Les membres du personnel du central de Liège ne reçoivent pas de formation particulière préparatoire à leur entrée en service. Ils apprennent leur métier « sur le terrain » en servant brièvement de « doublure » à un collègue aguerri. Les centraux d'Anvers et Bruxelles dispensent une formation à leur personnel.

3.1.8. FORMATIONS COMPLÉMENTAIRES DU PERSONNEL (QUESTIONS 10-11)

À Liège, un groupe de travail a été mis sur pied afin de déterminer les besoins en formations spécifiques des équipes d'interventions. Non seulement aucune formation spécifique n'est dispensée avant l'entrée en service, mais il n'existe pas davantage de formation complémentaire approfondie. La formation se limite généralement à une formation spécifique sur des programmes informatiques existants et nouveaux et/ou sur l'utilisation d'appareillages neufs. Ces formations s'organisent sous forme de réunions périodiques au cours desquelles on tend vers une actualisation des directives et prescriptions par un consensus interne.

À Bruxelles, les *call-takers* suivent une formation complémentaire annuelle mais il ne s'agit en l'espèce pas d'une formation spécifique au service. Le service organise cependant des sessions de formation internes (de courte durée) mettant l'accent sur l'accueil téléphonique.

Anvers investit davantage dans les formations du personnel tant interne qu'externe telle que celle dispensée par le fournisseur du dispatching central. La formation de base comprend 40 heures de cours théoriques et pratiques, complétés par un apprentissage sur le terrain en tant que doublure. Une formation complémentaire en matière de planification des catastrophes a amélioré l'expertise dans ce domaine important et particulièrement spécifique (Zone portuaire d'Anvers).

3.1.9. SÉLECTION DU PERSONNEL (QUESTIONS 12-13)

Tous les membres du personnel ont choisi librement leur fonction, contrairement à la pratique antérieure. Ils sont généralement sélectionnés une première fois sur la base d'un profil écrit énumérant les compétences requises, pour ensuite être soumis à un test écrit et/ou une interview.

Si Liège n'a pas défini de profil sur papier, elle a en revanche communiqué un document énumérant les tâches à effectuer. Depuis « quelques années », Bruxelles a entrepris de faire passer un test d'aptitude aux candidats à la fonction de *call-taker*, lesquels sont organisés par des membres du personnel du service avec l'assistance d'un psychologue du corps de police. Cette épreuve consiste entre autres en tests psychotechniques et interviews.

Anvers a lancé une procédure d'engagement de personnel non-policier (supplémentaire) pour assurer les différentes fonctions du nouveau *call-center*. Le cadre dirigeant insiste particulièrement sur les aptitudes linguistiques des futurs candidats (cf. point 3.3.11).

3.2. Moyens matériels

3.2.1. MOYENS MATÉRIELS DISPONIBLES (QUESTION 14)

Les moyens matériels disponibles dans les différents centraux sont de natures diverses et consistent en des équipements techniques nécessaires à la réception, à l'enregistrement et au traitement des appels. Ces moyens ne sont pas seulement utilisés pour les appels 101, ils servent également aux autres appels traités par le personnel. Les centraux 101 sont toutefois pourvus d'un équipement spécifique, à savoir les lignes 101. Les centraux gérés par la police fédérale sont en principe équipés de deux lignes pour traiter ces appels.

Il existe quatre lignes 101 à Liège et les appels supplémentaires sont placés en attente, avant d'être traités avec la diligence qui s'impose.

En mai 2000, les moyens disponibles à Bruxelles ont considérablement augmenté. Toutefois, le doublement des postes d'appels, qui s'élèvent désormais au nombre requis de six, ne s'est pas accompagné d'une augmentation du personnel présent.

Une étude approfondie des moyens matériels des centraux 101 dépasse le cadre du présent rapport et pourra faire l'objet d'une étude ultérieure basée sur les informations déjà collectées. Le « *Rapport provisoire, partie 2 – Annexes* » comprend déjà un aperçu des moyens disponibles d'un central 101.

Bruxelles bénéficie d'un équipement spécifique, à savoir une connexion directe « PAX » avec le réseau du métro urbain. D'autres centraux (Anvers) sont équipés de multiples connexions directes avec des institutions spéciales afin d'assurer en permanence une communication immédiate, comme c'est le cas pour la Banque nationale ou la prison d'Anvers.

3.2.2. CONTACTS AVEC LE SERVICE 100 (QUESTION 15)

Tant Liège que Bruxelles et Anvers sont pourvues de connexions directes avec le service 100. Il convient toutefois de rappeler que ces connexions sont établies dans les chefs-lieux de province uniquement. En outre, elles ont été établies à la demande des centraux 100 afin de maintenir un contact en cas de situation de crise (ou catastrophe).

3.2.3. MOYENS MANQUANTS POUR ASSURER L'EXÉCUTION EFFICACIE DES TÂCHES (QUESTIONS 16-17)

Les personnes interrogées ont énuméré un certain nombre de moyens pouvant améliorer l'exécution efficace des tâches mais faisant cependant défaut. Selon les membres du central de Liège, le manque de traitement statistique des appels constitue un manquement manifeste. À Bruxelles, les propositions d'amélioration concernent surtout des adaptations techniques destinées à pouvoir distinguer les appels urgents des appels non-urgents. À Anvers, une analyse SWOT a été établie à l'issue de plusieurs enquêtes internes, laquelle a répertorié les points faibles importants en matière d'infrastructure et de matériel.

3.2.4. EXISTENCE ET UTILISATION D'UNE DOCUMENTATION MANUELLE ET AUTOMATISÉE (QUESTIONS 18 À 20) – EXISTENCE ET UTILISATION DE CHECK-LISTS (QUESTIONS 23-24)

La documentation manuelle consiste le plus souvent en une collecte thématique de documentation, de directives et de check-lists pouvant servir en cas d'appel – complexe – nécessitant un traitement urgent.

À Liège, la documentation manuelle est dite limitée et il n'existe par ailleurs aucune forme de documentation automatisée. Si nécessaire, il est fait appel au centre de communication de la police fédérale de Liège et à sa documentation disponible.

Le besoin d'uniformité et de synthèse de la documentation se fait en outre particulièrement sentir. La documentation manuelle est bien visible et mise à la portée du dispatcher et/ou de l'opérateur pour une consultation immédiate. La documentation automatisée consiste généralement en programmes d'enregistrement d'appels et en applications de recherche d'informations judiciaires ou administratives.

Certains centraux disposent de helpdesks – élaborés par leurs soins – consultables de manière automatisée. Ces bases de données comprennent non seulement des directives opérationnelles régissant l'envoi d'équipes d'intervention, mais aussi des fichiers d'informations locaux pour exécuter les missions d'aide et/ou de soutien. Les check-lists des centraux 101 sont généralement élaborés en interne et utilisés pour des faits graves de nature judiciaire ou non. La plupart des personnes interrogées ont mentionné l'utilisation d'une check-list lors des interventions en cas d'alerte à la bombe.

À Anvers principalement, plusieurs applications informatiques ainsi qu'un site Intranet (application Internet accessible à tous les membres du personnel de la police d'Anvers) ont été développés, lesquelles permettront une exploitation immédiate des données à la suite d'interventions ou d'autres missions.

3.2.5. EXISTENCE D'UNE DOCUMENTATION EN MATIÈRE DE PLANIFICATION DES CATASTROPHES ET INTERVENTIONS DE CRISE (QUESTIONS 21-22) – DOCUMENTATION MANUELLE ET AUTOMATISÉE SUFFISANTE (QUESTIONS 25 À 30)

Dans les centraux 101 de Liège, Bruxelles et Anvers, la documentation générale manuelle et les prescriptions en matière de planification des catastrophes et d'interventions de crise répondent aux besoins des utilisateurs. À Liège, la documentation automatisée nécessite une amélioration considérable et, selon les personnes interrogées, il faut absolument prévoir des supports d'informations rapidement consultables de manière à pouvoir fournir dans les meilleurs délais l'information requise aux équipes d'intervention.

Vu la spécificité de sa situation, Anvers a constitué une documentation étendue, complète et immédiatement consultable en matière de planification des catastrophes. La présence de diverses sociétés dans la zone portuaire d'Anvers nécessite une telle disponibilité.

3.3. Procédures

3.3.1. RÉPARTITION DES TÂCHES AU SEIN DU SERVICE ET PROCÉDURE DE RÉCEPTION DES APPELS 101 (QUESTIONS 31 À 39)

Les enquêtes dans les centraux de Liège, Anvers et Bruxelles n'ont pas permis de constater de différences particulières en ce qui

concerne la répartition des tâches pour le traitement des appels, comme il avait déjà été remarqué en 2000.

La procédure à suivre pour le traitement d'un appel a été décrite par un groupe de recherche de l'université de Liège comme étant une « intervention » et comporte les tâches suivantes [5] : (1) **call-taking** : appel téléphonique au central 101 ou directement via le service de police ; (2) **dispatching** : appréciation qui entraîne la désignation d'un service qui doit se charger de l'intervention, les éléments d'appréciation étant l'urgence, les accords locaux entre les différents services de police et l'organisation interne du travail (propre au service qui reçoit l'appel) ; (3) **traitement** : manière de traiter l'affaire après s'être rendu sur place, allant du classement sans suite (faux appel) à des constatations plus larges avec enquête de voisinage en passant par le règlement de conflits ; (4) **administration** : enregistrement du traitement des appels sur une fiche d'intervention ou un procès-verbal.

Théoriquement, les tâches sont réparties au sein d'un service 101 et les fonctions de « call-taking » ou « d'opérateur » et de « dispatcher » sont respectivement exercées par des membres du cadre de base et du cadre moyen. En pratique, pour des raisons d'expérience et de polyvalence des membres du personnel concernés, ils exercent ces tâches en commun. Cette méthode de travail a été instaurée afin de permettre un « tour de rôle » dans l'exercice des différentes tâches et de prévoir des pauses (limitées) pendant le service.

La répartition des tâches durant les horaires de jour, de nuit et de week-end est basée sur le même principe. La différence tient au fait que l'effectif est réduit durant la nuit ou les week-ends. De même, le mode de traitement des appels est quasi identique dans tous les centraux 101. Compte tenu des différentes applications informatiques utilisées aux fins d'enregistrement des appels, seules quelques légères différences sont à observer dans les centraux gérés respectivement par la police et la police fédérale. L'une des caractéristiques des systèmes d'enregistrement des appels est que le facteur (décisionnel) humain n'est jamais à exclure. Cette influence est manifeste au niveau du dispatcher, qui assume la compétence décisionnelle finale lorsqu'il détermine le degré de priorité de l'appel et l'envoi de telle ou telle équipe d'intervention. Le dispatcher prend donc la décision finale en dépit de la répartition des tâches prévue dans les programmes informatiques, ce qui lui permet de poser des priorités pour les appels entrant simultanément. Cet état de fait est d'ailleurs renforcé dans certains centraux, où les appels font d'abord l'objet d'un enregistrement manuel avant d'être introduits dans le système informatique. Le rôle de coordination et de direction général du dispatcher se manifeste lorsqu'il faut opérer un choix concernant le traitement des appels alors que le nombre des interventions ne cesse de croître.

À Anvers, un groupe de travail a déterminé que les conditions de la notion n°5 « d'appel urgent » ne peuvent être cumulatives. Chacune d'entre elles doit pouvoir conférer un caractère urgent à l'appel. Le groupe de travail a estimé que cette approche était plus réaliste que l'application d'une liste d'appels prédéfinis comme étant urgent ou non urgents. Les conditions non cumulatives sont les suivantes : (1) situations mettant des vies en danger ; (2) confrontation entre l'auteur et la victime ; (3) danger d'aggravation de la situation ; (4) situation désespérée dans laquelle se trouverait l'appelant et (5) matière ressortissant à la compétence de police.

L'existence d'un seul de ces critères implique que l'appel soit considéré comme urgent et soit assigné à une équipe d'intervention disponible. Les autres appels, considérés comme « non urgents », sont donc transmis pour traitement à une équipe de la zone concernée ou à un autre service (de police).

Liège a défini par écrit la procédure à suivre lors du traitement d'un appel, allant de la réception de l'appel jusqu'à l'envoi d'une équipe d'intervention ou la transmission de la communication à un autre service. Certes, cette procédure de traitement des appels n'est pas expressément communiquée aux autres services de police envoyés sur place par le central 101 mais elle peut être obtenue à Liège sur simple demande. Toute modification de la procédure est signifiée par écrit au personnel, par la voie de directives internes sous forme de notes de services et/ou est commentée au cours des réunions de concertation périodiques. L'information dispensée peut aussi bien avoir trait à la procédure même de traitement des appels qu'à des spécifications techniques.

3.3.2. COMMUNICATION DU TEMPS D'ATTENTE À L'APPELANT (QUESTION 40)

Les membres du central de Liège reconnaissent que les temps d'attente élevés constituent plus la règle que l'exception et qu'ils sont communiqués à l'appelant si ce délai s'annonce « particulièrement long ». Ceux du central d'Anvers admettent quant à eux ne pas pouvoir informer l'appelant du temps d'attente exact et ne pas davantage lui communiquer une estimation de ce délai. Toutefois, lorsqu'aucune équipe d'intervention n'est disponible après un délai d'attente dit raisonnable, le central reprend contact avec l'appelant pour l'en informer et juger à nouveau de l'opportunité de l'envoi d'une équipe.

3.3.3. ENREGISTREMENT DES APPELS (QUESTIONS 41 À 47)

À Liège, Anvers et Bruxelles, les appels sont enregistrés via une application informatique permettant une recherche *ad hoc* et une restitution sur bande. Ces recherches s'avèrent toutefois limitées dans le temps – il faut parfois compter un mois. Or, la formulation tardive d'une plainte peut compromettre une enquête interne. Ces applications informatiques enregistrent non seulement les appels mais également les communications entre les centraux 101 et les équipes d'intervention.

Elles permettent au central de Liège de faire des recherches sur toutes les interventions de l'année précédente. À Bruxelles, les appels sont enregistrés selon un système CAD (Computer Aided Dispatching) et les fiches comportant les demandes d'intervention sont directement transmises à l'opérateur desservant la zone concernée, au centre de communication de la police fédérale et à la zone de police locale d'où provient l'appel. La présence du central 101 dans le dispatching central de la ville de Bruxelles a ceci comme avantage que, même si l'intervention est directement transmise par ordinateur, les opérateurs et dispatchers du service 101 d'une part et les opérateurs radio des diverses zones de police locale d'autre part sont en contact visuel et verbal permanent.

Les appels destinés à la police locale de Bruxelles sont également transmis à l'une des douze divisions de la police de Bruxelles. Cette sélection se fait automatiquement en fonction de l'adresse de l'appelant ou peut, le cas échéant, être adaptée manuellement par l'opérateur. Les appels destinés à la police locale situés en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale mais toujours dans la zone téléphonique 02, sont retransmis au corps concerné. Ce type d'appels ne recouvre que 10% du total.

À Anvers également, les appels sont gérés par un système CAD récent comportant diverses fonctionnalités qui permettent le traitement des appels, l'envoi des équipes d'intervention et les recherches.

3.3.4. POSSIBILITÉS DE RECHERCHE ET D'EXPLOITATION (QUESTIONS 48 À 50)

Les recherches automatisées se limitent généralement aux données d'appels enregistrées. Les possibilités sont presque équivalentes aux fonctionnalités techniques des centraux 101 gérés par la police fédérale. Elles ont été exposées en détail dans le « Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête » : « Le grand atout d'IPOG réside dans les possibilités qu'il offre d'analyser l'exploitation des banques de données qui ont été constituées en intégrant les données disponibles de la police et de la gendarmerie.

Citons les principales applications à titre d'illustration [6] : (1) **appel** : nombre d'appels répartis dans le temps et dans l'espace, et en fonction du mode d'appel et des possibilités d'appel ; (2) **dispatching** : répartition des interventions entre police et gendarmerie, détermination de la charge de travail, capacité d'occupation et respect des protocoles d'accords ; (3) **intervention** : détermination des délais d'intervention, capacité d'intervention répartie ou non en fonction de la nature de l'intervention ; (4) **incident** : analyse des éléments qui ont donné lieu à l'intervention du service de police concerné ; détermination dans le temps et dans l'espace des incidents ; nature des incidents, nécessité d'une action urgente de la police ; analyse du phénomène ; choix et orientation des équipes disponibles.

Outre les recherches sur les appels mêmes, chaque central dispose d'un certain nombre d'applications informatiques permettant de générer des données sur les personnes, les véhicules, les objets, les faits et les lieux. Un examen plus détaillé de ces aspects déborde du cadre de la présente enquête. Aucune personne interrogée n'a mentionné de restriction à propos de ces applications et aucune donnée sur ces recherches n'a donc été demandée. »

Les recherches qui peuvent être effectuées à Anvers et à Bruxelles sont fort similaires. Par contre, les modalités de recherche à Liège sont nettement plus limitées.

3.3.5. DURÉE MOYENNE DES APPELS (QUESTION 51)

Les données exactes relatives à la **durée moyenne des appels** n'ont pu être collectées que dans les centraux d'Anvers. À Bruxelles et à Liège, il a été répondu que la durée des appels était limitée au strict minimum et ne dépassait généralement pas la minute. Les limitations techniques et la faible pertinence de cette information ont été avancées comme explication. À Liège, la durée moyenne d'un appel semble se situer entre **une minute et une minute et demie**. Il ressort des comptages effectués à Anvers durant une période de référence allant de septembre 2000 à février 2001 que la durée moyenne des appels s'élève à **une minute et demie**. Précisons que ce chiffre n'est pas le résultat d'une estimation mais d'un traitement automatisé des données du central CAD.

3.3.6. TEMPS D'ATTENTE MOYEN DE L'APPELANT AVANT RÉPONSE DE L'OPÉRATEUR (QUESTIONS 52-53)

Même s'il a largement été répondu que la réaction se fait « la plus rapide possible » dès la constatation d'un appel entrant parce qu'un **appel 101** est généralement **urgent**, il n'est pas toujours possible de chiffrer le temps d'attente moyen de l'appelant avant qu'un opérateur ne décroche. Cette impression s'est traduite de manière intuitive dans le « Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête », où il est mentionné que ce délai ne dépasse pas les « trois à quatre sonneries ». Il a été signalé dans plusieurs centraux que, pour des raisons techniques, l'appelant entend toujours plusieurs sonneries (de sept à huit !) avant que l'opérateur ne reçoive le premier signal de l'appel. Compte tenu de cette donnée, l'appelant entend parfois jusqu'à dix sonneries avant qu'un opérateur efficace ne prenne son appel.

À Liège, on estime qu'il est répondu dans les **10 secondes à 60%** des appels. Une enquête interne a démontré que le temps d'attente moyen à Bruxelles était de : (1) maximum **20 secondes** pour **73%** des appels ; (2) maximum 60 secondes pour 17% des appels ; (3) plus de 60 secondes pour 10% des appels. Le temps de réponse moyen à Anvers s'élève à **11,9 secondes** [7].

3.3.7. VISUALISATION DES APPELS (QUESTION 54)

À Liège, il est possible de visualiser quatre lignes sans pour autant pouvoir voir le nombre d'appels en attente. Anvers dispose d'une fonctionnalité lui permettant de visualiser les appels en attente ; les appels en cours de traitement sont transmis à une équipe d'intervention et ceux qui doivent encore être traités sont assortis d'un code couleur spécifique.

3.3.8. DÉLAI D'INTERVENTION MOYEN DES ÉQUIPES D'INTERVENTION (QUESTIONS 55-56)

À **Liège**, ces données ne sont **pas disponibles** et ne sont de toute façon pas utilisées, ni à des fins opérationnelles, ni pour fixer des objectifs politiques (!)

Anvers présente une répartition cumulative en pour cent des **délais d'intervention moyens** [8] des appels :

Délai d'intervention en minutes	Nombre d'appels en pour cent
1	8,20
2	9,95
3	11,84
4	14,24
5	17,18
10	33,17
15	46,38
20	55,89
30	67,12
40	73,98
50	78,96
60	82,79

Manifestement, dans à peine **33%** des cas, une équipe d'intervention arrive sur les lieux dans les **10 minutes**. Près de la moitié des appels (45%) sont suivis d'une intervention dans les 20 minutes. Une note interne jointe à ces statistiques relevait à ce propos : « *Les délais d'intervention sont fonction du délai entre l'enregistrement d'un appel et l'arrivée sur les lieux de l'unité de police. Les appels sont effectivement enregistrés **dans seulement 40% des cas**, après l'arrivée sur place de l'équipe d'intervention (mise en évidence personnelle) ! En principe, l'enregistrement doit se faire systématiquement et l'absence de cette donnée est censée signifier **qu'aucune intervention sur place n'a eu lieu** (mise en évidence personnelle). L'impact de ces données doit donc en l'espèce être relativisé puisque seuls 40% sont enregistrés.* »

À Anvers, bien que les équipes d'intervention affectées aux interventions d'urgence soient gérées de manière centralisée par le central 101, elles sont quotidiennement mises à la disposition des commissaires des différentes zones. La direction du corps d'Anvers a décidé que chaque zone devait fournir quotidiennement un « **minimum critique** » d'équipes pour le traitement des appels sur le territoire de la ville. Ceci impliquant cela, un nombre déterminé d'équipes d'intervention doivent être **exclusivement** réservées à l'exécution des **missions urgentes** dans le cadre des appels à l'aide d'urgence. Ces équipes sont actuellement au nombre de **quatre** pour les zones du centre de la ville (intra muros) et **trois** pour les zones extérieures (extra muros). À l'origine, **cinq équipes d'intervention** couvraient le centre de la ville mais compte tenu de l'effectif réduit durant les périodes de vacances, ce nombre a dû être diminué et cette mesure temporaire a fini par devenir permanente puisque la situation n'a jamais été rétablie. Le terme de « minimum critique » utilisé supra n'a pas été employé par hasard, ce nombre minimum devant effectivement être considéré comme un **seuil critique au-dessous duquel il n'est plus possible d'assurer les missions d'intervention**. Or la pratique ne suit pas toujours les recommandations théoriques.

Il ressort de l'examen des données statistiques disponibles [9] et des résultats de l'enquête auprès du personnel [10] que :

Û le minimum critique n'est pas toujours atteint et les équipes disponibles ne sont généralement pas en nombre suffisant ;

Û cette notion n'est pas perçue comme un « seuil critique » mais plutôt comme un nombre maximum par les commissaires de zone responsables ;

Û les recommandations constantes des responsables du service 101 à la direction du corps et de la direction du corps aux commissaires des zones respectives sont restées vaines dans le sens où le « minimum critique » d'équipes d'intervention n'est quand même pas respecté. Il fut ainsi noté que : « *La réunion des commissaires a, en son temps, fixé un nombre minimum de patrouilles de cinq intra muros et trois extra muros. L'enquête a toutefois démontré que certaines zones ne respectaient **pour ainsi dire jamais** ces normes (mise en évidence personnelle). [...] En outre, les patrouilles d'intervention sont affectées par la zone à toutes sortes de missions. [...] Le manque de patrouilles d'intervention se répercute inmanquablement sur les délais d'attente. En **décembre 1999**, le **temps d'attente moyen** était de **34 minutes**. Conclusion : la pratique nous a montré que **le nombre de patrouilles d'intervention ne suffit généralement pas, même lorsque le minimum requis est atteint**, à satisfaire tous les appels 101 (mise en évidence personnelle). En outre, si auparavant, la gendarmerie s'occupait de **25% des appels urgents** dans le cadre des chartes de sécurité, cette règle n'est plus suivie depuis le 1^{er} octobre 1999 et ce même pourcentage d'appels urgents **doit désormais être pris en charge par les patrouilles de la police** (mise en évidence personnelle). Il n'a pas été tenu compte de cette mesure lors de la fixation du nombre d'unités d'intervention liée à la réorganisation du 1^{er} octobre 1997. **Il est plus qu'urgent de compléter et de multiplier ces unités** (mise en évidence personnelle) » [11] ;*

Û il conviendrait de modifier le mode de traitement administratif des appels, notamment en ce qui concerne la rédaction des procès-verbaux et autres documents, qui se fait toujours par le rédacteur initial, ce qui augmente d'autant le délai d'intervention et diminue considérablement la disponibilité des équipes d'intervention ;

Û les centraux n'ont pratiquement pas la possibilité de diriger (à distance) les équipes d'intervention durant la phase de traitement administratif. Ils ne peuvent donc pas toujours gérer les délais avec efficacité alors qu'ils pourraient être réduits ;

Û cette situation fait naître une tension constante entre les équipes d'intervention et les dispatchers des centraux afin de « régler le cas le plus rapidement possible sur place ou, le cas échéant, au commissariat » pour « se signaler dans le système comme étant de nouveau libre et prêt à traiter un autre appel » ;

Û les nouvelles initiatives – telles que la création du *call-center* – sont encouragées par le personnel, même si elles n'offrent pas de réelle solution au déficit chronique en équipes d'intervention ;

Û cette situation n'est plus tolérable, ni pour le personnel des centraux 101, ni pour les équipes d'intervention.

3.3.9. LOCALISATION ET IDENTIFICATION DE L'APPELANT (QUESTIONS 57-58)

Le central de Liège a passé un accord avec Belgacom de sorte que le numéro d'identification et la localisation de l'appelant s'affichent immédiatement et automatiquement sur écran. La localisation par Belgacom apparaît ensuite sur un moniteur affichant un plan de la ville. Il est à remarquer que le numéro d'appel identifié par Belgacom donne l'adresse de facturation, qui n'est pas toujours l'adresse d'où provient l'appel. Cependant, cet état de fait n'a suscité que des problèmes occasionnels.

À Anvers, les personnes interrogées ont fait remarquer que certains opérateurs GSM facturent toute demande de renseignements.

3.3.10. APERÇU VISUEL DES ÉQUIPES DISPONIBLES (QUESTIONS 59 À 62)

Une application GPS est généralement perçue comme une plus-value, comme un instrument utile et souhaitable. Et pourtant, seuls quelques rares corps en sont équipés. Cette application n'est pas disponible à Liège, bien que son installation soit envisagée. Par contre, à Anvers, certaines équipes sur le terrain peuvent être visualisées grâce à un système GPS, 80 véhicules étant ainsi équipés. À Bruxelles, le projet est en phase de développement et donc pas encore opérationnel.

3.3.11. APPELS EN LANGUE ÉTRANGÈRE (QUESTIONS 63 À 65)

Les opérateurs et dispatchers de Liège témoignent d'une connaissance de base de l'anglais, certains parlant même le néerlandais

et l'allemand. Le personnel bruxellois, quant à lui, est censé être bilingue. À Anvers, les appelants de langue étrangère reçoivent une réponse appropriée – lorsque les opérateurs maîtrisent la langue en question. La connaissance lacunaire d'autres langues (nationales) est considérée à Anvers comme un manquement, auquel il faudrait remédier en faisant du bilinguisme/plurilinguisme une condition de sélection. La réglementation en vigueur en matière de connaissances linguistiques pour le personnel des corps de police de la Région Flamande, ne permet cependant pas actuellement d'imposer une connaissance légale d'autres langues nationales. Le *call-taker* d'un central traite les appels à l'aide de métropoles (multiculturelles) accueillant par ailleurs de nombreux touristes étrangers se doit d'être plurilingue. Ainsi, la qualité du service ne peut que s'améliorer tandis que les risques de fautes et d'interprétations erronées se trouvent considérablement réduits.

3.3.12. SONNERIE/MESSAGE D'ATTENTE (QUESTION 66)

Dans les centraux gérés par la gendarmerie, aucun message n'est prévu car, selon Monsieur Wilson [12], un appel urgent ne peut être mis en attente. De tels cas doivent rester exceptionnels. À Liège, Anvers et Bruxelles, les appelants mis en attente reçoivent un message leur annonçant que toutes les lignes sont momentanément occupées.

3.3.13. TAPAGE NOCTURNE : NOMBRE D'APPELS ET PROCÉDURE (QUESTIONS 67-68)

Le traitement des appels pour tapage nocturne ne bénéficie pas de l'urgence dans la majorité des centraux. L'intervention dans ces cas est considérée comme « non-urgente » et « peut être reportée ». L'envoi d'une équipe d'intervention chez l'appelant et l'auteur possible du tapage nocturne ne se fait pas systématiquement car il est fonction de la charge de travail du moment. Le cas échéant, l'opérateur contactera lui-même l'auteur présumé et s'efforcera de ramener le calme.

À Liège, à Bruxelles et à Anvers, une patrouille est envoyée dans la mesure du possible. Vu le nombre élevé d'interventions, ce type de mission ne revêt pas un caractère prioritaire. C'est pourquoi généralement, on opte pour une autre solution que l'envoi d'une patrouille. À Anvers, une équipe spécifique de la « cellule environnement » est exclusivement chargée d'effectuer les constatations techniques *ad hoc* en cas de tapage au moyen de musiques électroniquement amplifiées.

3.3.14. DÉPANNAGE DE VÉHICULES : NOMBRE D'APPELS ET PROCÉDURE (QUESTIONS 69-70)

Le dépannage de véhicules sur le territoire des villes, communes ou zones de police est dans la plupart des cas régi par des protocoles d'accord, désignant un ou plusieurs services de dépannage. Lorsque plusieurs services de dépannages sont désignés, la répartition peut se faire sur la base des critères suivants : (1) nature du véhicule ; (2) lieu du dépannage et (3) moment du dépannage. Anvers a conclu un accord avec un seul service. À Liège, les informations relatives aux véhicules dépannés font l'objet d'un traitement automatisé de manière à pouvoir informer immédiatement l'appelant ayant constaté le dépannage de son véhicule.

Le total des véhicules dépannés à Liège en 2000 s'élève à **10 333**.

3.4. Satisfaction du client

3.4.1. ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DU CLIENT (QUESTION 71)

Liège n'a pas procédé à l'évaluation de la satisfaction du client concernant le fonctionnement des centraux 101. Un collaborateur de la direction *l'estime* cependant à **85%**. Anvers n'a pas davantage instauré de système spécifique d'évaluation de la satisfaction du client. Toutefois, les personnes interrogées ont expliqué que le nombre de plaintes déposées auprès de divers services pouvait servir d'indicateur.

3.4.2. GESTION DES PLAINTES (QUESTIONS 72-73) – COMMUNICATION DES PLAINTES FORMULÉES PAR DES TIERS (QUESTION 74)

Comme il avait été constaté dans le « *Rapport provisoire, partie 1 – Résultats de l'enquête* », l'absence d'inventaire des données chiffrées concernant le nombre de plaintes relatives au fonctionnement du service laisse supposer qu'il n'existe aucune forme de gestion des plaintes dans les centraux 101. À Liège ou à Bruxelles non plus, aucune donnée chiffrée concernant les plaintes d'appelants n'est disponible. Qui plus est, à Liège, on semble ignorer la problématique des plaintes relatives au service.

À Bruxelles, le responsable des plaintes a expliqué que si les plaintes écrites sont « rares », des plaintes verbales d'appelants mécontents lui parvenait « quotidiennement ». Les raisons de ces plaintes ne sont pas forcément liées au fonctionnement du central même mais plutôt – c'est ce qu'il est apparu après enquête – à des dysfonctionnements au sein du corps ou de la zone de police chargée des suites à donner aux appels. En d'autres termes, les appels traités avec la diligence voulue au niveau du central ne sont pas traités aussi rapidement par les équipes d'intervention. À Bruxelles toujours, la désignation du central comme étant la cause d'un mauvais fonctionnement du service de police constitue souvent une interprétation erronée des faits. Car le central, se situant en amont du processus global d'intervention, n'a pas toujours connaissance des suites réservées à l'appel. Seules quelques rares plaintes concernent donc réellement le service 101. Une enquête interne s'est penchée sur ces plaintes et il s'est avéré qu'à Bruxelles, elles stigmatisent le plus souvent « le manque de politesse » et « le manque de professionnalisme » de certains *call-takers*. D'autres plaintes encore portent sur la « transmission de l'information lacunaire ou insuffisante aux corps de police concernés ».

La mauvaise appréciation – injustifiée – des centraux 101 et du personnel détaché explique (en partie) l'existence de ces plaintes. Toutefois, depuis la revalorisation de la fonction commencée au début de l'année, le nombre de plaintes à Bruxelles semble présenter une tendance à la baisse. D'après le responsable du service 101 de Bruxelles, seul 0,01% des appels donne lieu à la formulation d'une plainte écrite. Il n'a cependant pu nous fournir aucune donnée concernant le nombre de plaintes verbales. Pourtant, plusieurs centraux 101 traitent de manière quasi uniforme les plaintes qui leurs sont directement adressées ou communiquées par les supérieurs hiérarchiques ou des tiers (médiateur, bourgmestre, etc.).

Une fois la plainte communiquée, le chef de corps y donne la suite voulue en informant le chef du service ou en la transmettant au service de contrôle interne. À l'issue de l'enquête, une réponse est adressée à la hiérarchie du corps et le plaignant est informé par écrit de l'enquête menée. Il en va de même à Bruxelles, où la plainte fait l'objet d'une enquête, dont le plaignant sera informé par écrit.

À Anvers, les plaintes écrites communiquées à la direction du corps sont examinées par le service de contrôle interne. L'examen de ce service portant sur « *les plaintes enregistrées concernant le fonctionnement et la gestion du centre de télécommunication durant les années 1999 et 2000* » [13] a révélé que : (1) **six plaintes écrites** ont été enregistrées durant l'année de référence 1999 ; (2) **quatre de ces plaintes** ont eu une **suite** (mesures, courrier personnel du chef de corps, lettre de réprimande du chef de corps), les autres ayant été classées sans suite après enquête ; (3) **quarante plaintes écrites** ont été enregistrées durant l'année de référence 2000 ; (4) **douze de ces plaintes** ont eu une suite.

3.4.3. MESURES D'AMÉLIORATION DE LA SATISFACTION DU CLIENT (QUESTIONS 75-76)

Les personnes interrogées répondent de manière vague et divergentes à la question de savoir si des mesures ont déjà été prises pour promouvoir la satisfaction du client et/ou quelles mesures seraient à prendre. À Liège, les plaintes ont donné lieu à la diffusion de notes internes indiquant au personnel les éléments susceptibles d'amélioration. À Liège toujours, le personnel plaide pour une réduction du temps de travail (huit heures) et l'instauration de pauses afin d'améliorer la qualité du service. De même, il semble demandeur de formations complémentaires. Cette nécessité (notamment en matière d'accueil téléphonique) est clairement ressentie mais pas toujours concrétisée.

Bruxelles consacre une grande attention à l'aspect d'accueil téléphonique et la brochure de formation distribuée contient de nombreuses informations en la matière. Anvers, quant à elle, entend améliorer la satisfaction du client par une approche politique globale.

3.4.4. ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DU PERSONNEL DES SERVICES 101 (QUESTION 77)

À Liège, la satisfaction du personnel des centraux 101 ne fait pas l'objet d'une évaluation directe.

À Anvers, une enquête sur le stress et un sondage auprès du personnel [14] ont été organisés afin d'évaluer la satisfaction de ce même personnel. Les thèmes suivants ont été examinés : (1) procédures/méthodes ; (2) nature du travail ; (3) collaboration mutuelle ; (4) direction/encadrement ; (5) communication mutuelle ; (6) infrastructure ; (7) ICT/responsable du système ; (8) collaboration/communication avec d'autres services ; (9) conception/service/orientation vers le citoyen (client) ; (10) pression de travail ; (11) organisation du corps (gestion des interventions/travail de quartier) ; (12) connaissance (besoin de connaissance) du fonctionnement d'un central 100, d'un centre de communication de la police fédérale, d'autres dispatchings ; (13) intérêt pour les visites de travail (où et pourquoi) et (14) horaires.

Les conclusions les plus pertinentes de cette enquête sont reprises infra. Toutefois, le contenu exhaustif de cette enquête auprès du personnel est disponible auprès du Comité permanent de contrôle des services de police.

Ü pression de travail :

« *Le nombre d'appel dépasse souvent largement la capacité des équipes d'intervention. Il y a quatre ans, le nombre de véhicules intra muros s'élevait à **15 pour seulement 6 en moyenne actuellement** (mise en évidence personnelle). Un même citoyen rappelle jusqu'à cinq fois et se met de plus en plus en colère ou devient brutal. Il doit être apaisé par des mensonges ou la vérité lui est expliquée : « il n'y a pas suffisamment d'effectifs ». Que dire ou pas lorsqu'on ne peut aider directement l'appelant ? Nous n'avons aucune vue sur les activités des équipes de police et il n'existe aucune forme de collaboration. **Les patrouilles d'intervention échappent également à tout contrôle. En effet, en les reliant aux zones, nous ne sommes plus au courant de leur disponibilité, du temps qu'il leur faut pour rédiger leurs procès-verbaux ou de leur affectation à d'autres missions, etc.** La conjugaison de ces facteurs fait naître une « situation de stress » (mise en évidence personnelle).*

*Il existe encore d'autres facteurs d'accroissement de la charge de travail comme par exemple les **demandes du service de contrôle interne** (mise en évidence personnelle). Des solutions doivent être trouvées afin de canaliser le tout (responsables) et pour éviter que la cellule radio ne devienne un « foutoir ».*

*La cellule radio manque généralement d'effectifs. En temps normal, **neuf personnes** sont prévues par rangée mais parfois, **il n'en reste que quatre** (cadre non complété, mutations et détachements sans remplacement, formations, maladies, congés, etc.) (mise en évidence personnelle).*

Le sentiment général est que le travail ne peut s'effectuer de manière efficiente, au détriment donc des exigences minimales de qualité et de service. Si la situation ne s'améliore pas, de nombreux membres du personnel chercheront une autre fonction ailleurs car leur travail se résume pour eux à frustration, désarroi et abandon. »

Ü Conclusions générales de l'enquête auprès du personnel (transcription complète) :

« *Les personnes interrogées ont l'impression de ne pas pouvoir faire leur travail correctement et cela, du fait de **circonstances externes**. Ils doivent fonctionner dans un environnement présentant des manquements qui rendent leur travail d'autant plus ardu. **Ils n'arrêtent pas de le signaler, mais rien n'y fait ou presque** (mise en évidence personnelle).*

Le malaise ambiant est d'autant plus prononcé qu'il leur arrive de se faire rappeler à l'ordre à la suite de plaintes (portant sur ces manquements inhérents au système). Il est souvent question de frustration et de stress et la phrase « de toute façon, à quoi bon ? » s'entend sur beaucoup de lèvres. »

3.4.5. ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DU PERSONNEL DES SERVICES DE POLICE À PROPOS DU SERVICE 101 (QUESTION 78)

Ce type d'information n'est répertorié dans aucune des trois villes.

3.5. Impact sur la société

Évaluation de la perception externe du fonctionnement du service 101 (question 79)

Comme souligné précédemment, tant les responsables que les membres du personnel du central d'Anvers reconnaissent que le fonctionnement du service n'est pas perçu de manière très positive par les médias, le médiateur ou les autres services (de police). Les différentes publications dans les médias, les enquêtes du service de contrôle interne et de notre service à la suite de plaintes

et de remarques du médiateurs sont à la base d'une telle perception. C'est ainsi que dans son rapport annuel, le médiateur d'Anvers s'est exprimé en ces termes concernant le central 101 [15] :

« [...] Plusieurs plaintes portent encore sur l'organisation interne de la police. Le manque de communication interne ou de suivi administratif constituent des motifs récurrents de plaintes (ex. en ce qui concerne le fonctionnement de la cellule radio ou « l'oubli » de mentionner des informations indispensables sur les documents) [...]. Dans certains cas, les plaintes concernent plutôt la détermination des priorités. La perception de l'importance et de l'urgence n'est pas la même pour le citoyen ou pour le policier mais le citoyen fait montre de compréhension à cet égard. Par contre, il est beaucoup moins tolérant lorsque la police promet de se rendre sur place et qu'elle n'arrive que bien plus tard voire jamais. »

3.6. Résultats

Données chiffrées relatives au fonctionnement du service (appels) (question 80) – communication des données chiffrées relatives au fonctionnement du service avec les collaborateurs (question 81) – Exploitation de ces données chiffrées relatives au fonctionnement du service (question 82)

À Liège, il n'existe **aucune donnée chiffrée générale connue** (!) et le personnel même, les autres corps de police et notre service ne peut prendre connaissance de chiffres pertinents que sur demande expresse. C'est ainsi que moyennant des recherches, le central de Liège a pu fournir des chiffres concernant les appels durant la période de référence mars 2000-février 2001. Au cours de ces douze mois, **187 573** appels ont été enregistrés, avec une moyenne mensuelle de **15 631** appels. Ces données ont servi à la répartition des effectifs disponibles dans les différentes zones de la ville.

À Bruxelles, on constate que le **nombre d'appels par GSM** est passé de 18% du total des appels en 1999 à **plus de 50%** en 2001.

À Anvers également, le succès de la téléphonie mobile se répercute sur le nombre d'appels 101 par GSM.

Le nombre global d'appels à Bruxelles est également en augmentation constante depuis 1984 (6 400 appels par mois) jusqu'à 2001 (**50 000 appels par mois**). Les chiffres déjà disponibles pour Bruxelles (janvier-mars 2001) font état de **1 800 appels par jour**, dont **31%** donnent lieu à une intervention. En outre, **22%** des appels présentent un caractère incontestablement **urgent**. Le total des appels pour 2001 est estimé à **657 000**. Il existe, selon les personnes interrogées, trois types d'appel : les **appels urgents**, les **appels inappropriés** et les **appels abusifs**. Les appels **inappropriés** constituent **60%** du total des appels. Même s'il s'agit de demandes d'informations ou d'interventions d'un service de police, ils ne peuvent être considérés comme des appels urgents. Le service 101 ne devrait pas traiter ce type d'appels car les délais de réponse et la qualité du traitement des appels urgents s'en ressentent. Quant au *call-taker* individuel, il se trouve confronté à un dilemme : soit il exécute la mission stricte qui lui est dévolue en répondant aux appels d'urgence, soit il interprète son devoir de manière plus large dans le sens d'une assistance policière et prend tous les appels.

Une étude actuellement en cours à Bruxelles vise à trouver des solutions. Il s'agirait pour les trois *call-takers* réceptionnant les appels de répartir les appels entrants en **appels urgents** et autres **demandes d'assistance policière**. Dès lors qu'un appel est urgent, il est immédiatement traité par le même *call-taker* tandis que s'il concerne une autre demande d'assistance policière, il est transmis à un autre *call-taker*, qui veillera à fournir l'information souhaitée et/ou le renverra au service *ad hoc*.

Cette méthode de travail a besoin, pour fonctionner, d'un certain nombre d'adaptations techniques du système. Entre-temps, un projet pilote a été lancé en vue de raccourcir les délais d'intervention et d'optimiser l'affectation des patrouilles. Ledit projet est disponible auprès du Comité permanent de contrôle des services de police.

Anvers s'est également efforcée de trouver une solution à la problématique des appels inappropriés que reçoit le service 101 et a, dans ce cadre, décidé de mettre sur pied un **call-center**. Il s'agit d'un centre d'information où aboutissent les **appels non urgents** de manière à décharger les *call-takers* des centraux 101, qui pourront dès lors se consacrer exclusivement aux appels urgents.

Une étude interne approfondie relative à cette problématique a démontré que le nombre croissant d'appels met en péril le bon fonctionnement du service et ne permet plus de garantir la qualité du service. Les chiffres pour la période allant de 1998 à 1999 révèlent que les moyens techniques et humains restent constants alors même que le nombre des appels se multiplie.

Les chiffres en question sont présentés infra, à titre d'illustration [16] : (1) **1997** : 84 798 appels dont 68 280 pour la police d'Anvers ; (2) **1998** : 95 455 appels dont 83 848 pour la police d'Anvers ; (3) **1999** : 119 545 appels dont 98 266 pour la police d'Anvers.

La moyenne mensuelle de 1999 se chiffre donc à **10 000**, avec un pic de 9 872 appels (destinés à la police d'Anvers) pour le mois de décembre. En outre, **40%** des appels aux centraux 101 sont des **appels inappropriés** qui ne nécessitent par conséquent aucune intervention directe mais qui alourdissent la charge de travail du service [17]. La solution trouvée pour remédier à ce problème chronique revenait à mettre en place un **call-center** – un **Centre d'informations policières** (« **Politie Informatie Centrum** »). Selon l'étude interne réalisée, « le client est prioritaire dans une telle organisation. Il ne doit plus téléphoner à tel ou tel département ou service mais à l'organisation policière dans son ensemble » [18]. La création d'un *call-center* « constitue une plus-value certaine pour le central 101 dans le sens où il pourra traiter les appels inappropriés ou non-urgents tandis que les appels urgents seront réservés au central 101 » [19].

L'idée de créer un *call-center* a été empruntée au modèle néerlandais, qui a instauré ce type de *call-centers* pour les appels policiers non-urgents en plus du numéro général 112 prévu pour les interventions policières urgentes et les interventions du service d'incendie et des ambulances. Vingt-cinq *call-centers* répartis dans tout le pays ont donc été créés dans le cadre du projet LTP néerlandais (un par région de police) que l'on peut joindre via un numéro central unique, le 0900/8844, en cas de problème ne nécessitant aucune intervention de police d'urgence. Le *call-center* constitue en l'espèce un point central de l'organisation policière censé traiter les appels et/ou les renvoyer aux corps de police locale. L'objectif est de traiter 70% des appels au sein du *call-center* et de transmettre les 30% restants aux corps de police, compte tenu du fait qu'un appel ne peut être transféré que deux fois maximum. Dans le cadre de l'exécution de leurs missions, ces *call-centers* disposent d'une connexion Intranet et peuvent, s'il échet, transmettre un appel à un central 101 dès lors qu'il apparaît qu'il s'agit d'un appel urgent. Actuellement, le projet de *call-center* est pratiquement finalisé et sa concrétisation est prévue pour le printemps 2002.

3.7. Direction

3.7.1. PRÉSENCE ET RÔLE DE LA DIRECTION DURANT L'EXÉCUTION DES MISSIONS (QUESTIONS 83-84)

La présence constante d'un membre du cadre moyen est prévue dans le central de Liège. Il est revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire et exerce une fonction de coordination et de direction. Outre la direction générale du service, il veille à la répartition des tâches, joue un rôle de médiation si nécessaire et décide des appels prioritaires lorsque des problèmes d'effectifs se produisent. L'officier (de police administrative) responsable est présent en journée (de 8h00 à 17h00) et reste joignable la nuit.

À Bruxelles et Anvers, la présence d'un officier sur place est permanente.

3.7.2. IMPLICATION DE LA DIRECTION DU CORPS DANS LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE (QUESTION 85) – CONCERTATION ET INITIATIVES DE LA DIRECTION CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE (QUESTIONS 86-87) – EVALUATION DES MEMBRES DU PERSONNEL DU SERVICE (QUESTION 88)

À Liège, la direction ne semble pas s'impliquer outre mesure dans le fonctionnement journalier du service. Ainsi l'achat de chaises de bureau appropriées (70 000 BEF par chaise) n'a été réalisé que sur demande expresse. À Anvers par contre, il ressort de la note de politique « Telecommunicatiekamer » [20] que le plan de 1997 énumérant les besoins en personnel (« **Personeelsbehoefteplan** ») soulignait déjà l'importance du centre d'appel central : « **Le centre d'appel central remplit un rôle essentiel au quotidien mais non dans les cas de crise tels que les opérations de maintien de l'ordre ou les catastrophes. Le nouveau centre d'appel nécessite une spécialisation certaine du personnel mais aussi de la direction** (mise en évidence personnelle). »

La note de politique de février 2000 livre une description détaillée du fonctionnement du central d'Anvers et en reconnaît les points faibles : « [...] Un résumé de la situation montre **une explosion du nombre des appels 101 du fait, notamment de l'utilisation inapproprié de ce numéro pour des appels qui ne relèvent pas de la compétence policière ou qui ne sont pas urgents. Le temps d'attente pour le citoyen augmente de manière inacceptable d'autant plus que le cadre actuel affecté aux interventions intra muros (dans la ville) et du centre de télécommunication même (CTC) reste constant. Ni le central 101, ni les équipes d'intervention ne peuvent faire face à toutes les demandes** (mise en évidence personnelle). »

Au vu de ces constatations, la direction du corps de la police d'Anvers a formulé des engagements en 2000 : « (1) lancement d'une campagne d'information destinée à interpeller le citoyen anversoïse quant à l'utilisation ad hoc du numéro d'appel 101 ; (2) filtrage des appels suivant le degré d'urgence ou la nature de l'appel et le développement d'une pyramide de priorités pour la répartition des missions 101 entre les différentes patrouilles d'intervention ; (3) suppression des temps d'attente comme objectif prioritaire, raccourcissement du temps de réaction et amélioration de la qualité du service ; (4) information à l'appelant concernant la réaction qu'il peut réellement attendre à la suite de son appel ; (5) évaluation quantitative post factum du personnel affecté aux missions d'intervention à la lumière du minimum critique par zone et de la solidarité interzonale en la matière ; (6) entretiens préparatoires avec l'administration de la ville en mettant l'accent sur la définition d'un cadre administratif et le calcul de l'impact budgétaire et (7) flexibilisation de l'organisation par l'instauration d'une équipe spéciale d'intervention (« Bijzonder Interventie Team » of BIT) pour les appels 101 aux heures de pointe et la lutte thématique contre des phénomènes spécifiques tels que la délinquance avec violence ». Par l'accord de gestion 2001 (« **Bestuursakkoord 2001** »), les autorités administratives ont lancé plusieurs projets dans le cadre du concept de sécurité intégrale, dont sept portent directement sur le fonctionnement actuel et futur des centraux 101 [21] : (1) « du personnel a pu être libéré grâce à l'affectation de personnel contractuel à certaines fonctions telles que les call-centers ou l'accueil dans les bureaux ; (2) l'échevin responsable de la sécurité intégrale a décidé de faire installer des caméras en les limitant dans le temps et dans l'espace. Cette mesure peut s'avérer bénéfique pour l'efficacité des interventions de police. »

Les éléments qui précèdent montrent clairement que la direction du corps a depuis longtemps connaissance des problèmes qui mettent en péril le fonctionnement actuel et futur du service. L'élaboration de la nouvelle note de politique et de gestion et la désignation d'un consultant pour assurer le suivi des mesures d'amélioration suppose toutefois une certaine implication de la direction dans le fonctionnement du service. Cette nouvelle note de politique, après examen de la description de la situation actuelle, mentionne sans la moindre ambiguïté que : « **Les résultats de l'analyse SWOT et du sondage mettent clairement en évidence l'existence de problèmes connus depuis des années et pourtant toujours présents. Pire, ils atteignent des proportions considérables** (mise en évidence personnelle). Il existe trois points stratégiques formant un fil rouge que l'on retrouve dans toute l'organisation, à savoir : (1) l'horaire (de 12 heures) ; (2) **le nombre insuffisant d'équipes d'intervention** (mise en évidence personnelle) et (3) **le besoin de communication. Si des mesures idoines se font encore attendre, la « fuite » de personnel sera irrémédiable et il sera des plus ardues de retrouver du personnel motivé pour reconstituer le (nouveau) service.** »

Le conseil prodigué à la direction du corps couvre différents thèmes : (1) organigramme ; (2) plan définissant les besoins en personnel (« **Personeelsbehoefteplan** ») ; (3) gestion du personnel ; (4) horaires et (5) équipes d'intervention disponibles. L'exécution des recommandations formulées a débuté et se déroulera selon un plan d'action déterminé, dont les principaux aspects sont d'une part la redéfinition des tâches à effectuer en « **fonctionnalités** » : (1) *call-taking* ; (2) *dispatching* ; (3) soutien sur le terrain/signalements/appareillage périphérique ; (4) remplacement ; (5) vidéosurveillance ; (6) centre d'information et d'autre part la mise en place d'un *call-center* appelé « centre d'information local » (« **lokaal informatiecentrum** »). Pour plus de détails, nous renvoyons à la note de politique générale.

L'implication de la direction du corps de la police d'Anvers et l'importance qu'elle accorde au fonctionnement du central 101 est encore illustrée par le soutien temporaire fourni par le commissariat général. Le personnel de ce service a, durant le mois d'octobre 2001, prêté main-forte au service en y constatant et inventoriant les problèmes soulevés. Un rapport d'évaluation reprend une énumération des points sensibles constatés et enjoint – une fois encore – les responsables de prendre les mesures nécessaires [22].

3.8. Politique et stratégie

Vision/plan politique du service (question 89) – initiatives préparatoires à l'implémentation d'ASTRID (question 90) – Impact de la réforme des polices sur le fonctionnement du service 101 (question 91)

Liège a contribué à la réforme des centraux 101 en centres d'appels provinciaux équipés du système ASTRID. Pour des raisons d'infrastructure, le centre d'appel ASTRID de Liège sera installé dans les locaux de la police fédérale.

Comme expliqué supra, le service d'Anvers a bénéficié d'une approche politique. Ce nouveau concept se trouve explicité dans le plan politique général et le plan politique relatif au *call-center* « **Politie Informatie Centrum** », présenté comme solution aux problèmes constatés [23] : « *La mise en place d'un centre d'informations policières « **Politie Informatie Centrum** » semble être le moyen le plus approprié pour décharger le central 101 existant de nombreux appels non-urgents, ce qui laissera le temps au personnel du central 101 de réagir plus rapidement et efficacement aux appels urgents. Les délais d'intervention devraient diminuer, améliorant ainsi la satisfaction du citoyen.* » Le lancement de ce centre d'informations était prévu pour **juin 2001** mais a été reporté à **avril 2002** puis au **1^{er} mars 2002**.

Le *call-center* « **Politie Informatie Centrum** » tel que prévu devrait contribuer à réduire la charge de travail du service 101. La disponibilité permanente d'équipes d'intervention en nombre suffisant reste cependant une condition (de base) essentielle pour pouvoir faire face aux demandes d'aide. Malgré le retard pris dans la mise en place du concept ASTRID, Anvers a opté pour une compatibilité technique du *call-center* avec ASTRID. Sur la base des contacts préalablement établis avec les responsables, il semble que cette garantie soit cruciale afin de promouvoir l'idée comme nouveau concept. L'implémentation d'ASTRID dans la province d'Anvers est prévue pour la fin 2002.

À la suite d'un récent incident survenu à Louvain, il a été constaté que les transmissions entre les services 100 et 101 dans certaines zones étaient rendues techniquement impossibles depuis la réforme des polices. Ces problèmes ne se posent toutefois pas à Anvers, Bruxelles ou Liège, où les liaisons directes garantissent un contact permanent [24].

II. Traitement des plaintes par les services de médiation

4. Introduction

Après avoir interrogé par écrit les villes et communes belges concernant l'existence d'un service de médiation ou de plaintes relatif aux services de police, le Comité permanent de contrôle des services de police a pris connaissance des rapports annuels ou semestriels portant sur les plaintes à charge des services de police des villes ou communes suivantes : Anvers, Bruges, Charleroi, Gand, Hamme, Kinrooi, La Louvière, Louvain, Malines, Puurs, Seraing et Termonde.

5. Analyse succincte des principaux rapports

Le traitement des plaintes à Anvers se fait à deux niveaux. Le traitement « primaire » implique que la plainte est reçue par l'entité en question, *in casu* la police, qui s'efforce de remédier au problème. Le médiateur est considéré comme l'instance d'appel ou le niveau « secondaire » dans la mesure où il juge la plainte recevable dès lors que le recours à la procédure primaire est épuisé [25]. En toute logique, le niveau primaire de traitement des plaintes masque donc les statistiques absolues des plaintes introduites.

Le médiateur de la ville d'Anvers applique, pour le traitement et la qualification des dossiers de plaintes, un système de répartition en cinq catégories : (1) plaintes fondées (en cas d'administration négligente ou incorrecte) ; (2) remarques légitimes (lorsque la plainte aurait pu être évitée moyennant un service plus adéquat mais que les faits ne sont pas considérés comme suffisamment graves pour pouvoir qualifier formellement la plainte de « fondée ») ; (3) plaintes non fondées (lorsqu'aucune négligence n'est à reprocher) ; (4) plaintes contestables et (5) cessation de l'enquête.

Le service de médiation a reçu, entre 1999 et 2000, 396 plaintes au total concernant l'entité « sécurité/police », dont 2 plaintes fondées, 348 remarques légitimes (232 problèmes de communication, 5 problèmes d'application, 13 problèmes de règlements et 89 problèmes de fonctionnement interne), 8 plaintes non fondées, 19 plaintes contestables et 19 cessations d'enquête.

Sur les deux plaintes fondées, une seule était relative à une intervention de police : « une plus grande attention pour l'harmonisation et la coordination internes aurait pu éviter cette plainte » [26]. Les dossiers de plainte portent généralement sur l'accueil (rébarbatif), l'effacement de personnes des registres de population, des problèmes relatifs aux visites domiciliaires des agents de quartiers, etc. [27]

Le système appliqué par le service de médiation de la ville de Bruges est le suivant : (1) incompétent (service immédiat par lequel l'information requise est dispensée ou transmise au service compétent) ; (2) pas d'avis ou contestable (le médiateur ne dispose pas d'éléments suffisants pour rendre un avis clair ; l'information est dispensée ou il y a médiation) ; (3) plainte fondée (en cas de faute structurelle, répétition systématique ou pratique bien ancrée) ; (4) plainte non fondée (l'administration a agi correctement et consciencieusement) et (5) plainte partiellement (non) fondée. Il est souligné que les plaintes cataloguées par le médiateur dans « pas d'avis ou contestable » doivent être relativisées, en ce sens qu'elles peuvent quand même s'avérer être des indicateurs d'une situation problématique.

En 2000, le service de médiation dont question a reçu un total de 49 plaintes à charge de la police, dont 5 pour lesquelles le médiateur s'est déclaré incompétent. Parmi les 44 dossiers traités, l'un d'entre eux a été jugé fondé pour le motif d'un manque de coordination lors d'une intervention [28]. Les 43 autres plaintes ont été répertoriées dans la catégorie « pas d'avis », « contestable » ou « cessation ». Aucune plainte n'a été jugée « partiellement non fondée » ou « non fondée ».

Une plainte fondée en matière de constatation de domicile, répertoriée sous la rubrique « plaintes population et état civil », porte sur une application incorrecte par la police de la réglementation en matière de délais fixée par l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

Le rapport annuel de la médiatrice de la ville de Gand fait état de 121 dossiers de plaintes concernant la police [29]. Un tiers d'entre elles sont fondées ou partiellement fondées. Ce nombre élevé de plaintes s'explique par l'absence prolongée d'agents de police à la suite de maladies ou de récupérations d'heures supplémentaires. Ce manque de continuité se marque notamment dans les plaintes pour constatations tardives de changement de domicile. Des plaintes fréquentes portent sur les longs temps d'attente pour les citoyens dus à la fermeture de bureaux de police dans les districts et sur le manque de *privacy* dans les guichets ouverts.

Le service des plaintes de la ville de Louvain a dû traiter, pour l'année 2000, 44 dossiers de plaintes concernant la police, dont 3 dossiers fondés. L'inconséquence de l'intervention et l'attitude rébarbative de la police sont souvent à la base des plaintes [30].

Au cours du premier semestre 2001, le médiateur de la ville de Malines a traité 42 plaintes. La police devrait se concentrer davantage sur une approche client. Une réorganisation de l'accueil téléphonique pour les appels urgents et non urgents favoriserait particulièrement cette approche client [31].

Le service de médiation de la commune de Puurs mentionne 18 plaintes relatives à la police dans son rapport annuel 2001. La majorité des plaintes ont été jugées partiellement fondées : une attitude plus consciencieuse aurait évité bien des erreurs [32].

Le service de médiation de la ville de Termonde ne traite aucune plainte à charge de policiers [33].

Le service de médiation de la commune de Hamme fait état, pour l'année 2000, de 36 plaintes ou questions en rapport avec la police [34]. Aucune d'entre elles n'était fondée. Pour le reste, il y a eu 1 plainte non fondée, 17 questions légitimes et les 18 dossiers restants ont été transmis.

Dans la commune de Kinrooi, le service de médiation dépend du service des affaires internes [35]. Les plaintes portant spécifiquement sur la police et la sécurité y sont relativement rares.

Le rapport annuel du service de médiation de la ville de Charleroi fait état de 25 plaintes fondées, 28 plaintes non fondées, 9 cas litigieux et 1 cessation de dossier. Les plaintes sont réparties en rubriques : commissariats de quartiers (37 dossiers), 101 (8 dossiers), circulation (14 dossiers), environnement (4 dossiers) et bureau de police (2 dossiers) [36].

Le service de médiation de la ville de La Louvière a traité 88 dossiers de plaintes, dont 40% concernaient la police de quartier, 28% la police administrative, 25% les interventions et l'accueil et 7% les agents auxiliaires. La décentralisation effective et efficace de la police constitue le principal problème. En matière de police environnementale, il existe un manque de coordination dans les interventions [37].

Enfin, en ce qui concerne la police de la commune de Seraing, le service de médiation a reçu 18 plaintes, qui n'ont pas été qualifiées. L'une d'entre elles portait sur un enregistrement de domicile [38] .

III. Trafic D'ÊTRES HUMAINS [39]

6. Principales constatations

6.1. Déroulement des événements

6.1.1. VOYAGE DES CLANDESTINS

Au cours de l'*Europolmeeting* du 28 juillet 2000, deux enquêteurs du *Kent County Constabulary* ont donné un aperçu du déroulement de l'opération « Mallard », nom donné à l'affaire des 58 clandestins chinois décédés.

Le poids lourd dans lequel se trouvaient les clandestins est arrivé le dimanche 18 juin 2000 à 23h30 à Douvres. Il a été contrôlé en fonction du profil suivant : (1) le conducteur roulait pour le compte d'une nouvelle firme ; (2) on savait qu'auparavant, il avait déjà travaillé pour deux autres firmes ; (3) il a payé son ticket de traversée au comptant. L'espace de chargement du poids lourd était un espace frigorifique comportant une double paroi isolée et donc bien insonorisée. L'aération était assurée par un grillage standard et par un deuxième trou d'aération pratiqué par les trafiquants. Les grilles d'aération étaient fermées au moment de l'interception du poids lourd à Douvres.

Les témoignages des deux Chinois survivants ont permis de reconstituer le trajet parcouru. Une première constatation à cet égard est que les 60 Chinois qui ont franchi frauduleusement la Manche, n'ont accompli que la dernière partie de leur voyage en groupe. Les deux survivants sont partis le 7 juin 2000 de Fujiang par avion pour Beijing. Le 8 juin 2000, ils se sont envolés vers Belgrade. Le 12 juin, ils ont été conduits par taxi et camionnette à Budapest, capitale de la Hongrie. Après quelque 22 heures d'attente, le voyage en camionnette s'est poursuivi en direction de Vienne. Par la suite, ils sont restés jusqu'au 16 juin 2000 dans des « *safe houses* » en Autriche et, de là, ils ont pris l'avion pour Paris. Ils ont utilisé des passeports coréens qui auraient été de mauvaise qualité, mais qui n'ont pas été contrôlés à l'aéroport de Paris. De là, ils ont poursuivi leur voyage en train via Bruxelles vers Rotterdam, où leurs accompagnateurs ont récupéré les passeports coréens. Après un trajet de *safe house* à *safe house*, ils sont arrivés le 18 juin 2000 dans un hangar à Rotterdam où ils ont pris place dans le poids lourd rempli de caisses de tomates.

Aux dires des survivants, les trafiquants leur avaient précisé qu'il faudrait fermer les grilles d'aération une fois arrivés à la frontière à Zeebrugge et qu'à ce moment-là, ils devaient rester silencieux et discrets. Le 18 juin 2000, vers 18h00, les grilles d'aération du camion frigorifique ont effectivement été fermées, les clandestins se sont tenus cois et tout s'est bien passé jusqu'après l'embarquement sur le ferry. Après deux heures environ, les réfugiés ont été pris de panique à cause du manque d'oxygène. Ils ont frappé sur les parois, notamment avec des morceaux de bois, mais étant donné la fermeture des grilles d'aération et la bonne isolation de la remorque frigorifique, ils n'ont pas été entendus [40]. Le tachygraphe donne un aperçu de la chronologie des faits. Le poids lourd a quitté Rotterdam à 14h53 et s'est dirigé via Breda, Anvers et Gand vers Zeebrugge. Il s'y est arrêté à 17h46 sur la N31 au sud du port, probablement à hauteur d'un garage Total avec établissement pour les routiers, qui se trouvait dans les environs. Entre 17h49 et 18h01, le poids lourd a parcouru environ 4,5 km pour faire un arrêt jusqu'à 18h13. Il a ensuite à nouveau parcouru deux kilomètres aux vitesses prévues pour les déplacements sur les docks. Il y a encore eu deux autres petits déplacements peu après 19h00, dont le dernier s'est terminé à 19h13 ; il s'agissait de l'embarquement à bord du ferry. Entre 00h15 et 00h24, il y a eu un déplacement, probablement le débarquement à Douvres qui a été suivi d'un certain nombre de déplacements lents. Compte tenu du décalage horaire par rapport à la Grande-Bretagne, ceci correspond au moment du débarquement.

6.1.2. CONTRÔLE FRONTALIER À ZEEBRUGGE

Sur le *Norland*, il ne fallait procéder qu'à un contrôle Schengen du trafic sortant. Au quai de P&O, où l'*European Pathway* (poids lourds) accostait, le trafic Schengen entrant et sortant devait être soumis à un contrôle. Le contrôle frontalier sur le *Norland* de l'armateur North Sea Ferry's en provenance de Hull, était prévu à partir de 16h30, heure d'arrivée du ferry. Étant donné le contexte de l'Euro 2000, les équipes étaient déjà sur place à 16h00 afin de « prendre le pouls ».

Sauf instructions complémentaires dans le cadre de l'Euro 2000, cette mission ne différait pas de la mission de contrôle habituelle, qui consistait à vérifier la carte d'identité ou le passeport. Le contrôle des piétons, au premier étage du terminal P&O, a été effectué jusqu'à 17h30, après quoi l'équipe a été remplacée par un collègue qui servait de réserve et qui a contrôlé le reste des passagers, comme il avait été préalablement convenu avec le dispatcher. Une deuxième équipe était, quant à elle, chargée du contrôle des occupants des véhicules pendant l'embarquement. D'après la déclaration du dispatcher, aucun occupant des poids lourds embarqués sur le *Norland* n'a été contrôlé.

Il a donc manifestement été tenu compte des missions de contrôle qui font double emploi et, d'un point de vue juridique, c'est à bon droit qu'au terminal poids lourds de P&O, l'accent principal a été mis sur le contrôle du trafic entrant dans la zone Schengen. Cette équipe est arrivée au terminal poids lourds de P&O à 17h40 environ, le *European Pathway* étant attendu aux environs de 18h00. Après un contrôle d'une trentaine de poids lourds en attente d'embarquement, les tâches ont été réparties, une personne s'occupant du trafic entrant et ses collègues du trafic sortant. Le dernier contrôle a eu lieu à 18h25 environ. À 17h30, le dispatcher a reçu une information selon laquelle des passagers particulièrement bruyants montaient à bord du *Norland*. Mais il n'y a pas eu d'incidents. Jusqu'à 18h30, la situation était encore sous contrôle. Toutefois, à ce moment-là, il y avait déjà eu des contacts entre la direction du navire et la police de la navigation (SPN), probablement via les équipes chargées des arrestations et du suivi (« *arrestatie- en afhandelingsploegen* » ou ARAF-teams), pour contrôler la situation. À 18h20 environ, le dispatcher a informé le commissaire du port des difficultés existantes.

D'après l'équipe SPN qui a effectué le contrôle frontalier sur le *European Pathway*, ils ont reçu aux environs de 18h30 un appel téléphonique du dispatcher les avertissant de certaines difficultés sur le *Norland* et leur demandant assistance. Ils sont immédiatement partis. Le débarquement au terminal poids lourds P&O était déjà terminé et la barrière frontalière était fermée. À 18h35, la majeure partie du trafic poids lourds s'embarquant sur le *European Pathway* avait déjà été contrôlée et seuls quelques nouveaux poids lourds arrivaient encore mais sporadiquement. La barrière à la sortie Schengen – le lieu d'embarquement – était, d'après le rapport journalier, restée ouverte. Les poids lourds qui se sont embarqués après 18h30 n'ont plus été contrôlés. Étant donné que les poids lourds pouvaient continuer à s'embarquer jusqu'au moment du départ, qui, dans le cas du *European Pathway* se faisait à 19h30, le trafic poids lourds quittant l'espace Schengen n'a plus été contrôlé pendant une heure. Le commissaire du port a déclaré qu'aux environs de 18h35, il avait reçu un appel téléphonique du dispatcher, qui lui a expliqué la situation et l'a

ensuite tenu au courant de l'évolution de l'affaire et du fait que tout était à nouveau sous contrôle. Il a aussi communiqué que, pour plus de sécurité, il avait demandé du renfort. Le commissaire du port, qui se trouvait au téléphone à l'arrière-plan, pouvait également suivre les communications radio, et a alors proposé que les quatre Anglais débarqués à la demande du capitaine soient conduits à Ostende, afin de pouvoir s'y embarquer. Ces personnes avaient obtenu le remboursement de leur ticket à Zeebrugge.

D'après le commissaire du port, il arrive parfois que le capitaine demande que l'on fasse descendre de son navire des éléments perturbateurs ou ivres. Dans le contexte de l'Euro 2000, cette situation n'était absolument pas anormale. Il s'attendait toutefois à peu de difficultés sachant que P&O a toujours déclaré qu'il transporterait le moins de supporteurs possible. En outre, se trouvaient à bord des équipes d'information servant de « *spotters* » et un officier de liaison séjournant en permanence à Hull.

À 18h35, le dispatcher a reçu de l'ARAF-team une information selon laquelle le capitaine du *Norland* demandait formellement assistance pour évacuer quatre fauteurs de troubles de son navire. L'initiative de retirer l'équipe du *European Pathway* a été inspirée, selon le dispatcher, par l'éventualité que d'autres passagers anglais pourraient provoquer des troubles par solidarité avec les quatre personnes débarquées. Le retrait de cette équipe a eu pour conséquence que le trafic poids lourds s'embarquant sur le *European Pathway* n'a plus pu être contrôlé. Il n'y a donc eu aucun contrôle pendant 25 minutes étant donné que les derniers poids lourds devaient se présenter une demi-heure avant le départ du bateau, en l'espèce à 19h30. Le dispatcher ne sait pas quel est le nombre de poids lourds qui se sont présentés au cours de cette période mais il suppose qu'ils n'étaient pas nombreux étant donné que le dimanche, il y a relativement peu de trafic. Le dispatcher pense qu'il a encore eu un contact avec le commissaire du port pour l'informer de la suite des événements. À 18h42, il a pris contact avec le Centre local d'information et de coordination d'Ostende (« *Lokaal Informatie- en Coördinatie Centrum Oostende* » ou LICCO) pour demander l'envoi de renforts afin de prévenir toute escalade et de transférer les trublions à Ostende. Selon le dispatcher, cette équipe d'intervention serait arrivée à Zeebrugge à 19h15. Le LICCO a demandé que l'on emploie par priorité l'équipe montante à Zeebrugge. Cette équipe devait prendre son service à 19h00. La moitié de l'équipe est partie à 19h05 pour se rendre sur le *Norland*, la deuxième à environ 19h15. Ensuite, une quinzaine d'hommes de la police de la navigation se sont également rendus sur place.

Lors de l'arrivée de l'équipe en renfort sur le *Norland*, deux personnes avaient déjà été débarquées. Ils ont surveillé ces personnes dans un local contigu au *booking hall* de P&O jusqu'à l'arrivée de l'équipe du LICCO. Il s'agissait d'une équipe de membres de la SPN de Zeebrugge affectés à Ostende pour la durée de l'Euro 2000. L'équipe montante a apporté son aide. À 18h45, deux des quatre trublions ont été débarqués. Les deux autres ont été débarqués à 18h50 en collaboration avec la *Ship's Police*. À 19h30, l'équipe d'intervention s'est mise en route avec les trublions, direction Ostende, en vue de les embarquer sur le *Seacat* de 21h30. Le *European Pathway* est également parti à 19h30. À 19h40, les ARAF-teams et les équipes de contrôle frontalier sont retournées à la brigade.

6.2. Personnel présent et répartition des tâches à la SPN le 18 juin 2000

Une équipe de nuit normale comportait à cette époque quatre personnes : un dispatcher, une personne qui l'assistait pour les tâches administratives et le contrôle POLIS et une équipe de deux personnes pour effectuer les contrôles sur place. D'après le rapport journalier de la brigade SPN, ainsi qu'une correction apportée audit rapport, 11 personnes étaient présentes le 18 juin 2000. Outre le commissaire du port et le dispatcher, quatre équipes de deux personnes chacune étaient prévues, un membre de la SPN restant en réserve. Le dispatcher, qui faisait également office de chef de poste, effectuait son travail dans les locaux de la police de la navigation, le long de la *Veerbootstraat* à Zeebrugge. Il s'est occupé de la composition des équipes, de la répartition des tâches, de la rédaction du rapport journalier et également de l'accueil.

Le cas échéant, il devait également donner des directives. L'organisation de briefings n'était pas usuelle étant donné que les missions étaient considérées comme du travail de routine et il n'y a donc rien eu à ce niveau le 18 juin 2000. Ce jour-là il n'y a pas eu non plus de briefing spécifique dans le cadre de l'Euro 2000. Mais, il est vrai qu'à cette époque et dans le cadre de l'Euro 2000, des instructions spécifiques avaient été données.

De 16h00 à 18h30, il fallait contrôler l'embarquement des passagers sur le ferry *Norland* (piétons, automobiles et poids lourds). Cette mission a été effectuée parallèlement au contrôle du ferry *European Pathway* de 17h30 à 19h30. Cette situation a nécessité un glissement du personnel.

Le dispatcher disposait de neuf personnes, dont cinq pouvaient être affectées au contrôle frontalier. Vu le contexte de l'Euro 2000, on pouvait se dire qu'il fallait se concentrer sur l'embarquement des passagers du ferry au terminal *Norland*. C'est pourquoi une équipe avait été affectée au contrôle des piétons et une autre au contrôle des passagers des véhicules. Il y avait également deux ARAF-teams qui, dans le cadre de l'Euro 2000, étaient en stand-by en cas de problèmes éventuels posés par certains passagers (trouble de l'ordre public).

On a pu brièvement dresser le profil professionnel des principaux acteurs de cette affaire : (1) le commissaire du port de la police de la navigation de Zeebrugge a commencé sa carrière d'officier au long cours en juin 2000. En 1994, il a été nommé commissaire du port à Anvers et a été muté en 1997 à Zeebrugge, où il exerçait également la fonction de commandant de brigade SPN ; (2) le dispatcher travaillait depuis mai 1997 à la police de la navigation comme agent technicien provenant de la Régie des transports maritimes (RTM). À la suite de l'intégration de la SPN à la gendarmerie, il a obtenu le grade de premier maréchal des logis ; (3) un membre de l'équipe venant lui aussi de la RTM a effectué le contrôle frontalier sur le ferry pour poids lourds et a été intégré en octobre 1997 à la SPN. Il a été intégré à la gendarmerie au grade de premier maréchal des logis. Le deuxième membre de l'équipe était en fonction depuis août 1987 à la SPN et a choisi, lors de l'intégration du service à la gendarmerie, de conserver son statut d'agent de la police de la navigation.

Chez P&O, un contrôle était effectué à chaque embarquement ou débarquement. L'équipe SPN devait être présente une quinzaine de minutes avant l'accostage du bateau. Tout d'abord, on procède au contrôle des poids lourds déjà présents sur le parking. Ensuite, on vérifie, à partir de deux guérites prévues à cet effet, le trafic de part et d'autre de la bande de circulation. Le contrôle frontalier au terminal poids lourds est un contrôle Schengen et donc axé sur les personnes. Le contrôle du chauffeur, tout comme celui des occupants éventuels des poids lourds, est effectué sur la base de la carte d'identité ou du passeport. Les visas, obligatoires pour certains, doivent être estampillés. Les passeports des ressortissants non Européens et pour lesquels le visa n'est pas obligatoire sont également estampillés. Étant donné que le poste frontalier ne dispose pas d'un terminal informatique, les personnes suspectes sont soumises à un contrôle POLIS via le dispatching. Dans la pratique, ceci n'arrive que rarement parce que la procédure est beaucoup trop lourde. Normalement, une personne est adjointe au dispatcher pour effectuer le contrôle POLIS mais ce n'était pas le cas pendant l'Euro 2000 en raison d'un manque de personnel. Le trafic qui débarque est toujours contrôlé par la SPN avant l'accostage et soumis à un contrôle POLIS, sur la base des listes de passagers faxées à partir de l'Angleterre. Ces

listes ne semblent toutefois pas toujours contenir les éléments nécessaires à l'identification des personnes, élément indispensable du contrôle.

Depuis l'incident des 58 clandestins décédés, les contrôles POLIS ont à nouveau repris systématiquement pour tous les ressortissants des pays hors Union européenne. Le 18 juin 2000, aucun contrôle POLIS n'a été effectué.

6.3. Problèmes spécifiques

Le commissaire du port devait se justifier à la direction fédérale de la police de la navigation ou, en d'autres termes, au directeur fédéral assisté d'un directeur d'opération (DirOps) et d'un directeur personnel et logistique (DPL). Cette direction communiquait ses directives au commissaire du port en général, d'après lui, verbalement et téléphoniquement. Outre un manuel de service décrivant les procédures principales, une réunion mensuelle était organisée pour les chefs de service (commissaires du port). Il existait également des consignes de service pour le contrôle Schengen et l'Euro 2000. Qui plus est, des coups de fil ont été passés en ce qui concerne les problèmes concrets et les adaptations à apporter aux consignes. On attendait en effet du commissaire de port qu'il s'occupe de la mise en œuvre pratique de ces consignes. Lors du contrôle frontalier du 18 juin 2000, le commissaire du port n'était pas présent à la brigade. Il était cependant joignable en permanence par GSM. Il a été informé par le dispatcher des difficultés sur le ferry passagers mais, d'après le commissaire du port, à l'issue de cette conversation, le dispatcher semblait maîtriser la situation. D'après lui, il s'agissait plus d'un problème humain que de faits punissables, bien que le capitaine eût demandé de l'aide pour expulser ces personnes de son navire. Toujours selon le commissaire du port, le cadre de la SPN, auparavant restreint, a été complété par du personnel de la RTM, et disposait ainsi d'une plus grande latitude. Malheureusement, par suite de son intégration à la gendarmerie, le service aurait retrouvé son cadre initial restreint. À la question de savoir s'il arrivait qu'à la suite d'un incident ou d'un manque de personnel, une partie des contrôles frontaliers du trafic sortant soit suspendue, le commissaire du port n'a pas répondu et s'est référé au dispatcher. Il a toutefois souligné une importante pénurie au niveau du personnel notamment due à des mutations, des détachements et des congés spéciaux. Le commissaire du port a souligné également la difficulté due à ce manque de personnel d'établir de bons schémas de service. Il a aussi souligné le fait que, dans la marine, il y existe une hiérarchie claire et une nette délimitation des fonctions, avec des régimes de service uniformes et que, par conséquent, il n'était pas encore habitué à gérer une organisation de services complexe.

À la date du 18 juin 2000, différents problèmes se sont posés à plusieurs niveaux du fonctionnement de la SPN : procédures, connaissance et formation, commandements opérationnels, capacité, structure, etc.

Les auditions des membres du personnel de la SPN ont révélé des lacunes en matière de connaissance des directives et des procédures. Le personnel semblait être informé de l'existence du manuel Schengen mais non de son contenu. Aucune formation spécifique ne leur avait été donnée. Les modifications de la réglementation étaient communiquées via une note adressée au personnel. La documentation nécessaire existait à la brigade mais n'était pas consultée d'initiative. La formation était assurée par les collègues les plus expérimentés. Le personnel était également informé de la procédure à suivre lors de la découverte d'illégaux mais il n'avait aucune connaissance de missions ou de directives spécifiques concernant la recherche de clandestins ou encore de profils en la matière. Le commissaire du port ne savait pas non plus dans quelle mesure la douane contrôlait le trafic poids lourds et a déclaré qu'il n'y avait pas d'accords avec la douane sauf lorsqu'une action spécifique était projetée.

Ce sont surtout les ordres de quitter le territoire qui semblaient avoir un effet démotivant sur la police. Celui-ci découvrait en effet régulièrement des personnes qui avaient déjà reçu pareil ordre mais qui continuaient à tenter leur chance en essayant de monter à bord de poids lourds à destination de la Grande-Bretagne. Un des membres de la SPN entendu a affirmé que « *le problème est qu'ils ne savent pas où aller. L'ordre de quitter le territoire leur interdit de se rendre aux Pays-Bas, en France ou en Allemagne et en Angleterre.* »

6.4. Aperçu schématique

Annexe B : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier de services de police donnés

I. Corps de police d'une zone monocommune de la province de Flandre orientale [41]

8. Méthodologie

8.1. Préparation et exécution

Dans le cadre de la méthodologie proposée pour cette enquête de contrôle [42], les points suivants ont été évalués au cours d'un entretien avec le chef de zone, le 16 août 2001 : sa vision et la politique générale de la police d'une part et la contribution de l'ancien chef de corps et ses futures fonctions d'autre part. En ce qui concerne le premier point, le chef de zone nous a remis une version écrite de sa vision, qu'il a commentée en attendant de fournir une version définitive, traduite dans un plan de politique.

Le 25 octobre, nous nous sommes entretenus avec le bourgmestre sur les sujets suivants : (1) le fonctionnement actuel de la police locale ; (2) ses conceptions quant à la vision et à la politique proposées par le chef de zone. Le bourgmestre a, au cours de cette conversation, présenté un aperçu de la procédure de désignation du chef de zone. L'attitude de l'ancien chef de corps peut être considérée comme constructive. D'après le bourgmestre, aucun problème ne s'est présenté à ce jour dans les relations entre l'actuel chef de corps et son prédécesseur. Au niveau des autres membres du personnel non plus, le bourgmestre n'a reçu aucun signal d'alarme concernant d'éventuels problèmes interpersonnels. Le bourgmestre est manifestement au courant des initiatives politiques du chef de zone. Ses propos correspondent aux explications du chef de zone. Le bourgmestre déclare d'ailleurs approuver le plan de politique du chef de corps et le soutenir dans ses projets d'initiatives. Il prend comme exemple les propositions d'enquêtes parmi la population et les victimes. Par une concertation régulière, le bourgmestre entend contribuer au développement de cette politique. Enfin, il explique que la construction d'un nouveau commissariat, en phase de planning et de préparation, favorise et favorisera le fonctionnement intégré du corps.

La direction du corps a invité l'ensemble des membres du personnel (policiers et civils) à participer à cette enquête sur une base volontaire. Un total de **76 personnes** y a pris part. Il a été décidé d'organiser une présentation de notre service et de la finalité

de cette mesure de la qualité afin de dispenser une information uniforme et exhaustive aux membres du personnel concernés. Avant qu'ils ne remplissent le questionnaire les 28 et 29 janvier 2002, les enquêteurs ont donc souligné au cours de cette présentation les objectifs et finalités de cette mesure de la qualité.

Le questionnaire a été rempli par écrit, dans le respect le plus total de l'anonymat de chacun. En effet, l'importance de la garantie d'anonymat, qui doit assurer la volonté de coopération de chacun, a été expliquée durant la présentation préalable non seulement à la direction du corps mais également aux membres du corps participant à l'enquête. C'est en respectant cet anonymat que les enquêteurs espèrent obtenir la meilleure représentativité et fiabilité des réponses.

Il a expressément été demandé aux participants que les réponses fournies constituent un apport individuel et il a été veillé à ce qu'il en soit ainsi. Vu la taille du corps, les sessions ont été réparties sur deux jours.

8.2. Vision et politique générale du corps de police étudié

Le chef de corps distingue quatre phases dans le processus de changement :

(1) analyse de l'environnement – détection des problèmes : phase au cours de laquelle le problème objectif de la sécurité (criminalité enregistrée) sera mesuré et scanné, compte tenu des priorités fixées dans le plan national et fédéral de sécurité et des priorités du procureur du Roi compétent. En outre, on procédera à une évaluation du fonctionnement interne, en se concentrant sur une mesure de la capacité de l'organisation et sur l'impact des limites imposées par l'arrêté mammoth. Enfin, on organisera une estimation du schéma des attentes et de la satisfaction des clients-citoyens.

Différents instruments ont été développés à cet effet et le traitement des données se fera en collaboration avec l'OLV Presentatie-instituut. Pour la collecte des données relatives à la criminalité enregistrée, une demande a été adressée au directeur coordinateur administratif.

Les instruments de mesure développés sont : (1) une enquête générale auprès des habitants de la commune ; (2) une enquête auprès des victimes de délits ayant fait une déclaration au commissariat ; (3) une enquête auprès des victimes de délits ayant fait une déclaration à leur domicile ou à l'endroit du délit ; (4) une enquête auprès des personnes qui se sont présentées au guichet.

(2) formulation stratégique : phase au cours de laquelle la vision, les valeurs, les objectifs et les méthodes de travail sont définis sur la base des résultats des enquêtes susmentionnées et des informations obtenues. Le chef de corps cite comme principales valeurs : (1) un travail axé sur la résolution des problèmes ; (2) la fiabilité de la qualité ; (3) la transparence ; (4) l'« accountability » ; (5) l'assertivité ; (6) la loyauté ; (7) une ambiance de travail positive ; (8) un climat de confiance.

(3) implémentation : phase au cours de laquelle la formulation stratégique est mise en œuvre par la réalisation des objectifs au sein de groupes de travail et en fonction d'une approche thématique. Les concepts importants dans cette phase sont : (1) la communication ; (2) la formation ; (3) le timing.

(4) évaluation : phase au cours de laquelle on procède à une évaluation par un suivi et des mesures permanents basés sur divers indicateurs : (1) indicateurs de problèmes : statistiques ; (2) indicateurs de changements : plaintes ; (3) indicateurs de gestion : capacité ; (4) indicateurs de l'environnement, sans oublier le rapportage permanent et l'évaluation individuelle du personnel.

8.3. Contribution à la politique générale et future fonction de l'ancien chef de corps

Il est à souligner que le rôle de l'ancien chef de corps a été fixé lors d'une concertation l'impliquant ainsi que le bourgmestre. Selon l'organigramme, il fera office de « conseiller » du chef de zone et sera, dans ce cadre, chargé : (1) de la correspondance ; (2) du Traitement Policier Autonome ; (3) des Moniteurs ; (4) des mémos et notes de service internes ; (5) du suivi du dossier de construction du nouveau bâtiment.

Le nouveau chef de zone affirme clairement reconnaître les capacités de l'ancien chef de corps dans le contexte communal et espère pouvoir travailler de manière constructive avec celui-ci durant les deux dernières années qui lui restent avant de prendre sa retraite.

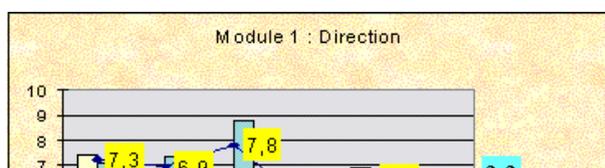
Il nous a demandé quelle pourrait être la contribution du Comité permanent P dans le processus de changement. Nous lui avons exposé la possibilité d'effectuer une étude du corps de police. Nous lui avons également rappelé l'existence d'instruments de mesure (modèle EFQM) visant à assister les organisations dans leur évolution. Nous lui avons, à sa demande, transmis de la documentation en la matière.

8.4. Traitement

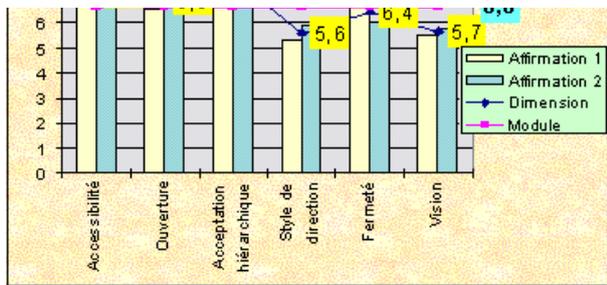
Pour le traitement des résultats, il a été décidé de ne pas opérer de distinction de service ou de catégorie de personnel. En outre, le présent rapport n'a pas pour objectif de restituer une description détaillée de la méthode de calcul scientifique utilisée pour le traitement des données. Ce choix a été inspiré par un souci de lisibilité du présent rapport. Pour plus de détails, nous nous permettons de renvoyer au rapport d'enquête original [43]. L'utilisation du même programme informatique que celui des premiers enquêteurs assure le traitement scientifique correct des données quantitatives.

9. Résultats du formulaire

9.1. Module 1 : Direction

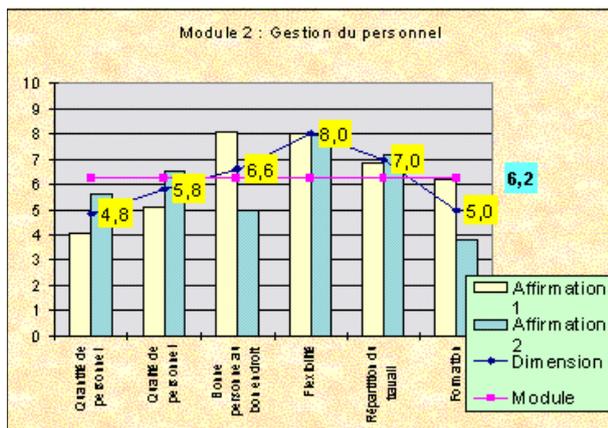


(1.1.) On remarque une bonne accessibilité de la direction. (1.2.) La direction du corps est fort présente. (2.1.) La direction du corps fait preuve d'une capacité d'écoute moyenne et est ouverte aux problèmes individuels. (2.2.) Le chef direct fait montre d'une capacité d'écoute moyenne à élevée et est ouvert aux problèmes individuels. (3.1.) La direction du corps est



moyennement voire très bien acceptée en tant que chef. (3.2.) Le supérieur direct est également très bien accepté comme chef. (4.1.) La direction du corps ne pratique que faiblement le style de direction participatif. (4.2.) Le style de direction est moyennement accepté. (5.1.) La direction intervient de manière décisive et rapide pour les affaires en dehors du corps. (5.2.) La direction intervient de manière plus ou moins décisive pour les affaires internes. (6.1.) La vision de la direction du corps en matière de fonctionnement interne est peu claire. (6.2.) La vision politique de la direction du corps est peu claire.

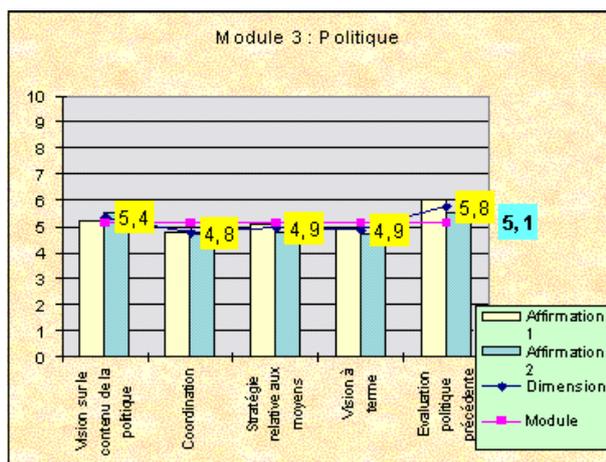
9.2. Module 2 : Gestion du personnel



(1.1.) Le nombre de policiers présents est insuffisant pour assurer les tâches policières. (1.2.) Le personnel civil présent est à peine suffisant. (2.1.) Le niveau de compétence au sein du corps est mauvais à suffisant. (2.2.) Les membres du personnel peuvent suffisamment être affectés à des tâches qui ne sont pas les leurs. (3.1.) Il existe une vision claire des souhaits du personnel en ce qui concerne le travail. (3.2.) L'affectation efficace du personnel est mauvaise à moyenne. (4.1.) Les possibilités de rotation sont très bonnes pour ceux qui le désirent. (4.2.) Il y a une bonne acceptation de la souplesse en ce qui concerne l'ensemble des tâches et de la flexibilité interpersonnelle. (5.1.) La répartition du travail au sein du corps est bien équilibrée. (5.2.) Le personnel civil décharge énormément le personnel policier des tâches qui ne sont pas strictement policières. (6.1.) Le nombre de formations PIP est moyen. (6.2.) L'entretien des matières importantes est insuffisant.

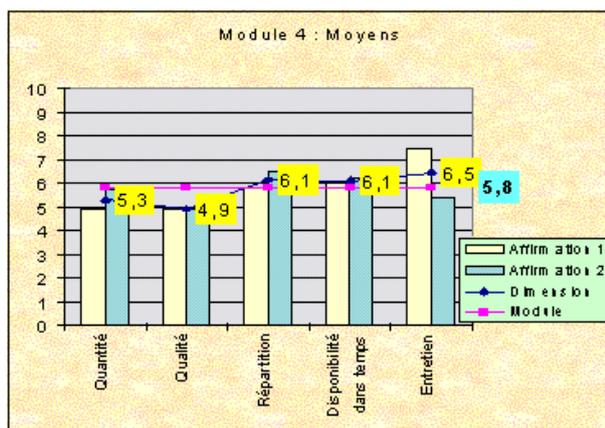
9.3.

Module 3 : Politique



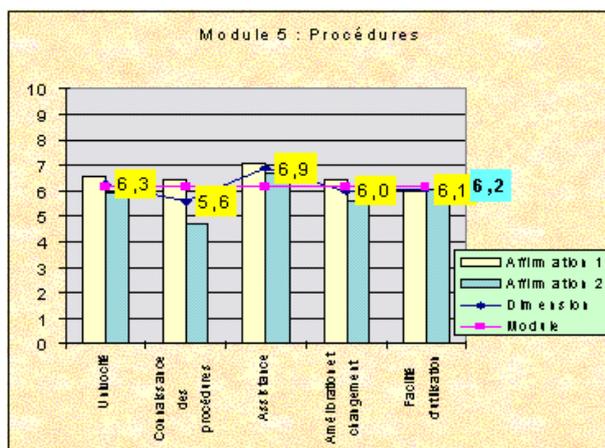
(1.1.) L'accent est peu à moyennement mis sur une politique équilibrée. (1.2.) La politique n'apparaît que faiblement cohérente pour le corps. (2.1.) La coordination de la politique entre les différents services est faible. (2.2.) Les services pertinents sont insuffisamment impliqués dans la définition d'un point de politique. (3.1.) La répartition des moyens au sein du corps est peu équilibrée. (3.2.) Les moyens sont rarement fournis à temps. (4.1.) La vision politique à court et moyen terme est faiblement présente. (4.2.) L'existence d'une vision à long terme n'est pas suffisamment claire. (5.1.) On vérifie suffisamment si les objectifs sont atteints. (5.2.) Des adaptations sont moyennement apportées lors de l'exécution de la politique.

9.4. Module 4 : Moyens

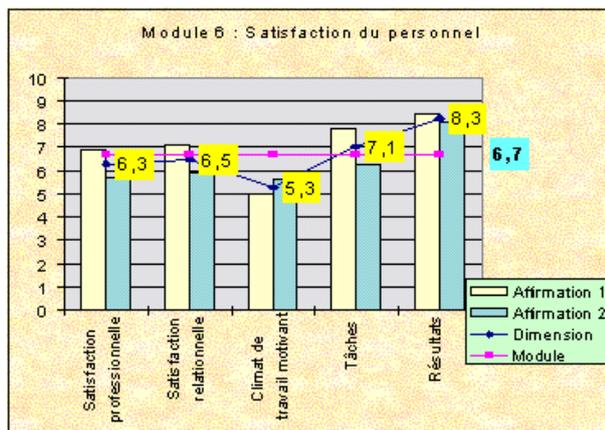


(1.1.) La satisfaction est faible quant à la quantité de matériel de bureau. (1.2.) La satisfaction est moyenne quant à la quantité de matériel opérationnel. (2.1.) Le matériel est relativement obsolète. (2.2.) La qualité du matériel est jugée faible. (3.1.) Le matériel dans le propre service est raisonnablement présent. (3.2.) Le matériel dans les autres services est raisonnablement présent. (4.1.) Le matériel de bureau est relativement disponible dans le temps. (4.2.) Le matériel opérationnel est relativement disponible dans le temps. (5.1.) Les problèmes d'entretien sont rapidement enregistrés. (5.2.) La rapidité d'entretien du matériel est moyenne à correcte.

9.5. Module 5 : Procédures

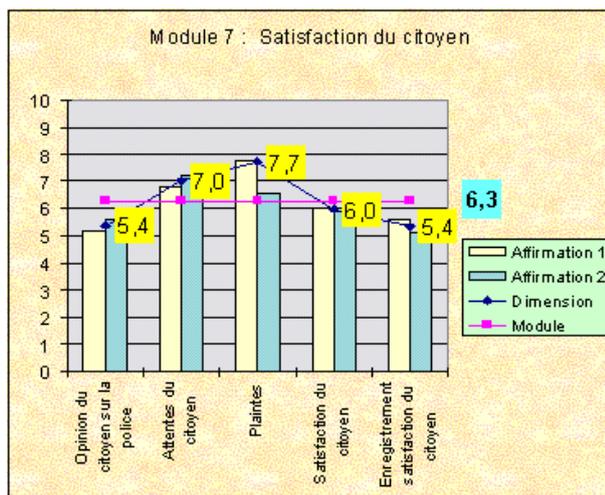


(1.1.) La description univoque des procédures est satisfaisante. (1.2.) L'uniformité de l'application des procédures est satisfaisante. (2.1.) On vérifie moyennement la connaissance des procédures pertinentes pour le travail. (2.2.) On estime que l'on vérifie rarement / insuffisamment le niveau de connaissance des collègues des procédures pertinentes pour le travail. (3.1.) Il existe clairement un helpdesk pour les procédures dans la mesure où des personnes fournissent une assistance. (3.2.) Il existe clairement un helpdesk pour les procédures sous forme d'outils matériels que l'on peut rechercher. (4.1.) Il y a une adaptation des procédures en cas de changements. (4.2.) L'utilité des procédures existantes est suffisamment évaluée. (5.1.) On consacre une attention suffisante à des procédures conviviales. (5.2.) La plupart des procédures sont suffisamment conviviales.

9.6. Module 6 : Satisfaction du personnel

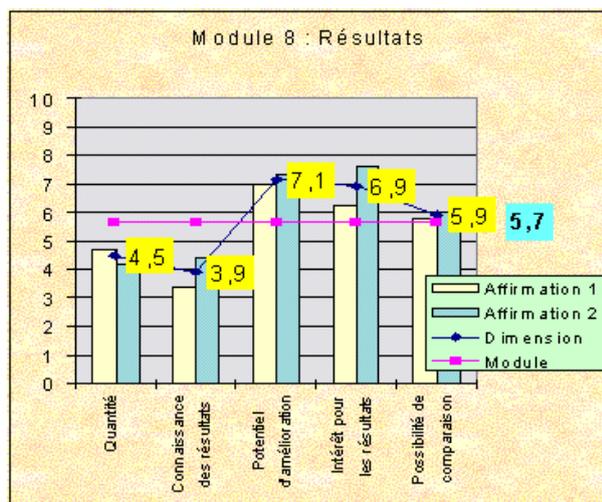
(1.1.) La motivation personnelle et la satisfaction sont suffisantes. (1.2.) La motivation et la satisfaction relationnelle sont jugées moyennes. (2.1.) Le climat professionnel est favorable. (2.2.) L'intégration et la participation dans le groupe sont relativement suffisantes. (3.1.) Le supérieur direct motive peu son personnel. (3.2.) La coopération avec les autres services se déroule moyennement bien. (4.1.) Il existe une symbiose évidente entre les personnes et leurs missions. (4.2.) Le personnel est moyennement à fort satisfait de la charge de travail qu'il reçoit (ni trop ni trop peu). (5.1.) Les bons résultats de l'ensemble du corps correspondent au facteur satisfaction du personnel. (5.2.) Les mauvais résultats du travail individuel se répercutent fortement sur la satisfaction.

9.7. Module 7 : Satisfaction du citoyen



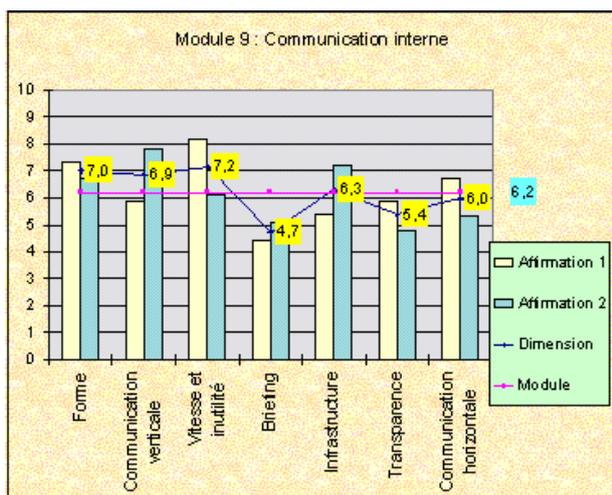
(1.1.) La police a le sentiment que le citoyen ne la perçoit que de manière moyennement positive. (1.2.) La police a le sentiment que le citoyen perçoit également la police fédérale de manière moyennement positive. (2.1.) La police pense que le citoyen nourrit des attentes moyennes voire élevées par rapport à la disponibilité opérationnelle de la police. (2.2.) La police estime que le citoyen nourrit des attentes élevées par rapport à la disponibilité de la police en matière d'intervention. (3.1.) Les plaintes du citoyen sont prises au sérieux. (3.2.) Le système des plaintes fonctionne moyennement (enregistrement et suivi). (4.1.) La police pense que la satisfaction du citoyen est limitée. (4.2.) L'augmentation de la satisfaction du citoyen est limitée. (5.1.) Il n'existe qu'un embryon d'instrument de mesure de la satisfaction du citoyen ; (5.2.) L'enregistrement et le suivi des données relatives à la satisfaction du citoyen sont relativement satisfaisants.

9.8. Module 8 : Résultats

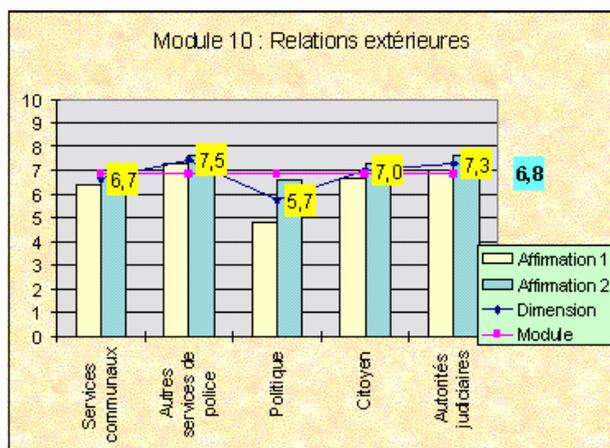


(1.1.) On n'applique pas suffisamment un système de collecte de données quantitatives personnelles. (1.2.) L'enregistrement des résultats du corps est insuffisant. (2.1.) Le personnel n'est que peu voire très peu au courant des résultats du corps. (2.2.) La connaissance des résultats du propre service est insuffisante. (3.1.) On croit clairement à la possibilité d'obtenir de meilleurs résultats au sein de son propre service. (3.2.) On croit clairement à la possibilité d'obtenir de meilleurs résultats au sein du corps. (4.1.) Le supérieur direct se sent moyennement à suffisamment concerné par les résultats. (4.2.) Les résultats agissent clairement comme un facteur de motivation. (5.1.) Les résultats ont moyennement progressé au cours du temps. (5.2.) Les résultats du propre service sont légèrement supérieurs à ceux d'autres services.

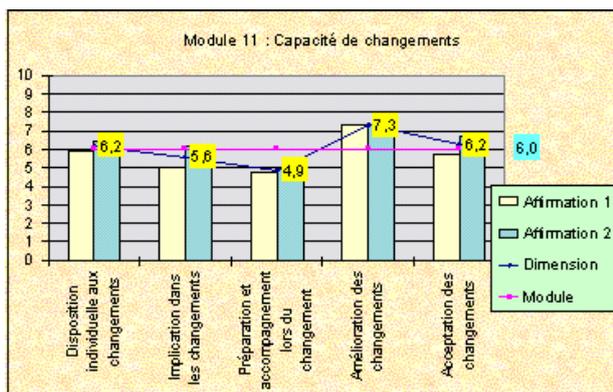
9.9. Module 9 : Communication interne



(1.1.) La communication verbale occupe une place importante au sein du corps. (1.2.) L'utilisation du courrier électronique est bien assimilée. (2.1.) La communication *top-down* est relativement claire. (2.2.) La communication *bottom-up* se déroule très bien. (3.1.) La transmission des informations se fait très rapidement. (3.2.) La correspondance entre les informations dispensées et les informations requises est moyenne. (4.1.) La tenue de briefings n'est pas assez systématique. (4.2.) La valeur de ces briefings est plutôt moyenne. (5.1.) Des possibilités de rencontre informelle existent. (5.2.) L'infrastructure est adaptée au travail. (6.1.) La direction communique assez régulièrement les questions importantes. (6.2.) La communication des objectifs politiques aux membres du corps est insuffisante. (7.1.) Il n'y a pas suffisamment de concertation au niveau dirigeant. (7.2.) La concertation au niveau opérationnel n'a que rarement lieu.

9.10. Module 10 : Relations extérieures

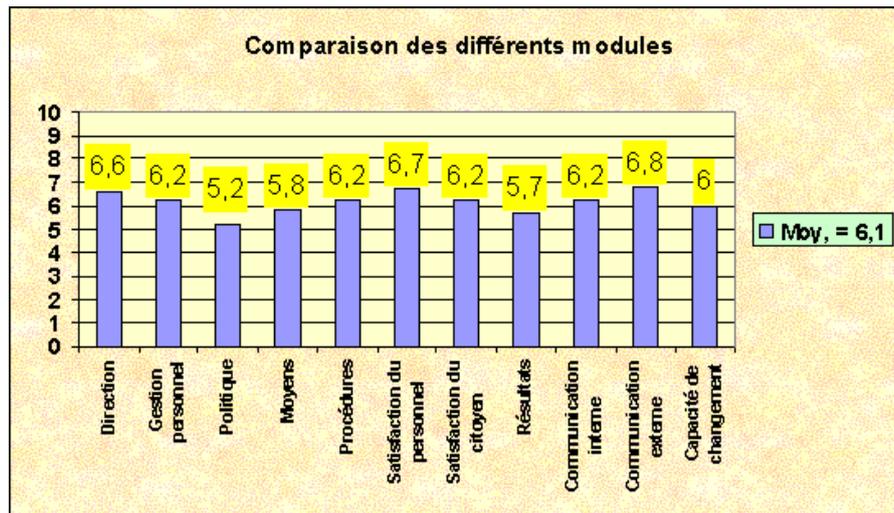
(1.1.) Les relations avec les services communaux sont moyennement bonnes. (1.2.) Les services communaux n'interviennent que faiblement voire pas du tout dans le travail policier. (2.1.) Les relations avec les autres services de police au sein de la ZIP sont bonnes. (2.2.) Il n'y a aucune intervention gênante des autres services de police de la ZIP dans le travail policier. (3.1.) Les relations avec les mandataires politiques communaux ne sont pas assez bonnes. (3.2.) Il n'y a pas vraiment d'intervention gênante des mandataires politiques dans le travail policier. (4.1.) Les relations avec le citoyen sont bonnes. (4.2.) On est clairement persuadé que l'on a besoin du citoyen pour l'exécution optimale des tâches policières. (5.1.) Les relations avec le parquet du procureur du Roi sont bonnes. (5.2.) Il n'y a aucune intervention gênante du parquet du procureur du Roi dans le travail policier.

9.11. Module 11 : Capacité de changement

(1.1.) La disposition du personnel à l'amélioration sur le plan professionnel est moyenne. (1.2.) La flexibilité du personnel à la suite de changements dans son travail est relativement satisfaisante. (2.1.) Le personnel est peu impliqué dans les planifications de changements. (2.2.) Le personnel prend relativement suffisamment des initiatives de changement. (3.1.) Le personnel n'est pas assez préparé aux changements. (3.2.) Le personnel n'est pas assez encadré lors de changements. (4.1.) Il y a une rapide adaptation lors de l'implémentation de changements. (4.2.) Le degré d'acceptation des changements est élevé. (5.1.) Les changements de politique ne sont pas souvent sources d'amélioration.

9.12.

Résultat global



II. Corps de police d'une zone monocommune de la province de Liège

10. Méthodologie

10.1. Constitution de l'échantillon

Le corps compte 72 fonctionnaires de police. Notre enquête a été menée sur un échantillon représentant 1/3 du personnel total et comprenant 1/3 de chaque catégorie de cadre (officier, moyen, de base et auxiliaire) avec un minimum de 2 personnes par catégorie. L'échantillon est ainsi représentatif du corps dans son ensemble. Il a été constitué aléatoirement à partir de la liste du personnel : une personne sur trois a été désignée en commençant le comptage au second nom de la liste, de manière à obtenir un échantillon de 24 noms.

Le chef de corps a organisé les séances de « passation » du questionnaire.

10.2. Organisation pratique

Les séances ont été organisées les 3 et 9 octobre 2001 dans la salle du Conseil de l'hôtel communal. La première séance devait rassembler 13 personnes et la seconde, les 11 personnes restantes. Au début de ces sessions, les missions et le fonctionnement du Comité permanent P étaient explicités tandis qu'on abordait plus particulièrement l'outil utilisé. On a tout particulièrement insisté sur la confidentialité et l'anonymat qui était garanti.

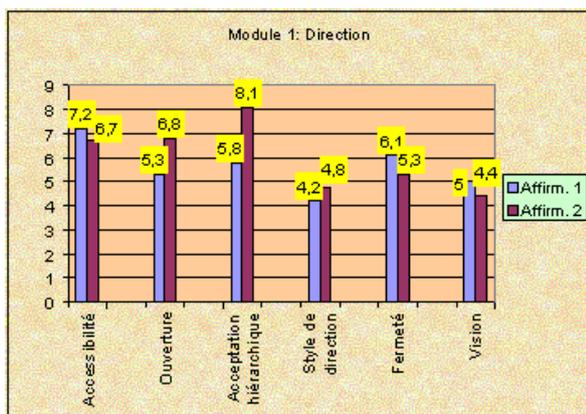
Le questionnaire utilisé est celui développé par les Professeurs L. Gelders et G. Bouckaert dans leur travail sur le sujet et n'a été modifié que très légèrement afin de correspondre à la terminologie actuelle (par exemple zone de police en lieu et place de ZIP).

Au questionnaire EFQM proprement dit, on a ajouté une feuille « Autres remarque(s) et suggestion(s) » laissant la possibilité aux personnes rencontrées de s'y exprimer plus librement. Cette opportunité est prévue dans la méthodologie telle que décrite par les auteurs susmentionnés. Il a en outre été demandé aux personnes de compléter le questionnaire en répondant aux affirmations par l'attribution d'un score allant de 1 (« pas du tout d'accord ») à 10 (« totalement d'accord »). Si, considérant la question comme « pas pertinente » ou « inconnue », la personne ne pouvait répondre, elle pouvait attribuer une notation « 0 » ou nulle. Dans la pratique, la grande majorité des personnes rencontrées s'est prêtée de bonne grâce à l'exercice. Seul un questionnaire non complété nous a été remis.

Lors de la séance du 9 octobre 2001, deux personnes ne se sont pas présentées, l'une s'étant portée malade déjà la veille et l'autre étant signalée comme « blessée ».

11. Principales constatations

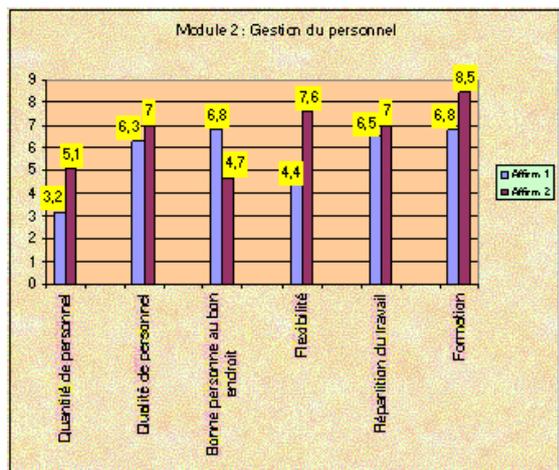
11.1. Module 1 : Direction



Moyenne du module: **5,8** ; nombre total de notations nulles : 9 sur 252 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : accessibilité, acceptation hiérarchique. Dimension(s) faible(s) du module : style de direction, vision.

(1) Accessibilité : le score moyen de cette dimension est de **6,95**. Le score paraît satisfaisant. La direction semble donc accessible et présente ; (2) ouverture : cette dimension obtient un score moyen de **6,05**. Le score de l'écoute est inférieur à celui de l'ouverture à la discussion ; (3) acceptation hiérarchique : score moyen est de **6,95**. L'acceptation hiérarchique vis-à-vis du supérieur direct est particulièrement élevée ; (4) style de direction : la moyenne est de **4,5**, la direction ne paraît pas adopter un style participatif et ceci n'obtient qu'une approbation inférieure à la moyenne au sein du corps ; (5) fermeté : le score de cette dimension est de **5,7**, il est donc quasiment égal à celui de l'ensemble du module ; (6) vision : le score moyen est de **4,7**, il est donc peu élevé tant par rapport à la vision de la direction dans le fonctionnement interne que par rapport à la ligne de conduite de la direction.

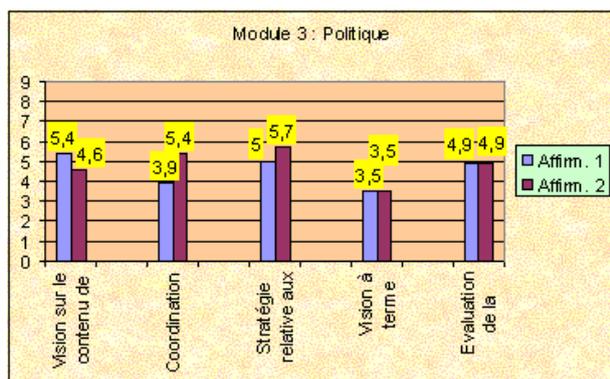
11.2. Module 2 : Gestion du personnel

Moyenne du module : **6,2** ; nombre total de notations nulles : 20 sur 252 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : formation. Dimension(s) faible(s) du module : quantité de personnel.

(1) Quantité de personnel : **4,15** de moyenne. Le personnel interrogé estime qu'il existe un manque de personnel surtout policier ; (2) qualité du personnel : **6,65** de moyenne. La qualité du personnel est donc globalement bien perçue tant pour sa compétence que pour sa capacité à exécuter des tâches qui ne lui sont pas familières ; (3) bonne personne au bon endroit : la moyenne de cette dimension est de **5,75** et il faut signaler que la seconde affirmation totalise 7 notations nulles. Il semble que les souhaits du personnel soient pris en considération mais l'utilisation du personnel n'est pas perçue comme totalement efficace ; (4) flexibilité : la moyenne est de **6**. Il n'y a que peu de possibilités de rotation entre les membres du personnel mais la flexibilité interpersonnel et la souplesse en matière de tâches sont bonnes ; (5) répartition du travail : moyenne de **6,75**. La répartition du travail est considérée comme relativement

bonne et le personnel civil décharge les policiers des tâches qui ne leur sont pas spécifiques ; (6) formation : la moyenne de cette dimension est haute et s'élève à **7,65**. La formation au PIP est considérée comme particulièrement bonne mais l'entretien des matières importantes est plus conforme à la moyenne du module.

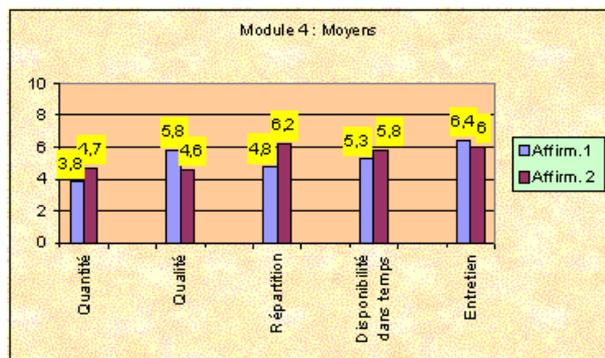
11.3. Module 3 : Politique (poursuite d'objectifs)

Moyenne du module : **4,7** ; nombre total de notations nulles : 55 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : nihil. Dimension(s) faible(s) du module : vision à terme.

plus ou moins dans les délais annoncés ; (4) vision à terme : score de **3,5**. Il n'y a actuellement que peu de vision à terme au sein du corps. Il faut ajouter que cette dimension totalise 19 scores nuls pour les deux affirmations ; (5) évaluation de la politique précédente : moyenne de **4,9**. La réalisation des objectifs est moyennement contrôlée et les adaptations ne sont que moyennement réalisées. Ici aussi, on compte 19 scores nuls.

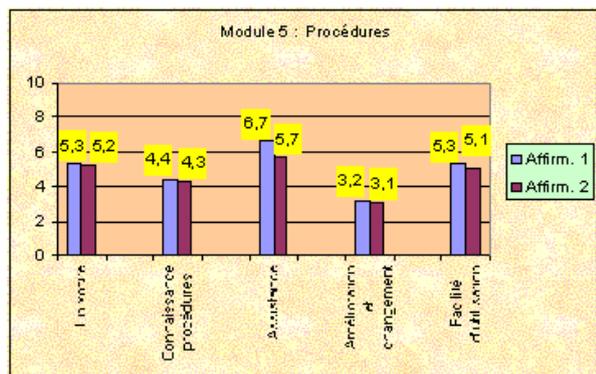
(1) Vision sur le contenu de la politique : moyenne de **5**. La politique du corps est ressentie comme relativement équilibrée mais l'image de la ligne de conduite adoptée n'est pas perçue d'une manière cohérente ; (2) coordination : le score de cette dimension est conforme à celui du module mais est peu élevé : **4,65**. La coordination entre services est faible même si les services concernés sont moyennement impliqués dans la détermination des lignes de conduite du corps ; (3) stratégie relative aux moyens : moyenne de **5,35**. Les moyens sont répartis de manière relativement équitable au sein du corps et

11.4. Module 4 : Moyens

Moyenne du module : **5,3** ; nombre total de notations nulles : 11 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : entretien. Dimension(s) faible(s) du module : quantité.

(1) Quantité : score de **4,25**. Le personnel est relativement peu satisfait de la quantité de matériel de bureau et la satisfaction en moyens opérationnels est modérée ; (2) qualité : moyenne de la dimension : **5,2**. Le matériel disponible n'est pas suranné mais sa qualité est perçue comme légèrement inférieure à la moyenne. La première affirmation totalise 6 notations nulles ; (3) répartition : le score moyen de cette dimension est de **5,5**. La satisfaction relative à la quantité de matériel (ici informatique) présent au sein du service est légèrement inférieure à la moyenne, alors qu'elle dépasse cette dernière quand il s'agit du matériel présent dans les autres services ; (4) disponibilité dans le temps : moyenne de **5,55**. Tant le matériel de bureau que le matériel opérationnel semblent disponibles dans le temps d'une manière satisfaisante ; (5) entretien : score de **6,2**. L'enregistrement des problèmes d'entretien est relativement rapide et l'intervention est également raisonnablement diligente.

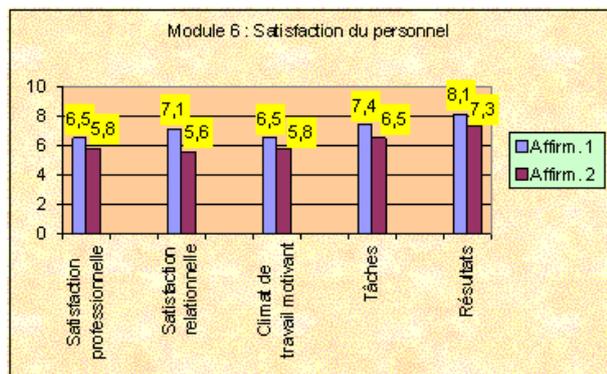
11.5. Module 5 : Procédures

Moyenne du module : **4,9** ; nombre total de notations nulles : 27 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : assistance. Dimension(s) faible(s) du module : amélioration et changements.

(1) Univoque : moyenne de **5,25**. La description des procédures et de leur application est relativement univoque ; (2) connaissance des procédures : score moyen de **4,35**. Le niveau de connaissance des procédures inhérentes au travail est un peu faible ; (3) assistance : la moyenne de cette dimension se situe à **6,2**. Il existe une assistance en matière de procédure. Cette assistance consiste plus en un recours à une personne qu'à une source matérielle d'information ; (4) améliorations et changements : moyenne de **3,15**. Tant l'évaluation des procédures existantes que leur adaptation aux changements sont

perçues comme faibles. Nous enregistrons ici 8 notations nulles ; (5) facilité d'utilisation : score moyen de la dimension : **5,2**. L'attention apportée à des procédures faciles à appliquer et perçues comme telles est moyenne.

11.6. Module 6 : Satisfaction du personnel

Moyenne du module: **6,7** ; nombre total de notations nulles : 11 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : résultats, tâches.

Dimension(s) faible(s) du module : nihil.

(1) La satisfaction professionnelle générale : moyenne de **6,15**.

La motivation personnelle est presque bonne, celle des collègues est perçue comme moyenne ; (2) satisfaction relationnelle :

score moyen de la dimension : **6,35**. L'ambiance de travail est

bonne et l'intégration dans le groupe est raisonnable ; (3) climat

de travail motivant : la dimension totalise un score de **6,15**. Le

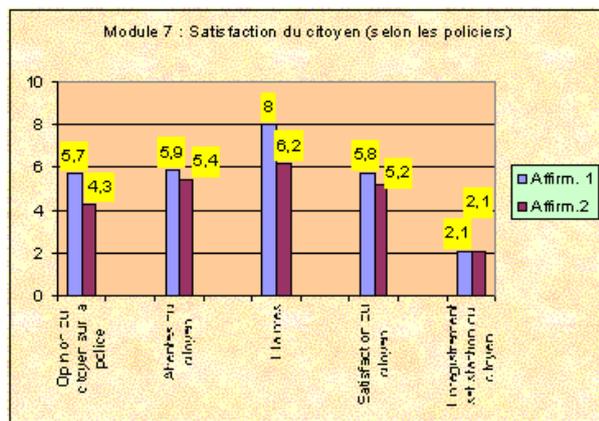
supérieur hiérarchique motive son personnel et la collaboration

avec les autres services est raisonnable ; (4) tâches : moyenne

de **6,95**. La symbiose entre les tâches et les personnes est très

bonne et le personnel se dit raisonnablement satisfait du volume

de travail ; (5) résultats : score moyen de la dimension : **7,8**. Les résultats du corps et les résultats individuels influencent fortement la satisfaction du personnel.

11.7. Module 7 : Satisfaction du citoyen

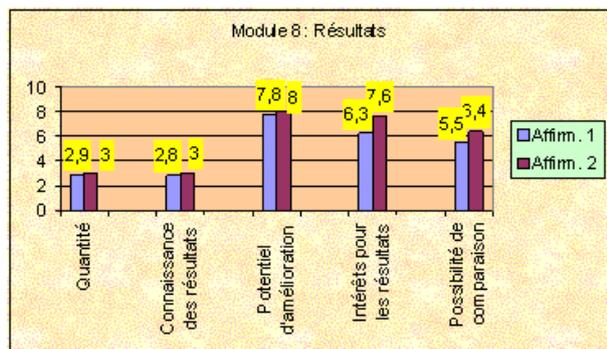
Moyenne du module : **5,4** ; nombre total de notations nulles : 30 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : plaintes. Dimension(s) faible(s) du module : enregistrement de la satisfaction du citoyen.

(1) Opinion du citoyen sur les services de police : moyenne de **5**. Selon le personnel interrogé, les citoyens auraient plus de liens positifs avec la police communale qu'avec l'ancienne gendarmerie. 9 notations nulles ont été enregistrées ; (2) attentes du citoyen : score de la dimension : **5,65**. Les citoyens auraient des attentes raisonnables quant à la disponibilité opérationnelle de la police et à la fermeté de son intervention ; (3) plaintes : score de **7,1**. Les plaintes des citoyens font l'objet d'un suivi très attentif et le traitement des plaintes est assez performant ; (4) satisfaction du citoyen : moyenne de **5,5**. Le citoyen serait raisonnablement satisfait de la police et ce résultat serait en

augmentation moyenne ; (5) enregistrement de la satisfaction du citoyen : score de **2,1**. Il n'existerait pas d'instrument performant pour « jauger » la satisfaction du citoyen ni pour enregistrer cette dernière.

11.8. Module 8 : Résultats

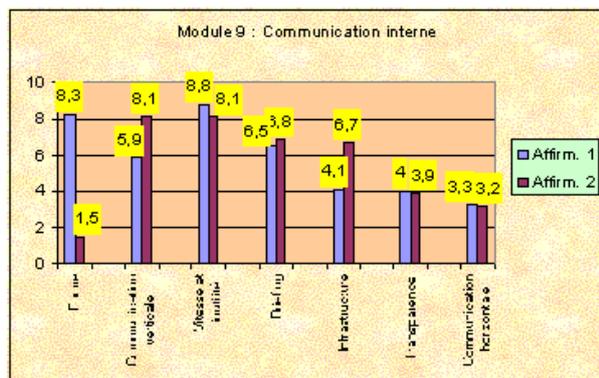


Moyenne du module : **5,3** ; nombre total de notations nulles : 47 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : potentiel d'amélioration, intérêts pour les résultats. Dimension(s) faible(s) du module : quantité, connaissance des résultats.

(1) Quantité : moyenne de **2,95**. L'enregistrement et la transmission des résultats au sein du corps est très faible ; il en va de même de la collecte de ces données auprès des membres du personnel ; (2) connaissance des résultats : score de la dimension : **2,9**. La connaissance des résultats enregistrés est également très faible tant au niveau du corps que du service ; (3) potentiel d'amélioration : moyenne de **7,9**. La conviction que le service auquel appartient le policier interrogé peut obtenir de

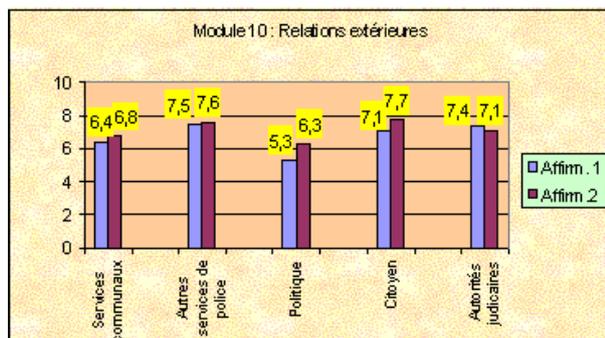
meilleurs résultats est forte. Il en va de même pour le corps dans son ensemble ; (4) intérêts pour les résultats : score moyen : **6,95**. Le supérieur hiérarchique est intéressé par les résultats et ceux-ci motivent le personnel ; (5) possibilité de comparaison : score de la dimension : **5,95**. Les réponses enregistrées indiquent que les résultats s'amélioreraient raisonnablement avec le temps et surtout que les résultats du service même seraient supérieurs aux autres. Il faut souligner ici que cette dimension obtient un total de 28 notations nulles.

11.9. Module 9 : Communication interne

Moyenne du module : **5,7** ; nombre total de notations nulles : 20 sur 294 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : vitesse et inutilité, communication verticale. Dimension(s) faible(s) du module : communication horizontale, transparence.

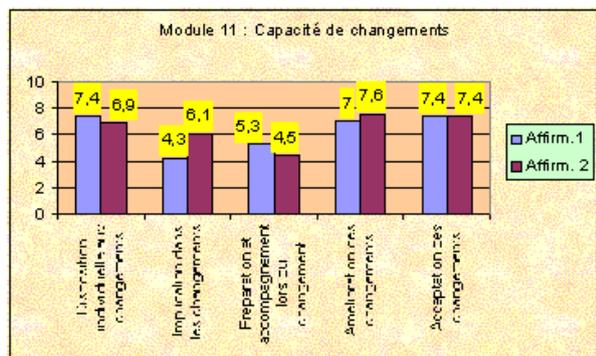
(1) Forme : score de **4,9**. La communication interne occupe une place importante au sein du corps mais l'utilisation des e-mails n'est pas usitée dans le corps (voir remarques) ; (2) communication verticale : moyenne de **7**. La communication *top-down* est relativement claire alors que la communication *bottom-up* est très bonne ; (3) vitesse et inutilité : score de **8,45**. La transmission des informations est très rapide et celles-ci correspondent bien aux besoins ressentis ; (4) briefing : score de la dimension : **6,65**. Les briefings sont relativement systématiques et leur contenu est bon ; (5) infrastructure : moyenne de la dimension : **5,4**. Les locaux de communication informelle ne sont pas suffisants mais l'aménagement infrastructurel est adapté au travail ; (6) transparence de la ligne de conduite : score de **3,95**. La direction ne communique des informations importantes que sporadiquement et la communication d'informations relatives aux objectifs n'est pas suffisante ; (7) communication horizontale : moyenne de **3,25**. La communication horizontale est peu développée.

11.10. Module 10 : Relations extérieures

Moyenne du module : **6,9** ; nombre total de notations nulles : 13 sur 210 réponses.

Dimension(s) forte(s) du module : nihil. Dimension(s) faible(s) du module : politique.

(1) Services communaux : moyenne de **6,6**. Les relations avec les services communaux sont satisfaisantes et ceux-ci ne gênent pas le travail policier par leurs interventions ; (2) autres services de police : score moyen de **7,55**. Les relations avec les autres services de police sont bonnes et ils ne gênent pas le travail de la police communale par leurs actions ; (3) politique (relation avec les mandataires communaux) : score de **5,8**. Les relations avec les mandataires communaux sont moyennes et ces derniers ne sont pas perçus comme un obstacle au travail des policiers ; (4) citoyens : moyenne de la dimension : **7,4**. Les relations avec les citoyens sont bonnes et les policiers sont convaincus du rôle important que joue la population dans l'exercice de leurs missions ; (5) autorités judiciaires : score de la dimension : **7,25**. Les relations avec le parquet du procureur du Roi sont bonnes et l'action de ce dernier n'est réellement pas perçue comme gênante par les policiers. Cette dimension totalise 8 des 13 notations nulles (certains policiers de base n'ont pas de contacts avec le parquet).

11.11. Module 11 : Capacité de changements

Moyenne du module : **6,4** ; nombre total de notations nulles : 8 sur 210 réponses

Dimension(s) forte(s) du module : acceptation des changements, amélioration des changements. Dimension(s) faible(s) du module : nihil.

(1) Disposition individuelle aux changements : moyenne de **7,15**.

La disposition à l'amélioration et la flexibilité au changement du personnel sont élevées ; (2) implication dans les changements : score de la dimension : **5,2**. Le personnel n'est pas systématiquement consulté lors des changements. Il prend cependant l'initiative de présenter des suggestions en la matière ; (3) préparation et accompagnement lors du changement : moyenne de la dimension : **4,9**. Le personnel est

moyennement préparé au changement mais se sent moins guidé lors de celui-ci ; (4) amélioration des changements : score moyen de **7,3**. Les projets développés sont considérés comme porteurs d'améliorations. Il en va de même des changements technologiques (ici informatiques) ; (5) acceptation des changements : moyenne de la dimension : **7,4**. L'adaptation au changement et l'acceptation de celui-ci sont élevées.

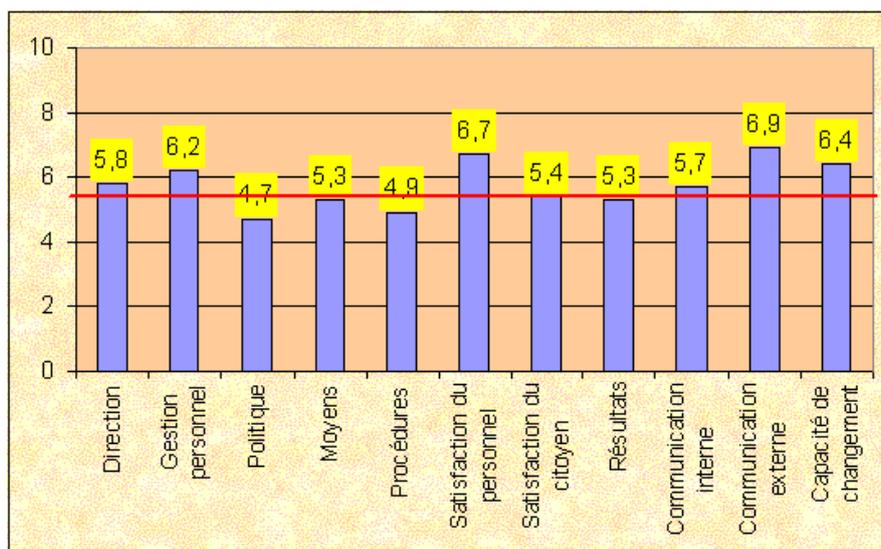
11.12. Résultat global : comparaison des différents modules

Moyenne de l'ensemble des modules : **5,75**.

Nombre total de notations nulles : 251 sur 2 478 réponses

On peut constater que deux modules se distinguent plus particulièrement vers le bas. Il s'agit des modules « Politique » et « Procédures ». En sens inverse, on constate que les modules « Satisfaction du personnel » et « Communication externe » enregistrent des scores plus élevés.

Il convient encore de noter que 13 membres du personnel questionnés (sur 22) ont émis des remarques et/ou des suggestions que nous avons également communiquées aux autorités concernées.



Annexe C : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier d'autres services de police donnés

I. Corps de police d'une zone pluricommunale de la province de Namur

12. Principales constatations

12.1. Première enquête

12.1.1. SITUATION DU COMMISSARIAT - ACCESSIBILITÉ

L'accès à cet unique commissariat n'est pas fléché, même en arrivant par l'artère principale de la localité : le bâtiment est un peu décentré par rapport au centre ville. Aucun emplacement particulier n'est prévu pour les véhicules des visiteurs si ce n'est les aires de stationnement normales sur la voie publique. Par contre, le parking « police » occupe une place non négligeable.

12.1.2. ÉTAT DES LOCAUX - MOYENS MATÉRIELS ET OPÉRATIONNELS

Le bâtiment est fonctionnel et a été modernisé par une remise à neuf complète. Le « client » est accueilli par un fonctionnaire de police au travers d'un guichet sécuritaire. Ce commissariat est équipé : (1) d'une petite salle d'attente décorée d'un présentoir garni de diverses brochures (aide aux victimes, etc.) ; (2) d'une simple cellule de garde à vue, propre, dépourvue de système de surveillance vidéo et de commodités. Cette geôle n'est pas visible du public mais disposée de telle sorte que le personnel puisse surveiller, en permanence, la personne éventuellement détenue ; (3) d'un local sobre spécifique pour les auditions ; (4) d'un local d'accueil aux victimes, convivial et où des jouets d'enfants sont disponibles ; (5) d'un laboratoire photographique performant doublé de l'achat récent d'un matériel numérique ; (6) de vestiaires mixtes et fonctionnels, etc. Quant au charroi, il est composé de : (1) deux véhicules « combi » d'intervention ; (2) un véhicule rapide ; (3) une jeep tout terrain ; (4) trois camionnettes ; (5) deux cyclomoteurs ; (6) une voiture civile utilisée principalement par l'assistante sociale [44] ; (7) une autre voiture banalisée (en commande), etc.

On répertorie aussi au niveau du matériel d'intervention, (1) quatre gilets pare-balles ; (2) un appareil photographique ; (3) un téléviseur ; (4) une caméra ; (5) l'armement conventionnel ; (6) un radar de vitesse (en commande) ; (7) un «kit» stupéfiants, etc.

Dans le cadre de la future zone de police pluricommunale, les nouveaux locaux devraient être implantés dans les bâtiments de la gendarmerie. Le nouveau service d'enquêtes et de recherche (SER) [45] y est déjà établi.

12.1.3. ORGANIGRAMME

Le chef de corps nous remettra un document [46] décrivant la manière dont il a réorganisé le corps ainsi que le relevé des missions exécutées pour 1999. Au moment du contrôle, l'effectif mobilisé était de 8 unités : un agent auxiliaire, trois agents de police dont deux aspirants, un inspecteur, une employée civile, le commissaire de police et l'assistante sociale. L'effectif total est de 20 unités : un commissaire de police, un commissaire adjoint, un inspecteur principal de première classe, un inspecteur, trois agents auxiliaires de police, onze agents de police, une employée civile et l'assistante sociale.

12.1.4. DOCUMENTATION - REGISTRES

Il existe un livre d'érou administratif et manuel, où figurent seulement les mentions suivantes : (1) nom du verbalisant ; (2) nom de la personne impliquée ; (3) inventaire des objets mobiliers. Ce livre ne comporte pas d'avis à l'officier de police administrative (OPA) / officier de police judiciaire (OPJ) ou à l'autorité administrative ; aucune numérotation ni mention de la délivrance d'un repas ou du fournisseur n'est décelée. Il faut noter que trois personnes seulement sont passées par la geôle communale en 1999. En effet, dans la pratique, les individus arrêtés sont transférés systématiquement dans les locaux de l'ancien district de gendarmerie.

Un fichier photographique est constitué dans le cadre des dossiers judiciaires uniquement : il est toujours géré par les deux mêmes policiers.

L'informatisation est toujours en cours au niveau du Projet informatique police (PIP). Le système utilisé par le personnel est le « mini-PIP » dont le serveur central est relié à l'autre corps de police de la zone .

Il n'existe aucun fichier reprenant des « informations douces ». Les fichiers « registre national – RN » et « DIV » sont opérationnels.

Si aucun registre ne reprend le flux de l'accueil « tout-venant » du guichet, on notera l'existence d'un registre des interventions en général ayant entraîné ou non la rédaction d'un procès-verbal : ce registre est toujours manuel et dactylographié par le planton.

12.1.5. RESSOURCES HUMAINES – CIRCULATION DE L'INFORMATION INTERNE ET LÉGALE – OUVERTURE DU CORPS VERS L'EXTÉRIEUR

Si le chef de corps est responsable de la discipline, c'est le commissaire adjoint qui est plus particulièrement chargé de la comptabilité des prestations de service (sous forme d'une grille horaire), de la tenue du registre des absences et des congés. Outre l'existence « du mémento du commissaire », ce dernier met sur pied des briefings et des brainstormings et rédige des notes de service. Le personnel semble donc informé des nouveautés légales, d'autant plus qu'une documentation est à la disposition de tout le personnel dans le bureau du chef de corps et de son adjoint, lesquels partagent le même local. Celui-ci est en outre équipé d'un branchement « internet ». Quant à la communication interne, elle se fait aussi par le truchement de fiches d'information. En 1999, 4 unités ont été formées à l'Académie de police.

12.1.6. RELATIONS DU CHEF DE CORPS AVEC UN AGENT ADMINISTRATIF CONTESTÉES PAR CERTAINS

CITOYENS

L'agent administratif en question circule régulièrement à bord d'une Jeep immatriculée au nom de l'administration communale. On le surnomme « le Baron ». Il pilote le commissaire sur certaines interventions et lui sert donc de chauffeur. Le commissaire reconnaît qu'une confusion peut parfois s'installer dans l'esprit de la population sur le statut acquis et le rôle joué par l'intéressé puisqu'il est de notoriété publique que ce dernier a déjà piloté la Jeep lors d'un contrôle « alcool » réalisé par la police. Il estime que certaines personnes tentent de profiter du contexte général de la police et de certains problèmes particuliers pour donner de lui une image négative dans la perspective des prochaines primonominations en qualité de chef de zone.

12.2. Réouverture de l'enquête

12.2.1. INTRODUCTION

Dans le prolongement de la collecte de nouvelles informations et données ainsi qu'à la suite de la demande précédemment évoquée du procureur général, le Comité permanent P a repris l'enquête.

12.2.2. PRISE DE CONNAISSANCE DE NOUVELLES INFORMATIONS

Nous avons interpellé le chef de corps sur la question de certains dysfonctionnements de la brigade locale en lui demandant s'il avait des éléments à nous apporter quant à l'ambiance de démotivation de certains membres du personnel de l'ex-gendarmerie suite au comportement de membres de leur hiérarchie. Il nous rétorque qu'il a déjà été entendu à ce sujet par notre Service d'enquêtes sur un plan judiciaire et qu'il n'est informé de ces éléments que par la rumeur. Il ajoute qu'au niveau de l'ambiance, la rumeur devrait s'estomper étant donné que le principal intéressé a décidé d'arrêter ses activités en épuisant son quota de jours-maladie de fin de carrière. D'autre part, étant donné qu'il était le seul candidat pour la place de chef de corps, une collaboration prometteuse semblait s'installer entre lui et le futur dirigeant du service judiciaire, ancien gendarme. De surcroît, nous avons pris connaissance de la copie d'une nouvelle missive anonyme datée du 6 septembre 2001. Ce document dénonce des faits similaires à ceux repris dans une autre lettre anonyme, datée du 18 avril 2000 [47].

12.2.3. NORMES ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES À LA BASE DE LA NOUVELLE ORGANISATION

Le futur cadre organique de la zone n'est pas encore fixé. Il devrait atteindre l'effectif de 53 fonctionnaires de police, 3 agents auxiliaires de police, 4 CALOG [48] et une assistante sociale. Les ex-gendarmes passent tous dans le cadre local et aucun ne profite de la réforme pour postuler un emploi dans une autre zone. La nouvelle implantation des bâtiments est aussi déterminée : il s'agit des locaux des ex-polices des deux communes de la zone et des ex-brigades de gendarmerie de ces mêmes communes ainsi que d'une troisième. Le commissariat central est l'ex-brigade de gendarmerie de la commune étudiée et le poste de proximité est jusqu'à présent conservé mais devrait être transféré au poste de police central dès que les travaux en cours seront terminés. Une autre antenne de police de proximité est prévue dans une troisième commune. Un poste de proximité est également envisagé dans l'autre commune de la zone de même que dans une quatrième commune. La politique voulue par le commissaire est celle de la décentralisation.

Sur le plan comptable, les bâtiments sont la propriété de la zone. Le charroi est composé de 23 véhicules banalisés (pas encore de nouveau striping).

Le PIP n'est toujours pas complètement opérationnel et n'est pas utilisé par tout le personnel : il est uniquement maîtrisé et employé par les membres de l'ex-police communale. Une uniformisation sera réalisée lorsque le budget fédéral sera débloqué à cet effet.

Quand à l'état d'avancement du plan zonal de sécurité, les travaux ne sont toujours pas en cours. Des contacts viennent seulement d'être pris entre le Directeur Coordinateur Administratif et le Président du Collège de Police.

L'organisation du travail de quartier ou de proximité, pour toute la zone, sera répartie entre 7 inspecteurs « spécialisés » ou non polyvalents. Quant à l'accueil du citoyen, un staff « dispatching » sera constitué et ce rôle sera réparti entre tout le reste du personnel. Le commissariat central sera ouvert de 7h00 à 19h00 mais une rencontre devrait être prévue entre les futurs chefs de zone de la commune, des zones voisines et le DirCo ainsi que les différentes autorités administratives pour organiser la garde de nuit. En gros, celle-ci serait assurée par l'une des zones voisines, qui se verrait octroyer pour chaque zone concernée une somme de 2 500 000 BEF pour réaliser cette prestation s'étalant entre 19h00 et 7h00. Les heures d'accessibilité des différents locaux et leur accessibilité physique permanente doivent encore être fixées, de même que les heures d'ouverture ponctuelle des antennes de proximité. Un OPJ/OPA sera contactable et rappelable. L'implantation des postes de police sera fléchée.

Il existe en outre un projet d'achat d'un autre bâtiment avec 25 places de parking pour les visiteurs. Le registre d'intervention est déjà informatisé.

L'intervention sera organisée de la manière suivante : il devrait exister des instructions internes explicitant les critères d'intervention qui tiendront compte de la gravité et de l'urgence des appels. Chaque appel sera géré et les petites interventions telles que les différends de voisinage ne devraient pas être laissées pour compte. Quotidiennement, sur le plan des patrouilles, une équipe d'intervention et une équipe supplémentaire seront disponibles. En ce qui concerne l'assistance policière aux victimes (local d'audition, personnel de police formé à l'accueil aux victimes, audition d'enfants avec matériel *ad hoc*, etc.), deux fonctionnaires de police (une ex-femme policier communal et un ex-gendarme) sont déjà formés. Aucun local n'est encore aménagé car ce ne serait actuellement pas une priorité essentielle. Un collaborateur spécialisé est déjà rappelable : l'assistante sociale dont l'antenne a été transférée dans les locaux de l'ex-brigade de gendarmerie (futur antenne centrale). Du point de vue de la recherche locale, le service SER fonctionne déjà, il est composé de 6 unités (5 du cadre de base et un du cadre moyen). L'avis du procureur du Roi n'a pas encore été demandé pour désigner les membres du personnel chargés de l'exécution des missions de police judiciaire. Aucune unité fédérale judiciaire déconcentrée sous la responsabilité du DirJu ne sera affectée à la zone.

Aucune mesure d'organisation spéciale n'a encore été prévue pour assurer les missions relevant du maintien de l'ordre public. Des accords détaillés doivent également être envisagés avec le DirCo à ce propos.

Les directives en matière de limitation des heures de service sont déjà appliquées. Toutefois, hormis le service SER, les équipes

d'intervention ne sont toujours pas mixtes (ex-policiers communaux plus ex-gendarmes) du fait des deux langages informatiques toujours différents ; les équipages ne pourront être communs que lorsque le système *Integrated Software Local Police* (ISLP) sera opérationnel. Chaque unité preste donc toujours des horaires en fonction de l'ancienne Charte de Sécurité. L'agent administratif dont question supra travaille toujours à l'administration communale en qualité de responsable du service Environnement. Il reste le support logistique pour le domaine environnemental entre le secrétariat de la future zone de police et l'administration communale. Il se limite à cette tâche, ce qui éviterait désormais toute interprétation erronée ou confusion dans le rôle qu'il joue. D'après le chef de corps, l'intéressé ne se considérerait plus comme « *employé de police* ».

L'ambiance dans laquelle se déroule la mise en place de la zone de police peut être qualifiée de bonne d'autant plus que l'autre candidat chef de zone ayant réussi l'épreuve d'*assessment* s'est désisté et ne reprendra plus ses fonctions. La tension entre les candidats chefs de zone ayant disparu, la voie serait ouverte à la prise des dispositions nécessaires (réunions, tâches, etc.) après la désignation du chef de zone.

Il est à noter que le bourgmestre manifeste cependant quelques inquiétudes sur l'avenir de la zone de police vu l'état des dotations fédérale et communale.

12.2.4. PERSPECTIVE DU DIRECTEUR COORDINATEUR ADMINISTRATIF

Sa participation en tant qu'expert au conseil zonal de sécurité n'a pas encore été envisagée, l'intéressé ayant pris ses nouvelles fonctions depuis une quinzaine de jours seulement. Il avait programmé des rencontres avec les autorités judiciaires et administratives les 12 et 14 septembre 2001. Les termes de la collaboration avec ces autorités n'ont donc pas encore été fixés. Il ignorait aussi la nature et l'ampleur de l'appui qu'il allait pouvoir apporter (gestion parc automobile, dossiers du personnel, formations continuées, banque informatique de données, plan SEVESO, etc.). À la question posée, l'intéressé répond qu'il ne pense pas que des phénomènes particuliers dans la zone nécessitent une implantation permanente d'unités fédérales. La zone fonctionnera en autonomie et sera plutôt concernée par deux grands phénomènes, celui de la criminalité frontalière et de l'augmentation du taux d'interventions en période estivale.

Le carrefour d'information d'arrondissement (CIA) fonctionne déjà et on envisage d'y incorporer des ex-fonctionnaires de police communale. Le DirCo collabore avec le Directeur Coordinateur Judiciaire, avec lequel nous avons aussi eu l'opportunité de converser brièvement. C'est ainsi qu'il nous a confié qu'il connaissait la zone étudiée, vu son activité antérieure, au travers de son service de recherche locale (le service SER) et qu'il s'agissait d'une section performante. Le DirCo, à la question relative aux capacités de cette zone de police, bien que cet aspect des choses reste aussi à négocier, croit qu'il aura un rôle de direction opérationnelle automatique plutôt que de coordination périphérique.

II. Corps de police d'une zone monocommune de la province du Brabant wallon

13. Méthodologie

13.1. Préalable

L'enquête a débuté par la relecture de l'ensemble des informations douces relatives au corps de police de l'endroit, de la documentation transmise par un commissaire divisionnaire, des constatations faites lors d'un mini-contrôle ainsi que de la synthèse des différents dossiers concernant la police.

13.2. Sur place

Il a été procédé sur place à un certain nombre de constatations, entretiens, vérifications, etc. :

Ü vérification matérielle de la mise en place des améliorations envisagées par le chef de corps. Ces améliorations auraient dû être concrétisées depuis l'intégration de la police communale et de la brigade locale de la police fédérale en date du 23 avril 2001 ;

Ü entretiens individuels avec l'ancien chef de corps et le commandant de la brigade locale de la police fédérale, ceux-ci se partageant la responsabilité de la direction du corps de police intégré jusqu'à la désignation et l'entrée en fonction du chef de zone. Ces entretiens portent sur l'évolution du corps de police dans le cadre de l'intégration. L'entretien avec l'ancien chef de corps a également porté sur certaines questions restées ouvertes à la suite des premiers contacts, à savoir : (1) l'attitude de certains membres du personnel à l'égard des administrés, des victimes et des plaignants ; (2) l'attitude de certains officiers de permanence ; (3) la démotivation au sein du personnel et l'absentéisme ; (4) le nombre insuffisant de policiers assurant le service intervention ; (5) le manque de patrouilles préventives, l'attitude réactive du personnel ; (6) les relations trop privilégiées avec un dépanneur ; (7) l'utilisation de véhicules de service à des fins privées ; (8) le contrôle de l'utilisation légitime des bases de données par les membres du personnel dans le respect du secret professionnel et de la confidentialité ;

Ü entretien avec le responsable du département administratif et logistique à propos de certains problèmes évoqués lors d'un mini-contrôle en matière de planification des services et de gestion des heures supplémentaires ;

Ü contrôle de l'état des locaux et de leur accessibilité.

14. Principales constatations sur place

14.1. Analyse de quelques dossiers de plainte

Quelques dossiers analysés apparaissent comme manifestement non fondés. D'autres concernent des faits totalement étrangers au service. Certains concernent le service mais ne sont relatifs ni à l'organisation ni au fonctionnement de la police communale de l'endroit. Lors du mini-contrôle du 23 mars 2001, le Comité permanent P avait déjà obtenu certaines réponses à diverses interrogations suscitées par les faits qui concernent l'organisation et le fonctionnement du corps de police. Néanmoins, au vu de l'analyse des différents dossiers, les questions suivantes restent ouvertes : (1) l'attitude de certains membres du personnel à l'égard des administrés, des victimes et des plaignants ; (2) l'attitude de certains officiers de permanence ; (3) la démotivation au sein du personnel et l'absentéisme ; (4) le nombre insuffisant de policiers assurant le service intervention ; (5) le manque de patrouilles préventives, l'attitude réactive du personnel ; (6) les relations trop privilégiées avec un dépanneur ; (7) l'absence de système (bulletin de service, compte rendu d'activité, feuilles de route, etc.) ; (8) l'utilisation de véhicules de service à des fins privées ; (9) le contrôle de l'utilisation légitime des bases de données par les membres du personnel dans le respect du secret professionnel et de la confidentialité ; (10) la gestion des objets trouvés.

14.2. Registre d'accueil

Il n'existe plus de « main courante » mais un projet informatique de police (PIP). Cette application serait généralement utilisée lorsque des visiteurs se présentent à l'accueil, même si parfois, « *il y a lieu de tirer les oreilles au planton qui oublie de le faire* ». Dès le 23 avril 2001, entre 8h00 et 18h00, l'accueil aurait été assuré conjointement par un policier et un membre du personnel contractuel.

14.3. Locaux d'audition

Des locaux d'audition spécifiques n'existent pas. Les locaux utilisés n'offrent pas une discrétion suffisante aux personnes entendues dans la mesure où il y a dans certains de ceux-ci jusqu'à trois postes de travail. Des auditions délicates sont parfois effectuées dans les bureaux des officiers. Une extension importante du commissariat de police sur trois niveaux est en projet (750 m² au total). Sa mise à exécution devrait résoudre l'ensemble des problèmes de locaux.

14.4. Cellule prévention – Service d'assistance policière aux victimes

Un criminologue contractuel est chargé de l'assistance policière aux victimes. Deux types de « revisites » sont organisés : (1) des revisites dans le domaine de la techno-prévention par un policier et deux (ex) gendarmes de la brigade dès le 23 avril 2001 ; (2) des contacts téléphoniques avec toutes les victimes d'infraction.

14.5. Documentation, registres, etc

Nos enquêteurs ont pu remarquer, pendant la visite des locaux, le caractère brouillon du livre d'écrout qui se trouve au bureau du planton ainsi que l'absence de certaines mentions. Le livre semble cependant être utilisé de manière systématique (dernière inscription la nuit précédant le contrôle). L'inventaire des objets serait effectué sur une feuille distincte au moment de la mise en cellule. Après avoir demandé à voir une de ces feuilles d'inventaire vierges qui devraient se trouver à proximité immédiate des cellules, nos enquêteurs ont finalement pu constater qu'aucune feuille d'inventaire ne s'y trouvait et ne pouvait, dès lors, être présentée.

À la demande de savoir si des rapports d'information douce sont rédigés, la réponse est négative (pour l'instant). L'information douce n'est pas gérée même si les responsables ont conscience qu'il s'agit de quelque chose d'important. Ils se déclarent d'ailleurs prêts à investir du personnel au niveau du Carrefour d'information d'arrondissement (CIA). Selon nos interlocuteurs, d'autres polices communales ne suivraient pas non plus.

14.6. Fonctionnement, activités, ressources humaines, etc

Il n'existe pas de plan d'action au niveau de la police communale de l'endroit. Des opérations ont lieu dans le cadre des lignes de forces dont celle-ci a la charge mais ces opérations sont ponctuelles et ne reposent pas sur une analyse stratégique. Les actions menées dans le cadre des lignes de forces le sont « par bonne volonté » à l'occasion des services ordinaires. Il n'y a pas de pro-activité.

Le corps de police n'exécute plus certaines tâches administratives au sens de l'article 25 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, comme la surveillance des marchés, les enterrements, les estafettes et le dépôt des convocations, etc.

14.7. Premiers commentaires

Le chef de corps, qui tenait manifestement à répondre personnellement aux diverses questions posées ainsi qu'à faire visiter lui-même les locaux du commissariat, s'est montré beaucoup plus prolixe pour expliquer l'organisation générale du corps de police que pour communiquer des données plus objectives comme des indicateurs d'activité ou tout simplement des données chiffrées. La communication de ces données a finalement d'ailleurs été purement et simplement esquivée ou différée. L'appréciation qu'il donne de son corps de police est « très positive ». En réponse à plusieurs observations dont nos enquêteurs lui ont fait part et qui laissaient transparaître certains manques de « systèmes », l'intéressé a évoqué l'intégration et le fait qu'à cette occasion, des « systèmes » en vigueur à la police fédérale devraient être implémentés à partir du 23 avril 2001 (coordination de l'information, plans d'action, planification des services, bulletin de service, feuilles de route, etc.). Dans une phase transitoire, l'intégration de la police communale et de la brigade locale a en effet eu lieu le 23 avril 2001. Les services de proximité et de recherche sont situés dans l'ancienne brigade. Les autres services sont regroupés dans les bâtiments de la police communale.

La visite des locaux a été faite en compagnie du chef de corps. D'autres officiers semblent avoir une vision plus critique des choses, évoquant l'existence de problèmes en matière de planification des services et de gestion des heures supplémentaires. Lors du premier mini-contrôle, le chef de corps s'était engagé à transmettre certaines données complémentaires. Début avril 2001, il devait encore signaler que ces données seraient transmises en date du 10 avril 2001 pour finalement encore les communiquer plus tard.

14.8. Nouveautés introduites à l'occasion de l'intégration ancienne police communale / gendarmerie en date du 23 avril 2001

14.8.1. INTRODUCTION

Le nouveau cahier de service (NCS), les bulletins de service et les feuilles de route des véhicules utilisés à la police fédérale, ont été adoptés par la nouvelle structure. Pour ce qui est de la gestion et de la circulation de l'information et en particulier de l'information douce, les nouveaux systèmes annoncés n'ont pas encore été mis en place même si certains contacts ont déjà été pris avec le CIA. Des protocoles devraient être signés avec le Directeur coordonnateur (DirCo) et le Directeur judiciaire (DirJu) mais cela n'a pas encore été fait.

14.8.2. DESCRIPTION DES SERVICES

La section locale de recherche a été mise en place. Elle se compose de cinq membres qui traitent les questions générales de police judiciaire et de deux membres qui traitent la « jeunesse ». Des contacts ont été pris par cette dernière section avec des magistrats, notamment en matière de police de la jeunesse. Le service proximité a également été mis en place. Il se compose de 9 agents et d'un responsable. Le service intervention fonctionne quant à lui avec un effectif déficitaire. Actuellement, il est composé de 36 unités dont 8 chefs de poste. La norme est de 42 unités. L'idéal serait 48 unités. Le personnel « tient le coup » mais la situation est difficile.

14.8.3. PRESTATIONS

Vu le manque de personnel au service intervention, les policiers sont fort sollicités. Les responsables précisent qu'ils veillent à respecter les dispositions de l'arrêté royal « Mammouth » en matière de temps de prestation. Pendant la période des vacances, ils sont contraints de prévoir pour chaque policier un week-end avec trois nuits de travail. Il s'agissait d'une mesure qui ne se renouvellerait pas mais qui était absolument nécessaire. Il existait aussi une pression des officiers et des membres du personnel pour que l'on en revienne au système antérieur, à savoir des prestations de week-end de 12 heures, qui permettaient de limiter les prestations à un week-end sur trois. Le Comité de direction avait décidé de ne pas déroger aux prescriptions légales en la matière. D'autre part, l'unanimité du personnel allait dans le sens du maintien de deux services de pointe le week-end. Par contre, en semaine, on pouvait accepter un service unique de trois hommes.

La nécessité de deux équipes le week-end serait justifiée par le fait que chacune des zones voisines ne disposerait que d'une seule équipe de pointe qui ne peut pas systématiquement apporter son concours en cas de besoin. La situation est aussi différente du temps où le district de gendarmerie pouvait toujours envoyer des renforts. Le bourgmestre serait toutefois d'accord d'engager du personnel supplémentaire.

Le chef de corps a souhaité ajouter qu'il existait des tensions au sein de son personnel en raison du comportement de l'un ou de

l'autre policier. Deux ou trois policiers doivent être considérés comme malveillants. Ils seraient les auteurs de dégradations, menus larcins et vols domestiques. À l'arrivée du nouveau chef de zone, on devrait avoir davantage de temps « *pour s'occuper de s'attacher à ces faits qu'il tenterait de résoudre* ». Il comptait également développer des mesures préventives visant à faire disparaître de tels comportements.

14.9. Questions encore ouvertes

Les premiers contrôles ainsi que l'analyse et la synthèse des différents dossiers relatifs à la police communale de l'endroit laissent, toujours et à l'époque, subsister différentes questions (principales) : (1) l'attitude de certains membres du personnel à l'égard des administrés, des victimes et des plaignants ; (2) l'attitude de certains officiers de permanence ; (3) la démotivation au sein du personnel et l'absentéisme ; (4) le nombre insuffisant de policiers assurant le service intervention ; (5) le manque de patrouilles préventives, l'attitude réactive du personnel ; (6) les relations trop privilégiées avec un dépanneur ; (7) l'absence de systèmes (bulletin de service, compte rendu d'activités, feuilles de route, etc.) ; (8) l'utilisation éventuelle de véhicules de service à des fins privées.

14.10. Entretiens avec différents officiers

Un officier met en évidence des surcharges au niveau des horaires de travail du service intervention, après l'intégration des deux services de police. Cette situation résulte principalement, selon lui, de l'effectif déficitaire du service intervention. Il en explique l'origine par le choix qui a été fait de constituer prioritairement les services de la police de proximité et de la recherche locale. Selon lui, cette manière de procéder va dans le sens du bourgmestre. Il confirme également les problèmes que la police communale connaît la nuit concernant un manque d'initiative des services et un manque de disponibilité du planton. Parallèlement, il évoque le manque de contrôle de la part des officiers, en soirée surtout.

Un autre entretien apporte des réponses à une bonne part des questions encore restées ouvertes : (1) le chef de corps passe régulièrement au commissariat en dehors des heures de service. L'ancien commandant de la brigade locale de la police fédérale en fait de même – le week-end et en dehors des heures (?). Pour ce qui est des autres officiers, il leur est demandé de procéder régulièrement à des contrôles – aux mêmes moments (?). À l'époque, le chef de corps ne s'assurait cependant pas de la bonne exécution de cette directive par les officiers. Il estimait qu'il en allait de leur propre responsabilité ; (2) la Section locale de Recherche (SLR) (7 unités) et le service proximité (10 unités) sont mis en place. Le service intervention fonctionne de manière déficitaire (36 unités alors que la norme est de 42 et l'idéal de 48) ; (3) pour ce qui est de l'activité des équipes, il est prévu par le règlement d'ordre intérieur qu'à tout moment, au moins une des deux équipes doit être à l'extérieur ; (4) des relations privilégiées auraient existé avec un dépanneur. Le chef de corps prône pour sa part le recours à une procédure de soumission ; (5) depuis le 23 avril 2001, date de l'intégration des deux services de police, les systèmes en vigueur au sein de la police fédérale (NCS, bulletin de service, compte rendu d'activités, feuilles de route, etc.) sont également d'application. Des protocoles devraient être signés avec le DirCo et le DirJu, etc.

Le nouveau chef de corps confirme et complète les propos de son prédécesseur. En tant que nouveau chef de zone, il trace également les axes d'un style de commandement qui lui est propre : (1) le contrôle par les cadres a été dynamisé, ce qui a eu pour effet direct la rédaction de plusieurs rapports disciplinaires. Le contrôle interne est actuellement assumé par le chef de zone lui-même. Il devrait être confié à un commissaire qui renforcera prochainement les effectifs ; (2) la situation reste difficile en ce qui concerne les effectifs. Le service proximité renforce le service intervention. Il arrive même au chef de zone d'y prêter personnellement son concours. Cette année, un auxiliaire, un inspecteur, un inspecteur principal et un commissaire seront recrutés. Le bourgmestre se serait engagé pour les années prochaines à un recrutement annuel de trois policiers supplémentaires ; (3) l'état d'esprit du personnel est très généralement positif. La satisfaction des choix individuels exprimés lors de l'intégration ainsi que la bonne santé financière de la zone, qui permet le paiement des heures supplémentaires et la mise en œuvre prochaine d'importants travaux d'infrastructure, n'y sont pas étrangers. D'autre part, le taux d'absentéisme est réduit si l'on écarte quelques cas individuels lourds qui grèvent les statistiques. Deux de ceux-ci font l'objet d'une procédure de démission ; (4) une convention a été régulièrement passée par le conseil communal avec le dépanneur BPH à la suite d'un appel de service. BPH respecte les obligations du cahier des charges ; (5) le problème majeur serait actuellement l'informatique. Les liaisons entre les deux sites de la police locale sont difficiles et les applications sont très lentes. L'installation prochaine d'un nouveau serveur et, à plus long terme, l'exécution des travaux d'extension du bâtiment, qui conduira à la réorganisation des services en un seul site, devraient solutionner ce problème.

14.11. État d'avancement actuel de la mise en place de la zone de police

14.11.1. INTRODUCTION

Le conseil de police du 7 janvier dernier a approuvé le cadre du corps de police ainsi que son budget. Ces points viennent d'être communiqués à la Direction des relations avec la police locale. La zone de police devrait être la première zone du Brabant Wallon à être reconnue. Il ne manque plus que la publication de l'arrêté royal pour que la procédure soit finalisée. Le patrimoine venant du fédéral vient d'être transféré après inventaire. Enfin, le chef de zone vient de recevoir le protocole ministériel lui accordant de manière transitoire l'autorité fonctionnelle sur les anciens gendarmes de la zone, jusqu'à officialisation définitive de la zone de police.

14.11.2. EFFECTIFS POLICIERS

En dépit de la fusion des effectifs de la police communale et de la brigade locale, le chef de zone souligne que la situation reste difficile, tout particulièrement en ce qui concerne le service intervention. Il arrive que le service proximité soit sollicité pour compléter la grille des services de l'intervention. Il arrive que, ponctuellement, le chef de zone participe personnellement à un service intervention en cas de manque important d'effectif. Un effort a été consenti par le fédéral, qui a accordé un renfort de trois policiers fédéraux. En réalité, ils ne sont que deux, le troisième étant détaché à l'Unité de Protection de la Réserve générale (PROBEV) jusque février. Ce renfort est cependant considéré comme une opération blanche, deux inspecteurs étant de leur côté partis au cours « officier de police judiciaire » (OPJ).

Le cadre tel qu'il a été voté, de même que le régime de mobilité qui devrait très prochainement entrer en vigueur, offrent des

perspectives positives. Un nouveau commissaire pourrait provenir de la police fédérale. Le bourgmestre aurait en outre accepté qu'à l'avenir, trois policiers supplémentaires soient engagés chaque année.

La zone semble attractive pour les policiers. Le chef de corps est confiant quant au fait que les emplois vacants peuvent être facilement honorés.

Les policiers actuellement en fonction, qu'ils soient à l'origine communaux ou membres de la brigade locale, ont obtenu satisfaction, à trois exceptions près, quant à leur affectation actuelle, après avoir exprimé leurs choix dans les fiches de vœux. Les membres de la brigade locale sont affectés aux services de l'intervention ou de la proximité. Il n'y en a pas à la SLR.

Le chef de zone souligne que l'état d'esprit du personnel est très généralement positif. Ceci s'explique notamment par la satisfaction des policiers quant à leur affectation. La bonne santé budgétaire de la zone, qui se traduit par un paiement sans difficulté des heures supplémentaires ainsi que par des projets concrets comme la construction prochaine d'une extension du commissariat, participe certainement à la création d'un tel climat positif.

14.11.3. RELATIONS ENTRE POLICIERS FÉDÉRAUX ET LOCAUX

Les relations de la zone avec l'échelon du DirCo sont excellentes. Un protocole a été conclu avec celui-ci concernant les communications. Ceci permet à la police locale de fonctionner avec deux réseaux radio en parallèle, l'ancienne fréquence district « Daniel » et la fréquence police de la zone. Chaque équipe sur le terrain dispose des deux fréquences. La zone de police dispose aussi de l'appui du centre de communications au niveau du DirCo ainsi que de celui du CIA. Au sein même de la zone, l'entente entre anciens policiers communaux et anciens gendarmes est bonne.

14.11.4. PRESTATIONS

La planification des services est faite au moins un mois à l'avance. Nous avons pu examiner quelques exemples de planification des services. Le système de planification des services a, il est vrai, changé. Précédemment, la grille était constituée sur base des *desiderata* des membres du personnel. À présent, c'est après publication de la grille que les membres du personnel peuvent organiser des remplacements, qu'ils confirment par la remise d'une note au responsable de la planification. Il leur est cependant toujours loisible de demander au préalable des journées « libres ». Les prestations sont comptabilisées à l'aide du NCS. Nous avons pu examiner les extractions du NCS correspondant aux fins des périodes de référence.

Il convient de souligner que l'application du nouveau statut implique une augmentation des heures supplémentaires. Les heures supplémentaires sont cependant payées sans difficulté par l'autorité communale. On s'efforce toutefois, dans la mesure du possible, de faire récupérer les prestations supplémentaires.

L'autorité administrative a le souci d'une présence policière dans les rues en ce compris le week-end. Ceci implique un engagement de personnel. C'est sur base volontaire – sauf remplacement impérieux – que les prestations supplémentaires sont effectuées, par exemple en rallongeant la durée du service, mais en ne dépassant toutefois pas des services de plus de dix heures. Ceci explique certaines variations du nombre d'heures supplémentaires, de nuit ou de week-end entre les policiers. En ce qui concerne les prestations au profit du fédéral, trois policiers anciennement membres de la brigade locale participent toujours aux unités de marche. Les anciens policiers communaux ne sont pas encore formés pour y participer. Le mois de décembre, avec le sommet de Laeken et les diverses missions de protection, a impliqué un engagement important en maintien et rétablissement de l'ordre public (355 heures de prestation).

14.11.5. ABSENTÉISME

Le chef de corps nous a remis les statistiques en matière d'absentéisme. Les chiffres de l'année 2001 sont grevés par quatre cas lourds à savoir : (1) un agent du service proximité en congé pour motif de santé (CPMS) depuis l'intégration (280 jours) ; (2) un agent du service intervention (plus de 220 jours) ; (3) un commissaire (91 jours) ; (4) un policier ayant fait l'objet d'une opération chirurgicale (60 jours). En ce qui concerne les deux premiers agents, une procédure de démission pour inaptitude physique est entamée. Pour le reste du personnel, le taux d'absentéisme est réduit. Il est même en dessous de la moyenne fédérale.

14.11.6. CONTRÔLE PAR LES CADRES ET CONTRÔLE INTERNE

Le directeur des opérations a été chargé de dynamiser le contrôle du personnel. Il tient à ce sujet des réunions périodiques avec les chefs de poste (9). Ceux-ci ont reçu pour directive de se montrer plus directifs et d'assumer leurs responsabilités. Ceci a eu pour effet la rédaction de plusieurs rapports disciplinaires. Le chef de zone demande aussi que les commissaires (5) procèdent régulièrement à des visites du personnel au commissariat la nuit et le week-end, dans le cadre de leur rôle d'officier de semaine. De son côté, le chef de zone en fait de même. La présence des cadres est plus importante que par le passé.

En ce qui concerne le contrôle interne, celui-ci est actuellement exercé par le chef de zone lui-même. Par la suite, il pourrait être exercé par un commissaire qui proviendrait de la police fédérale. Depuis la prise de fonction du chef de zone, quatre dossiers disciplinaires ont été menés à terme se soldant par deux sanctions lourdes (retenues de rémunération) et deux sanctions légères (blâme et avertissement). Le chef de zone insiste sur le fait que la reprise en mains doit être ferme mais sans heurts. Selon les échos qui lui reviennent, il y aurait acceptation de cette évolution par les membres du personnel, qui admettent les sanctions infligées, estimant celles-ci justes.

14.11.7. UTILISATION DES VÉHICULES DE SERVICE

Le système des feuilles de routes est en vigueur. Il est applicable à tous, en ce compris le chef de zone. Chaque véhicule de service en est doté. L'approvisionnement en carburant se fait dans les pompes SHELL, avec utilisation du système de cartes, permettant d'identifier la personne qui a retiré du carburant, le véhicule concerné et le nombre de kilomètres parcourus. La police fédérale continue actuellement à assurer la maintenance des véhicules de service passés à la zone.

14.11.8. RELATIONS AVEC LES DÉPANNERS

Une convention a été passée de manière régulière par le Conseil communal avec le dépanneur BPH à la suite d'un appel de service. Cette convention est valable pour une durée de cinq ans mais l'engagement est renouvelable annuellement. BPH respecte les obligations du cahier des charges.

14.11.9. INFORMATIQUE

L'informatique constitue actuellement le problème majeur. Les liaisons informatiques entre les deux sites de la zone sont difficiles. Elles sont surtout très lentes. Une déviation passant par l'ancien district de Wavre a été établie. Cette solution provisoire évite la pose d'une liaison par fibre optique entre les deux sites, laquelle serait onéreuse et de courte utilité. En effet, les travaux d'extension de l'ancien commissariat doivent avoir débuté. Après leur achèvement, dans un peu moins d'une année, tous les services seront regroupés sur ce seul site, mettant ainsi fin aux problèmes de liaison. D'autre part, depuis peu, un nouveau serveur plus performant doit avoir été livré à la zone.

14.11.10. SITUATION PARTICULIÈRE D'UN COMMISSAIRE DONNÉ

Le chef de zone nous a présenté le dossier personnel de l'intéressé, qui fut examiné. Il est à noter qu'il n'a pas fait l'objet d'évaluations. La sous-farde concernée comprend deux notes de félicitations. Sa situation particulière au regard de l'interdiction de cumul ou des incompatibilités serait connue de la direction du corps.

Annexe D : enquêtes de contrôle sur l'efficacité du fonctionnement général ou particulier de services à compétence de police

I. STIB

15. Résultats de l'enquête

15.1. Premières constatations

15.1.1. INTRODUCTION

Les premières constatations dignes d'intérêt relevaient avant tout de la compétence des autorités judiciaires et ne sont exploitées qu'incidemment dans la suite du présent rapport. Au milieu de l'année 1998, le Comité permanent P a, en effet, été informé de possibles dysfonctionnements dans le chef du service de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB) chargé de la sécurité des voyageurs dans les stations du métro bruxellois. Plusieurs communiqués de presse relatifs à l'utilisation illégitime de techniques policières et à l'usage de matériel prohibé (e.a. armes) par certains membres du service de sécurité de la STIB ont motivé la décision d'ouverture d'une enquête de contrôle. En outre, les agents de la sécurité de la STIB se considéraient comme faisant partie d'un service de police spéciale à part entière, en quelque sorte sous l'impulsion de son chef de service.

Le fait que certains services réguliers, en particulier l'ancienne police communale, n'étaient pas en mesure d'assurer un service de police de base dans les stations de métro a motivé et renforcé la présence de ce service de sécurité de la STIB en qualité de « service de police » dans le métro de Bruxelles.

Les dysfonctionnements précités se traduisaient en concreto par l'usage collectif, organisé et récurrent de techniques contestables (fouilles, menottes et privations de liberté). S'est ensuite posée la question de l'attitude des autres acteurs et intervenants sur le terrain, soit les services de police générale, le parquet et les autorités de contrôle.

Le service de sécurité de la STIB s'organisait autour d'une hiérarchie pyramidale laissant entrevoir une structure paramilitaire. Les conceptions du chef de service n'étaient pas étrangères à ce phénomène. L'influence négative qui transparaissait dans la structure, l'ambiance de travail et les attitudes de chacun avaient, entre-temps, été détectées et reconnues par la direction de la STIB. Le licenciement immédiat du chef de service constituait, selon les responsables, plus qu'un simple avertissement. Le matériel ainsi que les vêtements découverts lors des visites n'ont fait que confirmer ces conclusions. Tant des armes à feu de défense que des armes prohibées ont été retrouvées, ainsi que du matériel d'écoute et des véhicules de surveillance. La communication se faisait exclusivement par un système hiérarchisé. Les brochures et cassettes vidéo utilisées pour la formation des agents de sécurité de la STIB présentaient un côté militariste certain. Quant à la formation proprement dite, elle était principalement axée sur l'utilisation des techniques de police spéciale.

Les objets et le matériel contestables sur le plan réglementaire ont été saisis dans le cadre de l'information et déposés au greffe du tribunal correctionnel.

15.1.2. RELATION ENTRE L'ANCIENNE BRIGADE DE GENDARMERIE DU MÉTRO ET L'ANCIEN BUREAU DE COORDINATION DES OPÉRATIONS DE LA STIB

Une interview du 22 juin 1998 [49] avait mis en évidence que depuis le 1^{er} décembre 1993, la Brigade de gendarmerie du Métro (BGMB) et le Service de surveillance générale (SSG) avaient commencé à collaborer, régulièrement et étroitement, d'autant que les installations respectives étaient contiguës au niveau du Bureau de coordination des opérations (BCO). De plus, à cette même époque, le service de la Brigade du métro de la police communale bruxelloise (BISM) venait d'être dissout : le SSG avait été mis sur pied dès le 1^{er} janvier 1978, notamment pour pallier les carences en la matière.

Un protocole d'accord avait même été établi entre la BGMB et la direction de la STIB [50] puis avalisé par l'ancien État-major de la gendarmerie. Cette collaboration avait aussi été concrétisée par des échanges de renseignements notamment au niveau : (1) de la transmission des relevés des « rapports incidents » (bulletins d'activités) du personnel de surveillance de la STIB ; (2) de réunions de coordination entre les responsables de la brigade et ceux du SSG ; (3) du fait que la BGMB était un lieu de stage pour les nouvelles recrues qui assistaient à une présentation des services de la STIB ; (4) de la prise de connaissance par une criminologue attachée à la STIB de copies de rapports de la BGMB [51] ; (5) de la surveillance des usagers du métro via les caméras du service BCO, etc.

Dès mai 1998, la BGMB occupait de nouvelles installations séparées.

15.1.3. USAGE DES MENOTTES PAR LES MEMBRES EN UNIFORME DU SSG DANS LE CADRE DE LEURS MISSIONS

Les membres du SSG sont en principe assermentés. Ils sont en outre investis d'un mandat de police judiciaire, à préciser cependant, et porteurs, à ce titre, d'une carte de commission de police judiciaire. Ils ont pour mission de rechercher et de constater les infractions à la réglementation sur la police du transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar. Ils travaillent, en principe, dans le cadre d'une législation à l'interprétation et à l'analyse assez complexes [52]. C'est ainsi que notamment sur base de ces réglementations, les agents du SSG pourraient : (1) procéder à des contrôles d'identité dans le cadre des compétences de police qui leur sont conférées ; (2) exiger la présentation de la carte d'identité et, en cas de refus, maintenir sur place la personne jusqu'à l'arrivée d'un service de police requis, etc.

Nous avons plusieurs fois posé des questions assez précises à propos de l'intervention de ces personnes. Nous demandions entre autres si, en plaçant des menottes dans le cadre de ces missions de contrôle d'identité, les agents du SSG [53] n'augmentaient pas spectaculairement (?) et inutilement (?) la visibilité des personnes maintenues sur place.

15.1.4. RELATIONS AU SEIN DU PERSONNEL

Le service, dans son ancienne organisation, était organisé de façon à instaurer un climat sécuritaire dans les installations de la

STIB mais si le principal responsable était considéré par plusieurs membres de son entourage professionnel comme un travailleur, un « bourreau du travail », certains l'auraient perçu comme un patron despotique au comportement souvent dictatorial. Un témoin décrivait son caractère comme versatile, cyclothymique, passant par des phases maniaques et des phases de colère. Il était donc craint et pour quelques-uns, il faisait « régner la terreur ». Enfermé et coincé dans sa propre logique, il semble qu'il aurait voulu que l'on adopte en permanence sa conception du travail [54].

D'aucuns dans la structure insistaient sur le fait qu'il aimait à « diviser pour régner » : il avait l'habitude de demander l'opinion de l'un de ses collaborateurs par rapport à un autre et vice-versa. Des relations de méfiance dans le travail s'étaient ainsi créées parmi ses subordonnés. Ayant une très haute estime de lui-même, il adoptait la conception panoptique du management : tout savoir, tout voir, tout diriger, tout traiter, n'admettant que très rarement la délégation des tâches.

15.1.5. ÉQUIPES D'INTERVENTION SPÉCIALE DU SSG

Les membres de ce service étaient notamment surnommés les « yankees », ils travaillaient en uniforme, comme leurs collègues « patrouilleurs normaux », mais circulaient dans des voitures anonymes. Ce service avait peu ou de très rares contacts avec les autres sections du SSG. Les « patrouilleurs normaux » n'avaient pas accès aux locaux des équipes d'intervention spéciale (EIS) et de la Brigade de recherche (BR). Un témoin expliqua qu'avant d'avoir un contact avec un membre du personnel, de ces deux sections, il fallait impérativement prendre rendez-vous avec lui par téléphone [55]. Certaines rumeurs, probablement aussi alimentées en partie par la jalousie d'autres départements, auraient toujours plané sur l'EIS : payement d'heures de sursalaire, services plus ou moins « secrets », rumeurs d'actes de racisme, présence d'armes, équipement avec du matériel sophistiqué. Une crainte s'était alors développée vis-à-vis de l'EIS d'autant que certains de ses membres étaient réputés pour leurs convictions qualifiées par d'aucuns de « racistes », voire de « fascistes ».

Il était indubitable, après avoir interviewé plusieurs unités appartenant à l'EIS, qu'elle constituait une garde prétorienne difficilement contrôlable. Les membres de l'EIS, « étaient des « privilégiés » qui ne « rechignaient jamais » (sic). Ceux-ci, interpellés, donnaient ou voulaient donner l'impression d'appartenir à « un escadron spécial », à des « super-patrouilleurs » qui venaient en renfort des patrouilleurs « normaux » de la STIB. Ils avaient en effet été recrutés sur base d'un profil comportant une aptitude physique particulière : les membres étaient pour la plupart des sportifs au sens propre du terme. Ils se situaient tous dans la même tranche d'âge. On peut penser qu'un « esprit EIS » s'était inconsciemment installé au sein des mentalités.

15.1.6. BRIGADE DE RECHERCHE DU SSG

Il s'agissait d'une section composée d'unités en civil qui surveillaient discrètement les voyageurs dans les stations. Les membres, au départ, ont été initiés à certaines spécialités par des policiers communaux [56]. Ce service avait ainsi collaboré étroitement avec les services de police réguliers pour surveiller et photographier des dealers, effectuer des observations dans le cadre d'actes de vandalisme, procéder à certaines filatures de personnes réputées suspectes, photographier des plaques de voitures, identifier des voleurs à la tire. Les membres de la BR n'avaient pas pour mission d'intervenir : une fois l'objectif repéré, ils devaient en principe avertir l'EIS qui se chargeait de l'interception. Un fichier photographique avait été constitué dans ce service aussi [57].

Un des responsables décrira les unités de la BR comme des « rabatteurs » de la police locale. Il définissait sa brigade de recherche de la manière suivante [58] : « c'est une brigade créée pour aider les gradés et agents du SSG en les renseignant sur les agissements des vandales dans les véhicules et les installations de la STIB, etc. En outre, cette brigade effectue des missions de renseignement pour les brigades judiciaires des différentes polices communales ainsi que pour la BSR et la gendarmerie en ce qui concerne les bandes de jeunes oisifs qui hantent nos véhicules et nos stations[...], les gradés et agents de cette brigade n'interviennent pas pour des infractions mineures au règlement de police. S'ils viennent à constater de telles infractions, ils font appel à la patrouille, pour autant que besoin [...] ».

15.1.7. STRUCTURE ET CULTURE DU SSG

Il s'agissait d'un système pyramidal structuré de manière disproportionnée et fort hiérarchisé par rapport à l'objectif poursuivi [59] : « Team consult » invoquait déjà une « culture de société » basée sur une philosophie paramilitaire au niveau des symboles, du vocabulaire et des instruments allant jusqu'à dire que l'organisation était volontairement floue [60].

À titre exemplatif, quelques constatations quant à l'achat de matériel pour ce service : (1) achat en février 1996 de casques anti-émeute qui n'ont jamais été utilisés ; (2) achat de 10 boucliers à une date indéterminée, ce matériel étant toujours resté dans les emballages de protection ; (3) présence d'une cassette vidéo montrant un entraînement d'une milice paramilitaire ; (4) achat d'un matériel « roll glis » (pour descentes en rappel) n'ayant été sorti que dans le cadre d'une seule formation ; (5) attribution de matraques télescopiques pour le personnel en civil, qui n'était pas affecté au contrôle des titres de transport mais bien à la recherche d'auteurs d'infractions ou de délits dans les installations.

Ces différents éléments, notamment, ont toujours fait penser au Comité permanent de contrôle des services de police et à son Service d'enquêtes que l'optique aurait été d'une portée trop large par rapport aux missions demandées à un service public de surveillance des transports en commun, même à compétences de police limitées. D'aucuns avaient la conviction que le SSG, disposant en outre de son propre budget de fonctionnement, était une police à compétence spéciale [61] à l'instar, par exemple, de l'ancienne police des Chemins de fer au sens où l'entendait la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Il faut ajouter que cette philosophie s'est probablement développée en raison des contacts étroits que les dirigeants du SSG entretenaient avec diverses autorités de police administrative, de police judiciaire ou policières au plus haut niveau : autorités ministérielles, bourgmestres, parquets, directions des services de police générale. De surcroît, tout porte à croire que des opérations policières avaient ainsi été menées avec la collaboration du SSG et subventionnées par le budget STIB [62].

De ce fait, une mentalité particulière s'était apparemment instaurée [63] au sein de certaines sections du SSG, relayée en cela par les cours dispensés : techniques de déguisement, techniques d'enquête et opérations spéciales, techniques spéciales de tactiques défensives avec torches, riposte aux agressions, cours du « portrait parlé », etc.

Des membres allochtones de ces services allaient finalement [64] dénoncer un autre aspect, selon eux, de cette ambiance qui régnait au sein du SSG : distribution de tracts racistes, informations différentes données en vue d'identifier les personnes à contrôler selon leur nationalité, déclarations extrémistes et publiques.

15.1.8. ATTITUDE, ACTIONS ET RÉACTIONS DES RESPONSABLES DE LA STIB

Confrontée à ces éléments, la direction a décidé de procéder sans délai à une restructuration et a chargé le chef de service de régulariser la situation du service. Les résultats ne se sont pas fait attendre. La direction a reconnu que, notamment à cause du travail efficace et efficient de son service de sécurité, elle avait quelque peu négligé l'instauration d'un contrôle de légalité et de qualité.

Les dysfonctionnements et irrégularités constatés par le Comité P ont été communiqués en temps réel aux responsables afin d'assurer la continuité de la sécurité dans les stations de métro de Bruxelles. Les responsables de la STIB ont immédiatement procédé aux adaptations nécessaires de sorte qu'un changement positif et constructif a rapidement été observable.

Dans les mois qui ont suivi, la direction n'a pas ménagé ses efforts sur le plan de la direction des services, du recrutement et de la formation du personnel, de l'équipement ainsi que de l'encadrement afin de restructurer et de réorganiser le service de sécurité de la STIB, principalement actif dans les stations de métro. La direction n'a pas pour autant négligé de garantir la sécurité des usagers. La coopération indispensable avec les autres partenaires a en outre été formalisée.

15.2. Constatations ultérieures

15.2.1. INTRODUCTION

Au début de l'année 2001, le Comité permanent P a décidé de mettre en place un suivi complémentaire et un contrôle concret des initiatives entreprises. Les contrôles effectués ainsi que les entretiens de concertation relatifs à certaines pièces ont démontré que le service de sécurité de la STIB avait fait l'objet d'une réorganisation et d'une restructuration en profondeur. L'organigramme convenu et commenté présente une structure organisationnelle effective, efficiente et transparente. Les notes de service rédigées et appliquées témoignent de l'adoption d'une attitude idoine de la part du personnel de sécurité. Par contre, il n'a nulle part été question de crise de légitimité et plusieurs contacts avec les autorités de contrôle ont révélé une volonté manifeste de circonscrire les actions des services de sécurité dans un cadre strictement légal.

15.2.2. ORGANIGRAMME ACTUEL ET DÉTAILLÉ DU SERVICE DE CONTRÔLE ET DE GARDIENNAGE (SCG)

Nous nous sommes d'abord fait remettre et expliquer l'organigramme actuel du SCG. Il comprend un effectif de plus ou moins 300 personnes, pour la plupart assermentées [65].

Le SCG est structuré de la manière suivante :

Ü le département de la « direction », sis à Haren ;

Ü un département de « coordination », sis à Haren, qui dépendra directement du Chef de Service et qui est en cours de création ;

Ü un département BCO ou « coordination des opérations », sis à Rogier ;

Ü un département « réseau », avec les sous-sections suivantes : (1) le « contrôle des titres de transports » et « complément patrouilleurs » sis à Rogier, soit 80 personnes ; (2) le service « intervention », sis à Haren, soit 42 personnes ; (3) le service « de la brigade canine », sis à Haren, soit 12 personnes ; (4) le service « anti-vandalisme », sis à Haren, soit 15 personnes ; (5) « l'unité de formation », sise à Haren, soit 4 patrouilleurs-formateurs, dépendant directement du Chef de service ; (6) un « secrétariat », sis à Haren, soit 4 secrétaires dépendant directement du responsable précité ; (7) une « unité gestion fraude », sise Avenue de la Toison d'Or 19, soit 15 personnes ; (8) une « cellule qualité », sise à Haren ; (9) une « unité transport interne », sise à Haren, soit 8 personnes ; (10) une « unité gardiennage », sise à Haren, soit 16 personnes ; (11) une « unité prévention », sise à Haren, soit 12 personnes ; (12) une « unité de stewards », sise à Rogier, soit 88 personnes (68 unités engagées dans un programme de transition professionnelle -PTP- et 20 dans le cadre d'un contrat subventionné - ACS).

15.2.3. NOUVELLE PHILOSOPHIE AU SCG

Nous évoquons déjà ce point précis dans nos conclusions précédentes mais en outre notre observation réactualisée permet de formuler un certain nombre de commentaires.

15.2.3.1. Commentaires sur les structures

On a créé une unité « qualité » qui traite désormais l'élaboration des règlements d'ordre intérieur, les instructions, les procédures, les descriptions de fonction, le contrôle « qualité » et les formations dispensées par l'unité « formation » [66].

L'ensemble des règlements et instructions est actuellement réactualisé et fera prochainement l'objet d'un fascicule mis à la disposition de tous les agents (initialement prévu pour le deuxième semestre 2001) [67]. Ce fascicule sera soumis à des mises à jour permanentes. La mission de ce service est de faire comprendre au personnel du SCG qu'il ne doit plus se positionner vis-à-vis du voyageur dans une optique policière mais commerciale. Il nous sera d'ailleurs spécifié qu'un nouveau membre du SCG doit d'abord être formé au contrôle des tickets avant même d'être versé dans une unité spécialisée comme une « patrouille d'intervention » par exemple.

La clientèle doit en principe avoir une perception plus claire des unités d'exécution du SCG. Le personnel est équipé de blousons (anoraks) de couleurs différentes selon l'affectation [68] :

L'unité « sécurisation » ou celle des stewards [69] est identifiable par la couleur jaune des vestes : ces derniers, au nombre de 88, sont soit engagés sous un contrat ACS (68 contractuels subventionnés) soit sous un contrat PTP (20 unités sous le programme de transition professionnelle). Le responsable du service regrette cependant que le service du personnel qui les embauche ne prenne pas suffisamment de précautions et, de ce fait, parmi ces stewards, on retrouverait des personnes totalement inaptes au service.

L'unité « prévention » [70], qui entretient des contacts privilégiés avec divers établissements scolaires notamment, est reconnaissable à sa veste de teinte verte.

L'unité « installation » possède des vestes de teinte bleue [71]. C'est en fait « le service interne de gardiennage » (SIG) de la STIB. Il est composé de 17 agents ou « gardes » dont 8 sont également assermentés, ce qui est ambigu pour un service de gardiennage : ces derniers ont été mutés dans cette unité, venant d'une patrouille d'intervention ou d'une patrouille de contrôle, sur base de l'âge. Les membres de cette unité ne rédigent plus aucun rapport mais uniquement des rapports de surveillance. Une section est basée au siège de Haren, une autre au siège de la société, Avenue de la Toison d'Or. Leurs missions consistent dans l'accueil des visiteurs, la fermeture et l'ouverture du complexe, sa surveillance et le transport du courrier en interne. Un seul véhicule leur a été affecté.

L'unité « réseau » [72] est composée de 4 catégories d'agents, tous porteurs d'un mandat de police judiciaire.

Les patrouilleurs d'intervention sont des agents plus spécialisés, vêtus d'une veste de teinte bleue, dont la mission principale est la sécurisation du personnel et des voyageurs. Ils gèrent en temps réel les incidents qui surviennent sur le réseau tant dans les véhicules que dans les stations de métro ou dans les installations STIB. Ils assurent également la surveillance des stations de métro et pré-métro, la fermeture et ouverture de celles-ci ainsi qu'une présence effective lors de prestations en collaboration avec la police. Cette section, forte d'un effectif de 42 unités (6 chefs patrouilleurs et 36 patrouilleurs) présentes en permanence sur le réseau, dispose de 5 véhicules d'intervention rapides équipés de gyrophares et avertisseurs bitonaux. Elle travaille tant au niveau du roulage que dans le domaine du contrôle des tickets. À titre exemplatif, cette section a rédigé en 2000, 4 007 rapports de « fraude » et 4 122 rapports de roulage.

Les patrouilleurs de la brigade canine ont pour mission principale de sécuriser le personnel de conduite, aux terminus extérieurs par exemple, et celle des voyageurs. Ils ont une mission de dissuasion. Vêtus eux aussi d'une veste de teinte bleue, le chef patrouilleur et ses 12 patrouilleurs sont maîtres-chiens et brevetés de l'école de police de Bruxelles. La présence de cette unité sur le réseau s'étale tous les jours de 10h00 à 18h00. Quatre véhicules d'intervention rapide sont spécialement équipés pour le transport des chiens. Les patrouilleurs de la brigade canine sont également sollicités pour diverses manifestations (matches de football, par exemple). Ils interviennent aussi lors d'incidents graves ou encore d'alarmes intrusion dans les dépôts ou les ateliers. Une formation continue est dispensée pour garder à chaque unité la maîtrise de son animal.

Les patrouilleurs de la brigade anti-vandalisme travaillent en civil. Un chef patrouilleur et 14 agents ont pour mission principale la recherche et la constatation des infractions liées au vandalisme, au vol à la tire ou autre plainte des voyageurs pour lesquelles ils informent les autorités policières compétentes. Ils se déplacent dans deux véhicules d'intervention anonymes équipés d'un gyrophare et d'un bitonal.

Les patrouilleurs de la section contrôle [73] revêtus d'une veste bordeaux, sont regroupés en une section de 10 chefs patrouilleurs et 70 agents répartis dans deux plages horaires afin de couvrir le réseau au moment des fortes affluences. Bien que possédant un seul véhicule également équipé d'un bitonal et d'un gyrophare, ces agents se déplacent souvent en transport public tant en surface qu'en réseau souterrain et sont spécialisés dans le contrôle des tickets. Ils travaillent en équipes composées de 5 agents et d'un chef patrouilleur : des secteurs particuliers leurs sont attribués chaque jour. Un des critères d'attribution du secteur peut, par exemple, résider dans le constat qu'une ligne devient moins sécurisante pour les voyageurs. Ces patrouilleurs collaborent régulièrement aux opérations de contrôle mises sur pieds par la police fédérale lors d'un contrôle général d'une station. Cette section de contrôle ne rédige que des rapports de fraude : en 2000, on comptabilise le chiffre de 81 436 rapports de « fraude » enregistrés pour 61 192 en 1999.

15.2.3.2. Liens avec les services de police réguliers

Des contacts subsistent toujours entre le SCG, l'unité de police fédérale du métro [74] et les dirigeants des six zones de police à Bruxelles. Une réunion est normalement programmée chaque mois sous la présidence du responsable du SCG. Ce dernier, qui se définit comme la « personne de contact » entre son service et la police, voudrait que ces relations aillent en s'améliorant davantage dans l'intérêt de la clientèle transportée. La règle qui régit les rapports entre le SCG et la police est axée sur le principe général selon lequel la police locale intervient en surface et la police fédérale dans les installations du métro, les membres du SCG devant avertir les fonctionnaires de police le plus rapidement possible pour que ceux-ci prennent la réquisition en charge. Le responsable de la police fédérale a constaté que le principe en question était bien appliqué au niveau des membres du SCG. Parfois, cependant, certains fonctionnaires de police estiment que la réquisition est fastidieuse, surtout lorsqu'il s'agit par exemple d'une intervention pour un titre d'identité non exhibé par un voyageur.

15.2.3.3. Coordination interne

Le chef de service du SCG organise chaque semaine des réunions de concertation et de coordination avec les responsables de toutes les sections de son département.

15.2.4. RAPPORTS ET PROCÈS-VERBAUX ÉTABLIS PAR CERTAINS MEMBRES DU SCG

Les rapports rédigés au sein du SCG sont de deux types : les constats de « fraude » et les constats des contraventions de roulage.

15.2.4.1. Constats de « fraude »

Ces rapports sont rédigés par le verbalisant et ne sont transmis au parquet de police qu'après 3 cas de récidive (c'est un accord pris entre le SCG et le parquet de police). Le principe adopté est donc de conserver le rapport au service administratif « gestion des infractions » et la transaction se réalise au sein de la STIB. En 2000, le parquet de Bruxelles a réceptionné 1 890 rapports de « fraude STIB » et tous ces dossiers ont fait l'objet d'une citation à l'audience.

15.2.4.2. Constats des contraventions de roulage

L'agent rédige son rapport et transmet ce manuscrit [75] au même service administratif précité. Celui-ci introduit alors une demande d'identification du titulaire de la marque d'immatriculation à la POLFED du métro, ce qui n'est pas vraiment orthodoxe. Le rapport est complété avec surcharge et est ensuite contresigné par une personne responsable désignée au sein du service. Dans les huit jours, une copie du devoir est transmise au contrevenant et l'original au parquet. En 2000, le parquet a réceptionné « 5 985 rapports de roulage STIB » dont 335 ont fait l'objet d'une citation à l'audience.

15.2.4.3. Fichiers du SCG

Au service « gestion des infractions », il existe un fichier comptable dit des « récidivistes » reprenant les identités des voyageurs récalcitrants au paiement de leur ticket de transport.

Un enregistrement des communications tant radio que téléphoniques se fait au service du BCO (dispatching à Rogier). Le responsable du SCG explique à ce sujet qu'une procédure stricte a été établie, que les bandes sont conservées durant un mois seulement et que leur accès n'est possible que par quelques personnes, dont lui-même et le Directeur général, ce qui n'est pas vraiment orthodoxe non plus. Il nous fait aussi savoir que les voyageurs sont filmés pour une question de sécurité par des caméras visibles dans les stations et dans les véhicules. La Commission pour le respect de la vie privée aurait été avertie de cette manière de procéder. À l'heure actuelle, la POLFED travaille toujours comme dans les années antérieures : elle surveille le réseau par le truchement d'écrans de télévision dont les images sont traitées, triées et enregistrées par le service BCO du SCG. Il existerait cependant une étude en cours à la STIB dans le cadre des marchés publics et relative à l'achat d'un matériel plus performant destiné à équiper la POLFED du métro. Celle-ci pourrait ainsi traiter elle-même les données vidéo-filmées car actuellement, l'exploitation de ces dernières nécessite toujours la délivrance d'un réquisitoire du parquet.

16. Méthodologie

16.1. Recueil et analyse de la documentation

Sur base des différents éléments recueillis, le Comité permanent de contrôle des services de police a entendu se pencher plus avant sur la question du fonctionnement du service de sécurité de la STIB au moyen : (1) d'un examen de l'enquête interne menée au sein de la STIB ; (2) d'un inventaire des moyens utilisés par ce service ; (3) du contrôle du fondement légal de ses interventions ; (4) de la collecte des informations pertinentes.

Ces opérations ont été précédées d'une concertation avec le président du conseil d'administration de la STIB, qui a transmis les résultats de l'enquête interne au Comité permanent P en même temps que les conclusions de l'analyse d'efficacité réalisée par le bureau Team Consult.

En ce qui concerne les infractions pénales éventuelles, le Service d'enquêtes P a mené une information sur réquisition du procureur du Roi de Bruxelles.

La visite des installations et des bureaux du service de sécurité de la STIB sis à Haren, qui a duré plusieurs jours, a permis de clarifier le fonctionnement et la structure de l'organisation ainsi que les comportements du personnel du service de sécurité.

Le Chef de service et différents autres responsables de la STIB ont eu connaissance de la teneur d'une partie des considérations émises dans notre rapport n°29610/00. Il estime, pour sa part, que la base légale déterminant les missions judiciaires de son personnel est suffisante. Il nous renvoie aussi sur ce point précis au service juridique où il nous fut expliqué que tous les membres du personnel exerçant une fonction d'exécution au SCG sont assermentés [76] et donc porteurs d'un mandat de police judiciaire sans être revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Il en va de même des chefs de service, dont la responsable du service juridique. Cette assermentation est parfois *pro forma*, notamment en ce qui concerne cette dernière.

16.2. Réorientation de l'enquête

16.2.1. INTRODUCTION

Vu la réorganisation du paysage policier en cours depuis l'année 1998, le Comité permanent P a d'abord réorienté ses enquêtes en matière de police des transports avant de leur donner une nouvelle vigueur. Il a communiqué ses constatations et ses conclusions intermédiaires aux différentes autorités ou instances compétentes. Il a enfin regroupé les différentes enquêtes en cours en une seule où les points suivants sont pris en considération : (1) l'exercice de la fonction de police des transports ; (2) le degré de professionnalisation des fonctionnaires de police concernés. À cet égard, le Comité permanent P est amené à s'intéresser notamment à la manière dont les anciennes polices des chemins de fer et maritime furent intégrées à la gendarmerie [77] ; (3) l'interaction entre les fonctionnaires de police, les fonctionnaires à compétence de police et d'autres intervenants sécuritaires, notamment les membres des services internes de gardiennage concernés ; (4) la légitimation des fonctionnaires de police ou à compétence de police concernés [78], etc.

Au fil des derniers mois, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont eu plusieurs contacts et réunions de travail avec différents responsables du service de sécurité de la STIB, de la police des chemins de fer et de la SNCB. Ils doivent encore apporter un certain nombre de précisions à propos de l'exercice des compétences de police et du fonctionnement des services à compétence de police au sein de leur organisation avant que nous puissions procéder à une nouvelle confrontation des points de vue.

16.2.2. NOUVELLES RENCONTRES ET ENTRETIENS

À l'occasion des rencontres avec nos interlocuteurs, il leur a été chaque fois précisé que le but de nos rencontres était de porter à leur connaissance que le Comité permanent P a décidé de procéder à une réactualisation rapide de l'enquête de contrôle sur le fonctionnement du SCG, d'une part en analysant si la base légale qui sous-tend l'exercice de ses missions judiciaires est suffisante et d'autre part en procédant à la description des activités policières réalisées et de celles relevant de la sphère du gardiennage, problématique évoquée lors de la rencontre du 19 décembre 2000 entre le Comité permanent P et les responsables de la STIB.

16.2.3. DERNIER INCIDENT

Le dernier incident, précédemment évoqué, a amené le Comité permanent de contrôle des services de police à procéder à quelques dernières vérifications. Cet incident fait d'ailleurs l'objet d'un rapport distinct.

II. Police des chemins de fer

17. Principales constatations [ii]

17.1. Principaux acteurs sur le terrain

17.1.1. Le **Service Police Chemins de fer (SPC) de la police fédérale**, qui est le prolongement de la précédente police des chemins de fer (SNCB), intégrée effectivement le 30 juin 1999 à l'ancienne gendarmerie, devenue police fédérale. Toutefois, la SPC avait repris les tâches policières de la police des chemins de fer dès le 1^{er} mars 1999. Ces dispositions ont été prises en application de la loi du 17 novembre 1998 portant intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie.

Nous en déduisons que la SPC assure la fonction de police, exécute les tâches policières y afférentes sur le réseau exploité par la SNCB (cf. loi de 1891) et se préoccupe des problèmes de police liés au transport par voie ferrée.

17.1.2. Le service interne de gardiennage (SIG) de la **SNCB**, dénommé B-SECURITY. La loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, conformément à ses prescriptions, s'applique au SIG. En d'autres termes, la Police Générale du Royaume (PGR) exerce un droit de contrôle sur les membres de son personnel. La législation et la réglementation en la matière prescrivent que les membres du personnel des entreprises de gardiennage s.l. doivent notamment satisfaire à des exigences de formation. Même le personnel dirigeant doit détenir une attestation « personnel dirigeant » [79]. Le ministère de l'Intérieur, à l'intervention de la Police Générale du Royaume, a délivré les attestations requises.

17.1.3. La Société Nationale des Chemins de Fer Belges, Direction générale des affaires juridiques, ne détient en réalité aucune compétence de police, contrairement au passé.

Toutefois, sur la base de sa compétence, il peut formuler à l'attention du personnel du SIG des recommandations concernant la manière dont le service est assuré. Il veille aussi à diligenter certaines procédures judiciaires.

17.1.4. Il y existe un groupe relativement important de porteurs d'un **mandat**, soit quelque 1 500 personnes, qui jouissent d'une compétence de police limitée ratione loci (site du chemin de fer) et ratione materiae (contrôle de la validité du titre de transport). Ces membres du personnel prêtent serment devant un juge de paix, en principe devant celui du lieu où s'exerce leurs activités, c.-à-d. celui du lieu de leur affectation.

D'autres intervenants de la SNCB pourraient aussi très utilement être dotés de compétences limitées de police judiciaire.

17.2. Résumé des entretiens subséquents aux premières investigations et rapports intermédiaires

17.2.1. ALERTES À LA BOMBE ET AUTRES INCIDENTS

Il n'existe manifestement toujours pas de prescriptions en matière d'interventions pour des alertes à la bombe et autres incidents. Cette problématique [80] ne fait pas encore l'objet d'une réglementation claire. Les managers régionaux de la SNCB ne sont pas impliqués dans la concertation, pour laquelle il n'existe par ailleurs aucune procédure. En outre, ils n'informent pas toujours les membres de la SPC de la police fédérale de tous les incidents relevant de leur sphère de compétence et devant être portés à la connaissance de la SPC.

Deux points doivent également encore être définis : quelles sont les mesures à prendre, dans quels cas et quel est le responsable de l'exécution ?

L'ensemble de nos interlocuteurs estimait l'implication du manager régional de la SNCB indispensable dans la concertation puisqu'il est un des premiers acteurs concernés. Il est, en effet, responsable du transport des biens et des personnes de la SNCB.

Il conviendrait de préciser également dans la procédure de concertation que les managers régionaux doivent informer le service SPC du moindre incident de leur ressort. Afin d'éviter toute discussion en la matière, il importerait de dresser une liste d'incidents et de réactions appropriées.

La prise de décision en cas d'alerte à la bombe constitue, en fait, d'abord une compétence de l'autorité de police administrative, mais celle-ci renvoie cette compétence, en général du moins, à la SPC et demande à cette dernière de prendre les décisions qui s'imposent. Le DIRCO (directeur administratif-coordonateur) n'exerce aucune compétence d'intervention directe en qualité d'officier de police administrative.

C'est le plus souvent les membres du personnel du dispatching de la SNCB (direction de la circulation) qui reçoivent les communications relatives à des incidents telles que des alertes à la bombe. Ils ne disposent pas d'une formation en matière de sécurité ou de police et leurs réflexes vont par conséquent dans le sens de l'impact de cette communication pour la SNCB. Tous les appels relatifs à un incident doivent se faire en principe via la Cellule centrale de communication (CCC) pour le SIG. Il n'existe pas davantage de directive en matière d'information.

17.2.2. SÉCURITÉ EN GÉNÉRAL

Il convient de préciser avant tout que l'on entend par sécurité en général la sécurité du personnel de la SNCB et celle des voyageurs, tant durant le transport que dans l'infrastructure et aux abords de celle-ci. D'après les informations rassemblées, le ministre de l'Intérieur verrait la problématique de la sécurité au sein de la SNCB comme une question concernant cette dernière. La direction de la SNCB pense en revanche qu'il s'agit d'un problème relevant des compétences du ministère de l'Intérieur et de la police. Finalement, le ministre de l'Intérieur aurait décidé que la sécurité concernait les autorités locales. Une circulaire devait être publiée à ce propos au début du mois d'octobre dernier.

17.2.3. COMMUNICATION TECHNIQUE

À l'heure actuelle, un accompagnateur de train, en cas d'agression par exemple, ne peut contacter aucun membre du service SPC,

ni par téléphone ni par radio, car les systèmes ne sont pas compatibles. La solution reste le GSM, mais tous les membres des services concernés ne possèdent pas ce type d'appareil.

La problématique de la **communication technique** et des **connexions** pourrait être résolue par l'instauration du système ASTRID.

Dans l'attente de cette solution, un système de communication efficace s'impose.

17.2.4. PERSONNEL

La dualité fonctionnelle subsiste toujours dans l'esprit des membres de l'ancienne police des chemins de fer. D'une part, ils se voient comme des *officiers de police* (avec une attitude et une culture de *crime-fighter*) et d'autre part, ils ont leur passé *d'employé des chemins de fer*.

Il en va de même pour ceux qui sont entre-temps devenu membres de la SPC – police fédérale. En outre, une partie importante de l'ancienne police des chemins de fer est restée à la SNCB, la majorité d'entre eux étant devenus membres du SIG.

Il existe donc toute une série de sensibilités dont il faut tenir compte au niveau du personnel dirigeant. Qui plus est, on a mal estimé la différence de culture entre les deux types d'acteurs de la « petite » intégration.

La place des syndicats dans l'organisation constitue l'une de ces différences de culture. Dans l'ancienne police des chemins de fer, le syndicat formait immuablement le troisième interlocuteur d'un débat entre la direction de la SNCB et les travailleurs. Il était, de notoriété publique, particulièrement puissant au sein du système, à l'inverse de la police fédérale, où les syndicats ne participaient pas directement aux questions relatives à l'organisation du service.

Un autre exemple de différence de culture réside dans les relations au quotidien, bien moins formelles (= fonctionnelles) au sein de la SNCB qu'à la police fédérale, nettement plus hiérarchisée.

La question qui se pose donc est de savoir si les différences de culture existantes dans les deux organisations ont suffisamment été étudiées. La **formation** et l'**entraînement** commun permettraient d'améliorer quelque peu la situation.

En outre, certains membres de l'ancienne police des chemins de fer n'ont jamais pu mener à terme leur formation de police. En effet, l'ancienne politique de la direction de la SNCB consistait, pour les branches relatives à la circulation, à ne pas faire passer d'examen au personnel de la police des chemins de fer devant suivre sa formation de base dans une école de police existante.

Il semble utile de permettre à ces personnes de terminer leur formation en vue d'une certaine reconnaissance et d'une intégration optimale.

Chaque nouveau membre du personnel de la SPC reçoit, avant son affectation, une formation particulière qui se répartit comme suit : (1) gestion de la violence : 1 jour (pratique) ; (2) matières relatives aux chemins de fer : 4 jours ; (3) législation spéciale : 3 jours ; (4) techniques d'intervention : prescription en matière de contrôle frontalier : 5 jours.

Il est à noter qu'à long terme, la partie *matières relatives aux chemins de fer* s'avérera insuffisante. Il est indispensable de connaître parfaitement son terrain de travail. Ce qui est regrettable, c'est qu'à long terme, la connaissance et la capacité de certains membres de l'ancienne police des chemins de fer sera perdue. Certains d'entre eux avaient, au terme d'une longue formation en tant que personnel SNCB, non seulement suivi les cours de l'école de police mais également obtenu le brevet du degré *moyen en criminologie*.

17.2.5. QUALITÉ DE L'INTÉGRATION DE LA POLICE DES CHEMINS DE FER

La qualité de l'intégration de la police des chemins de fer dans la police fédérale est également déterminée par la formation de l'ensemble des acteurs, leur volonté de coopération et leur souhait de fournir un produit de qualité à chacun, bref, *la qualité et la réussite sont fonction de la personne*.

L'instauration d'un bulletin de service était un des sujets de mécontentement au sein de l'ancienne police des chemins de fer. À présent, le bulletin de service serait utilisé mais sous une forme moins détaillée que les anciennes fiches de travail.

Le grand problème résidait dans le *contenu et donc dans les missions* inscrites dans ce bulletin de service plutôt que dans le formulaire utilisé. La direction de la SPC pense effectivement qu'elle **ne doit pas** s'occuper de la **police de proximité** dans une gare et dans les environs immédiats. Il est aussi important de préciser la position de la direction, qui estime que c'est au SIG de résoudre ces problèmes alors que cette matière ne rentre pas dans sa sphère de compétences.

L'apport de la **police locale** dans ce schéma doit également être déterminé ou précisé. Comme évoqué ci-dessus, la SPC **n'assume** en fait **plus** une **fonction de « police de proximité »**. Quant au SIG, il n'est pas habilité à exécuter des tâches policières.

La mission de base de la police des chemins de fer consiste, quant à elle, à protéger les voyageurs et le personnel. Il s'agit du fondement de l'accord entre le gouvernement belge et la SNCB. Or, l'implantation des différents postes SPC ne permet toujours pas d'assurer un service efficace.

En outre, les directives de la direction de la SPC et l'appartenance de cette dernière à la police fédérale impliquent qu'elle ne participe pas à un **service de proximité**. Mais est-ce bien conforme à la volonté initiale du législateur ?

Comme souligné précédemment, le Service interne de gardiennage n'exerce aucune compétence de police et ne peut donc pas intervenir dans l'état actuel des choses ; ainsi par exemple dans les cas suivants : perte d'une carte d'identité, vol de bagages, détérioration de biens, refus de paiement, refus de montrer sa carte d'identité, etc. Autant de cas qui sortent de la sphère de compétence du SIG et pour lesquels les membres de la SPC ne veulent ou ne peuvent pas intervenir et où, en pratique, ils n'interviennent que rarement et dans des délais longs voire trop longs.

En ce qui concerne les interventions de la SPC – police des chemins de fer de la police fédérale, le principe « *d'économie* » est particulièrement présent dans la politique de gestion. Ce principe est en général appelé **maîtrise de la capacité**. C'est pourquoi certains membres dirigeants *interdisent* que la **police de proximité** fasse partie des missions de la SPC, qui doit, selon eux, s'occuper exclusivement de trafic de drogue, de personnes en séjour illégal, du trafic d'êtres humains, etc.

17.2.6. IMPLANTATION DES POSTES

En ce qui concerne l'implantation des postes et le personnel disponible, nous avons constaté certains faits significatifs. Il n'existe par exemple **aucun** poste SPC dans les gares de Bruxelles-Central et de Bruxelles-Nord.

La brigade Métro de la police fédérale et la section Eurostar devraient faire partie sous peu de la SPC de la gare de Bruxelles-Midi. Ensuite, il n'y aura plus d'extension. Dans les autres grandes gares de Bruxelles, il n'existe **aucune** présence policière permanente.

Au total, la gare du Midi compterait quatre-vingts policiers, dont un commissaire, douze inspecteurs principaux et soixante-sept inspecteurs.

À titre d'illustration de la politique relative à l'**implantation** des équipes SPC, l'exemple de la gare de Louvain est à relever. Celle-ci compte six membres du personnel, travaillant par équipes de deux. Leurs activités ne se limitent pas à la gare de Louvain, ils doivent également intervenir à Hasselt, où personne n'est actuellement en service. Ils sont également censés prêter main-forte occasionnellement à Anvers et régulièrement dans le Brabant Wallon. Qui plus est, ils sont compétents pour toutes les gares SNCB situées entre ces villes. Il va sans dire que, dans de telles conditions, les délais d'intervention sont, presque par essence, trop importants.

L'un des éléments déterminant le jugement du citoyen quant à la qualité du service de police réside évidemment dans les **délais d'intervention**, généralement **anormalement** longs ou en tout cas, perçus comme tels. Ce problème pourrait par exemple être résolu par l'instauration d'un service SPC dans chaque gare importante. Le personnel devrait également avoir présent à l'esprit que lorsqu'un train est stoppé, les opérations sur place ont la priorité et doivent être menées à bien avec la plus grande célérité. Un convoi de train pourrait poursuivre sa route plus rapidement si on se limitait aux opérations dites **pertinentes**. La plupart des membres de la SPC ne saisissent toujours pas l'importance de centaines de voyageurs bloqués, y compris les véhicules arrêtés aux passages à niveau et informent par ailleurs les magistrats des parquets dans cette optique. Le ministère public et le ministre de la Justice ne devraient-ils pas être mieux informés sur la question avant de donner des directives appropriées pour les aspects de la problématique relevant de leur compétence ou de leur autorité ?

17.2.7. PARTITION DE L'ANCIENNE POLICE DES CHEMINS DE FER

Les membres SNCB de la police des chemins de fer transférés à la police fédérale ont expliqué que les conditions de travail générales s'étaient sensiblement améliorées. La plupart du temps, ils ont ajouté qu'ils étaient désormais plus « policiers » qu'avant. Ils estimaient également que l'intérêt commercial de la SNCB était moins marqué. Ils perdaient toutefois de vue le fait qu'il n'est pas question d'intérêt commercial en ce qui concerne la circulation intérieure des voyageurs. La SNCB a, sur ce plan, conclu un accord avec l'État belge.

Dès le début de la division des deux services, *in casu* la SPC de la police fédérale d'une part et le service SIG de la SNCB d'autre part, la coopération entre les membres du personnel des deux services ne fut pas optimale. Ces difficultés étaient moins liées à leurs structures propres qu'à la division *mathématique* de l'organisation existante en deux parties identiques.

La police des chemins de fer, qui comptait 316 membres en mars 1999, a été divisée en deux parties identiques, soit 158 personnes pour la SNCB et 158 pour la police fédérale.

L'étude à l'origine de cette division avait démontré que la moitié du travail de la police des chemins de fer consistait en missions de police judiciaire et l'autre moitié en opérations liées au chemin de fer.

Auparavant, les membres de la police des chemins de fer jouissaient d'une compétence de police, tout en étant spécialisés dans les matières liées au chemin de fer. À présent, les membres du SIG ont perdu cette compétence et sont dès lors devenus de simples citoyens. Cette situation a été difficile à accepter pour la plupart d'entre eux, ce qui s'est répercuté sur les relations de coopération entre le SIG et la SPC. Certains membres devenus policiers fédéraux à la SPC n'hésiteraient pas à narguer voire à provoquer leurs anciens collègues à ce sujet. La question de la verbalisation hâtive sur la base de la loi du 10 avril 1990 donne actuellement lieu à différentes vérifications complémentaires.

Il faut aussi se rendre à l'évidence, les membres du SIG, qui ne disposent plus de la moindre compétence de police, n'ont pourtant pas totalement perdu leurs réflexes d'anciens policiers à compétence de police spéciale et limitée.

Une comparaison de la réglementation ou l'existence d'une **circulaire** relative aux accidents mortels, aux suicides et aux actes désespérés traités par l'ancienne police des chemins de fer et l'actuelle SPC, met en lumière des méthodes de travail différentes.

L'ancienne gendarmerie – police fédérale commençait par bloquer complètement la circulation avant d'isoler un périmètre. Elle ne s'embarrassait pas d'un quelconque souci de mobilité ou de fluidité du trafic, au contraire de l'ancienne police des chemins de fer, qui s'efforçait de rétablir la circulation du train dans les meilleurs délais.

Plusieurs membres de la police des chemins de fer ont, dans le passé, toujours affirmé que la SNCB faisait passer ses intérêts commerciaux avant tout le reste. Pourtant, il est aussi incontestable que des centaines d'usagers des transports en commun sont mis en retard lors de l'arrêt d'un train, que les répercussions sur l'ensemble du réseau et sur la bonne police de la cité peuvent être énormes.

Il est aussi à remarquer que la police des chemins de fer de Bruxelles n'avait pas connaissance de l'existence d'un service du type « Service interne de gardiennage » de la STIB/MIVB, bien que ce service soit comparable au SIG (B-SECURITY) ; ses compétences seraient même plus étendues.

Un **plan de sécurité** devrait conditionner les interventions du SIG et de la SPC. Quant à la répartition des tâches, elle devrait e.a. être basée sur la spécificité de chacun.

Finalement, il conviendra de fixer une méthode de travail tenant compte des intérêts de l'ensemble des parties concernées.

17.2.8. RÉDACTION DE PROCÈS-VERBAUX

La SNCB ne reçoit plus copie des procès-verbaux. L'unité conserve un exemplaire et le reste est envoyé au parquet. Les sections de la police des chemins de fer ont chacune leur numéro de saisie et travaillent via le CIA – Carrefour d'information d'arrondissement, où les signalements sont définis. Cette méthode de travail permet de résoudre un grand point de friction.

Nous avons également constaté qu'en cas de dommages au matériel ou aux installations de la SNCB, le service juridique de la SNCB ne reçoit manifestement **aucune** copie ni **résumé succinct**. Il n'est même pas informé du simple fait. La procédure normale de traitement d'un dossier de dommages prévoit pourtant que la partie préjudiciée, en l'espèce un représentant de la SNCB, soit entendue à propos des *dommages subis*. Les données pertinentes doivent ensuite être consignées dans le procès verbal d'audition afin de permettre un dédommagement. Enfin, lors de la clôture de ce dossier, une copie doit être remise à la personne auditionnée, en application de la loi Franchimont.

Aucune donnée relative à l'auteur d'un fait ou autre ne figure dans le procès-verbal en question. Qui plus est, le destinataire du procès-verbal est soumis à une obligation de discrétion et doit servir les intérêts du Service public.

17.2.9. PROBLÉMATIQUE DES GRAFFITIS

Certaines compétences menacent de disparaître lors de la modification du paysage policier. Ainsi par exemple la connaissance et les données en matière de **graffitis**. Ce projet a été mis au point et géré notamment par un membre du SIG Bruxelles et un membre du SIG Hasselt.

En ce qui concerne les graffitis sur le matériel de chemins de fer ou les bâtiments des gares, la situation est telle que les membres du SIG constituent un dossier afin que leur chef puisse aller porter plainte à la SPC.

La rédaction d'un procès-verbal prend généralement du temps... quand on le rédige. En outre, la problématique des graffitis ne concerne pas seulement la SNCB. Tous les ans, la SNCB dépense quelque 40 millions de francs belges – soit plus de 3 500 BEF par m² – pour le nettoyage des surfaces. Par la suite, De Lijn, l'Administration des Routes et la gestion des bâtiments de la Région Flamande se sont intéressés à ce projet. Or, la connaissance de la problématique risque de se perdre complètement.

17.2.10. DÉVELOPPEMENT DU GARDIENNAGE INTERNE

Il est ressorti au cours de plusieurs entretiens que plusieurs membres du cadre dirigeant de la SNCB ont l'intention de développer le service interne de gardiennage. C'est la raison pour laquelle la SNCB a commencé à recruter du personnel additionnel. À Bruxelles également, une trentaine de personnes serait engagée en vue d'assurer la sécurité des voyageurs dans la région de Bruxelles-Capitale.

17.2.11. OFFICIERS DE POLICE ADMINISTRATIVE OU DE POLICE JUDICIAIRE

Il est également nécessaire de vérifier les compétences de chacun car certains membres de l'ancienne police des chemins de fer, officiers de police judiciaire (OPJ) ou officiers de police administrative (OPA), conservent leur qualité lors de leur transfert à la SPC.

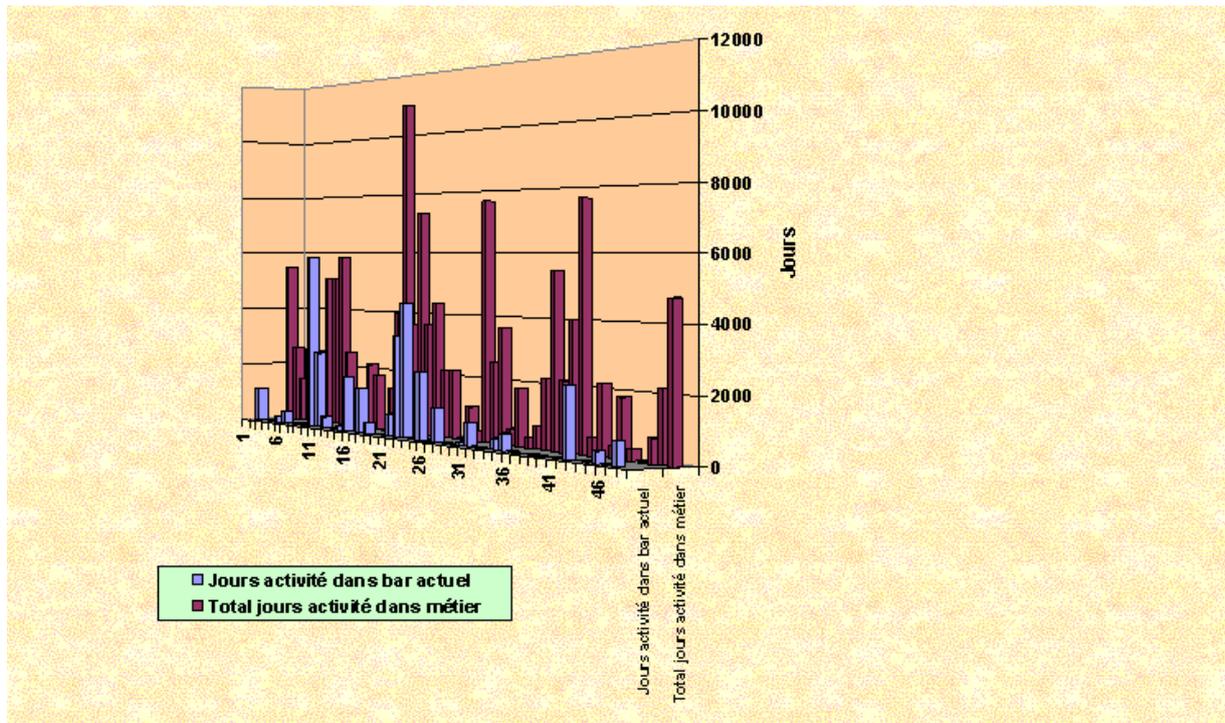
La plupart de ces personnes n'ont **pas** reçu de formation particulière pour l'obtention de cette qualité. La question qui se pose dès lors est de savoir s'ils la conservent lorsqu'ils ne travaillent plus à la SPC, par exemple à la suite d'une mutation vers un autre service.

Il est arrivé en pratique qu'un membre de la police des chemins de fer passe en juin 1999 à la police fédérale et soit nommé maréchal des logis. Il était officier de police judiciaire auprès de l'ancienne police des chemins de fer ; en tant que maréchal des logis, il conservait cette qualité à la SPC de la police fédérale.

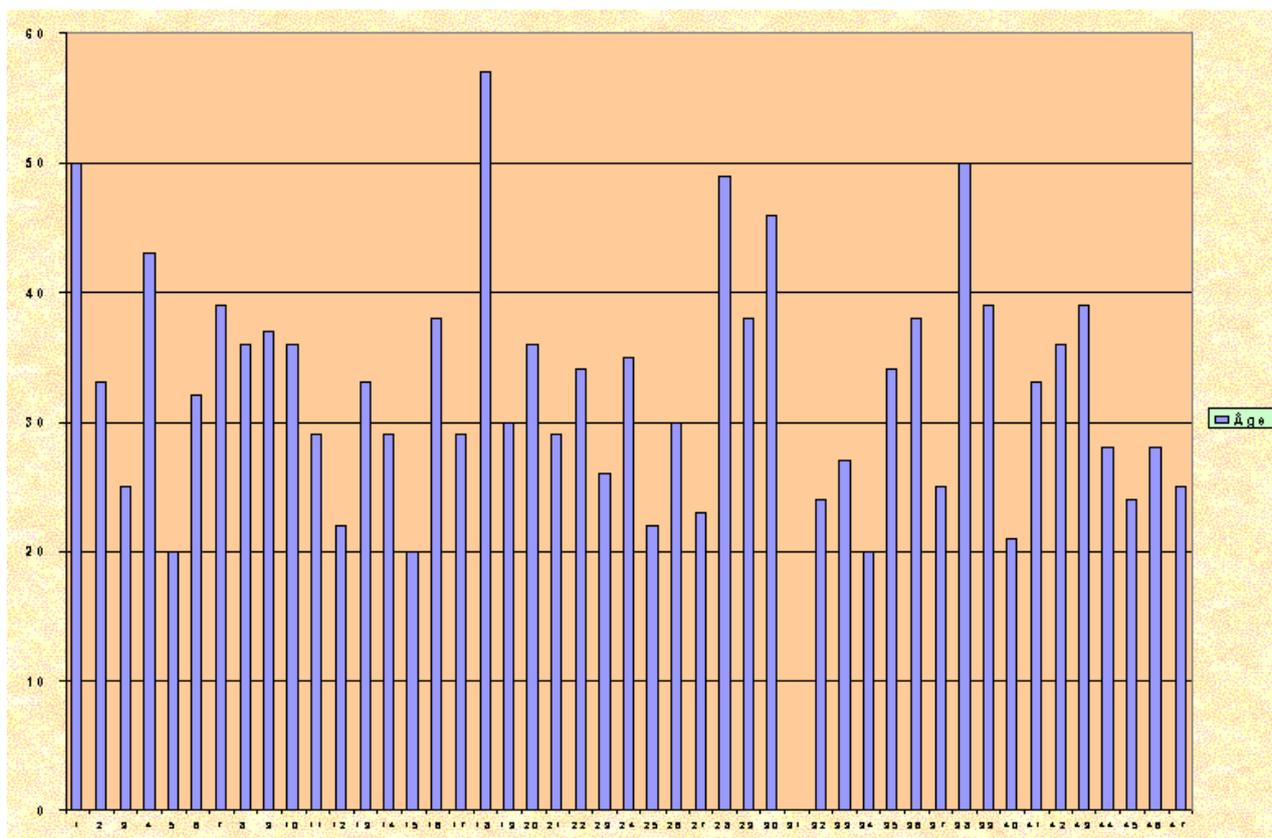
D'un point de vue humain aussi, il conviendrait de se pencher sur la question.

 **Annexe E : police et prostitution**





La plus jeune prostituée avait 20 ans, la plus âgée 57 ans, la majorité se situant dans la trentaine.



Annexe F : communiqué de presse du Comité permanent P concernant une personne entendue en ses locaux par un enquêteur

Avec beaucoup d'intérêt, le Comité permanent P a pris connaissance de différentes informations relatives à « l'arrestation » ou à « la dénonciation » par le Comité permanent P d'une personne en séjour illégal.

Conscient de l'importance du débat de fond sur le droit de dénoncer certains abus ou excès de pouvoir et certaines atteintes aux droits fondamentaux de l'homme, le Comité permanent P souhaite examiner la question en profondeur et dans toute sa complexité et, conformément à ses missions légales, en faire rapport au Parlement. Il avait d'ailleurs déjà pris une décision expresse et formelle à cet égard et en avait avisé le Président de la Chambre.

Par souci de transparence, dans le respect des responsabilités de toutes les parties concernées, loin de tout esprit de polémique cependant, le Comité permanent P estime qu'il doit apporter un certain nombre de précisions quant à la question de principe soulevée ainsi qu'aux faits évoqués.

Toute personne confrontée à quelque forme que ce soit d'abus ou de dérive dans l'exercice de la fonction de police, voire sécuritaire, au sens large, devrait pouvoir exposer librement la situation et le problème qui le touchent devant une institution ou un service neutre et indépendant externe aux services de police. La fixation du cadre institutionnel légal dans lequel ceci doit pouvoir se faire appartient en outre clairement à une institution démocratiquement élue, tel le Parlement. Indépendamment de l'homme concerné en l'espèce – et de sa détresse ou de sa souffrance –, l'affaire évoquée a pour le moins le mérite de susciter la réflexion et, nous l'espérons, un débat en profondeur à propos de la problématique.

Tout en précisant avec vigueur que le Service d'enquêtes du Comité permanent P est partie intégrante du Comité permanent P, il souhaite toutefois souligner que tous les enquêteurs de ce Service sont officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur du Roi et que, lorsqu'ils interviennent à ce titre, ils ne sont pas soumis à son autorité. En revanche, ils sont strictement tenus de respecter les obligations générales incombant à tout fonctionnaire de police constatant une infraction.

Dans la délicate situation humaine et juridique évoquée, le Service d'enquêtes du Comité permanent P intervenait dans le cadre d'une instruction judiciaire diligentée par un juge d'instruction contre des fonctionnaires de police. Dans ce contexte, tout membre du personnel du Service d'enquêtes intervient dès lors en sa qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ou d'officier public, tenu de respecter la loi et, plus particulièrement en l'espèce, le Code d'instruction criminelle.

Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, du contexte juridique et factuel actuel, il n'y a eu dans cette affaire ni plainte ni dénonciation au Comité permanent P ni même à son Service d'enquêtes : le membre de ce dernier étant en fait et, conformément à la loi, intervenu en toute loyauté, en toute bonne foi et en toute transparence comme officier de police, légalement tenu de dénoncer aux autorités compétentes – et non au Comité permanent P lui-même – les situations délictueuses qu'il constate. En outre, si l'obligation de garantir l'anonymat à un plaignant s'impose en certaines circonstances au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes, toujours dans le cas d'espèce, elle n'existait ni en droit ni en fait.

Enfin, que penser d'un officier public chargé de surveiller l'application de la « Loi » par des fonctionnaires de police qui ne respecterait pas la « Loi » ?

 **Annexe G : enquêtes marginales**

N°	N°dossier	Service de police	Relation des faits	Intervention du contrôle interne	Conclusion du Comité permanent P
1	2421/96	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Dans le cadre d'un conflit de voisinage entre un policier et un particulier, plainte du particulier qui prétend que le policier a abusé de sa fonction pour mener une enquête à sa charge.	Classement sans suite par le contrôle interne après la seule audition du policier.	Le contrôle interne aurait dû procéder à des investigations plus approfondies.
2	11242/98	Unité de l'ancienne gendarmerie	Dans le cadre d'une affaire de mœurs, plainte d'un homosexuel qui reproche à un gendarme en civil de l'avoir provoqué.	Réponse satisfaisante et rapide à une demande de renseignements du Comité permanent P.	Pas de remarque.
3	3242/99	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Plainte d'une personne signalée au Bulletin Central de Signalements pour recherche du lieu de résidence. Cette personne a été arrêtée à son hôtel, mise en cellule pendant plus de deux heures et finalement remise en liberté sans explication satisfaisante.	Rappel des instructions par le chef de corps aux officiers sans que ne soit adressée une remarque à l'officier de garde.	Enquête interne lacunaire et réponse tardive aux demandes du Comité permanent P.
4	7490/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Incarcération d'une personne pendant deux heures pour les besoins d'une confrontation avant de la libérer après une confrontation négative.	Prise de position rapide du chef de corps, qui a conclu à l'absence de faute nonobstant le fait que cette personne n'aurait pas dû être incarcérée.	Conclusion du chef de corps non partagée par le Comité permanent P, qui examinera cependant la problématique des arrestations dans un cadre plus large.
5	12904/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Intervention d'un sénateur auprès du chef de corps à la suite du manque d'empressement d'un policier à rédiger un procès-verbal.	Reconnaissance par le chef de corps d'un dysfonctionnement et réaction adéquate.	Lacune consistant dans le défaut d'information du plaignant.
6	12904/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Plainte d'un avocat au nom de son client en raison de l'absence d'intervention de la police vis-à-vis d'une personne causant un désordre dans un magasin accessible au public.	Dysfonctionnement individuel rapidement admis.	Lacune consistant dans le défaut d'information du plaignant.
7	12904/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Mécontentement d'une personne s'étant trouvée dans l'incapacité de quitter son domicile en raison d'un stationnement irrégulier d'un véhicule devant son entrée carrossable.	Demande d'un complément d'enquête par le chef de corps.	Manque de suivi du chef de corps quant au devoir complémentaire demandé et lacune consistant dans le défaut d'information du plaignant.
8	12904/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Aucune suite donnée à l'appel au 101 d'une personne impliquée dans un différend conjugal. Absence de rédaction le lendemain d'un procès-verbal de plainte pour le motif qu'aucune infraction n'a été constatée.	Absence d'exécution d'un devoir permettant de prendre une décision et, par conséquent d'informer le plaignant.	Invitation du Comité permanent P à exécuter un devoir permettant de prendre attitude et, par conséquent, d'informer le plaignant des suites réservées à son courrier.
9	13902/00	Police communale de la province de Liège	Plainte d'un particulier pour mauvais accueil par un agent en état d'ivresse et refus d'acter une plainte.	Absence de dysfonctionnement individuel.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.

10	14259/00	Police communale de la province du Brabant Flamand	Plainte, d'une part, à l'encontre d'un chauffeur de bus qui a refusé de prendre en charge une personne et, d'autre part, à l'encontre des policiers qui ont appelé une ambulance.	Réponse rapide du chef de corps.	Absence d'investigation suffisante.
11	15714/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Plainte d'une victime d'une agression à l'égard de policiers ayant fait preuve de laxisme dans l'identification de l'auteur.	Après enquête interne, proposition au conseil communal par le chef de corps d'une réprimande.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
12	16106/00	Police communale de la province de Flandre Occidentale	Plainte à l'égard de policiers qui ont refusé d'intervenir dans le cadre d'un différend entre un particulier et le patron d'un débit de boissons ainsi qu'à l'égard des policiers.	Classement du dossier après formulation de remarques par le chef de corps aux policiers.	Réponse tardive du chef de corps à la demande formulée par le Comité permanent P.
13	16948/00	Police communale de la Région de Bruxelles-capitale	À la suite de la découverte à Beyrouth d'un véhicule volé en 1999, une demande émanant d'Interpol est adressée au Service général d'appui policier, afin que le propriétaire du véhicule soit averti. Absence de réponse au Service général d'appui policier, qui informe le procureur général. Impossibilité une année plus tard pour la compagnie d'assurance devenue propriétaire du véhicule de récupérer le véhicule.	Laxisme dans le chef d'un inspecteur principal de première classe.	Manque de rigueur du chef de corps qui n'estime pas devoir rappeler les instructions au fonctionnaire de police ayant fait preuve de laxisme.
14	17406/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Plainte d'une dame à la suite du manque d'intérêt manifesté par la police quant à des menaces proférées par son concubin et à la non-assistance dans le cadre de la récupération des effets lui appartenant.	Réponse rapide du chef de corps en ce qui concerne la non-assistance dans le cadre de la récupération des objets.	Enquête incomplète du chef de corps qui ne répond pas à tous les griefs de la plaignante.
15	18050/00	Police communale de la province de Flandre Occidentale	Plainte pour non-réception d'une copie de procès-verbal.	Réponse brève et rapide du chef de corps, qui a conclu à l'absence de dysfonctionnement.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
16	20236/00	Police communale de la Région de Bruxelles-capitale	Plainte d'une personne à l'encontre de policiers qui auraient fait preuve de grossièreté et de violence à l'égard du plaignant.	Classement sans suite du dossier sans avis au plaignant.	L'attention attirée le 17 janvier 2001 par le Comité permanent P sur la nécessité d'informer le plaignant de la décision intervenue reste sans réponse.
17	21730/00	Police communale de la province de Flandre Occidentale	Refus d'acter une plainte de ressortissants anglais, victimes de vol.	Dysfonctionnement individuel mis en évidence par le contrôle interne.	Réponse satisfaisante du chef de corps mais cependant quelque peu tardive.
18	21752/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Mécontentement d'un officier de la police d'Ixelles qui se plaint de l'attitude d'un membre d'un corps d'une autre police de la Région de Bruxelles-Capitale suite au refus de ce policier de se saisir d'un	Le chef de corps du policier à l'égard duquel les griefs sont formulés estime les reproches non fondés.	Le Comité permanent P n'estime pas devoir s'immiscer dans ce type de conflits de compétence.

			dossier.		
19	22661/00	Police communale de la province du Brabant Flamand	Disparition d'une somme d'argent prétendument remise par un policier d'un corps de police de la Région de Bruxelles-Capitale résidant dans la province du Brabant Flamand à un policier de cette commune.	Le chef de corps d'une commune de la province du Brabant Flamand estime ne devoir prendre aucune initiative, le Service d'enquêtes du Comité permanent P investiguant dans la présente cause.	Pas de remarque.
20 à 50	9525/95	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Examen de 30 dossiers de plaintes déposées à l'encontre de policiers communaux ayant fait l'objet d'un traitement par le contrôle interne.		Plaignant insuffisamment informé des suites réservées aux plaintes. Absence de contact avec le parquet afin de connaître la suite réservée aux procès-verbaux. Rigueur insuffisante dans le traitement de ces dossiers. Carence au niveau de la gestion et du classement des dossiers (pas de numéro, pas d'inventaire). Recours non systématique à l'audition des policiers mis en cause.
51	6198/98	Brigade de gendarmerie de la Région de Bruxelles-Capitale	Interception énergique d'un automobiliste menotté et ramené à la brigade où il a été soumis à une fouille judiciaire.	Dysfonctionnement dans le chef des gendarmes selon l'inspection générale de la gendarmerie. Décision de la direction générale du personnel de rappeler à la direction générale des opérations les règles applicables en matière de fouille.	Le Comité permanent P a jugé opportune la décision de la direction générale du personnel mais a estimé avoir été tardivement informé de cette décision.
52	14522/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Accident entre un policier et un autre automobiliste. Arrivés sur les lieux, les policiers ont fait preuve de partialité et n'ont pas laissé s'exprimer l'automobiliste.	L'objectivité des verbalisants ne peut être mise en cause.	Opinion non partagée par le Comité permanent P, qui a estimé devoir insister sur la nécessité de faire preuve de plus de neutralité.
53	4532/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Attitude grossière lors d'un contrôle.	Entretien d'un membre du service interne avec les policiers mis en cause sans que ceux-ci n'aient été entendus, ni qu'ait été conservée une trace écrite de l'intervention du contrôle interne.	Manque de rigueur dans le traitement de ce dossier.
54	15309/00	Brigade de gendarmerie de la province du Hainaut	Coups et blessures volontaires et racisme.	Confrontation non effectuée alors que les versions des gendarmes sont contradictoires et que les déclarations reprises dans le dossier administratif ne correspondent pas à celles du dossier judiciaire.	Enquête interne lacunaire et tardive.
55	16936/00	Police communale de la province du Brabant Flamand	Utilisation d'une arme par un policier en direction d'un chien suspecté d'avoir antérieurement mordu un enfant. Intervention auprès du	Intervention jugée correcte.	Manque d'impartialité et manque de rigueur dans la manière de mener l'enquête par le contrôle interne, qui n'a pas jugé opportun d'ouvrir un dossier disciplinaire ni

			propriétaire du chien sur son lieu de travail.		nécessaire de rappeler les consignes en matière d'usage d'armes à feu.
56	19041/00	Police communale de la province d'Anvers	Rédaction d'un procès-verbal par un policier (circulant au volant de son véhicule privé) à charge d'un autre usager de la route.	Admission d'une faute sur le plan déontologique et admonestation du policier par le contrôle interne.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
57	22157/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Convocation au commissariat d'une personne suspectée d'être l'auteur d'une infraction en matière de mœurs et relaxée après qu'il ait été constaté que son signalement ne correspondait pas à l'auteur.	Justification demandée par le contrôle interne aux policiers mis en cause. La demande d'explications adressée aux policiers a mis en évidence trois erreurs cependant non portées à la connaissance du plaignant.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
58	25360/00	Brigade de gendarmerie de la Région de Bruxelles-Capitale	Attitude raciste consistant à contrôler à trois reprises le passeport d'un sujet africain.	Admission d'un dysfonctionnement individuel au terme d'une enquête qui s'est quelque peu éternisée.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
59	28773/00	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Refus d'acter une plainte pour le motif qu'il s'agit d'une affaire civile.	Absence de réaction.	Manque de suivi de l'affaire par le contrôle interne qui, contrairement à ses promesses, s'est abstenu d'aborder cette problématique lors des réunions de formation.
60	4241/01	Police communale de Région de Bruxelles-Capitale	Attitude violente à l'égard d'un automobiliste ramené menotté au commissariat, où il a été soumis à une fouille. Arrestation non mentionnée dans le registre <i>ad hoc</i> .	Enquête du contrôle interne concluant à l'absence de dysfonctionnement et perdant de vue la problématique relative à l'arrestation administrative.	Conclusion discutable du contrôle interne, qui s'est finalement bien tardivement rallié aux conclusions du Comité permanent P.
61	10424/01	Police communale de la Région de Bruxelles-Capitale	Rédaction d'un procès-verbal de roulage transmis tardivement au contrevenant et enlèvement d'une remorque donnant lieu à contestation des frais d'entreposage.	Décision du contrôle interne ayant conclu à l'absence de faute.	Conclusion du contrôle interne non partagée par le Comité permanent P, qui a fait connaître son point de vue à la police communale.
62	16384/01	Police communale de la Région d Bruxelles-Capitale	Plainte de trois automobilistes (stationnés irrégulièrement et dont les véhicules ont été enlevés par une dépanneuse) pour le motif qu'il a été mentionné sur procès-verbaux la présence de trois dépanneuses alors qu'en réalité une seule était présente.	Rappel des directives après avoir conclu à l'absence de faute.	Décision opportune de rappeler les directives. Manque de rigueur cependant en ce qui concerne l'absence de remarque sur la problématique relative au nombre de dépanneuses.
63	17488/01	Brigade de gendarmerie de la province du Brabant Flamand	Plainte d'une automobiliste interceptée à son domicile après avoir été impliquée dans un accident de roulage et s'étant soustraite aux contestations en prenant la fuite. Contestation des dégâts au véhicule et invitation de l'automobiliste à	L'enquête du contrôle interne a permis de conclure à une intervention correcte dans le chef des gendarmes.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.

			accompagner les gendarmes à la brigade pour suite d'enquête.		
64	18682/01	Police fédérale	Intervention «musclée» d'une personne (interception avec utilisation d'armes, pose d'une cagoule, mise de menottes) qui, une fois libérée après une confrontation négative, se plaint de ne pas avoir reçu des excuses des policiers.	Intervention jugée opportune.	Transmission d'une lettre d'excuses après intervention du Comité permanent P.
65	22478/01	Police fédérale	Retard dans la transmission d'une plainte.	Allégation jugée fautive par le contrôle interne.	Pas de remarque.
66	22494/01	Police locale de la province d'Anvers	Violation du secret professionnel dans le chef de policiers ayant utilisé des renseignements à des fins privées.	Rédaction d'un procès-verbal à charge des policiers par le contrôle interne.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
67	22695/01	Police locale de la Région de Bruxelles-Capitale	Interception d'un automobiliste par un policier en civil muni d'une arme.	Intervention estimée correcte par le contrôle interne.	Conclusion du contrôle interne non partagée par le Comité permanent P, qui estime qu'à tout le moins une remarque aurait dû être formulée.
68	25203/01	Police locale de la province d'Anvers	Une personne se plaint d'une négligence administrative consistant dans le maintien d'un signalement alors qu'il a reçu une attestation de désignation.	Absence de réponse du contrôle interne.	Négligence constatée dans la gestion de ce dossier par le contrôle interne qui n'a donné une suite positive qu'après avoir reçu la visite des membres du Service d'enquêtes.
69	25520/01	Police locale de la province du Hainaut	Refus d'intervention dans le cadre d'un différend de voisinage.	Intervention estimée correcte par le chef de corps, le policier n'ayant pas obtenu de renseignements complémentaires demandés au plaignant.	Conclusion du contrôle interne partagée par le Comité permanent P.
70	19612/01	Police locale de la province d'Anvers	Défaut d'aviser un membre de la famille du décès survenu à la suite d'un accident de la circulation.	Admission d'un dysfonctionnement et présentation d'excuses au plaignant.	Pas de remarque.

Conclusions :

Les carences mises en évidence à la lecture de certains dossiers gérés par le service de contrôle interne sont les suivantes :

- Û réponse tardive nécessitant des rappels ;
- Û manque de rigueur dans le traitement des enquêtes ;
- Û tendance à minimiser, à excuser, voire à justifier les faits reprochés aux policiers ;
- Û tendance à n'effectuer qu'une brève enquête ne mettant pas en évidence de dysfonctionnements ;
- Û absence d'interpellation des fonctionnaires mis en cause leur laissant le soin de rédiger la version des faits dont le contenu ne répond parfois que partiellement aux griefs formulés à leur égard ;
- Û promesse de rappeler les directives non suivie d'effet ;
- Û réticence à ouvrir des dossiers disciplinaires et tendance à s'adresser au procureur du Roi afin que celui-ci prenne attitude dans le cadre d'un dossier pénal.
- Û difficulté à reconnaître ses erreurs et à en informer les parties plaignantes et/ou lésées ;
- Û manque de communication avec le plaignant ou le dénonciateur ;
- Û tendance à rappeler par simple note à l'ensemble du personnel certains principes à respecter plutôt que de s'adresser aux policiers fautifs. Cette manière d'agir entraîne une démotivation dans le chef des policiers accomplissant correctement leurs devoirs.

Annexe H: quelques enquêtes particulières

I. Suivi du dossier « Sites Internet de la police consacrés aux personnes signalées et recherchées – coopération entre citoyens et police sur le Web »

Le Comité Permanent P a demandé à la police fédérale comment elle avait pris en compte les recommandations formulées [iii] dans ce dossier et quelles améliorations avaient été apportées à son site Internet. Le directeur du Service des relations publiques de la police fédérale nous a communiqué les réponses suivantes :

« Vous nous demandez de mettre en place une fonction de recherche spécifique aux avis de recherche : notre site Internet dispose d'un programme de recherche limité et peu performant. Nous avons essayé d'associer ce programme de manière exclusive aux avis de recherche, avec pour résultat une dégradation des performances, voire un arrêt total du programme. Nous avons donc été contraints de revenir à l'ancien système.

Nous projetons, si cela s'avère budgétairement possible, d'acquérir un nouveau programme de recherche qui nous permettra d'installer une fonction de recherche séparée pour chaque volet de notre site. Vous constatez que certains avis de recherche font référence à des documents ou portraits robots qui ne sont pas disponibles. C'est exact. Le webteam a demandé plusieurs fois au Service des avis de recherche de la Direction Générale de la police Judiciaire de leur fournir ces documents, sans grands résultats. On nous répond régulièrement que les magistrats n'autorisent la diffusion de ces documents ou portraits robots que par les émissions « Appel à Témoin » ou « Ooggetuige ». Nous continuons à affirmer que le site Internet doit être aussi complet que possible. Alternative : nous supprimons les références pour lesquelles nous ne recevons pas les documents.

Les images en petit format sont à présent également disponibles sur le site en plus grand format.

En ce qui concerne les avis de recherche en général, je vous informe que, d'une part, une concertation a été réalisée au sein de la police fédérale afin de placer des avis de meilleure qualité et plus clairs sur le site internet. D'autre part, une proposition a été formulée par mon service afin de créer, sous la gestion d'une autre équipe, un site séparé consacré aux avis de recherche de toutes les polices. Un premier pas dans cette direction a été réalisé par l'intégration de l'icône « Avis de recherche » à la page d'accueil des sites policiers belges.

Le site Internet de la police fédérale sera développé pour devenir un canal de communication entre la police fédérale et la population. Nous voulons focaliser l'information sur la structure mais aussi sur le fonctionnement quotidien des services de la police fédérale.

Nous espérons recevoir d'ici peu l'autorisation de tous les parquets afin d'insérer dans notre site Internet les communiqués de presse des parquets concernant les interventions de la police fédérale. Jusqu'à présent, seul un parquet soutient notre demande. D'autres parquets, ou même certains de nos services judiciaires d'arrondissement ne réalisent pas encore l'intérêt de la publication sur notre site Internet des ces brèves communications d'opérations réussies. »

Le Comité Permanent P se réjouit des initiatives prises par la police fédérale à la suite des constatations et recommandations énoncées dans le rapport d'activités 2000 et espère qu'au cours de l'année 2002, les moyens nécessaires seront engagés afin d'améliorer le site Internet et ainsi de promouvoir la coopération entre la police et le citoyen.

Le Comité Permanent P ne manquera pas d'assurer également le suivi de ce dossier au cours de l'année 2002.

II. Corps de police d'une zone monocommune de la province du Brabant flamand [81]

18. Genèse de l'enquête

L'enquête de contrôle relative au fonctionnement de ce corps de police a été initiée à la suite de divers courriers de plainte émanant de citoyens.

Compte tenu de la très grande diversité des plaintes, il a été décidé d'ouvrir une enquête de contrôle complémentaire en sus du traitement des plaintes spécifiques afin de déceler les facteurs sous-jacents des éventuels dysfonctionnements.

19. Méthodologie

La méthodologie utilisée est similaire à celle qui a servi dans les enquêtes des dossiers n°4305/2001, 26448/2000 et 14607/2001, et 3258/01 [iv] .

20. Résultats de l'enquête

L'enquête visait à évaluer le niveau de qualité de l'organisation, notamment par l'examen des points forts et faibles des différents domaines d'action et par la mise en évidence des dangers et opportunités. Les résultats de cette enquête sont à considérer à titre consultatif dans le cadre de la gestion totale de la qualité vers laquelle on tend, son objectif premier étant, en effet, de contribuer au sens large à améliorer l'efficacité et l'efficience des services de police.

21. Conclusions

Il convient, avant la formulation des conclusions, de préciser que l'enquête a été menée à une période où la direction du corps était assurée par le commissaire de police et chef de corps. L'ancien corps de police communale fait désormais partie de la zone de police et la direction du corps revient à un nouveau chef de zone, qui se trouve être l'ancien commandant de brigade de la même commune.

Sur la base du modèle EFQM, l'ensemble du personnel a été invité à faire part, oralement ou par écrit, de sa perception du fonctionnement du corps. Les conclusions suivantes peuvent être communiquées dans l'immédiat.

1) L'accessibilité, l'ouverture, l'acceptation hiérarchique et la fermeté de la direction sont perçues de manière relativement positive par le personnel. Les scores sont par contre assez faibles quant à la vision de la direction et la vision sur le plan du fonctionnement interne. Si le style de direction participatif du chef de corps est reconnu, il ne fait cependant pas l'objet d'une acceptation générale. Par contre, un score particulièrement élevé caractérise la reconnaissance de l'autorité du chef direct.

2) En dépit d'une pénurie de personnel évidente, on estime très positif le niveau de compétence et de satisfaction en matière de flexibilité et de répartition du travail. En ce qui concerne l'affectation de la bonne personne au bon endroit, les membres du corps pensent que le chef de corps a clairement conscience des souhaits de son personnel, ce qui ne conduit pas toujours, selon eux, à une affectation efficiente du personnel.

3) Les résultats de la dimension formation, qui vise notamment à évaluer la connaissance du système PIP, sont particulièrement faibles. Cette question est cependant peu pertinente car le corps ne dispose pas d'un système PIP. Cela étant, il n'en reste pas moins que la formation en général ne remporte pas de bons résultats et que le personnel ressent clairement le besoin d'une formation continue.

4) Le personnel conçoit la politique comme relativement faible. Les dimensions vision, coordination, stratégie relative aux moyens et évaluation de la politique précédente génèrent des résultats à peine positifs voire légèrement négatifs, ce qui se traduit par un score moyen pour ce module. Les membres du personnel expriment principalement des doutes quant à l'existence d'un plan de politique ou d'une vision à terme de la direction pour les années à venir. Ce résultat pourrait être partiellement influencé par certaines incertitudes engendrées par la réforme des services de police. Si ce n'est toutefois pas le cas, la seule conclusion que l'on puisse tirer est qu'il est dû à un manque de communication ou que le personnel n'est pas tenu au courant de la vision politique ou des objectifs.

5) L'infrastructure et les moyens disponibles ainsi que leur affectation, font l'objet d'un avis très positif de la part du personnel.

6) La gestion des procédures, c'est-à-dire l'univocité des procédures, la connaissance des procédures, l'existence d'une assistance, les adaptations, l'évaluation et la facilité d'utilisation sont largement appréciées.

7) La satisfaction de tous les collaborateurs au sein de l'organisation est généralement grande. On est également persuadé que les résultats du corps sont susceptibles d'influencer le niveau de satisfaction générale. L'ambiance de travail est considérée comme positive. L'intégration et la participation dans le groupe sont par contre jugées moyennes à insuffisantes. La coopération avec les autres services du corps se déroule correctement. Le personnel estime que le chef direct ne les motive pas suffisamment.

8) Le personnel estime son fonctionnement par rapport à la population comme efficient et pense que le citoyen est relativement satisfait de son travail.

L'absence d'instrument d'enregistrement des résultats concernant la satisfaction du citoyen et le suivi des données en la matière sont clairement perçus comme des manques. Cette nécessité d'avoir un feed-back peut jouer un rôle important dans la motivation du personnel.

9) En ce qui concerne les résultats du corps, ils ne sont pas suffisamment enregistrés ni connus. La collecte des données quantitatives ainsi que leur possibilité de comparaison sont peu présentes dans le temps. Les membres du personnel estiment également qu'au fil des ans, seuls des progrès moyens ont été réalisés au niveau des résultats. Bien que le personnel ait la ferme conviction que la connaissance des objectifs et résultats serait un facteur de motivation (ce qui est également ressorti des autres modules), ils estiment que le chef direct n'est pas suffisamment concerné par les résultats. On se trouve clairement face à un problème de communication car pour les questions relatives à la connaissance des résultats (du corps), seuls 35% des membres du personnel ont fourni une réponse effective tandis que les autres se sont contentés de cocher la mention « non pertinent ou inconnu ».

10) Les résultats du module « communication interne » sont loin d'être homogène, avec des résultats parfois à la limite du contradictoire : la communication au sein du corps est généralement jugée efficace (ce qui est en contradiction avec d'autres conclusions et appréciations antérieures), avec en tête la communication verbale. La communication *bottom-up* se fait correctement et rapidement et la transmission de l'information correspond bien aux besoins. Les briefings, par contre, sont jugés moyens voire insuffisants sur le plan de leur régularité. La communication horizontale reçoit des scores assez faibles : on affirme qu'il n'y aurait pas assez de concertation au niveau des opérations et de la direction. La communication des objectifs de politique (traduction concrète de la politique pour le corps) est jugée moyenne, ce qui correspond aux résultats des autres modules. Les relations externes avec les divers services communaux et administratifs, les autorités judiciaires et les autres corps (de police) ainsi qu'avec le citoyen en général sont jugées très positives.

11) La disposition à l'amélioration professionnelle et la flexibilité aux changements requise sont largement présentes. L'acceptation de ces changements est assez bonne, bien que les personnes interrogées expliquent y être (trop) peu impliqués – tant en ce qui concerne la préparation que l'encadrement – et pensent qu'on ne leur demande pas assez voire pas du tout leur avis. Ils expriment en outre le souhait de se voir davantage préparés et encadrés dans le cadre des changements à venir ou en cours. En l'espèce également, les réformes qui viennent d'être réalisées et qui sont encore à venir peuvent avoir influencé les réponses.

III. Curvomètre [82]

22. Genèse de l'enquête

Le 4 juillet 2001, le Comité permanent P reçoit un courrier avec annexes de l'asbl Velo Pro Europe, une organisation professionnelle du secteur du commerce de vélos et de cyclomoteurs. Sa plainte porte sur l'interprétation inégale de la législation belge par les services de police, ainsi que sur l'application concrète des contrôles de cyclomoteurs. Trois problèmes se posent dans ce contexte : (1) l'utilisation de pièces de rechange ; (2) l'évaluation de la vitesse au moyen de curvomètres ; (3) l'enregistrement

et les vols de cyclomoteurs.

La présente enquête soutient également une plainte judiciaire relative à l'utilisation actuelle du curvomètre « classique ».

23. Méthodologie

Les législations belge et européenne en la matière ont été étudiées [83]. J. Van Eyck, ingénieur principal auprès de la Division Métrologie du ministère des Affaires économiques – Administration de la Qualité et de la Sécurité, a été entendu et un enquêteur du Comité permanent P a suivi la formation organisée par la Division Métrologie concernant l'utilisation du curvomètre par les services de police, assistant, dans ce cadre, à une démonstration pratique.

24. Résultats de l'enquête

24.1. Pièces de rechange et leur enregistrement

Les services de police considèrent à tort certaines pièces de rechange comme des pièces augmentant les capacités du cyclomoteur puisque, par définition, il ne s'agit pas de pièces d'origine. Ce n'est toutefois pas aux services de police qu'il revient de porter un jugement sur la justesse ou l'opportunité des dispositions légales, son rôle se limitant en effet à veiller à leur respect. En Belgique, la vente de pièces permettant d'augmenter la puissance et/ou la vitesse de cyclomoteurs est interdite. Aucune exception n'a été faite pour les pièces homologuées au niveau européen. Cette interdiction semble donc être en contradiction avec la directive européenne 92/61/CEE.

La pratique a démontré que certains éléments ajoutés afin d'augmenter la puissance et la vitesse maximale du cyclomoteur peuvent être enclenchés ou débranchés par divers systèmes, le plus souvent camouflés, allant du simple interrupteur à la commande à distance. Lorsque de tels éléments sont découverts, la mauvaise foi du responsable apparaît clairement mais, dans certains cas, le problème est bien plus sensible. Le fait est que, même pour les experts, il est pratiquement impossible de déceler quels sont les éléments rajoutés et de déterminer s'ils ont pour but spécifique d'accroître la puissance et la vitesse. Les saisies de pièces sembleraient donc, hors quelques cas évidents, être opérées sur une base principalement arbitraire. Cet aspect arbitraire pourrait être réduit en apposant les marques des fabricants sur ces pièces de manière à les rendre reconnaissables après démontage. L'apposition de ces marques ou « poinçonnage » va même plus loin que la reconnaissance de la légalité des pièces, elle permettrait également de prévenir les vols, moyennant enregistrement officiel des cyclomoteurs au moyen d'une plaque minéralogique.

24.2. Classification des cyclomoteurs

Du point de vue de la sécurité routière, la police fait bien d'attacher de l'importance au contrôle du respect des conditions de classification des véhicules automoteurs. Certaines réclamations sont à relever à l'occasion de ces contrôles, généralement en raison de frais de dépannages onéreux encourus lorsqu'un cyclomoteur n'est pas conforme à sa classification. Bien qu'il arrive régulièrement que des propriétaires « bricolent » leur véhicule, certains de ces véhicules sont parfois achetés en toute bonne foi chez un concessionnaire et n'ont pas subi la moindre modification. Or, ils ont des capacités supérieures à ce qu'ils devraient avoir. On s'efforce donc de trouver un compromis entre d'une part l'efficacité et l'efficacité des contrôles et d'autre part le souci d'éviter aux propriétaires de cyclomoteurs d'encourir des frais exorbitants.

La répartition légale des cyclomoteurs en deux classes donne lieu à un certain nombre de problèmes pratiques. Nombreux sont ceux qui font l'acquisition d'un cyclomoteur de classe A (vitesse maximale 25 km/h) pour pouvoir être dispensés du port du casque. En pratique, de tels cyclomoteurs, même dans l'état où ils sont vendus, sont capables de performances supérieures. Cette situation semble être due au fait que la définition de véhicules de classe A [84] n'existerait qu'en Belgique et aux Pays-Bas. Les fabricants ne fourniraient donc que des cyclomoteurs de classe B réglés pour les mettre plus ou moins en conformité avec les critères de vitesse des cyclomoteurs de classe A et les vendre comme tel. Les fabricants agissent ainsi car il serait peu rentable de développer dès le départ des modèles plus « petits » vu les possibilités d'écoulement limitées sur le marché européen. Au vu de ce qui précède, ne faudrait-il pas s'interroger sur le bien-fondé de cette distinction classe A/classe B ?

Situation actuelle :

	Catégorie	Vitesse	Âge	Casque	Inscription	Permis
Cyclomoteurs	cl. A	<25 km/h	16 ans	non obligatoire	plaque de signalisation	aucun
	cl. B	<45 km/h	16 ans	obligatoire	plaque minéralogique	A3
	Motocyclettes	> 45 km/h	18 ans	obligatoire	plaque minéralogique	A

Les seules différences entre les cyclomoteurs de classe A et de classe B portent sur l'inscription, le permis et le port du casque obligatoire ou non. L'obligation d'enregistrement du cyclomoteur est une mesure qui, comme le pense également Velo Pro Europe, aurait un impact positif sur les vols de cyclomoteurs et faciliterait les contrôles d'assurance. En outre, les conducteurs de tous types de cyclomoteurs seraient soumis à l'obligation de passer le permis A3 et de porter un casque, cette mesure s'inscrivant dans la logique de la sécurité routière et des actions de promotion du port du casque pour les cyclistes. Une proposition de loi aurait d'ailleurs déjà été introduite afin d'imposer le port du casque aux conducteurs de cyclomoteurs de classe A.

24.3. Contrôles de vitesse

Le nœud du problème n'est pas la constatation d'un excès de vitesse mais bien plutôt la détermination de la catégorie ou de la classe du véhicule sur la base d'une mesure de la vitesse maximale qu'il peut atteindre.

Si la valeur probante des contrôles de vitesse par radars ou *speed-guns* est généralement reconnue, ils ne peuvent s'appliquer aux cyclomoteurs pour des raisons techniques, ceux-ci ne contenant pas suffisamment de fer pour pouvoir réfléchir les ondes. Il faut donc disposer d'un appareil de mesure fiable dont les résultats sont reproductibles et les méthodes uniformes, qui servirait tant aux services de police que dans la chaîne producteur-consommateur.

Les anciens curvomètres équipés d'un frein présentent des écarts importants et ne sont pas fiables. Qui plus est, ils ne recevaient qu'un certificat de calibrage parfois assimilé à tort par les services de police à un certificat d'étalonnage.

En concertation avec le procureur général de Mons, compétent pour les questions de sécurité routière, on travaille à l'élaboration d'une nouvelle génération de curvomètres pourvus d'un certificat d'étalonnage [85].

Dans le contexte légal et compte tenu des limitations techniques, la Division Métrologie a élaboré une proposition de procédure ainsi qu'un formulaire d'enregistrement des résultats de mesure, tous deux présentés au cours de la démonstration d'un curvomètre durant une formation d'une demi-journée organisée par le Service de métrologie. Les services de police pourraient utiliser cette procédure [86] comme référence. Seuls les fonctionnaires de police ayant suivi une formation *ad hoc* à l'issue de laquelle une attestation leur a été délivrée, seraient affectés à cette tâche.

24.4. Saisie, frais de dépannage et entreposage

Il apparaît parfois après les tests que le cyclomoteur n'est pas conforme à sa classe. Il est alors généralement « immobilisé », conformément au prescrit de la loi. Lorsque les contrôles se font sur la voie publique, le conducteur doit, en cas d'infraction, abandonner son véhicule. Celui-ci est alors dépanné, ce qui entraîne des frais conséquents. Le dépannage n'est, dans ce cas, pas considéré comme une sanction mais comme une mesure conservatoire visant à empêcher un véhicule en défaut d'assurance de circuler sur la voie publique.

Un contre-argument souvent évoqué est que « *pour les excès de vitesse importants (et dangereux) commis au volant d'une automobile, on n'inflige pas une immobilisation d'un mois. Cette mesure est pour le moins étrange et nourrit la croyance selon laquelle il y aurait une « jurisprudence par classe »* ».

Cette comparaison est cependant hors de propos car il n'est pas question de mesurer la vitesse à laquelle le cyclomoteur roule à un moment donné mais d'évaluer si le cyclomoteur est capable de rouler plus vite que la vitesse autorisée pour sa classe.

25. Conclusions et propositions

Une nouvelle génération de curvomètres se trouve à présent sur le marché, lesquels peuvent être étalonnés et générer des mesures reproductibles. Le Comité permanent P propose dès lors de permettre à au moins deux policiers de chaque corps de suivre la formation organisée par la Division Métrologie de sorte que seuls les fonctionnaires disposant d'une attestation puissent exercer les contrôles de cyclomoteurs.

L'utilisation du curvomètre et l'apposition de marques de reconnaissance sur certaines pièces éviteront bien des discussions sur la question de l'autorisation ou de l'interdiction de telle ou telle pièce et faciliteront la récupération de pièces ou de cyclomoteurs volés. Pour les cyclomoteurs, l'enregistrement obligatoire d'une plaque minéralogique aurait un effet dissuasif sur l'utilisation de cyclomoteurs volés.

À long terme, il pourrait être envisagé de lever la catégorisation en classe. Dans le cadre des initiatives en cours, il convient de prévoir une adaptation de la législation, afin de conférer valeur probante aux mesures de vitesse.

À court terme, une procédure de contrôle adaptée et harmonisée permettra de bien saisir les problématiques. Un certain nombre de services de police locale exécutent déjà des actions de contrôle au cours desquels les motards de la police interceptent les conducteurs de cyclomoteurs afin de les accompagner au commissariat pour un contrôle par curvomètre. Ce système permet d'une part d'éviter toute discussion quant à l'emplacement du curvomètre et d'autre part d'immobiliser sur place les cyclomoteurs qui s'avèrent non conformes à leur classe, évitant ainsi des frais de dépannage. En outre, l'efficacité de ces contrôles est renforcée lorsqu'on fait appel à une assistance scientifique pour la recherche de pièces ou de réglages visant à augmenter la puissance.

« *Le cyclomoteur à deux roues non monté n'est pas considéré comme véhicule* ». Cette disposition de l'article 2.17. de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 pourrait nous faire conclure qu'un cyclomoteur assuré en tant que classe A qui s'avérerait pouvoir dépasser la vitesse maximale prévue pour sa classe et qui, de ce fait, appartiendrait à la classe B, ne doit pas être dépanné mais déplacé par le conducteur même.

 **Annexe I : questions examinées lors des entretiens (SNCB)**

26. Questions examinées avec différents membres du personnel de la SPC

26.1. Pensez-vous qu'en termes généraux, il y ait eu une amélioration dans le service de la *police des chemins de fer* après le transfert d'une partie du personnel à la gendarmerie, devenue police fédérale ?

En d'autres termes, les problèmes de l'ancienne police des chemins de fer ont-ils été résolus ?

Ces problèmes, qui faisaient d'ailleurs l'objet de plusieurs plaintes auprès du Comité permanent P, ont-ils trouvé une solution définitive dans les nouvelles structures ?

Nous pensons par exemple à l'immixtion de la hiérarchie de la SNCB dans l'exécution des tâches de la police des chemins de fer. Le droit de décision quant à la rédaction ou non d'un procès-verbal ? Les cas de dommages sont-ils communiqués ?

26.2. Quelles sont les missions générales du service B-SECURITY (SIG = service interne de gardiennage) ? Exécute-t-il aussi ces missions ? Quelles sont, selon vous, les difficultés que rencontrent les membres de ce service ? Existe-t-il, sur le plan des compétences et missions, des points de friction entre le SIG de la SNCB et la SPC de la police fédérale ?

26.3. La police des chemins de fer de la police fédérale – SPC – dispose-t-elle d'une marge de manœuvre suffisante pour l'exécution de ses tâches ? Une part importante des missions doit tout de même être exécutée sur le terrain de la SNCB.

26.4. Les moyens disponibles (locaux, ordinateurs, téléphones, GSM, etc.) sont-ils suffisants pour assurer une bonne exécution des tâches ?

26.5. Les effectifs sont-ils suffisants ?

La formation du personnel est-elle adaptée ?

- Il s'agit de la connaissance des matières spécifiques à la SNCB, question qui se pose en particulier pour le personnel qui n'est pas issu de l'ancienne police des chemins de fer de la SNCB.

26.6. La SPC a-t-elle repris le système des **fiches de travail** (fiches de travail = prescriptions pour les prestations à effectuer lors des rondes) ou l'ancien système des **bulletins de service** de la police fédérale ?

Avantages et inconvénients ?

26.7. Faut-il informer d'une manière ou d'une autre la hiérarchie de la SNCB des incidents constatés ?

Exemple : informer le manager régional que des dommages volontaires ont été causés à une installation de la SNCB et qu'un PV a été rédigé par le parquet.

26.8. Une copie des PV est-elle envoyée au chef du service juridique de la SNCB ?

26.9. De quelle manière un accompagnateur de train peut-il demander de l'aide ? Qui doit la fournir ? Dans quels cas ?

Exemple : refus de présenter ou de payer un titre de transport valide.

26.10. Certains membres du personnel de la SNCB sont porteurs de mandats de police. Quels sont les contacts avec ces personnes ? Existe-t-il des problèmes de coopération ?

26.11. Est-il utile de conclure un accord de coopération entre B-SECURITY et la police fédérale – police des chemins de fer ? Qui est compétent dans les gares ? Sur les quais ? Dans les trains ? Une coopération mixte est-elle possible ?

* Qu'en est-il du protocole d'accord « DG-SNCB-SIG » ?

26.12. La police locale peut-elle/doit-elle jouer un rôle dans l'ensemble ?

26.13. Faut-il étendre la compétence de B-SECURITY ? Ou ses membres doivent-ils plutôt travailler sous leur statut de **Service interne de gardiennage** ? Qu'en est-il des transports de fonds (revenus journaliers liés à la vente de billets) ? Ils sont exécutés par le SIG ? Informe-t-on la SPC – police fédérale des fortes sommes transportées ?

26.14. Faut-il encore prévoir un élargissement du personnel, surtout vu le taux d'agression marqué dans les trains ? Dans quelle mesure les affirmations selon lesquelles le taux d'agression serait en augmentation dans les trains et les gares seraient-elles fondées ? Existe-t-il des **statistiques** en la matière ? Comment la SNCB définit-elle la notion d'**agression** ? L'**agression verbale** fait-elle partie de ce concept ? Quelle définition utilise la police des chemins de fer – SPC/police fédérale ?

26.15. Le personnel de B-SECURITY peut-il être armé ? D'un spray CS ? D'un pepperspray ? D'une arme à feu ? D'une matraque ? Doivent-ils être assimilés à des **auxiliaires de police** ?

26.16. Faut-il intégrer des officiers de police judiciaire dans le service B-SECURITY, comme il a été proposé ? Ou les membres de ce service doivent-ils toujours faire appel à la police fédérale ?

26.17. En ce qui concerne la situation spécifique de l'**alerte à la bombe**, quelles sont les prescriptions actuelles ? Qui dirige les opérations et dans quel domaine cette personne est-elle compétente si un commissaire de police fédérale ou locale, ou un responsable régional de la SNCB est présent ?

26.18. La note du 4 mars 1994 de la SNCB est-elle toujours d'application pour le personnel SNCB ?

Il s'agit des instructions établies à la suite d'une **alerte à la bombe** survenue le 25 février 1994 à la gare de Gand.

26.19. En ce qui concerne les alertes à la bombe : comment la coordination est-elle organisée entre le personnel de police des grandes gares telles que Bruxelles-Midi et Bruxelles-Central d'une part et entre les services de gardiennage des stations de métro intégrées, le personnel SNCB (managers régionaux par exemple) et le personnel de B-SECURITY d'autre part ?

26.20. Y a-t-il déjà eu des contacts entre les chefs de zone de la police locale, surtout concernant les plans de sécurité ?

27. Questions examinées avec plusieurs membres de B-SECURITY

27.1. B-SECURITY est-il un service interne de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990 ? Qui est le chef de B-SECURITY ?

Un contrôle est-il réellement exercé par les fonctionnaires de la PGR/ARP ?

27.2. Des directives à l'attention du service B-SECURITY ont-elles été édictées par la hiérarchie de la SNCB ? Par les managers du réseau ? De l'infrastructure ? Par le service trafic intérieur ?

27.3. Des protocoles ont-ils été conclus avec les représentants de la police fédérale SPC ?

27.4. Quelles sont les règles à suivre lorsqu'un accompagnateur de train est victime d'une agression réelle ? B-SECURITY intervient-il en premier lieu, précédant la SPC de la police fédérale ?

27.5. Les membres de B-SECURITY sont-ils porteurs d'un mandat de police ? Est-il comparable au mandat des membres de l'ancienne police des chemins de fer ?

27.6. Êtes-vous impliqués dans les discussions avec les autorités administratives locales, les chefs de zone et les « chefs de gare » (managers régionaux) surtout en ce qui concerne le plan de sécurité ?

27.7. Des procès-verbaux sont-ils rédigés en cas de constatation d'infraction ? À qui ces PV éventuels sont-ils envoyés ? Le service juridique est-il simplement mis au courant de l'existence de ces PV, sans autre précision ? À qui est éventuellement envoyé un rapport interne ?

27.8. Les membres assermentés du personnel de la SNCB doivent-ils communiquer leurs procès-verbaux à B-SECURITY ? À qui d'autre ? Comment se fait l'envoi ?

27.9. Le personnel de B-SECURITY peut-il être armé ? D'un spray CS ? D'un pepperspray ? D'une arme à feu ? D'une matraque ? Doivent-ils être assimilés à des **auxiliaires de police** ?

27.10. Faut-il intégrer des officiers de police judiciaire dans le service B-SECURITY ou les membres de ce service doivent-ils toujours faire appel à la police fédérale ?

27.11. En ce qui concerne la situation spécifique de l'**alerte à la bombe**, quelles sont les prescriptions actuelles ? Qui dirige les opérations et dans quel domaine cette personne est-elle compétente si un commissaire de police fédérale ou locale ou un responsable régional de la SNCB est présent ?

27.12. La note du 4 mars 1994 de la SNCB est-elle toujours d'application pour le personnel SNCB ? Il s'agit des instructions établies à la suite d'une **alerte à la bombe** survenue le 25 février 1994 à la gare de Gand.

↑ TOP **Annexe x : principales données chiffrées utilisées dans le cadre du rapport annuel 2001****28. Enquêtes judiciaires service d'enquêtes p**

Arrondissement

ARRONDISSEMENT	NOMBRE
Anvers	45
Arlon	
Audenarde	1
Bruges	7
Bruxelles	273
Charleroi	22
Courtrai	
Dinant	1
Eupen	
Furnes	2
Gand	21
Hasselt	6
Huy	
Liège	13
Louvain	16
Malines	3
Marche-en-Famenne	6
Mons	14
Namur	9
Neufchâteau	10
Nivelles	15
Termonde	21
Tongres	2
Tournai	9
Turnhout	17
Verviers	
Ypres	6
TOTAL	519

Service de police

SERVICE DE POLICE	NOMBRE
Police locale	346
Direction judiciaire	23
Inspection générale	2
Écoles et centres de formation	1
DAC-DSAN	4
DAC-SPN	3
DAC-SPC	27
DAR	4
Police fédérale (autres)	114
Inconnu	13
TOTAL	537

Sexe des plaignants

SEXE	NOMBRE
Masculin	366
Féminin	125
Anonyme	11
TOTAL	502

Nationalité des plaignants

NATIONALITÉ	NOMBRE
Belge	363
Etranger	102
Inconnu	37
TOTAL	502

Langue des dossiers

LANGUE	NOMBRE
Français	335
Néerlandais	184
TOTAL	519

Faits

FAIT	NOMBRE
Abstention coupable de porter secours	9
Abus de confiance	1
Accidents de roulage avec des préventions connexes d'ivresse	1
Actes arbitraires	149
Affaires de mœurs	10
Armes (port, détention)	8
Association de malfaiteurs	3
Atteintes à la vie privée	5
Calomnies	12
Cel frauduleux	2
Concussion	1
Contrefaçon	1
Corruption	2
Coups et blessures involontaires	2
Coups et blessures volontaires	178
Dégradations	5
Dénonciation calomnieuse	8
Dépôt clandestin d'immondices	1
Détention et arrestation arbitraire	28
Détournement	1
Détournement d'objets saisis	1
Détournement ou vol par fonctionnaire	13

Diffamation	11
Doping	1
Escroquerie	5
Extorsion	1
Fausse déclaration	4
Faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions	34
Faux en écritures civiles ou commerciales	6
Faux témoignage	1
Films, images, objets ou livres obscènes	1
Harcèlement	3
Immixtion dans les fonctions publiques	1
Incendie volontaire	1
Injures	22
Loi sur les étrangers	2
Menaces	42
Outrages	2
Plainte de quelqu'un qui se sent menacé	2
Prise d'intérêt par fonctionnaire	1
Protection des animaux	1
Racisme	20
Recel	3
Stupéfiants	3
Suppression d'envois postaux	1
Violation de domicile	8
Violation du secret professionnel	49
Vol à l'aide de violences ou de menaces	1
Vol à la tire	1
Vol à l'aide d'escalade, d'effraction ou de fausses clés	2
Vol domestique	2
Vol qualifié	5
Vol simple	10
Xénophobie	12
TOTAL	699

29. **Données transmises en vertu de l'article 26**

Arrondissement

ARRONDISSEMENT	NOMBRE
Anvers	108
Arlon	2
Audenarde	1
Bruges	6
Bruxelles	142
Charleroi	6
Courtrai	9
Dinant	2
Eupen	
Furnes	
Gand	40
Hasselt	1
Huy	2
Liège	18
Louvain	2
Malines	14
Marche-en-Famenne	
Mons	20
Namur	8
Neufchâteau	
Nivelles	5
Termonde	9

Tongrers	2
Tournai	6
Turnhout	1
Verviers	1
Ypres	
TOTAL	

Service de police

SERVICE DE POLICE	NOMBRE
Police locale	344
Direction judiciaire	3
Inspection générale	0
Écoles et centre de formation	1
DAC-SPC	19
DAR	1
Police fédérale (autres)	32
Inconnu	12
TOTAL	412

Faits

FAIT	NOMBRE
Abandon d'enfants	1
Abandon du toit conjugal	1
Abstention coupable de porter secours	9
Abus de confiance	1
Accident de roulage sur le territoire de Bruxelles	1
Actes arbitraires	99
Affaires de mœurs	9
Appel intempestif au « 100 »	1
Armes (port, détention)	5
Atteintes à la vie privée	7
Calomnies	6
Cel frauduleux	3
Complicité d'évasion	1
Concussion	2
Corruption	2
Coups et blessures volontaires	109
Dégradations	6
Dénonciation calomnieuse	1
Dépôt clandestin d'immondices	1
Détention arbitraire	9
Détournement ou vol par fonctionnaire	8
Diffamation	5
Escroquerie	4
Faux commis par un fonctionnaire	13
Faux en écritures civiles ou commerciales	1
Faux témoignage	1
Harcèlement	2
Injures	14
Loi relative aux entreprises de gardiennage	1
Loi sur l'assurance obligatoire	2
Menaces	44
Meurtre	1
Outrages	7
Panneaux publicitaires et affichage clandestin	1
Racisme	15
Scène de ménage	2
Séquestration	1
Stupéfiants	1
Travail frauduleux	1
Tromperie	

Violation de domicile	4
Violation du secret professionnel	12
Vol à l'aide de violences	1
Vol à l'étalage	2
Vol à l'aide d'escalade	1
Vol domestique	8
Vol qualifié	5
Vol simple	13
Xénophobie	6
TOTAL	450

30. Données transmises au Comité permanent P par et en vertu de la loi et de protocoles

30.1. Données relatives aux mesures d'ordre et aux mesures disciplinaires

30.1.1. POLICE LOCALE

En ce qui concerne les faits ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires, le tableau suivant a pu être établi. Les neuf catégories retenues sont les suivantes :

Catégorie	Nombre	%
I. Transgressions et manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen	0	0%
II. Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions	11	2,5%
III. Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par l'abus de pouvoir et les faux commis dans l'exercice de leurs fonctions	13	3%
IV. Infractions commises dans l'exercice d'une fonction publique et qualifiées de corruption	0	0%
V. Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions	15	3,5%
VI. Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service	35	8%
VII. Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police	221	52%
VIII. Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences	72	17%
IX. Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination de services de police	60	14%

En ce qui concerne les grades des fonctionnaires de police sanctionnés, le tableau suivant a pu être élaboré :

Grade	Nombre	%
Auxiliaire	40	11%
Inspecteur	69	19,5%
Inspecteur divisionnaire	217	58%
Commissaire	13	3,5%
Inconnu	33	8%

Les inspecteurs divisionnaires appartiennent à la catégorie de fonctionnaires de police ayant fait l'objet du plus grand nombre de sanctions.

En ce qui concerne la répartition des sanctions par province, les résultats sont repris dans le tableau suivant :

Province	2001	%
Région de Bruxelles-Capitale	99	27
Brabant Flamand	5	1
Brabant Wallon	14	4
Luxembourg	0	0
Namur	3	1
Limbourg	0	0
Liège	10	3

Flandre Occidentale	28	7
Flandre Orientale	32	8
Hainaut	28	7
Anvers	160	42
TOTAL	379	100

En ce qui concerne les mesures prises, le tableau suivant a pu être élaboré :

MESURE PRISE	NOMBRE
Avertissement	30
Blâme	22
Retenue de traitement	35
Suspension par mesure disciplinaire d'un maximum de 15 jours	21
Suspension par mesure disciplinaire de plus de 15 jours	0
Rétrogradation dans l'échelle de traitement	0
Démission d'office	1
Révocation	0
Admonestation	180
Mesure d'ordre	6
TOTAL	295
Suspension provisoire	
Suspension provisoire avec retrait de traitement	

30.1.2. POLICE FÉDÉRALE

OUVERTS SUR BASE D'INFRACTIONS JUDICIAIRES	
Violences contre des personnes ou des biens	1
SOUS-TOTAL	1
Manquements déontologiques	
Alcool en dehors du service	3
Non définissable	1
Attitude et maintien en général	1
Alcool pendant le service	2
Responsabilité / Disponibilité	1
Loyauté	1
Manque de zèle	3
SOUS-TOTAL	12
TOTAL	13

En ce qui concerne le grade des personnes sanctionnées, on peut établir le tableau qui suit :

GRADE	2001
Inspecteur	11
Inspecteur principal	2
Officier	0

En ce qui concerne la répartition des sanctions par province, on peut établir le tableau ci-après :

	Décision	%	En cours
Région de Bruxelles-Capitale	0	0%	0
Brabant Flamand	0	0%	0
Brabant Wallon	0	7,5%	0
Hainaut	1	23,5%	0
Limbourg	3	7,5%	0
Luxembourg	1	0%	0
Liège	0	7,5%	0
Namur	1	38,5%	0
Flandre Orientale	5	15,5%	0
Flandre Occidentale	2	0%	0
TOTAL	0	100%	0
TOTAL GÉNÉRAL		13	

Enfin, en ce qui concerne les mesures prises, on peut noter ce qui suit :

MESURE	NOMBRE
---------------	---------------

Non-activité pour mesure disciplinaire	10
Avertissement	1
Remontrance	1
Démission	1
TOTAL	13

30.2. Article 14bis, 1^{er} alinéa**30.2.1. DONNÉES GÉNÉRALES**

	INSPECTION GÉNÉRALE		POLICE LOCALE		POLICE FÉDÉRALE	
	DÉCISION	EN COURS	DÉCISION	EN COURS	DÉCISION	EN COURS
Région de Bruxelles-Capitale	52	21	115	128	2	3
Brabant Flamand	1	0	6	2	0	0
Brabant Wallon	2	0	5	1	0	0
Anvers	13	0	289	404	0	1
Hainaut	18	5	15	10	0	0
Limbourg	10	2	15	5	1	0
Luxembourg	4	3	0	2	0	2
Liège	15	7	38	10	0	1
Namur	4	2	16	8	0	0
Flandre Orientale	11	2	208	23	0	0
Flandre Occidentale	5	3	68	27	0	1
TOTAL	135	45	775	620	3	8
SOUS-TOTAL	180		1395		11	
TOTAL GÉNÉRAL	1586					

30.2.2. AUTRES DONNÉES

Catégorie I : Transgressions et manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions portant atteinte à la dignité du citoyen

Catégorie I	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Menaces et injures	3	27	0
Calomnie et diffamation	2	8	0
Racisme en xénophobie	8	18	0
Outrages	0	1	0
TOTAL	13	54	0

Catégorie II : Transgressions et manquements portant directement atteinte aux droits et libertés du citoyen par des actes arbitraires, de violence ou illégitimes ou par la non-exécution des tâches policières dans l'exercice de leurs fonctions

Catégorie II	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Privation de liberté arbitraire	2	17	0
Actes arbitraires	3	44	0
Violences contre des personnes ou des biens	6	74	1
Abstention coupable de porter secours	7	3	0
Dégradations	0	4	0
Violation de domicile	0	2	0
Autres violations arbitraires des droits et libertés fondamentaux	2	2	0
TOTAL	20	146	1

Catégorie III :

Catégorie III	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
---------------	---------------------	---------------	-----------------

Abus de confiance	2	3	0
Fausses déclarations	1	2	0
Faux en écriture	2	3	0
Faux	1	9	0
Violation du secret professionnel	8	16	0
Violation du secret des lettres	0	1	0
Extorsion (en service)	1	0	0
Vol (en service)	2	2	0
Atteintes à la vie privée (+ harcèlement)	0	9	0
Dénonciation calomnieuse	1	0	0
TOTAL	18	45	0

Catégorie IV : Infractions commises dans l'exercice d'une fonction publique et qualifiées de corruption

Catégorie IV	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Détournement	1	2	0
Corruption	0	3	0
Prise d'intérêt	1	1	0
TOTAL	2	6	0

Catégorie V : Crimes et délits commis par des fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions

Catégorie V	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Vols en tout genre	2	13	0
Escroquerie	0	1	1
Armes (possession)	0	3	0
Affaires de mœurs	0	2	0
Stupéfiants	1	4	0
TOTAL	3	23	1

Catégorie VI : Autres faits pénaux ou non pénaux commis pendant ou en dehors du service

Autres infractions et accidents de la route pendant le service	5	18	0
Autres infractions et accidents de la route en dehors du service	0	4	0
Infractions et accidents de la route en état d'ébriété ou d'intoxication alcoolique	1	8	0
Infractions et accidents de la route en état d'ébriété ou d'intoxication alcoolique (en service)	0	1	0
Infractions et accidents de la route avec délit de fuite	0	1	0
Pénal (en dehors du service)	6	3	0
Pénal (pendant le service)	3	1	0
Non pénal (en dehors du service)	0	2	0
Non pénal (pendant le service)	0	5	0
Fautes commises par des personnes désignées pour accompagner ou surveiller des détenus	0	1	0
Faux	0	5	0
Outrages	0	1	0
Jeux de hasard	0	1	0
Pollution de l'air ou de l'eau	0	2	0

Nuisances sonores	0	3	0
Divers	3	19	0
Indéfinissable	5	27	0
TOTAL	23	102	0

Catégorie VII : Manquements par l'attitude, le comportement, les agissements portant atteinte à la dignité de la fonction de police

Comportement inhumain, offensant	0	5	0
Discrimination ou comportement humiliant			
Attitude agressive, intimidations	23	47	0
Agressivité, intimidation ou pressions			
Comportement désobligeant	19	216	0
Manque de respect – de politesse, langage inapproprié			
Attitude laxiste ou négative lors de l'exécution des tâches	21	146	0
Assistance aux victimes	5	17	0
Refus d'acter, non-constatation ou non-dénonciation	20	415	2
Attitude et maintien généraux	18	46	0
Consommation d'alcool pendant le service	1	12	0
Agissements et attitude en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque	7	21	3
Comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service	4	3	0
TOTAL	118	928	5

Catégorie VIII : Manquements aux obligations professionnelles ou abus de la fonction et des compétences

Discrétion, secret, réserve et droit de parole	3	4	0
Excès de zèle	14	30	0
Harcèlement, overacting			
Manque de zèle	3	28	1
Non-respect ou manque de respect des procédures	12	24	0
Dépôt ou saisie, restitution d'objets	3	8	0
Dépannage, remorquage et sabot de vérous	9	32	0
Contrôle d'identité	6	26	0
PV	3	38	0
Perception immédiate			
Circulation	1	0	0
Fouille			
Personnes, véhicules	1	2	0
Audition	2	3	0
Usage de la violence	3	7	0
Procédures administratives	0	2	0

Service et moyens			
Abus du service ou des moyens et communications fautives	3	4	0
Incorruptibilité – abus de la fonction	15	20	1
Intégrité, prise d'intérêts, acceptation de cadeaux	10	14	0
Neutralité	20	12	0
Constatations injustes	4	30	0
Traitement inégal	1	4	0
Incompatibilités avec la profession/interdiction de cumul	3	12	0
TOTAL	127	397	2

Catégorie IX : Manquements en matière d'efficacité, d'efficience et de coordination de services de police

Catégorie IX	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Organisation policière			
Direction, hiérarchie, organisation générale	16	6	2
Gestion du personnel	12	13	0
Efficacité du service, engagement d'équipements et de moyens	13	15	0
Recrutement, sélection et formation	2	0	0
TOTAL	43	34	2
Relations avec l'autorité			
Loyauté et respect	1	3	0
Abus de pouvoir	0	1	0
Obéissance, refus d'ordre	0	20	0
TOTAL	1	24	0
Relations de travail			
Ambiance de travail	3	8	1
Relations privées internes	0	1	0
Harcèlement sexuel au travail	0	2	0
Intimidations morales (mobbing)	1	2	0
Relations hiérarchiques détériorées	6	2	0
Évaluation négative	0	2	0
TOTAL	10	17	1
Coordination			
Coordination	0	5	0
TOTAL	0	5	0
Autres			
Accueil	1	0	0
TOTAL	1	0	0

30.2.3. SUITES

	Inspection générale	Police locale	Police fédérale
Pas d'enquête			
Manifestement non fondé ou sans objet	0	1	0
Pas établi à suffisance	0	1	0
Retrait de plainte	1	0	0
Incompétence ratione materiae	8	0	0

Pénal dans le chef du membre du service de police	0	3	0
Traité par un autre service ou institution	3	2	0
Traité par l'inspection générale	1	0	0
Inopportun	0	1	0
Contestation des constatations	1	8	0
Transmission au ministère public	3	0	0
Transmission à la hiérarchie	2	0	0
Enquête et décision après enquête			
Manifestement non fondé ou sans objet	3	129	2
Pas établi à suffisance	2	69	0
Pas d'éléments concrets	0	7	0
Retrait de plainte	0	1	0
Incompétence ratione personae	0	3	0
Incompétence ratione materiae	2	22	0
Pénal dans le chef du membre du service de police	0	13	0
Auteur inconnu ou non identifié	0	18	0
Pas de faute	11	38	0
Pas de dysfonctionnement	53	149	0
Refus de collaboration	2	5	0
Félicitations	0	87	0
Déjà remontrance formulée par le chef de corps	0	3	0
Situation régularisée ou plainte plus fondée	3	2	0
Inopportun	0	2	0
Transmission à l'autorité administrative	0	1	0
Transmission au ministère public	3	10	0
Transmission à la hiérarchie	2	2	0
Plainte fondée et clôture définitive			
Faute individuelle, envisager remarque ou admonestation pour en éviter la répétition	8	99	0
Faute individuelle, envisager examen subséquent au plan statutaire ou disciplinaire	2	3	0
Faute individuelle, envisager dédommagement	5	3	0
Dysfonctionnement individuel, envisager remarque ou admonestation pour en éviter la répétition	10	15	0
Dysfonctionnement individuel, envisager examen subséquent au plan statutaire ou disciplinaire	0	4	0
Dysfonctionnement individuel, envisager dédommagement	0	2	0
Absence de dysfonctionnement individuel, comportement justifiant des félicitations	1	0	0
Dysfonctionnement organisationnel et demande de mesures pour en éviter la répétition	3	29	0
Pénal dans le chef du membre du service de police ou du fonctionnaire à compétence de police	2	2	0
Régularisé ou plus fondé	4	41	1

TOTAL	135	775	3
TOTAL GÉNÉRAL	913		

31. Plaintes et dénonciations adressées au Comité permanent de contrôle des services de police

31.1. Plaignant externe à un service de police

Plaignant	Personne incriminée	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
Indéterminé	Indéterminé, autre que police ou autorité	4	7	12	16
	Police	-	-	-	289
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	5	5	8	174
Anonyme	Indéterminé, autre que police ou autorité	11	10	9	1
	Police	2	5	6	304
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	0	3	3	176
Homme ou femme	Indéterminé, autre que police ou autorité	6	11	20	14
	Police	1	4	5	235
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	0	1	2	147
Homme	Indéterminé, autre que police ou autorité	61	122	235	12
	Police	23	46	100	180
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	11	19	42	125
Femme	Indéterminé, autre que police ou autorité	13	42	75	3
	Police	10	19	35	120
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	2	5	9	54
³ 2 personnes ou organisation	Indéterminé, autre que police ou autorité	10	22	35	2
	Police	4	11	19	57
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	1	4	10	28
Origine étrangère	Indéterminé, autre que police ou autorité	24	33	52	2
	Police	7	12	21	20
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	4	5	11	20
³ 2 personnes, min. 1 d'origine étrangère	Indéterminé, autre que police ou autorité	2	9	11	1
	Police	2	3	5	6
	Police ³ 2 pers., organisation ou autorité	1	2	3	5
Total des plaintes externes [v]		204	402	728	958

31.2. Plaignant interne à un service de police

Plaignant	Personne incriminée	1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
-----------	---------------------	------	----------------------	------	------

Anonyme	Indéterminé	1	1	1	0
Police	Collègue	0	1	4	5
	Organisation policière, autorité ou rôle supérieur – subordonné	2	2	2	3
Police	Indéterminé	7	5	5	0
	Collègue	0	3	9	26
	Organisation policière ou autorité	5	6	6	10
Rôle supérieur – subordonné	Ou inversement	12	6	6	-
Rôle homme – femme externe ou relation externe	Ou inversement	0	3	0	-
Rôle homme – femme interne	Idem	0	0	0	-
Rôle collègues interservice	Idem	1	2	1	-
Autorité administrative ou judiciaire	Police ou rôle politique – exécution	3	6	7	19
Enquête d'office (avis presse ou autre source)		8	3	1	-
Total plaintes internes [vi]		39	38	42	83

NOTES

[i] Voir également le Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.94-102 et annexe G, pp.14-23.

[ii] Extrait du rapport n°25449/2001.

[iii] Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, n°1360/001, pp.106-108.

[iv] Voy. partie III, chapitre 3, sections 1 et 2.

[v] Le total des plaintes externes est de 283 pour l'année 1997, 373 pour l'année 1998 et 420 pour l'année 1999.

[vi] Le total des plaintes internes est de 53 pour l'année 1997, 35 pour l'année 1998 et 22 pour l'année 1999.

[1] Source : fax du 4 octobre 2000 – Commandement Général – Direction générale de la Fonction de police.

[2] Source: fax du 5 octobre 2000 – Police générale du Royaume.

[3] Note de politique 2001 « Telecommunicatiekamer ».

[4] Note de politique 2001 « Telecommunicatiekamer ».

[5] ALLAERTS, D. et SCHOENAERS, F., « De eeuwige twistappel: de organisatie van de afhandeling van interventieaanvragen van de bevolking », non publié (publication d'une courte synthèse dans *Politiejournaal*, n°15, 30 september 2000).

[6] Manuel de l'utilisateur IPOG - Gendarmerie DGS/DST, 1996.

[7] Données chiffrées pour la période de référence allant de septembre 2000 à février 2001.

[8] Les chiffres portent sur la période de référence allant de janvier à décembre 2000.

[9] Données chiffrées pour la période de référence 2000 : nombre de patrouilles disponibles.

[10] Enquête de mai 2001 auprès du personnel.

[11] Cf. note VE/P/MB/2/00/rvb du 12 janvier 2000.

[12] Interview du commissaire de la police fédérale le 21 novembre 2000.

[13] Données chiffrées du Service de contrôle interne de la police d'Anvers.

[14] Enquête de mai 2001 auprès du personnel.

[15] Rapport annuel du médiateur d'Anvers, 1999-2000.

[16] Note « Politie Informatie Centrum Antwerpen » de février 2001.

[17] Note du. 27 novembre 1999.

[18] Note « Politie Informatie Centrum Antwerpen » de février 2001.

[19] Note « Politie Informatie Centrum Antwerpen » de février 2001.

[20] Note de politique 2001 « Telecommunicatiekamer ».

[21] Note de politique 2001 « Telecommunicatiekamer ».

[22] Aperçu des rapports d'évaluation du 1^{er} au 31 octobre 2001, travail en zone/aide d'urgence/CTC du 7 novembre 2001.

[23] Note de politique « Politie Informatie Centrum Antwerpen ».

[24] « 100 en 101 volgen elkaar niet meer op » dans *De Morgen*, 24 novembre 2001.

[25] Rapport annuel 1999-2000 du médiateur de la ville d'Anvers, p.11.

[26] Rapport annuel 1999-2000 du médiateur de la ville d'Anvers, p.131.

[27] Rapport annuel 1999-2000 du médiateur de la ville d'Anvers, p.31.

[28] Rapport annuel 2000 du médiateur de la ville de Bruges, p.123.

[29] Rapport annuel 2000 de la médiatrice de la ville de Gand, p.49.

- [30] Rapport annuel 1999-2000 du service de médiation de Louvain, p.179.
- [31] Rapport semestriel janvier-juin 2001 du médiateur de la ville de Malines, p.20.
- [32] Rapport annuel 2001 du service de médiation, p.25.
- [33] Rapport annuel 2000 de l'administration communale de Termonde, pp.101-109.
- [34] Rapport 2000 du service de médiation de la commune de Hamme, pp.12 et 33.
- [35] Rapport annuel 2000 de la commune de Kinrooi.
- [36] Huitième rapport annuel du médiateur de Charleroi, 1^{er} octobre au 30 septembre 2001, p.143.
- [37] Deuxième rapport annuel du service de médiation communal de La Louvière, février 2000-janvier 2001, pp.197-201.
- [38] Rapport annuel, 1^{er} octobre 2000-30 septembre 2001, Seraing.
- [39] Dossier n°14616/2000.
- [40] Cette information provenant des auditions correspond aux constatations de l'examen technique du disque du tachygraphe. Une copie du procès-verbal de cet examen a pu être obtenue des collègues britanniques.
- [41] Dossier n°8128/1999.
- [42] Voy. rapport n°18766/2001.
- [43] BOUCKAERT, G., GELDERS, L., PIERLÉ, W. et VITS, J., *Qualité intégrale au sein des corps de police*, Bruxelles, Ed. Kluwer, 1999.
- [44] L'assistante sociale travaille pour tous les corps de la zone interpolice mais elle possède un bureau personnel dans les locaux de la police. Elle est employée par l'administration communale et œuvre aussi sur le terrain. Elle a traité 174 dossiers en 1999, en « première ligne ». Sa collaboration commence, selon ses dires, à être appréciée par les policiers. Elle a connaissance de l'OOP 15 TER.
- [45] Le Service d'enquêtes et de recherches est composé de trois policiers communaux et de trois gendarmes.
- [46] Ce mémento rédigé par le chef de corps est à la disposition de chaque membre du personnel et fait l'objet de mises à jour.
- [47] L'observation de ces deux documents montre que leur présentation est relativement identique : intitulé du destinataire, caractère employé, style rédactionnel.
- [48] Personnel civil administratif et logistique.
- [49] Cf. notre rapport n°7177 du 22 juin 1998.
- [50] Cf. notamment à ce sujet notre rapport n°8418/98 du 18 août 1998, annexes 8 à 12, et notre rapport n°7234/98 du 25 juin 1998, annexes 1 à 14.
- [51] Cf. notre rapport n°6941/98 du 12 juin 1998, saisie de 14 fardes contenant des photocopies des premières feuilles de rapports initiaux établis par la brigade métro de la gendarmerie.
- [52] Article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité ; articles 16 et 17 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 (cahier général des charges de la STIB) relatifs aux missions de surveillance, de prévention et de la lutte contre la fraude imposées à la STIB ; deux circulaires ministérielles des 11 septembre 1990 et 6 décembre 1991.
- [53] Ils disposent aussi de liens plastifiés.
- [54] Cf. notre rapport n°6794/98 du 8 juin 1998.
- [55] Cf. notre rapport n°7235/98 du 28 juin 1998.
- [56] On parle d'un écolage « *d'agent de police allégé* » par la police de Bruxelles pour une quinzaine de gradés du SSG).
- [57] Cf. notre rapport n°8461/98 du 21 août 1998, annexes 4 à 19.
- [58] Cf. notre rapport n°9472/98 du 2 octobre 1998.
- [59] Cf. nos rapports n°7233/98 du 25 juin 1998 et 9472/98 du 2 octobre 1998.
- [60] Cf. notre rapport n°7512/98 du 2 juillet 1998.
- [61] Bernard SICX désignait d'ailleurs son service comme un « *service de police spéciale à compétence restreinte* », annexe 1, *in fine* rapport n°7233/98 et annexe 3 du rapport n°1518/99 du 20 janvier 1999.
- [62] Cf. notre rapport n°11617/98 du 7 décembre 1998.
- [63] Voir en particulier l'inventaire de la bibliothèque du SSG - cf. notre rapport n°6919/98 du 10 juin 1998.

[64] Cf. nos rapports n°9864/98 du 14 octobre et 10036/98 du 21 octobre 1998.

[65] Selon le responsable du service, « l'assermentation » de tous les agents du service « Réseau » devant un juge de paix bruxellois serait maintenant effective depuis quelques semaines. Il est exact que, pendant un certain temps, dans l'attente du passage devant le magistrat précité, des agents rédigeaient des rapports, les signaient et les faisaient contresigner par un chef patrouilleur qui, lui seul, était assermenté. Le responsable en question ignore si le parquet de Bruxelles a été mis au courant de cette situation et, à ce sujet, il nous a renvoyé vers le « service juridique ». Lors de nos contacts avec la juriste du service, celle-ci a expliqué qu'elle s'était rendue compte de cette situation lors d'un incident linguistique dans un rapport. Elle a signifié au service SCG que cette situation était illégale, qu'un rapport ne pouvait pas être signé par un agent non assermenté. Le parquet n'aurait pas été informé de la problématique. Le service juridique serait alors intervenu pour qu'on arrive à la régularisation que l'on connaît à l'heure actuelle : le 9 juillet 2001, après contacts téléphoniques avec le service juridique de la STIB, nous réceptionnerons les commentaires écrits de l'administrateur-directeur général. Ce dernier explique, après le constat d'un rapport signé par une équipe dont un des deux agents était en passe d'être assermenté, que certaines mesures ont été prises.

[66] À titre d'exemple, une formation à la gestion des conflits vient de se terminer et elle a concerné 192 agents du SCG. Une formation à la communication interculturelle à dispenser par le MRAX est à l'état de projet.

[67] « IRCG » (instructions relatives au contrôle et gardiennage), sorte de « GIT » (guide pour les interventions sur le terrain) que chaque ex-fonctionnaire de gendarmerie possédait. Cet outil de travail est supervisé par le service juridique.

[68] Au dos de la veste apparaît la mention en français et en néerlandais du type d'unité à laquelle appartient l'agent du SCG (contrôle, prévention, etc.). Le personnel ne porte plus de couvre-chef. Les lampes torches ont été changées en un modèle plus petit.

[69] Cf. page 4, point B. de notre rapport n°29610/00.

[70] Cf. page 4, point C. du rapport précité.

[71] Cf. page 4, point D. du rapport précité.

[72] Cf. page 4, point A. du rapport précité.

[73] À ne pas confondre avec les contrôleurs de surface (85 unités) qui, eux, travaillent seuls. Ces derniers ne traitent aucun dossier « fraude » et ne rédigent que des rapports de roulage. Ces contrôleurs sont aussi assermentés mais revêtus d'une veste bleue. Ils coordonnent l'exploitation en temps réel sur le réseau (dévier les bus, remettre les horaires, informer les voyageurs, dépanner les véhicules). Ils ne font pas partie du SCG.

[74] Ce dernier dresse chaque fois une synthèse détaillée de ces contacts (Annexes 50 à 66), laquelle est transmise pour information à diverses instances. Les futurs chefs de zone de l'agglomération auront pour mission d'informer à leur tour les autorités administratives compétentes (principe du « rendre compte » ou de l'« *accountability* » dans la philosophie de l'intégration).

[75] Cette procédure sera obsolète dans les semaines à venir. En effet, un cahier de charges a été établi pour l'achat d'ordinateurs portables individuels. Les données relevées par l'agent seront donc introduites directement dans le système et les rapports seront imprimés. Le souhait de la STIB était que leur réseau informatique soit relié à une ligne PIP permettant d'identifier les titulaires des marques officielles d'immatriculation mais cette proposition aurait été refusée par les instances ministérielles.

[76] Hormis les *stewards* et certains agents du service « installation ».

[77] Voyez e.a. Rapport d'activités complémentaire 1999 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n°827/001, pp. 77-78.

[78] Dans le prolongement de certains dossiers, le Comité permanent P a été amené à s'intéresser à la question de la légitimation des fonctionnaires de police ou à compétences de police.

[79] Arrêté royal du 30 décembre 1999 relatif aux conditions de formation et d'expérience professionnelles [...] pour [...] une fonction de dirigeant ou d'exécution [...].

[80] Rapports du dossier précédent sur la police des chemins de fer.

[81] Dossier n°6877/2001.

[82] Dossier n°18152/2001.

[83] **Législation belge**

- A.R. du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière (M.B. du 27 mars 1968) ;
- A.R. du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques (M.B. du 15 novembre 1974) ;
- A.R. du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, modifié par les arrêtés royaux des 27 avril 1976, 23 juin 1978, 21 décembre 1983, 25 mars 1987, 20 juillet 1990, 18 septembre 1991 et 16 juillet 1997 ;
- Loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité (M.B. du 13 août 1985) ;
- A.R. du 6 mai 1988, article 3. 3° sur le permis de conduire (M.B. du 28 septembre 1988) ;

- Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (M.B. du 8 décembre 1989) ;
- A.R. du 4 août 1996 portant exécution des directives des Communautés européennes relatives à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues, leurs composants et entités techniques ainsi que leurs accessoires de sécurité (M.B. du 27 septembre 1996) ;
- A.R. du 16 juillet 1997 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière (M.B. du 31 juillet 1997) ;
- A.R. du 11 octobre 1997 relatif à l'approbation et à l'homologation des appareils fonctionnant automatiquement, utilisés pour surveiller l'application de la loi relative à la police de la circulation routière et des arrêtés pris en exécution de celle-ci (M.B. du 24 octobre 1997) ;
- A.R. du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire (M.B. du 30 avril 1998) ;
- A.R. du 10 août 2001 modifiant l'A.R. du 4 août 1996 portant exécution des directives des Communautés européennes relatives à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues, leurs composants et entités techniques ainsi que leurs accessoires de sécurité (M.B. du 21 septembre 2001) – ajoute la directive 2000/72/CE aux annexes dudit A.R.

Directives européennes

- Directive 92/61/CEE du Conseil du 30 juin 1992 relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues (J.O. n°L 225/72 du 10 août 1992) ;
- Directive 95/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 2 février 1995, relative à la vitesse maximale par construction, ainsi qu'au couple maximal et à la puissance maximale nette du moteur des véhicules à moteur à deux ou trois roues (J.O. n°L 052 du 8 mars 1995) ;
- Règlement (CEE) n°3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 (A.R. du 13 mai 1987) ;
Directive 2000/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative à l'indicateur de vitesse des véhicules à moteur à deux ou trois roues et modifiant la directive 92/61/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues (J.O. n°L 106 du 3 mai 2000).

[84] Le concept de « cyclomoteur » est défini à l'article 2.17. de l'A.R. du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière (code de la route). L'article 2.18. définit une « motocyclette » comme un *véhicule à moteur à deux roues, avec ou sans side-car et qui ne répond pas à la définition du cyclomoteur*. L'article 36 prescrit que les conducteurs et les passagers de tricycles et de quadricycles à moteur et de cyclomoteurs classe B, sans habitacle, doivent porter un casque de protection. L'article 8.2. 3° a) du code de la route fixe l'âge minimal requis à 16 ans pour les conducteurs de cyclomoteurs, pour autant que le véhicule ne transporte pas d'autre personne que le conducteur. Le cas échéant, l'âge minimal requis est fixé à 18 ans.

L'article 4, § 6 de l'arrêté royal portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques prescrit en outre que « Toute modification d'un prototype de motocyclette ou de cyclomoteur, apportée par le constructeur, à la fabrication du modèle déjà agréé et qui est de nature à modifier une donnée quelconque de la demande d'agrément, doit être portée à la connaissance de l'Administration des Transports. Cette modification est sanctionnée soit par un nouveau procès-verbal d'agrément, soit par une annexe ou une dérogation à ce dernier ».

Directives européennes

La directive 92/61/CEE du Conseil du 30 juin 1992 relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues ne distingue pas plus de deux catégories de véhicules à moteur à deux roues. La directive 95/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 2 février 1995, relative à la vitesse maximale par construction, ainsi qu'au couple maximal et à la puissance maximale nette du moteur des véhicules à moteur à deux ou trois roues s'inscrit dans le cadre de la procédure pour l'octroi de la réception et de l'homologation des véhicules à moteur à deux ou trois roues, conformément à la directive 92/61/CEE. Cette directive prévoit une procédure pour l'octroi de la réception et de l'homologation. L'annexe 1 de cette directive fixe les conditions de mesure de la vitesse maximale par construction. Les conditions et procédure de mesures prescrites, qui prévoient notamment une pression atmosphérique et une température déterminées, un taux d'humidité et une vitesse du vent relatifs ainsi que les conditions du parcours de test font en sorte que la « vitesse maximale à vitesse horizontale » ne constitue pas une norme reproductible.

Enfin, il importe encore de mentionner la directive 200/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative à l'indicateur de vitesse des véhicules à moteur à deux ou trois roues et modifiant la directive 92/61/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues.

[85] Voy. A.R. du 11 octobre 1997 relatif à l'approbation et à l'homologation des appareils fonctionnant automatiquement, utilisés pour surveiller l'application de la loi relative à la police de la circulation routière et ses arrêtés d'application.

[86] La procédure organise un premier contrôle sans que quelqu'un ne prenne place sur le cyclomoteur, lequel prévoit d'office une marge de correction de -10 km/h. Si la vitesse constatée dépasse la vitesse autorisée, une seconde mesure est effectuée, et cette fois le conducteur ou un fonctionnaire de police prend place sur le cyclomoteur. La marge de correction prévue dans ce cas est de -8 km/h. Dans les deux cas, la manette des gaz doit être tournée à bloc. Ce deuxième contrôle donne parfois lieu à une contestation quant à la poussée du moteur, en particulier le poids du fonctionnaire contrôleur et le fait qu'il pèse de tout son poids ou non sur le moteur. La procédure lui permet en effet de poser ses deux pieds au sol. Monsieur J. Van Eyck soutient toutefois que la résistance du curvomètre n'est pour ainsi dire pas influencée par le poids de la personne qui prend place sur le cyclomoteur.