

# TABLE DES MATIERES

---

<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LE COMITE PERMANENT P, L'OBSERVATOIRE POUR UNE VISION GLOBALE DU SYSTEME POLICIER</b>	<b>1</b>
1. RELATIONS AVEC LES INSTANCES INTERNATIONALES DE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME	1
2. EXTERNALITE, INDEPENDANCE, NEUTRALITE ET EFFECTIVITE	2
3. REPARTITION DES ENQUETES SUR LES DELITS ET CRIMES MIS A CHARGE DES MEMBRES DE SERVICES DE POLICE ENTRE LE SERVICE D'ENQUETES P, D'UNE PART, ET LES SERVICES DE POLICE OU L'INSPECTION GENERALE DE LA POLICE FEDERALE ET DE LA POLICE LOCALE, D'AUTRE PART	4
<b>CHAPITRE II : ENQUETES DE CONTROLE ET DE SUIVI</b>	<b>6</b>
4. RECOURS A LA CONTRAINTE ET A LA FORCE	6
5. CELLULES DE PASSAGE (AMIGOS) ET INCARCERATIONS DANS LES LOCAUX DE POLICE	7
6. 'INCIDENTS IN CUSTODY'	8
7. RAVITAILLEMENT DES PERSONNES EN ETAT D'ARRESTATION	8
8. FOUILLES A L'OCCASION DE PRIVATIONS DE LIBERTE OU AUTRES	9
9. ASTRID	9
10. FONCTIONNEMENT DES CENTRAUX 101 – ACTUALISATION DE TOUTES LES DONNEES DISPONIBLES CONCERNANT LA SITUATION SPECIFIQUE DE BRUXELLES	10
11. FOOTBALL	11
12. REFOULEMENTS, ELOIGNEMENTS/EXPULSIONS, RAPATRIEMENTS ET ARRESTATIONS DANS CE CADRE	12
13. TRAITEMENT DES PLAINTES ET CONTROLE INTERNE	13
14. APPLICATION D'UNE TAXE INDIRECTE SUR LE TRANSPORT DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE ARRESTATION ADMINISTRATIVE OU JUDICIAIRE OU « TAXE D'INCIVILITE »	14
15. PARTENARIAT PUBLIC - PRIVE	15
16. CONTROLE DE LA POLICE SUR LES DIVERSES FORMES DE PROSTITUTION ET LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS DANS CE CONTEXTE	15
17. SERVICES DE POLICE ET MINEURS D'AGE	17
18. VIOLENCES CONJUGALES	17
19. DISCRIMINATION ET RACISME DANS LES SERVICES DE POLICE	18
20. REGISTRES LOCAUX DES ARMES ET REGISTRE CENTRAL DES ARMES	18
21. APPUI DE LA COMPOSANTE FEDERALE A LA COMPOSANTE LOCALE DU SERVICE DE POLICE INTEGRE, STRUCTURE A DEUX NIVEAUX	18
22. GESTION DE L'INFORMATION	19
23. STATISTIQUES CRIMINELLES INTERPOLICIERES	19
24. CAPACITE ARRONDISSEMENT BRUXELLES-CAPITALE	19
25. APPUI AUX INTERVENANTS DE TERRAIN DANS UNE GRANDE ZONE DE POLICE	20
26. FONCTIONNEMENT DE CERTAINES ZONES DE POLICE	20
27. POLICE DES CHEMINS DE FER	20

<b>28.</b>	<b>SITES INTERNET DE LA POLICE</b> _____	<b>20</b>
<b>29.</b>	<b>OFFICIERS DE POLICE ADMINISTRATIVE</b> _____	<b>21</b>
<b>30.</b>	<b>AGENTS AUXILIAIRES DE POLICE</b> _____	<b>21</b>
<b>31.</b>	<b>SERVICES DE POLICE SPECIALE ET SERVICES D'INSPECTION SPECIALE A COMPETENCES DE POLICE</b> 21	
<b>32.</b>	<b>ACTIVITES ACCESSOIRES</b> _____	<b>22</b>
<b>33.</b>	<b>SUICIDE</b> 22	
<b>34.</b>	<b>AUTRES ENQUETES EN COURS</b> _____	<b>23</b>
<b>CHAPITRE III: MONITORING GLOBAL DES SERVICES DE POLICE</b> _____		<b>24</b>
<b>35.</b>	<b>CONTROLE POLICIER AU SENS LARGE DU TERME</b> _____	<b>24</b>
<b>36.</b>	<b>ANALYSE DES PLAINTES ET DENONCIATIONS DE 2004 – FAITS INCRIMINES</b> _____	<b>25</b>
<b>37.</b>	<b>ANALYSE DES INFORMATIONS TRANSMISES AU COMITE PERMANENT P</b> _____	<b>27</b>
<b>38.</b>	<b>CONNAISSANCES CHIFFREES</b> _____	<b>29</b>
<b>39.</b>	<b>SUIVI DE L'IMPLEMENTATION DES LOIS RELATIVES AUX MISSIONS ET COMPETENCES POLICIERES</b> _____	<b>30</b>
<b>40.</b>	<b>CONSIDERATIONS PARTICULIERES DANS LE PROLONGEMENT DE CERTAINS DOSSIERS TRAITES</b> 30	
<b>CHAPITRE IV : PRINCIPALES PREOCCUPATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> 32		
<b>41.</b>	<b>CADRE GENERAL DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE POLICE</b> _____	<b>32</b>
<b>42.</b>	<b>CONNAISSANCES ET APTITUDES</b> _____	<b>32</b>
<b>43.</b>	<b>COMMUNICATION – INFORMATION</b> _____	<b>32</b>
<b>44.</b>	<b>SYSTEMES ET STRUCTURES</b> _____	<b>33</b>
<b>45.</b>	<b>CONTROLE ET VALEURS</b> _____	<b>33</b>
<b>46.</b>	<b>PERSONNEL</b> _____	<b>34</b>
<b>47.</b>	<b>INTERVENTIONS ET ACTIONS DES SERVICES DE POLICE : MISE EN ŒUVRE DE LA FONCTION DE POLICE</b> _____	<b>34</b>
<b>48.</b>	<b>CONTROLE VERSUS CONTROLEURS</b> _____	<b>34</b>
<b>49.</b>	<b>FONCTIONNEMENT INTEGRE</b> _____	<b>35</b>
<b>NOTES :</b>	<b>36</b>	

# CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LE COMITE PERMANENT P, L'OBSERVATOIRE POUR UNE VISION GLOBALE DU SYSTEME POLICIER

## INTRODUCTION

Organe de contrôle externe relevant du Parlement fédéral, le Comité permanent P est le gardien constant du respect des libertés et droits fondamentaux dans l'exercice de la fonction de police, de la coordination des services de police ainsi que de l'efficacité/efficience<sup>1</sup> s./ des services de police.

La mission essentielle du Comité permanent P consiste à examiner le fonctionnement général des services de police, à relever, le cas échéant, les imperfections et dysfonctionnements du système, des structures, des méthodes, des interventions policières, et à formuler des propositions ou recommandations afin d'y remédier.

À cet effet, le Comité permanent P développe une vision d'ensemble du système policier en supervisant son fonctionnement général et identifie et objective les problèmes structurels ou individuels qui lui permettent de rendre compte, de donner des avis ou de formuler des recommandations. En ce sens, il occupe la position privilégiée d'observatoire global et intégral du fonctionnement général de notre système policier et de la mise en œuvre des lois sur la fonction de police et sur le service de police intégré, au-delà d'une multitude de lois particulières.

Par ses rapports, enquêtes, analyses et avis ou recommandations, il fournit non seulement au Parlement mais aussi aux autorités, la connaissance nécessaire pour améliorer, ajuster ou maintenir l'efficacité et l'efficience des services de police et, partant, préserver la confiance du citoyen vis-à-vis de ceux-ci.

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

Le Comité permanent de contrôle des services de police a déposé, au début du mois de juin, son rapport annuel d'activités 2004 au Parlement. Ce rapport a été approuvé le 12 juillet dernier par la Commission spéciale de la Chambre chargée de son accompagnement parlementaire et est consultable sur le site Internet du Comité [www.comitep.be](http://www.comitep.be).

Comme chaque année, ce rapport s'efforce de dégager une vision globale du fonctionnement de la police belge, et cela non seulement par la description des principales enquêtes menées mais aussi par une analyse détaillée des phénomènes et tendances ressentis au sein de l'ensemble du système policier. En outre, ce rapport met en avant des recommandations se voulant positives et constructives en vue d'améliorer au mieux la fonction de police en Belgique.

### **1. RELATIONS AVEC LES INSTANCES INTERNATIONALES DE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME**

Le statut d'organe de contrôle externe, indépendant et neutre, chargé, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, de veiller particulièrement à la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de la fonction de police, fait du Comité permanent P un partenaire privilégié au niveau belge des instances internationales chargées du contrôle du respect des droits de l'homme. Les préoccupations du Comité permanent P en matière de protection des droits fondamentaux des citoyens recoupent ainsi notamment celles du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), du Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), du Comité des droits de l'homme, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).

La diversité des connaissances et informations dont le Comité permanent P dispose actuellement ainsi que le savoir-faire développé en matière de mesure des dysfonctionnements policiers sur ces dix années d'expérience, en tant qu'observatoire global

et intégré de la fonction de police, lui permettent d'assurer de manière toujours plus rigoureuse sa mission d'organe de contrôle externe et indépendant et représente une source de connaissances, étayée de repères probants, de grande valeur pour les instances internationales de contrôle du respect des droits de l'homme, notamment par les services de police.

À la demande du gouvernement et avec l'aval du Parlement, le Comité permanent P contribue à l'élaboration des rapports rédigés périodiquement à l'intention des diverses instances internationales de contrôle, en exécution des obligations contenues dans les conventions internationales en matière de protection des droits de l'homme auxquelles l'État belge est partie. En 2004, le Comité permanent P a été sollicité tant par le département de la Justice, de l'Intérieur que celui des Affaires étrangères en vue de contribuer à l'élaboration : (1) du rapport périodique de la Belgique à l'intention du Comité des droits de l'homme en exécution de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; (2) du rapport périodique de la Belgique à l'intention du Comité des Nations Unies contre la torture, en exécution de l'article 19 de la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et (3) du rapport périodique de la Belgique à l'intention du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales.

Le Comité permanent P a également été sollicité à plusieurs reprises par les instances internationales de contrôle pour recevoir leurs représentants à l'occasion de visites périodiques ou *ad hoc* en Belgique en vue de répondre à leurs questions, leur fournir des informations précises et procéder à des échanges de vues.

## **2. EXTERNALITE, INDEPENDANCE, NEUTRALITE ET EFFECTIVITE**

À l'occasion de l'élaboration de la loi organique du 18 juillet 1991, le législateur a retenu 6 critères de principe devant permettre au contrôle externe d'accomplir ses missions dans les meilleures conditions : (1) l'indépendance du contrôle, tant à l'égard des services de police, des pouvoirs exécutif et judiciaire que de toute hiérarchie ; (2) la permanence du contrôle, de manière intégrée et suivie dans la pratique des services ; (3) l'efficacité du contrôle, par l'octroi d'une autorité suffisante ainsi que des moyens et des pouvoirs d'enquête nécessaires pour procéder à des investigations approfondies ; (4) la publicité du contrôle, dans la plus grande transparence possible, sous réserve de certaines garanties nécessaires au niveau de la confidentialité ; (5) la spécificité du contrôle, en tant que mission unique de l'organe de contrôle, de manière complémentaire aux contrôles et inspections existants organisés par les autorités hiérarchiques et judiciaires et (6) la légalité du contrôle, dans le respect des modalités de fonctionnement définies par la loi.

Certains événements survenus en 2003-2004 amènent le Comité permanent P à examiner plus en détail ci-après le critère de l'indépendance du contrôle.

À la suite de la présentation orale, en juillet 2004, du 4<sup>e</sup> rapport périodique de la Belgique en exécution de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies avait exprimé sa préoccupation par rapport à l'indépendance du Comité permanent P de par le fait que la plupart des membres de son Service d'enquêtes sont détachés d'un corps de police. Des observations similaires avaient déjà été formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à la suite de sa visite périodique en Belgique en 1997. Les explications développées dans et en marge du rapport annuel 2004 du Comité permanent P ont pour objectif de mettre fin à l'expression du moindre doute à cet égard.

On distingue 2 catégories parmi les membres du Service d'enquêtes P : (1) les membres statutaires au sens strict : il s'agit soit de membres engagés par le Comité permanent P dans le cadre organique statutaire du Service d'enquêtes P, soit de membres nommés après détachement qui sont passés dans le cadre organique statutaire du Comité permanent P par le mécanisme de transfert prévu à l'article 22<sup>quater</sup> de la loi organique<sup>2</sup> ; (2) les membres issus d'un service de police qui sont, dans le prolongement d'un détachement, nommés par le Comité permanent P en qualité de membres du Service d'enquêtes P pour un terme

renouvelable de 5 ans. Cette nomination leur confère un statut spécifique, non régi par celui des autres membres d'un service de police ou détachés d'un tel service vers un autre service ou une autre institution, qui, très récemment encore, a été précisé par les deux lois du 3 mai 2003 modifiant la loi organique du 18 juillet 1991<sup>3</sup>.

La loi organique prévoit en son article 20 que les membres du Service d'enquêtes P sont, pour moitié au moins, issus d'un service de police ou d'une administration dans laquelle ils ont acquis une expérience d'au moins 5 ans dans des fonctions en rapport avec les activités des services de police. Il est important de rappeler ici la volonté du législateur – telle que consacrée par l'article 67 de la loi organique au titre de disposition transitoire – lors de la mise en place du Comité permanent P, en ce sens que les premières nominations des membres du Service d'enquêtes P doivent être faites à la suite d'un détachement d'un service de police ou d'une administration. C'est ce qui explique la présence *ab initio* d'un nombre relativement élevé d'enquêteurs originaires d'un service de police.

La composition du Service d'enquêtes P est intrinsèquement liée aux missions qui lui sont confiées, à savoir : (1) les missions de police judiciaire ; (2) dans une certaine mesure, le suivi des plaintes déposées par des particuliers et (3) les missions d'enquêtes de contrôle (thématiques, de suivi, etc.) ou d'audits. Pour les deux premiers types de missions, il est indispensable de pouvoir compter sur des enquêteurs disposant d'une expérience et d'une expertise en matière d'enquêtes judiciaires, d'audition de personnes, de techniques propres au monde policier, etc. Les enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes P étant par nature particulièrement délicates ou importantes, elles requièrent une formation policière pointue. L'apport d'experts de formation autre que policière trouve pleinement sa raison d'être dans le cadre des missions d'enquêtes de contrôle ou d'audits.

La loi organique<sup>4</sup> prévoit différentes mesures pour garantir l'indépendance et la neutralité des membres du Service d'enquêtes P issus d'un service de police, notamment : (1) la possibilité d'être transféré de manière définitive dans le cadre organique statutaire du Service d'enquêtes P ; (2) le maintien des droits dans l'administration ou le service d'origine ; (3) le fait de relever de l'autorité disciplinaire du Comité permanent P et non de celle du corps d'origine ; (4) le commissionnement au grade supérieur ; (5) des conditions particulières en termes de promotion et (6) la priorité pour obtenir une nouvelle affectation au sein des services de police à la fin du détachement.

Sans préjudice de la difficulté à définir et à faire accepter un statut *ad hoc* pour le Service d'enquêtes P, il peut être posé que ces différentes mesures visent désormais également à permettre au Comité permanent P de ramener progressivement (sur une période de 5 à 10 ans) la proportion importante – et rappelons-le, initialement voulue par le législateur – d'enquêteurs détachés d'un service de police à la moitié des effectifs du Service d'enquêtes P, tel que prévu par l'article 20 de la loi organique, en promouvant soit un retour vers les services de police, soit un transfert définitif dans le cadre organique statutaire du Service d'enquêtes P. Le Comité permanent P existant maintenant depuis 10 ans, le mécanisme de transfert prévu par l'article 22<sup>quater</sup> de la loi organique, tel qu'inséré par la loi du 3 mai 2003, trouvera bientôt de plus en plus à s'appliquer. Le nombre de membres statutaires du Service d'enquêtes P augmentera alors sensiblement.

Précisons en outre que : (1) en ce qui concerne l'exercice de leurs missions de contrôle, les membres du Service d'enquêtes P travaillent incontestablement et directement sous l'autorité et la responsabilité du Comité permanent P, qui reçoit les rapports sur toutes les enquêtes qui sont effectuées. C'est le Comité permanent P qui assume la responsabilité tant de l'ouverture d'une enquête que de ses conclusions, dont l'adoption résulte d'une décision collégiale. Les rapports produits et présentés sont bien, en tout état de cause, ceux du Comité permanent P et non ceux de son Service d'enquêtes ou d'un enquêteur en particulier ; (2) en ce qui concerne l'exercice de leurs missions judiciaires, les membres du Service d'enquêtes P se trouvent non plus sous l'autorité directe du Comité permanent P en ce qui concerne l'affaire concrète en cours faisant l'objet de l'information ou de l'instruction mais sous l'autorité exclusive des instances judiciaires. Douter de l'indépendance des membres du Service d'enquêtes P dans le cadre de l'exercice de leurs missions judiciaires reviendrait dès lors à mettre en cause l'indépendance des instances judiciaires elles-mêmes au même titre que

l'indépendance du Comité permanent P lui-même à propos de l'exécution de leurs missions de contrôle.

### **3. REPARTITION DES ENQUETES SUR LES DELITS ET CRIMES MIS A CHARGE DES MEMBRES DE SERVICES DE POLICE ENTRE LE SERVICE D'ENQUETES P, D'UNE PART, ET LES SERVICES DE POLICE OU L'INSPECTION GENERALE DE LA POLICE FEDERALE ET DE LA POLICE LOCALE, D'AUTRE PART**

En vertu de l'article 16, alinéa 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, le Service d'enquêtes P effectue, d'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi ou du juge d'instruction compétent, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police, et cela en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci. C'est d'ailleurs à cette fin que tous les membres du Service d'enquêtes P se voient attribuer la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.

Dans le courant des années 90 déjà, la Commission d'accompagnement parlementaire du Comité permanent P a affirmé à plusieurs reprises avoir dû constater, et cela bien trop souvent, que les autorités judiciaires confiaient systématiquement les enquêtes concernant les crimes et délits mis à charge des membres des services de police au Service d'enquêtes P, faisant ainsi de celui-ci un office de police spécialisée des parquets en la matière.

Si entre-temps, les choses ont certes évolué dans une certaine mesure, on déplore cependant encore trop souvent l'attitude de certains parquets ou juges d'instruction, qui ne semblent tenir compte ni de la gravité des faits, ni de la complexité de l'affaire, ni de la spécificité du Service d'enquêtes P telles que très clairement spécifiées par le législateur et réaffirmées par le Parlement sans désespérer depuis 1990, notamment dans les recommandations émises en 1996 et 1998 par les Commissions spéciales chargées du suivi parlementaire des Comités permanent de contrôle des services de police et de renseignements.

Afin de remédier à la surcharge ou à la mise en œuvre inadéquate du Service d'enquêtes P en matière d'enquêtes judiciaires et dans le prolongement de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la loi du 1<sup>er</sup> avril 1999<sup>5</sup> a inséré un quatrième alinéa à l'article 16 de la loi organique du 18 juillet 1991, en vertu duquel : *« L'exécution des enquêtes judiciaires ne peut mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'enquêtes. À cette fin, le ministre de la Justice arrête, conformément à l'article 143ter du Code judiciaire et sur proposition du Comité permanent P, les enquêtes sur les délits et crimes mis à charge des membres des services de police qui sont confiées prioritairement, d'une part, au Service d'enquêtes, d'autre part, à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale ou aux services de police »*.

Comme précisé par les travaux parlementaires y afférents, l'objectif de cette disposition est de limiter les enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes P aux seuls faits qui justifient de faire appel à des enquêteurs hautement spécialisés. S'il s'indique qu'une enquête judiciaire sur des faits graves, comme des violences ou des faits de corruption ou d'autres infractions graves lors de l'utilisation de moyens de contrainte prévus dans le Code d'instruction criminelle (perquisition, méthodes particulières de recherche, etc.) relèvent de ce service, il n'en est pas de même pour des infractions moins graves ou pour lesquelles l'enquête est moins complexe.

Le mécanisme proposé s'inspire de celui inséré à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police par l'article 153 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux<sup>6</sup>.

La loi du 1<sup>er</sup> avril 1999 a également inséré un article 20bis dans la loi organique du 18 juillet 1991 visant à limiter le nombre d'enquêteurs spécialement chargés d'exécuter les enquêtes judiciaires visées à l'article 16 de la loi organique de sorte que le nombre d'enquêteurs spécialement chargés d'exécuter les enquêtes judiciaires visées à l'article 16 ne peut être inférieur à la moitié des effectifs du Service d'enquêtes P ni supérieur aux deux tiers de ces effectifs. La loi du 3 mai 2003<sup>7</sup> est venue limiter une nouvelle fois ce nombre en disposant que le nombre d'enquêteurs spécialement chargés d'exécuter les enquêtes judiciaires visées à l'article 16 ne peut être supérieur à la moitié des effectifs du Service

d'enquêtes P.

La loi du 1<sup>er</sup> avril 1999 a en outre inséré un article 61*bis* dans la loi organique, qui prévoit notamment qu'il appartient au président du Comité permanent P de veiller à ce que l'exécution des missions de police judiciaire n'entrave pas l'exécution des enquêtes de contrôle. À cette fin, le président organise les concertations nécessaires avec les autorités judiciaires compétentes. Le législateur a ainsi très clairement confié au président du Comité permanent P un rôle d'arbitre des capacités disponibles et de décision en la matière.

Le Comité permanent P a, dans les meilleurs délais, accompli la part de travail lui incombant en exécution de l'alinéa 4 de l'article 16 de la loi organique, en formulant, à différentes reprises et après plusieurs échanges de vues et concertations avec les différentes parties concernées, une proposition de répartition des enquêtes sur les délits et crimes mis à charge des membres de services de police à l'intention du ministre de la Justice, qui l'aurait soumise à l'avis du Collège des procureurs généraux.

Le Comité permanent P fonde sa proposition sur la volonté claire du législateur, articulée autour de la déclinaison du double principe de la spécialité/spécificité du Service d'enquêtes P, conjugué à la subsidiarité de son engagement.

Plus de six ans après l'insertion de l'alinéa 4 à l'article 16 de la loi organique et plus de quatre ans et demi après l'introduction de la première proposition du Comité permanent P en la matière, il est grand temps de faire enfin avancer les choses et de respecter ainsi le choix clair et répété du législateur.

## CHAPITRE II : ENQUÊTES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI

En 2004, le Comité permanent P a géré et mené, par l'intermédiaire de son Service d'enquêtes, 68 enquêtes de contrôle s.s. parmi lesquelles 29 ont été initiées la même année. Un certain nombre de ces enquêtes ont déjà donné lieu à la communication d'un rapport (final, intermédiaire ou de suivi) à la commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité permanent P. Ils ont dès lors la plupart du temps déjà été évoqués lors d'une réunion de travail avec celle-ci.

Ces différents rapports ont chaque fois également été communiqués aux responsables ou autorités, le plus souvent aux ministres de l'Intérieur et de la Justice ou certaines autorités judiciaires, qui ont toujours eu l'opportunité de faire connaître leurs considérations, avis, remarques, suggestions ou demandes précises à ce propos. Quant cela s'imposait ou s'avérait utile à la compréhension des rapports, ces réactions ont aussi été prises en compte dans la version publique des rapports ou ont fait l'objet de commentaires ou explications idoines à l'occasion des discussions avec la commission parlementaire d'accompagnement ou à l'occasion de leur publication.

La nature du contrôle permet de regrouper les enquêtes de contrôle en trois grandes catégories qui correspondent aux trois principaux centres d'intérêt du Comité permanent P tels que circonscrits par la loi organique du 18 juillet 1991, à savoir les enquêtes de contrôle relatives à (1) la protection des droits de l'homme et l'efficacité/efficience de la police ; (2) la coordination et l'efficacité/efficience de la police ; (3) l'efficacité de certains services de police. Un certain nombre d'enquêtes sont regroupées sous une rubrique « Autres enquêtes » qui sont essentiellement fondées sur des enquêtes de contrôles, des audits ou pré-audits, « *quick scans* », enquêtes de suivi ou encore des contrôles marginaux ou enquêtes de suivi de la fonction de contrôle interne pour les activités de monitoring global et intégré.

### 4. RECOURS A LA CONTRAINTE ET A LA FORCE

Si nous faisons le bilan de dix années de contrôle<sup>8</sup>, l'usage de la contrainte et de la force dans la pratique policière est l'un des points d'attention du Comité permanent P qui passe nettement à l'avant-plan. Chaque année, le Comité permanent P examine un nombre relativement élevé de plaintes et dénonciations ayant trait à une possible intervention arbitraire et à un usage non autorisé ou non justifié de la force par la police. Bien qu'après enquête, une grande partie de ces plaintes et dénonciations s'avèrent être non fondées, elles fournissent dans leur totalité un éclairage sur les situations à problèmes, les manquements et certains dysfonctionnements qui se produisent dans la pratique policière et peuvent constituer une atteinte aux libertés et droits fondamentaux des citoyens.

Conscient de cela, le Comité permanent P suit attentivement certains thèmes dans ce domaine, comme la gestion des armes, les fouilles et arrestations, le recours à des chiens dans la pratique policière, etc.

La présente enquête sur l'usage de la contrainte et de la force est réalisée à l'aide : (1) d'une observation directe et structurée du fonctionnement policier sur le terrain ; (2) d'analyses de données relatives à l'usage de la force pouvant être qualifié d'excessif ; (3) d'analyses de données relatives à l'usage d'armes, de sprays et d'armes à feu ; (4) d'une mise en balance de la théorie et de la pratique, au moyen d'un questionnaire et d'un suivi des sélections, formations et entraînements, d'une part, et des règlements et instructions internes, d'autre part. Le Comité permanent P approfondira son enquête dans la période 2005-2008.

Travailler dans l'optique d'une fonction de police d'orientation communautaire requiert une plus grande responsabilité de chaque fonctionnaire de police et suppose de rendre compte. Cela se traduit dans le domaine de l'usage de la contrainte et de la force par l'obligation morale de tout fonctionnaire de police de mettre en permanence la contrainte et la force dont il fait usage en balance avec un triple objectif : (1) l'application professionnelle du monopole de la force qui lui est confié ; (2) le respect des droits de l'homme ; (3) la garantie de conditions de travail aussi sûres que possible. L'usage de la contrainte et de la force doit en outre faire l'objet d'un compte rendu complété par un débriefing, un contrôle, une évaluation et une

réorientation (si nécessaire).

Sans préjudice de ses propres actions, le Comité permanent P constate jusqu'à présent qu'il n'est pas rendu compte automatiquement de l'usage de la contrainte et de la force, pas plus que des contrôles réguliers ne sont effectués sur l'usage de la contrainte et de la force, à moins que l'intervention policière n'ait comporté une situation dangereuse pour la vie ou que l'utilisation d'un moyen violent ait mené à une situation dangereuse pour la vie.

Il n'y a pas, dans notre pays, d'obligation formelle de déclaration de l'usage de la force, excepté pour l'usage d'armes à feu et la déclaration de certains incidents, à savoir ceux prévus par la Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative.

Le Comité permanent P est d'avis que l'évaluation et le contrôle de l'usage de la contrainte et de la force par les fonctionnaires de police doivent être une mission permanente pour les dirigeants d'un corps ou d'un service, tant dans le souci d'améliorer les conditions générales de sécurité que pour tendre à une application professionnelle du monopole de la force. Le suivi du déploiement efficient et effectif de personnes et de moyens en est un des éléments.

À l'issue de la phase échue de son enquête, le Comité permanent P formule les premières recommandations suivantes : (1) l'échange d'informations et la concertation sur le terrain entre les différents policiers et/ou services de police, ainsi qu'avec le *dispatching* et le « coordonnateur » général, doivent d'urgence faire l'objet d'une formation et d'un entraînement mais aussi d'un suivi et d'une correction des policiers sur le terrain et de leur hiérarchie ; (2) la sécurité lors de l'exécution du travail policier doit avoir la primauté sur l'exécution purement routinière d'activités de contrôle organisées ; les dirigeants doivent y veiller et réorienter les comportements s'il échet ; (3) tout usage de la force doit être soumis à un contrôle interne et faire l'objet d'un suivi, notamment en organisant plus souvent des débriefings ainsi que des points d'évaluation préalables concernant le travail policier et en orientant davantage encore le contrôle des procès-verbaux sur les mentions d'usage de la force et des conséquences éventuelles de celui-ci ; (4) enfin, tout usage de la force doit être déclaré à l'aide d'une fiche à l'intention du contrôle démocratique externe.

Le Comité permanent P attire l'attention sur le fait que, dans l'exercice de leurs tâches ordinaires, les fonctionnaires de police doivent se faire connaître au citoyen et lui indiquer la raison de l'intervention, à l'exception de l'intervention particulière dans laquelle l'avertissement rendrait l'intervention policière inopérante.

L'usage de cagoules sans ordre explicite d'un dirigeant est inadmissible. Dans l'état actuel des choses, tout indique en effet que cet usage servirait actuellement plus à préserver l'anonymat pour couvrir l'usage de la force au niveau interne.

## **5. CELLULES DE PASSAGE (*AMIGOS*) ET INCARCERATIONS DANS LES LOCAUX DE POLICE**

Soucieux du respect, par les membres des forces de l'ordre, des libertés et des droits fondamentaux du citoyen, le Comité permanent P s'investit depuis plusieurs années dans le contrôle des conditions de détention des personnes arrêtées dans les installations policières. Lorsqu'une plainte ou une dénonciation fait allusion à des conditions de détention critiquables, des vérifications sur le terrain sont systématiquement effectuées. Dans le prolongement de l'enquête globale intitulée « les *amigos* ou chambres de sûreté installés dans les bâtiments des services de la police belge », initiée en 1997 et poursuivie en 1998, 62 nouvelles visites de ces cellules ont été effectuées en 2002 et ont donné lieu à la rédaction d'un rapport de suivi. En 2003, des visites ponctuelles ont été programmées, de même qu'en 2004. Plusieurs contrôles *impromptus* ont été réalisés en 2003 et 2004, notamment dans plusieurs services de police déjà visités antérieurement.

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

Sur la base des données récoltées par les enquêteurs, il peut être déduit que les contrôles effectués les années précédentes, ou les rapports qui ont été publiés, n'ont pas toujours porté les fruits escomptés car certaines infrastructures vétustes sont toujours utilisées et, surtout, des directives internes tenant compte des recommandations du Comité permanent P n'ont toujours pas été diffusées à l'ensemble du personnel.

Concernant l'infrastructure des cellules, la construction imminente de nouveaux bâtiments est souvent évoquée pour justifier le fait qu'aucun budget n'ait été prévu pour la réfection des cellules. Quant aux instructions internes, lorsqu'elles existent, elles sont incomplètes et n'abordent pas tous les aspects des problèmes qui peuvent être rencontrés. L'absence de ravitaillement gracieux des personnes arrêtées tant administrativement que judiciairement, l'absence de remise d'un avis aux personnes arrêtées reprenant leurs droits (réquisition d'un médecin si nécessaire, avertissement d'une personne de confiance en cas d'arrestation administrative, octroi de nourriture, etc.) ou l'affichage d'un tel avis à proximité des cellules, l'absence d'indication dans le registre des arrestations des mesures prises à l'égard des personnes détenues sont les principales remarques qui peuvent encore être formulées. Il faut néanmoins souligner que l'encadrement des ressortissants étrangers, placés en cellules de passage à l'aéroport de Zaventem avant leur expulsion, est de qualité acceptable, de même que les conditions de détention.

Dans l'attente d'un arrêté royal fixant les normes minimales à respecter pour les cellules dans les services de police, il importe que les dirigeants, à tous les niveaux, veillent au respect des droits des personnes détenues. Celles-ci doivent être informées de leurs droits et en cas d'arrestation administrative notamment, pouvoir faire prévenir une personne de confiance ainsi qu'être ravitaillées aux heures normales des repas.

## 6. 'INCIDENTS IN CUSTODY'

À la suite de l'analyse d'une série de plaintes et dénonciations ainsi que d'une enquête effectuée au Royaume-Uni dans le cadre de laquelle tout décès d'un citoyen pendant ou après le contact avec ou le séjour à la police a automatiquement donné lieu à une enquête approfondie, le Comité permanent P a décidé, en concertation avec sa commission d'accompagnement parlementaire, de poursuivre son enquête de contrôle similaire. Le Comité permanent P ne s'est toutefois pas limité aux situations dans lesquelles un citoyen décédait effectivement mais a élargi son enquête à la détection et l'analyse de tous les incidents – notamment les incidents qui résultent d'une mesure policière de contrainte restrictive – qui peuvent se produire lorsqu'un citoyen se trouve sous la surveillance de la police et qui peuvent constituer une violation de ses libertés et droits fondamentaux.

L'élément central est l'« état critique » dans lequel le citoyen se trouve et en raison duquel il décède ou est transporté à l'hôpital pour recevoir des soins ou, dans un certain nombre de cas, il doit lui-même *a posteriori* se charger de trouver l'aide ou les soins nécessaires.

Le Comité permanent P a formulé une série de constatations et de **recommandations** portant notamment sur les aspects suivants : la familiarisation avec la notion d'« état critique » (*cf.* indicateurs de risques) afin d'être en mesure de détecter cet état et de gérer sa prise en charge ; la communication avec la personne sous surveillance policière et l'analyse de risques ; la réquisition d'un médecin ; la collecte, l'enregistrement et l'échange d'informations relatives à l'état de la personne ; la surveillance de la personne (notamment la prise de mesures de sécurité additionnelles, le transfèrement de la personne, le rôle de l'officier de permanence, l'utilisation de moyens techniques tels que la vidéosurveillance, la fonction de « *custody officer* » au niveau de la province ou de l'arrondissement judiciaire), l'existence d'un fossé considérable entre la théorie et la pratique, etc.

Cette enquête a été achevée début 2005 et présentée à la commission d'accompagnement parlementaire. À l'avenir, le Comité permanent P ne souhaite pas se limiter au suivi de ce type d'incidents uniquement mais souhaite également et surtout donner l'impulsion à une évaluation interne et à la mise en route du processus d'apprentissage qui doit nécessairement en résulter.

## 7. RAVITAILLEMENT DES PERSONNES EN ETAT D'ARRESTATION

Dans le prolongement de plusieurs plaintes adressées au Comité permanent P, une enquête de contrôle spécifique a été effectuée en vue d'actualiser les données relatives aux conditions de détention et d'accueil particulières des personnes arrêtées dans les zones de police.

Il semble toujours y avoir une mauvaise connaissance et application de la circulaire du 3 janvier 2003 relative au ravitaillement des personnes en état d'arrestation à l'exclusion de

celles qui font l'objet d'un écrou dans un établissement pénitentiaire. Cette circulaire ministérielle prévoit que les services qui ont procédé à la privation de liberté de personnes doivent veiller à leur donner nourriture et boisson. Cela concerne aussi bien les arrestations administratives que les arrestations judiciaires. Il appartient dès lors logiquement au chef de corps de prendre les dispositions nécessaires afin d'en organiser l'aspect logistique et d'en informer le personnel.

Le Comité permanent P procédera à une nouvelle actualisation de ces observations en 2005-2008 afin de vérifier si une solution structurelle a été mise en place dans les zones en question mais aussi dans un échantillon d'autres, confrontées ou non au même problème par le passé.

## **8. FOUILLES A L'OCCASION DE PRIVATIONS DE LIBERTE OU AUTRES**

Il ressort des rapports annuels précédents que l'exécution d'une fouille judiciaire ainsi que le déshabillage de la personne fouillée en tant qu'élément éventuel de cette fouille sont interprétés de différentes manières par les services de police. Les droits fondamentaux du citoyen pourraient ainsi être mis en danger.

Dans ce contexte, le Comité permanent P examine régulièrement de nombreuses plaintes ayant trait à la question. La législation, la jurisprudence, la doctrine et les directives existantes ont une nouvelle fois été passées au peigne fin. Les directives des corps des zones de police concernées par les plaintes font également l'objet d'un examen plus particulier afin de déceler des lacunes éventuelles.

On ne soulignera jamais assez que la fouille est une mesure de contrainte qui constitue une atteinte à l'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution, à savoir le droit à la vie privée. Le déshabillage d'une personne fouillée doit donc rester exceptionnel. Il ne peut pas avoir lieu de manière systématique, il doit être justifié par des circonstances concrètes individuelles et être basé sur des indices sérieux préalables. De plus, un procès-verbal doit toujours être dressé à ce sujet. Il n'apparaît pas assez que l'officier de police judiciaire ou de police administrative doit être informé avant la fouille pour qu'il puisse assumer ses responsabilités et donner les directives nécessaires.

Nous constatons que les syllabus des écoles de police ne font état, dans la plupart des cas, que de la lettre de la législation concernée. Une clarification des modalités de la fouille, en particulier du déshabillage de personnes, par exemple sur la base d'un *casus*, nous semble plus que nécessaire mais est également fonction du nombre d'heures de cours qui peut être consacré à ce sujet.

Il nous semble aussi opportun de rappeler cette problématique aux fonctionnaires de police qui font déjà partie d'un service d'intervention, en plus de la formation dispensée par les écoles de police lors de la formation de base. C'est d'autant plus vrai qu'il ressort des dossiers examinés ces dernières années que les fonctionnaires de police admettent eux-mêmes ne pas connaître les directives de corps internes.

## **9. ASTRID**

Débutée en 2003, l'enquête de contrôle Astrid a pour objectif de suivre et d'évaluer le fonctionnement du système de communication ASTRID (*All-round Semi-cellular Trunking Radiocommunication Integrated Dispatchings*) à destination de la police et, par extension, des services de sécurité en général. Ce suivi s'inscrit dans le prolongement de l'enquête de contrôle qui avait été réalisée sur le fonctionnement des appels au numéro d'urgence 101. Très concrètement, il s'agit d'apporter une réponse à la question de savoir quelle est la valeur ajoutée du projet de communication Astrid et quand et comment le système peut être maximalisé.

Il est clairement apparu que l'évolution de l'implémentation du projet Astrid se déroule plus difficilement que prévu. La multitude d'acteurs accroît proportionnellement les facteurs critiques de succès et ralentit le fonctionnement optimal d'un système de communication de pointe. L'intégration de manière interdisciplinaire du système de communication et une coopération transfrontalière opérationnelle ne sont pas non plus directement réalisables à court terme.

Le retard dans la mise en place est en grande partie dû au manque d'effectif des Centres d'information et de communication (CIC). Le problème est quantitatif mais aussi qualitatif. La

qualité du personnel mis à la disposition des CIC est problématique et on est encore à la recherche d'une solution.

L'arrivée du CIC signifie un nouveau processus de changement dans le paysage policier. La volonté de coopération est présente dans le chef des différentes zones mais est encore limitée. Vu les mesures décidées lors du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004, on peut considérer que l'on arrivera prochainement à une implémentation accélérée du projet. La sa ASTRID promet une couverture radio à court terme et tous les CIC, excepté la province du Luxembourg, pourraient démarrer au plus tard dans le courant de 2005.

L'examen de l'implémentation d'Astrid sera poursuivi dans le cadre de celui du fonctionnement des CIC/centraux 101. Les rapports relatifs à cette enquête de contrôle seront basés sur des questions et une méthodologie principalement axées sur l'utilisateur d'Astrid. Le projet est très coûteux pour les services de police et il faut par conséquent veiller en permanence à ce que tous les partenaires du projet Astrid fassent en sorte qu'une valeur ajoutée maximale du système se traduise par un fonctionnement policier intégré plus efficient et efficace. Des initiatives comme le carrefour local d'information ou des projets similaires sur le plan de l'informatique ou encore des projets d'éducation et de prévention, tout comme les dispatchings locaux, ont un coût et une influence indéniables sur le bon fonctionnement (intégré) du service de police intégré, structuré à deux niveaux.

## **10. FONCTIONNEMENT DES CENTRAUX 101 – ACTUALISATION DE TOUTES LES DONNEES DISPONIBLES CONCERNANT LA SITUATION SPECIFIQUE DE BRUXELLES**

Vu les circonstances et la spécificité de la situation dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, une dernière vérification s'imposait avant que l'enquête relative au fonctionnement des CIC et à la mise en place d'Astrid ne prenne complètement le relais de l'enquête de contrôle 101, qui pourra dès lors être clôturée en l'état.

Sur le plan des radiocommunications policières, la situation bruxelloise est caractérisée par le *call-taking* 101 et le dispatching zonal, deux processus qui doivent être alignés sur le fonctionnement du nouveau système central du Centre d'information et de communication de la Région de Bruxelles-Capitale (CIC-RBC). Les six zones de police bruxelloises ont en outre formulé le souhait de continuer à dispatcher leurs propres équipes policières. Aussi le central 101 est toujours géré *de facto* par la police locale de Bruxelles-Capitale/Ixelles. D'après plusieurs interlocuteurs ou experts avertis, cela ne correspond pas totalement à la philosophie d'organisation des CIC. La décision des zones de police bruxelloises pourrait dès lors, dans une certaine mesure, entraver le bon fonctionnement intégré du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sans parler, par ailleurs, de l'éventuel surcoût pour l'ensemble.

Malgré les mesures prises par le gouvernement fédéral, la mise en service opérationnelle du CIC est confrontée à des difficultés sur le plan du personnel. Le recrutement, la sélection et la formation des call-takers neutres de Belgacom n'ont pas encore permis d'obtenir suffisamment de personnel et l'afflux du personnel des zones est inexistant. Par ailleurs, le potentiel disponible au central 101 de Bruxelles et au centre de communication de la police fédérale ne peut légalement pas être utilisé dans le cadre de l'opérationnalisation du CIC. Une visite impromptue au central 101 de Bruxelles a montré que l'image d'un fonctionnement opérationnel boiteux, qui avait vu le jour sur la base d'informations antérieures, n'est pas complètement exacte. Nous avons pu constater que, notamment en raison des « bonnes volontés » sur place, d'une politique volontariste de fait, le central 101 fonctionne bien dans la pratique, tout comme le dispatching zonal. Compte tenu des différentes raisons à propos desquelles il a pu s'ouvrir, le chef de zone parle cependant d'une situation dangereuse parce que les opérateurs ne sont pas tous bilingues et ne sont pas en nombre suffisant : un quart des appels 101 ne pourrait ainsi recevoir de réponse directe ou suffisamment rapide.

Pour pouvoir travailler efficacement, tant les zones bruxelloises que la police fédérale doivent investir et participer dans l'effectif du CIC. Cela vaut également pour l'effectif du central 101. Un effort supplémentaire temporaire sur le plan des moyens personnels, tant du niveau local que du niveau fédéral semble nécessaire pour faire la jonction avec la prochaine période. La situation bruxelloise sur le plan des radiocommunications se caractérise par l'ambiguïté et des processus antagonistes, ainsi que par des lacunes ou imprécisions sur le plan législatif et réglementaire. Le point de vue des autorités bruxelloises doit être analysé, évalué et pris en considération de manière réfléchie.

Compte tenu de la décision des zones de police bruxelloises d'assurer elles-mêmes le dispatching des appels 101, il semble indiqué de s'intéresser également plus en profondeur au développement d'une étude qualitative du dispatching zonal en plus d'un monitoring qualitatif du *call-taking* 101.

## 11. FOOTBALL

Le rapport de l'enquête effectuée par le Comité permanent P quant aux conditions dans lesquelles l'encadrement et la gestion des compétitions de football sont organisés a été publié dans son rapport annuel 2003. Le Comité permanent P a aussi continué de suivre cette problématique en 2004-2005.

Les **procès-verbaux de qualité** qui, logiquement, découlent d'une politique de verbalisation conséquente, constituent un instrument non négligeable dans la lutte contre le hooliganisme. Malgré les initiatives de la Cellule football du SPF Intérieur, allant de la formation aux contacts individuels ponctuels, plusieurs zones de police génèrent (encore et toujours) des actes qui ne permettent aucune poursuite.

Nous n'entendons certes pas anticiper les conclusions qui seront formulées dans le dossier « violences » (usage de la force) mais il ressort des entretiens avec les responsables des deux cellules football que la **mise en œuvre de la police** est encore trop souvent basée sur les informations historiques plutôt que sur les informations opérationnelles disponibles.

En matière de **fouilles**, le Comité permanent P souhaite, une fois encore, attirer l'attention de chacun sur le fait que l'on ne peut soumettre une personne à un déshabillage complet systématique avant mise en cellule. Si cette mesure de contrainte s'impose néanmoins, elle doit être motivée de manière inébranlable dans le registre des personnes arrêtées et/ou dans le rapport particulier *ad hoc*. Les principes de finalité et de proportionnalité doivent y être explicités sans la moindre ambiguïté. Les fonctionnaires dirigeants doivent faire preuve d'une vigilance sans faille.

Les recommandations suivantes peuvent être formulées concernant les **arrestations à grande échelle** : (1) indépendamment des dispositions légales relatives à l'emploi des langues en matière administrative et/ou judiciaire, on peut raisonnablement imaginer que la direction doit veiller à informer les personnes arrêtées (administrativement) à propos de la mesure prise ; (2) il importe de faire consciencieusement rapport dans les domaines suivants : (a) approvisionnement en nourriture et/ou en boisson et (b) avertissement d'une personne de confiance ; (3) l'élaboration d'une procédure permettrait aux arrestations à grande échelle de se dérouler dans les meilleures conditions.

Il faut davantage **communiquer** avec les participants aux événements.

S'il faut prévoir une capacité suffisante pour pouvoir assurer de manière professionnelle la **rédaction des procès-verbaux et des rapports d'audition**, il est tout aussi indispensable, dans le cadre de la gestion et de l'encadrement d'un événement, d'assurer une supervision et un coaching dans les domaines suivants : (1) l'accueil des participants ; (2) le travail de rédaction effectué afin d'éviter que les procès-verbaux et rapports d'audition ne se muent en actes standards, non individualisés.

Le Comité permanent P est d'avis que c'est en concrétisant la philosophie de la police de proximité dans le cadre de l'encadrement et de la gestion des matches de football – ce qui implique dans une première phase, une police de première ligne visible et accessible – que l'on parviendra le mieux à diminuer les cas de recours à la **contrainte, à la force ou à la violence** le cas échéant. Il n'est certes pas chose aisée d'intervenir contre un individu au milieu d'un groupe. Aussi est-il généralement plus indiqué d'appliquer le principe de l'« intervention différée ». Sur le plan de la prévention, les recommandations suivantes peuvent être formulées : (1) il faut continuer à sensibiliser les dirigeants à cette problématique et optimiser leur fonction de contrôle lors d'interventions collectives ; (2) des directives concrètes en matière de recours à la contrainte et à la force doivent être dispensées à tous les briefings ; (3) lorsqu'il est nécessaire d'appliquer la contrainte et la force, il importe de le consigner dans un rapport *ad hoc* ou, s'il échète, dans un procès-verbal avec le plus de précision possible.

Les mesures destinées à prévenir au mieux les éventuelles plaintes pour **racisme, discrimination et traitement inégal** sont : (1) une coopération adéquate entre les services de maintien de l'ordre et les services spécialisés (cellule multiculturelle, cellule délinquance

juvénile, etc.) ; (2) des explications quant à l'approche policière lorsque la population (allochtone) se pose des questions ; (3) une approche uniforme vis-à-vis des supporters locaux et visiteurs.

Sur la base des différentes interprétations (juridiques) qui existent dans ce domaine, le Comité permanent P estime pouvoir conclure que la simple **prise de photos de policiers** lors de l'encadrement et de la gestion de manifestations, ne peut être empêchée, ce qui implique que le matériel utilisé à cette fin ne peut ni être saisi, ni être détruit par la police.

Le fait de disposer de la bonne **information** au bon moment constitue le facteur critique de succès en matière de gestion et d'encadrement des événements. Il en va de même du football, qui se distingue cependant des autres événements au niveau de la préparation. Il faut oser regarder la réalité en face : la gestion et l'encadrement d'un tel événement nécessitent l'affectation et l'utilisation (possibilité d'utilisation) d'innombrables ressources (d'appui) humaines et matérielles.

Enfin, en ce qui concerne la **rédaction de procès-verbaux**, il est renvoyé aux recommandations formulées *supra*. Par ailleurs, il importe de souligner une fois encore l'importance d'une politique de verbalisation adaptée, qui puisse être appliquée de manière univoque dans la pratique.

## **12. REFOULEMENTS, ELOIGNEMENTS/EXPULSIONS, RAPATRIEMENTS ET ARRESTATIONS DANS CE CADRE**

Dans le prolongement de l'analyse des différentes plaintes et dossiers d'enquête, de certains rapports d'instances telles que le Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants (CPT), le Comité des Nations Unies contre la Torture (CAT) et la *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI), le Comité permanent P, à partir de 2003-2004, a plus spécifiquement suivi la problématique du rapatriement et de la reconduite de personnes en séjour illégal.

Le rapatriement est le fait de ramener dans son pays d'origine une personne séjournant illégalement dans notre pays. Avant le rapatriement, plusieurs autres actes de police judiciaire ou administrative peuvent également être posés. Les rapatriements peuvent se faire soit par la voie de vols spéciaux (*special flights*), soit par des vols de ligne. Outre le rapatriement, une autre sorte d'éloignement est également possible, à savoir le refoulement qui consiste à refouler un étranger qui débarque à l'aéroport mais qui n'est pas autorisé à séjourner dans notre pays (personne refusée). Le refoulement se fait soit immédiatement à l'arrivée, soit après le refus immédiat de la demande d'asile. Les frais du refoulement sont à la charge de la compagnie aérienne qui a transporté la personne refusée.

L'évolution de l'enquête de contrôle du Comité permanent P a été influencée, entre autres, par la décision du ministre de l'Intérieur, après l'affaire Semira Adamu, de charger l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) du suivi, à son niveau et dans les limites de ses compétences, du dossier rapatriements. L'AIG rédige désormais chaque année un rapport annuel sur ce point à l'intention du ministre de l'Intérieur.

Au cours de la première moitié de 2004, l'exécution des expulsions a été quelque peu paralysée par les différentes décisions dans le cadre ou le prolongement de l'affaire Semira Adamu et par la réaction du personnel du Détachement de sécurité de l'Aéroport national (DSAN) à ces décisions qui consiste à ne plus procéder aux expulsions nécessitant le recours à la contrainte ou à la force.

On peut dire, qu'en 2004, cette attitude a entraîné une baisse des tentatives d'expulsion de 12 631 à 11 047 ainsi que de leur pourcentage de réussite de 73,50 % à 67,6 %. Pas moins de 17 membres du personnel du DSAN ont été blessés par rébellion et/ou agression d'une personne à éloigner.

La principale raison de l'échec des rapatriements a toutefois été le refus verbal de la personne à éloigner et l'annulation par l'Office des Étrangers. La violence verbale et physique a été couramment utilisée par les personnes à éloigner aussi bien pendant les tentatives d'expulsion par vol spécial que celles par vol de ligne mais il n'y a pas eu d'incidents véritablement notables à signaler.

Le rapport final de la Commission Vermeersch II, intitulé « *Fondements d'une politique humaine et efficace d'éloignement* », a été remis le 31 janvier 2005 au ministre de l'Intérieur.

On attend maintenant de voir quelles seront les recommandations (au nombre de 34) plus particulièrement prises en compte. Pour le DSAN, les recommandations les plus importantes seront sans doute celles relatives à la coercition.

Comme le prescrit le ministre de l'Intérieur, l'AIG a, cette année encore, effectué de nombreux contrôles tant sur les vols spéciaux que sur les vols de ligne. Au total, elle a, en effet, réalisé pas moins de 40 contrôles.

Le DSAN exécute ses missions de manière scrupuleuse, bien qu'on ait encore pu constater cette année que certaines procédures étaient respectées de manière moins professionnelle que par le passé.

Un des principaux défis du DSAN pour 2005 réside sans aucun doute la mise en œuvre des recommandations de la Commission Vermeersch II. Selon la note d'exécution du ministre de l'Intérieur, un nombre maximal de recommandations doit être mis en œuvre. Cela exigera de la part de l'autorité de tutelle ainsi que du DSAN des efforts, tant sur le plan financier que sur le plan de l'utilisation des capacités.

Parmi les autres perspectives, on note : (1) l'exécution de plusieurs directives UE (extradition des prisonniers, expulsion des passagers inadmissibles accompagnés (ANAD) d'autres compagnies aériennes) ; (2) la réactivation des Équipes de soutien social et psychologique ; (3) le réexamen de la formation des contrôleurs frontaliers-accompagnateurs.

La Commission Vermeersch II a également donné son point de vue sur le rôle du Comité permanent P en matière de rapatriements. Il s'agit de la recommandation 12 : « *Un contrôle externe permanent par le Comité permanent P, non seulement au moyen de l'examen d'éventuelles plaintes, sous la surveillance du Parlement, mais également, le cas échéant, par le biais de contrôles complémentaires des activités de l'Inspection générale mais aussi par d'éventuels contrôles exceptionnels sur le terrain en fonction des circonstances* ».

Il importe de se rappeler ici qu'il s'agit d'une recommandation d'une Commission, émanation de l'exécutif, quant au travail de contrôle d'une institution relevant du législatif sur d'autres émanations de la même composante de l'exécutif. Le Comité permanent P discutera de cette recommandation avec sa Commission parlementaire d'accompagnement et prendra les arrangements nécessaires avec les différents partenaires *ad hoc* et parties prenantes.

### **13. TRAITEMENT DES PLAINTES ET CONTROLE INTERNE**

70 zones de police, dont 34 en Flandre, 34 en Wallonie et 2 zones spécifiques pour Bruxelles-Capitale ont fait l'objet d'une enquête portant sur le traitement des plaintes et le contrôle interne. L'échantillon des dossiers examinés comprend tant des plaintes déposées directement dans les corps concernés que des plaintes transférées à la hiérarchie par le Comité permanent P.

La fonction de contrôle interne implique plus qu'un traitement, essentiellement réactif, de première ligne formel et au fond des plaintes. Conçu comme un instrument permettant d'améliorer la gestion du corps, le traitement des plaintes individuelles devrait contribuer systématiquement à une analyse globale du fonctionnement du corps et déboucher sur la prise de mesures pour améliorer le fonctionnement interne du corps (par une approche structurelle et axée sur les causes). Dans la pratique policière, la gestion des plaintes se trouve incontestablement encore dans une phase d'exploration et de démarrage.

L'enquête met en évidence des distorsions entre les objectifs prédéfinis en matière de traitement des plaintes (*stated goals*) et le traitement effectif des plaintes (*real goals*). En ce qui concerne le *traitement formel des plaintes*, il a été montré que les points susceptibles d'amélioration concernent notamment : (1) le suivi du processus de traitement des plaintes et le délai de traitement ; (2) la clarté et le caractère complet du dossier ; (3) la pratique d'enregistrement des plaintes entrantes ; (4) l'accusé de réception au plaignant ; (5) la notification (écrite) au membre du personnel concerné ; (6) les rapports faits à des partenaires externes et aux autorités compétentes.

En ce qui concerne le *traitement au fond des plaintes*, l'examen des plaintes semble être effectué à charge et à décharge et avec l'objectivité requise. Il n'est toutefois pas d'usage d'établir systématiquement un rapport standard de l'enquête interne effectuée. La transparence et l'*accountability* sont ainsi mises en péril. Les problèmes relatifs au traitement au fond des plaintes concernent principalement la transmission : (1) au plaignant d'informations étayées et motivées sur le traitement, y compris une notification de la possibilité

d'une deuxième lecture par le Comité permanent P ; (2) au collaborateur concerné d'un feedback constructif sur l'enquête interne et la conclusion finale.

Les recommandations générales formulées par le Comité permanent P dans son rapport annuel 2003 conservent toute leur pertinence, à savoir : (1) la nécessité du remplacement ou de l'actualisation de la circulaire POL 48 régissant le contrôle interne, dans le cadre de laquelle la concordance avec notamment la législation disciplinaire et les modalités d'évaluation est fondamentale ; (2) en ce qui concerne la forme du droit de plainte du citoyen et le traitement interne des plaintes par le service de police intégré, structuré à deux niveaux, il faut manifester un *framework* consistant qui fasse l'inventaire des aspects formels de la procédure et des éléments au fond ; (3) la formation de base et la formation continuée des responsables du contrôle interne contribueront, d'une part, à mettre en place une procédure de traitement des plaintes uniforme et systématisée au niveau de chaque service de police et, d'autre part, à une gestion performante des plaintes.

Une des raisons pour lesquelles une procédure formalisée de traitement des plaintes n'est pas souvent disponible est liée au fait qu'aucun standard formel et matériel n'est, à ce jour, défini dans un texte réglementaire. Le monde policier est pourtant demandeur d'un tel cadre régulateur pour le traitement des plaintes. La réglementation renforcerait assurément fort positivement l'attention accordée aux plaintes et à la gestion des plaintes. Par contre, on peut actuellement difficilement faire dépendre la garantie d'un droit de plainte policier de la réglementation.

*Learning by doing* reste peut-être le meilleur conseil.

#### **14. APPLICATION D'UNE TAXE INDIRECTE SUR LE TRANSPORT DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE ARRESTATION ADMINISTRATIVE OU JUDICIAIRE OU « TAXE D'INCIVILITE »**

La ville de Malines a instauré, par décision prise en Conseil communal le 29 mai 2002, une taxe indirecte sur le transport des personnes faisant l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire. L'application de cette taxe indirecte dite « taxe d'incivilité » est conditionnée par les éléments suivants : la personne doit (1) faire preuve d'un comportement qui restreint la qualité de vie des habitants d'une manière qui excède la pression normale de la vie sociale ; (2) faire l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire ; (3) être transférée à bord d'un véhicule de police.

L'enquête relative à l'application en 2003 de la taxe d'incivilité par la police de Malines n'a pas mis en lumière le moindre élément permettant de supposer des comportements racistes ou des abus de pouvoir. Les allégations de la Ligue arabe européenne (AEL), selon lesquelles la police utiliserait abusivement la taxe d'incivilité pour s'en prendre à un groupe bien déterminé, constituent une généralisation dénuée de fondement. L'enquête a toutefois démontré que, dans le cas concret qui a suscité la réaction de l'AEL dans la presse, la police a procédé à la légère à une arrestation administrative : la condition d'absolue nécessité prévue à l'article 31 du 5 août 1992 de la loi sur la fonction de police pour une arrestation administrative, n'était pas présente dans le dossier individuel examiné.

L'enquête relative à l'application de la taxe d'incivilité par la police locale de Malines a mis en évidence le fait que cet instrument est utilisé de manière réactive pour des événements qui constituent des incivilités, ce qui se solde généralement par une arrestation administrative et, plus exceptionnellement, par une arrestation judiciaire. Il appert de l'analyse des dossiers d'application de la taxe en 2003 que la procédure a été correctement suivie dans la majorité des cas.

Il serait pourtant souhaitable d'apporter quelques modifications à la procédure, à son application et au contrôle afin de garantir au mieux la légitimité de l'arrestation. Qui plus est, l'enregistrement sur base des comportements individuels concrets constituant l'incivilité et nécessitant l'arrestation devrait servir de pierre de touche à l'aune de laquelle on peut évaluer et contrôler si la police contribue bel et bien à la protection des droits et libertés individuels. L'avenir nous dira si l'arsenal législatif rénové en matière de sanctions administratives communales répond aux attentes relatives aux sanctions des actes d'incivilité au moyen d'amendes administratives. En termes d'efficacité, on peut espérer que l'application par la police d'un système d'imposition indirecte sur les transports de personnes arrêtées pourra être

facilement maintenu dans le cadre de l'approche de la problématique des incivilités, tel que c'est le cas à Malines.

## **15. PARTENARIAT PUBLIC - PRIVE**

Ces dernières années, la tendance à la privatisation du secteur public a également fait son entrée dans le domaine de la politique de sécurité ainsi que dans la mise en œuvre de la fonction de police. Le législateur a ainsi, entre autres, attribué à un certain nombre de fonctionnaires et agents de services de sécurité privés une compétence spécifique qui présente des points communs particuliers avec l'exercice de la fonction de police. Ces personnes et services ressortissent de ce fait et en cette qualité à la compétence de contrôle du Comité permanent P.

L'enquête se trouve encore dans ses premiers développements. Une première étape consiste à définir les conditions auxquelles la collaboration privé-public doit satisfaire dans un État de droit et sur la base desquelles les tâches essentielles de l'autorité au sein d'un État de droit peuvent être clairement définies. À partir de cette vue d'ensemble, un certain nombre de sujets seront traités et examinés de manière thématique sur base annuelle et à l'aide d'une analyse des risques. Cette approche thématique doit permettre, à l'issue d'une enquête, de formuler des recommandations concrètes, le cas échéant, de mesurer et de suivre des résultats. Cette approche offre également la flexibilité nécessaire pour réajuster les priorités en fonction d'éléments nouveaux.

## **16. CONTROLE DE LA POLICE SUR LES DIVERSES FORMES DE PROSTITUTION ET LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS DANS CE CONTEXTE**

Le phénomène de la traite des êtres humains constitue l'une des priorités du Plan national de sécurité et, à ce titre, fait partie des préoccupations contraignantes évoquées dans le service de police intégré.

Pour cette partie de l'enquête, le choix s'est porté sur un certain nombre de villes et communes dans lesquelles des prostituées ont déjà été interrogées au cours du premier et du deuxième volet de l'enquête. Outre Anvers et Gand, les communes de Schaerbeek et Saint-Josse-ten-Noode au niveau local, ainsi que les SJA de Bruxelles et de Gand au niveau de l'arrondissement, la ville de Saint-Nicolas a été jointe à la liste.

Les corps visités disposent tous, au sein de la recherche locale, d'une division spécialisée dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Il est apparu clairement dans la première phase de l'enquête qu'en dépit de certaines divergences dans différentes approches de la prostitution, il existe une tendance générale à la concentration du phénomène dans une zone de tolérance. Les instruments de contrôle ne sont cependant pas les mêmes d'un endroit à l'autre : vérification des contrats de bail des carrées, taxes communales, statut de serveuse de bar et obligation y afférente de le signaler à la police dès le début du contrat, etc.

Il semble que la prostitution en vitrine et bars soit sous contrôle dans les zones visitées. Tant les bars que les carrées sont fréquemment visités et font l'objet de contrôles approfondis. Une autre pratique courante consiste à inviter les prostituées rencontrées pour la première fois à un entretien, au cours duquel on leur donne notamment des informations sur le statut de victime de la traite des êtres humains.

La prostitution de rue constitue un problème particulier dans les zones où elle se manifeste. Elle représente en effet une charge importante pour la communauté locale, qui ne dispose dans le même temps que d'un arsenal juridique et technique limité pour y répondre. En outre, la prostitution de rue étant un phénomène mobile par nature, elle se « déplace » très facilement après des actions policières et réintègre tout aussi facilement ses endroits de prédilection dès qu'elle le peut.

La prostitution privée et l'*escort service* échappent certes davantage aux contrôles mais, dans le même temps, elles ne représentent qu'une charge sociale assez faible voire inexistante. Une évolution positive se remarque dans ce domaine également. Il est apparu, lors des premières phases de l'enquête en 2001 et en 2002-2003, qu'aucune activité de contrôle ou presque n'avait été déployée concernant ces formes de prostitution. Les différents entretiens organisés depuis révèlent cependant que la police n'est pas insensible au phénomène. Les

stratégies appliquées divergent simplement d'un endroit à l'autre en raison, justement, de la difficulté d'accéder à ce phénomène.

Certains groupements de personnes sous forme d'asbl constituent, à notre sens, une formule qui se prête, dans certains cas et circonstances, particulièrement bien à la prostitution forcée et, à ce titre, méritent toute l'attention nécessaire. Il appert des entretiens menés avec les responsables que toutes les zones étudiées s'intéressent au développement de telles asbl.

Tant le SJA de Gand que celui de Bruxelles travaillent de manière multidisciplinaire et intégrée dès qu'il s'agit de lutte contre la traite des êtres humains.

Les deux SJA effectuent également des enquêtes financières en matière de lutte contre la traite des êtres humains et ne retiennent que des expériences positives de cette approche multidisciplinaire et intégrée.

En ce qui concerne l'image globale, l'analyse criminelle est effectuée à Gand par la section même, en fonction des contrôles et de la charge de travail. Un analyste serait dès lors le bienvenu. Il pourrait ainsi se charger du suivi du phénomène de la traite des êtres humains, et cela de manière plus systématique. Néanmoins, les deux SJA semblent avoir une vision claire des diverses formes de prostitution rencontrées sur leur territoire.

Le SJA de Gand ne pénètre pas facilement les milieux des asbl et de la prostitution privée, qui sont toutefois contrôlés de manière approfondie par la police locale.

Aucun des deux SJA ne se plaint de la circulation de l'information, ni celle en provenance de la police locale, ni du feed-back émanant de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ).

Le besoin d'uniformisation de la politique en matière de prostitution reste d'actualité. À cet égard, les facteurs critiques de succès résident notamment dans une collaboration étroite avec le parquet et les services externes ainsi que dans des accords clairs pris avec ces instances. L'absence de statut légal pour les prostituées engendre, d'après l'étude de la police d'Anvers, un climat d'impunité dans la zone grise qui se situe entre la politique de tolérance et la politique de poursuite.

Une amélioration consisterait à imposer des mesures de contrainte telles que l'apposition de scellés sur les carrées tant qu'il n'est pas satisfait aux conditions requises : inscription au registre du commerce, tenue d'un registre du personnel, TVA, etc.

Une uniformisation du contrôle de la prostitution privée et de *l'escort service* s'impose avec acuité. Il en va de même de directives concrètes pour cette forme d'enquête proactive, qui confèreraient une certaine sécurité juridique tant aux policiers qu'aux personnes contrôlées.

En ce qui concerne les services de police, l'impact de la nouvelle circulaire COL 10/2004 ne serait pas vraiment tangible. Il se fait surtout sentir au niveau des parquets. La loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête est par contre perçue comme une amélioration dans le cadre de la lutte contre la prostitution organisée.

L'expérience est également positive au niveau du statut de victime de la traite des êtres humains, pour autant que les enquêteurs en évaluent bien les possibilités et qu'ils ne transfèrent pas la première prostituée venue. Presque toutes les personnes interviewées considèrent qu'il s'agit là d'un autre facteur critique de succès. Il serait en outre nécessaire de multiplier et d'améliorer les structures d'accueil.

Dans le domaine de la prostitution de rue surtout, le manque d'instruments permettant d'endiguer efficacement le phénomène est particulièrement dénoncé. Tant les nuisances occasionnées que les incitations à la débauche sont particulièrement difficiles à établir dans la pratique. Dans l'état actuel des choses, les maisons de passe n'ont pas l'obligation de tenir à jour des fiches d'hôtel. L'instauration d'une telle mesure serait intéressante, non seulement dans l'optique d'une perception fiscale correcte mais aussi, selon un chef de zone, parce qu'elle permettrait aux services de police d'obtenir une meilleure compréhension des relations entre les personnes (qui connaît qui dans le milieu de la prostitution).

En ce qui concerne les menaces de mort à l'encontre de certains enquêteurs, il appert, vérification faite, qu'elles n'apparaissent pas de manière systématique. Il n'est fait état de tels faits qu'au niveau du SJA de Bruxelles, à raison d'une fois par an en moyenne. Une approche proactive est nécessaire pour réagir à de telles menaces. Il faut clairement montrer aux intéressés que la police et la justice sont au courant de leurs plans.

Depuis 2004, l'école de police de Flandre occidentale intègre dans son programme une

formation traite des êtres humains/trafic d'êtres humains, qui vient en réponse à un besoin de plus en plus pressant. Il est apparu, lors de l'évaluation de cette formation, qu'elle traitait de tous les aspects de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains.

Le fait que cette formation réunisse pour ainsi dire tous les acteurs de terrain présente une certaine plus-value, non seulement dans la voie d'une harmonisation des niveaux de connaissance mais aussi sur le plan de la formation des réseaux. La formation prévoit également des visites sur place, qui peuvent aider à mieux comprendre la manière dont les partenaires fonctionnent ainsi que les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Au fil des différentes phases de cette enquête de contrôle, il a été constaté de manière globale que l'on travaille de plus en plus dans l'optique d'une approche multidisciplinaire, tant au sein de la police intégrée que dans les relations avec les partenaires externes. L'implication croissante des inspecteurs de quartier représente sans doute l'évolution la plus positive en la matière. Ils peuvent en effet contribuer de manière significative à la lutte contre la traite des êtres humains et au maintien sous contrôle de la prostitution tolérée. Leur apport se situe ainsi dans le cadre de l'attention permanente demandée par le Plan national de sécurité pour le fonctionnement intégré, qui repose essentiellement sur la philosophie de la police de proximité.

Au niveau du SJA, on dispose d'une vue relativement claire des diverses formes de prostitution grâce aux propres enquêtes et aux informations fournies par la police locale. En ce qui concerne la circulation de l'information en cette matière précise, une tendance positive semble se dessiner par rapport au fonctionnement des CIA. Aucun des services visités n'a émis la moindre critique à son sujet quant au flux des informations du niveau local au niveau fédéral ou au feed-back obtenu.

Un besoin semble par contre se faire sentir au niveau d'un accès à certaines bases de données externes. Vu la dimension internationale de la traite des êtres humains, les SJA de Bruxelles et de Gand entretiennent des contacts avec des services spécialisés appartenant aux pays limitrophes ou aux pays de transit.

Les initiatives qui ont été développées sont à considérer comme l'initiation d'une interaction entre les différents rouages de la nouvelle structure policière et avec les partenaires externes. Il en va de même des études de phénomène réalisées dans diverses zones : elles constituent le premier pas vers l'implémentation d'un diagnostic local de sécurité, prévu dans la Note-cadre de sécurité intégrale des 30 et 31 mars 2004.

À l'avenir, cette évolution devra être poursuivie de manière structurée. On pourrait d'ailleurs à cet égard envisager une harmonisation des fondements stratégiques et opérationnels de la maîtrise du phénomène de la traite des êtres humains sur la base des *best practices* de différents corps de police. Une telle harmonisation vise notamment à prévenir les déplacements géographiques vers des zones qui se trouvent plus démunies face à ce phénomène.

## **17. SERVICES DE POLICE ET MINEURS D'ÂGE**

Début 2004, le Comité permanent P a transmis aux ministres de l'Intérieur et de la Justice un rapport complet en ce qui concerne l'attitude de certains fonctionnaires de police lorsqu'ils interviennent à l'égard de mineurs en leur qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire ou administrative.

Le seul résultat concret jusqu'à présent réside dans la publication de la circulaire relative aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA) – Premières mesures. Pour le reste, le ministre de l'Intérieur a transmis les recommandations du Comité permanent P au groupe de travail « arrestations », mis en place sous la présidence de la direction générale Politique de Sécurité et de Prévention du Service public fédéral Intérieur.

## **18. VIOLENCES CONJUGALES**

Le Comité permanent P a réalisé, dans le courant des années 2003 et 2004, une enquête de contrôle concernant le phénomène des violences conjugales et la manière dont le service de police intégré y fait face. Vu l'importance de ce phénomène de société, le Comité permanent P continuera à suivre cette problématique durant la période 2005-2008.

Reprendre le phénomène dans le plan zonal de sécurité peut constituer une impulsion pour

dégager des capacités et pour attirer l'attention sur la problématique des violences intrafamiliales, attention qui doit également être accrue au niveau de la formation des fonctionnaires de police.

## **19. DISCRIMINATION ET RACISME DANS LES SERVICES DE POLICE**

Le Comité permanent P s'est attaché, au cours de l'année 2004, à analyser les plaintes qualifiées de discrimination, de racisme et d'intolérance *sensu lato* dans le chef de certains membres de services de police. Cette analyse, baptisée le « zérotage bis », visant à détecter les accents et tendances actuels est reprise dans un rapport distinct. Le Comité permanent P a également initié une enquête thématique sur la discrimination interne au sein des services de police visant à suivre les activités spécifiques à la problématique entreprises par la police intégrée. Depuis 2003, le Comité permanent P réalise en outre un *follow-up* de l'ensemble des mesures initiatives prises au sein des polices.

La problématique de la discrimination et du racisme au sein de ces services fait l'objet d'une politique intégrée recouvrant différents projets et initiatives. Toutefois, en pratique, les actions entreprises ne se déroulent pas toujours sans difficulté. Ainsi, le plan d'action du service de police intégré a été jugé trop ambitieux et devra être adapté. Par ailleurs, une étude universitaire sur l'intégration au sein de la police a dû être abandonnée pour des raisons budgétaires.

Le service de police intégré, structuré à deux niveaux devra s'attacher à poursuivre l'effort qu'il a entrepris et conserver une approche cohérente de la problématique.

## **20. REGISTRES LOCAUX DES ARMES ET REGISTRE CENTRAL DES ARMES**

À la suite d'un article paru dans la presse, le Comité permanent P a décidé d'enquêter sur la problématique de l'enregistrement des armes dans le registre national des armes. L'enquête, qui consistait en une visite aux trois principaux acteurs concernés (armureries, zones de police et service du registre national des armes) a démontré qu'il existait un arriéré à différents niveaux de traitement. Cet arriéré peut s'expliquer, au niveau local, par un manque d'attention pour la problématique et par un manque de capacité. À l'heure actuelle, vu le caractère peu fiable du registre national des armes, il n'est pas encore utilisable du point de vue opérationnel ou au niveau de la fixation des politiques. Pour améliorer la situation, il faudrait que toutes les composantes du service de police intégré, structuré à deux niveaux, ainsi que les autorités administratives et judiciaires décident de consentir les investissements nécessaires et d'en faire une priorité.

## **21. APPUI DE LA COMPOSANTE FEDERALE A LA COMPOSANTE LOCALE DU SERVICE DE POLICE INTEGRE, STRUCTURE A DEUX NIVEAUX**

Le Comité permanent P a souhaité, lors de cette enquête, vérifier la bonne compréhension par la composante fédérale de la police intégrée, structurée à deux niveaux des besoins de la composante locale, de l'appui proposé ainsi que la présence et la pertinence de critères d'évaluation et du degré de satisfaction des « clients ».

Bien que des initiatives de la part de la composante fédérale de la police intégrée structurée à deux niveaux, basées sur le principe du *Service Level Agreement* (SLA), aient vu le jour au niveau des missions d'appui, on déplore toujours le fait qu'il n'existe pas d'inventaire suffisamment précis ni suffisamment complet de l'offre proposée. Le Comité permanent P constate également le manque d'approche uniforme en matière d'encadrement et de suivi de l'octroi d'appui et les différences dans le contenu et le suivi.

Aussi, par manque d'information disponible au sein du niveau fédéral de la police intégrée, structurée à deux niveaux, le Comité permanent P ne peut, dans l'état actuel des choses, réaliser une radioscopie suffisamment fiable et pertinente de la totalité de l'appui fédéral.

La production d'une information adéquate et la mise au point de nouveaux instruments de mesure nécessitent l'utilisation réfléchie de la capacité de la composante fédérale de la police intégrée, structurée à deux niveaux. La mesure dans laquelle cette composante peut s'inscrire dans les objectifs de l'enquête du Comité permanent P relève donc d'un choix délibéré et

dépend du caractère prioritaire de celle-ci.

Le Comité permanent P s'informerait auprès de sa Commission parlementaire du suivi à donner à cette enquête et lui remettrait, conformément aux accords convenus, une évaluation des informations disponibles.

## **22. GESTION DE L'INFORMATION**

Les constatations et recommandations relatives à la gestion de l'information figurant dans le précédent rapport annuel du Comité permanent P ont été transposées dans les objectifs du plan national de sécurité 2004-2007.

Comme initiatives découlant de ces objectifs, on peut citer : une augmentation des budgets, un plan de communication, des formations, un développement des carrefours d'information d'arrondissement, des mesures visant à améliorer le contenu de la BNG, le développement d'outils de traitement des informations et d'alimentation de la BNG et d'outils d'exploitation et enfin la création d'un *datawarehouse*.

Le Comité permanent P recommande dès lors de se tenir scrupuleusement aux projets instaurés et à leur timing. La bonne pratique de la Commission d'accompagnement de la BNG est, en ce sens, une très bonne initiative qui mérite d'être encouragée et poursuivie. Par ailleurs, il conviendrait de trouver une solution aisée pour augmenter la correspondance entre les directives en matière de gestion de l'information aux évolutions sur le terrain, tout en ne perdant pas de vue la capacité d'assimilation du niveau local de la police intégrée, structurée à deux niveaux.

## **23. STATISTIQUES CRIMINELLES INTERPOLICIERES**

Les données statistiques proviennent de la BNG mais le manque d'exhaustivité des données policières enregistrées dans cette base de données et le retard dans l'encodage ont des conséquences sur la fiabilité des chiffres publiés.

Il convient donc d'insister sur l'impérieuse nécessité d'une alimentation rapide et correcte du système informatique non seulement en vue de la production de chiffres de criminalité corrects mais également pour une utilisation efficace sur le plan opérationnel.

La prudence est donc recommandée dans l'utilisation des chiffres publiés tant que la situation ne sera pas régularisée au niveau de l'alimentation de la BNG. Il ne faut certainement pas comparer des chiffres absolus sans préciser leur taux de fiabilité et sans tenir compte des données contextuelles, sans omettre non plus le fait qu'ils ne représentent qu'une part de la criminalité réelle.

## **24. CAPACITE ARRONDISSEMENT BRUXELLES-CAPITALE**

Une enquête de contrôle a été instaurée pour comparer les effectifs disponibles de la composante locale et de la composante fédérale de la police intégrée, structurée à deux niveaux ainsi que les missions légales au sein de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Le Comité permanent P reste confronté à une impossibilité permanente d'obtenir des informations pertinentes en matière de capacité. De plus, il n'existe pas vraiment de système de mesure pour la capacité dans les zones de Bruxelles-Capitale, ce qui rend la comparaison avec d'autres zones impossible.

L'argumentation en faveur d'une augmentation de la capacité paraît donc peu justifiée ou justifiable.

Pour pallier cette situation et permettre une analyse en profondeur, il serait de bonne augure d'instaurer un système de mesure de la capacité et des prestations via une directive ministérielle ; de réaliser une radioscopie de l'utilisation de la capacité et de la charge de travail actuelles ; d'identifier les principaux centres de frais ; de réaliser une radioscopie des secteurs non opérationnels ; de mettre en place un projet pilote avec introduction d'un système pratique de mesure de la capacité et de la charge de travail. Grâce à ce projet, on pourrait apporter la preuve que l'approche est applicable et les zones de police bruxelloises

pourraient être incitées à appliquer ce système ; de réaliser un *bench marking*, en renvoyant à des zones où des mesures efficaces sont prises et où un suivi et une justification efficace des moyens sont réalisés, cela en insistant sur l'introduction d'un plan d'action concret pour la police bruxelloise.

## **25. APPUI AUX INTERVENANTS DE TERRAIN DANS UNE GRANDE ZONE DE POLICE**

Il a été décidé de mener une enquête relative à la fonction de *terreinondersteuners* (TO). L'analyse effectuée montre que la fonction de TO apporte une plus-value au niveau du fonctionnement du service. Il faut néanmoins tenir compte des spécificités de la zone de police et organiser, par exemple, des formations axées sur la multiculturalité ou sur la marginalité pour permettre au TO d'appréhender au mieux la situation lors de l'intervention. Par ailleurs, il est indispensable que le TO possède les compétences propres à sa fonction particulière non seulement au niveau de l'expérience professionnelle mais aussi sur le plan émotionnel, intellectuel et didactique. Il est également très important qu'il dispose du soutien de sa hiérarchie, qui doit le motiver au maximum.

## **26. FONCTIONNEMENT DE CERTAINES ZONES DE POLICE**

Le Comité permanent P, en plus des enquêtes de contrôle et de suivi de certaines zones, a effectué une analyse des fonctions « accueil » et « intervention » de la composante locale de la police intégrée, structurée à deux niveaux dans un certain nombre de zones. De cette analyse, il découle que les directions ont tendance à se concentrer essentiellement sur l'organisation formelle de l'accueil en omettant parfois les critères de qualité des services à apporter au client externe. En inversant cette stratégie, différents problèmes rencontrés dans ces piliers seraient évincés. Par ailleurs, pour ce qui est de la fonctionnalité « intervention », on constate que les directions zonales procèdent à l'évaluation du nombre idéal d'équipages sur le terrain selon des règles qui ne sont pas les mêmes. Au niveau stratégique et opérationnel, les procédures directionnelles de fonctionnement ne sont pas toujours établies de façon uniforme ou ne sont parfois pas respectées par les équipages en vue d'atteindre les objectifs déterminés. De même, un compte rendu ou rapport n'est pas toujours rédigé non plus après les interventions. De plus, ce pilier agit trop souvent de manière réactive.

Le Comité permanent P **recommande** que le personnel affecté à la fonctionnalité « accueil » soit choisi suivant un profil de compétences-clés, qu'il ait suivi une formation spécifique commune et, si elle se justifie, une sélection psychologique encore plus pointue. L'accueil, dans sa composante structurelle, doit également privilégier l'accessibilité des commissariats et leur localisation.

## **27. POLICE DES CHEMINS DE FER**

À la suite, entre autres, de plaintes adressées au Comité permanent P relatives à la police des chemins de fer, celui-ci a décidé d'entamer une enquête de contrôle spécifique. Ainsi, il a constaté que différents problèmes de fonctionnement existaient dans ce service, problèmes en partie dus au fait que les membres de l'actuelle police des chemins de fer proviennent de différentes cultures policières. La direction semble être au courant de la situation emblématique et souhaite activement collaborer à l'enquête du Comité permanent P.

Les résultats des différents éléments de l'enquête seront rassemblés dans un rapport intermédiaire, qui sera soumis à la Commission d'accompagnement parlementaire du Comité permanent P dans le courant des années 2005-2006.

## **28. SITES INTERNET DE LA POLICE**

La situation au niveau de l'évolution des sites Internet du service de police intégré, structuré à deux niveaux a peu évolué dans le courant de l'année 2004. Il n'y a visiblement pas plus de coordination entre le style et l'agencement des sites de la composante fédérale et ceux des différentes zones de police. De plus, on peut regretter le fait qu'aucune des deux composantes de la police intégrée, structurée à deux niveaux ne fait référence au site du Comité permanent P dans la page des liens vers d'autres sites.

Le niveau fédéral a toutefois fait savoir qu'il présenterait un projet de cadre fonctionnel dans les semaines à venir. Le Comité permanent P estime intéressant d'être associé au suivi de cette mise en place et suivra l'évolution et les réalisations en la matière.

## **29. OFFICIERS DE POLICE ADMINISTRATIVE**

L'enquête de suivi relative aux directives concernant les officiers de police administrative (OPA) et aux protocoles de coopération interzonale établis dans le cadre des diverses compétences légales attribuées à l'officier de police administrative démontre qu'il n'existe pas, au sein des zones de police interrogées, de directive ou procédure décrivant toutes les responsabilités et compétences de l'officier de police administrative et que les notes de services sont formulées sur la base de notions générales issues des textes légaux, circulaires, recommandations des instances de contrôle internes et externes et, à l'exception des dispositions légales concernant l'arrestation administrative, aucun document ne contient de procédure et/ou de transposition pratiques des autres compétences des OPA. Notons toutefois, qu'un certain nombre de corps de police ont réellement tenu compte des recommandations du Comité permanent P dans l'élaboration de leurs directives relatives à l'arrestation administrative.

Il serait tout de même souhaitable que des directives complémentaires soient développées pour protéger au mieux les droits constitutionnels et libertés fondamentales du citoyen, pour mettre en pratique les textes légaux théoriques et pour contrer le nombre important de plaintes dans le paysage policier.

## **30. AGENTS AUXILIAIRES DE POLICE**

Le Comité permanent P a constaté que les auxiliaires de police étaient parfois amenés à effectuer des tâches réservées aux fonctionnaires de police bien qu'il n'y ait pas de base légale qui le permette. On remarque d'ailleurs que la description des compétences de l'auxiliaire de police porte souvent à confusion.

Quant à l'élargissement de ces compétences, le Comité permanent P est, tout comme la plupart de ses correspondants et/ou chefs de zone, d'avis que ce n'est pas opportun, excepté dans le domaine de la circulation ou en ce qui concerne les règlements locaux. Cela signifierait que les auxiliaires de police seraient engagés de manière effective dans la lutte contre la criminalité, et qu'en conséquence, d'autres priorités, très importantes aux yeux de la population, deviendraient secondaires.

Les agents auxiliaires de police répondent, avec leurs compétences actuelles, à l'attente d'une grande partie de la population et leur équipement et armement actuels suffisent à l'accomplissement de leurs tâches dévolues.

## **31. SERVICES DE POLICE SPECIALE ET SERVICES D'INSPECTION SPECIALE A COMPETENCES DE POLICE**

Les compétences du Comité permanent P s'étendent au service de police intégré, structuré à deux niveaux englobant la police locale et la police fédérale, mais également aux 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.

Ainsi, le Comité permanent P se doit de contrôler les services de sécurité organisés au sein des sociétés de transports en commun, les personnes pouvant constater une infraction dans le cadre des sanctions administratives communales, les services d'inspection spéciale, ainsi que certaines composantes et membres de l'Administration des douanes et accises.

Le cadre légal en ce qui concerne les sanctions administratives pose quelques difficultés et présente certaines lacunes. On peut ainsi noter que l'ambition de la loi du 17 juin 2004 était de pallier le peu de poursuites pénales dans le cas d'incivilités mais cette nouvelle loi, sans omettre la difficulté de la mise en pratique, a aussi pour effet de transférer la charge sur les communes tout en ne déchargeant finalement pas le parquet. Il serait dès lors opportun de prévoir, à court terme, une évaluation de la mise en pratique de cette loi.

L'Administration des douanes et accises constitue, quant à elle, un des services de police spéciale les plus importants et dispose d'une autonomie et de compétences relativement significatives. Elle peut par exemple recourir à des méthodes de recherche spéciales qui lui donnent des compétences de police très étendues et ont un impact sur les droits et libertés fondamentaux. Il est dès lors indispensable d'organiser l'ensemble des compétences de police de manière effective et efficiente ainsi que de prévoir un contrôle réel de la mise en œuvre de celles-ci.

### **32. ACTIVITES ACCESSOIRES**

Le Comité permanent P a poursuivi en 2004 l'enquête menée sur les activités accessoires exercées par les membres des services de police. Les différentes lois en la matière sont interprétées différemment par les autorités locales et le commissaire général. La police fédérale se montre plus stricte en la matière.

Au niveau local, il apparaît que bien que peu de dérogations ont été accordées. Certaines d'entre elles, délivrées pour des occupations accessoires commerciales, semblent susceptibles de compromettre l'intérêt du service.

Le Comité permanent P est d'avis que les chefs de corps devraient encore davantage être sensibilisés à la problématique afin d'éviter d'émettre un avis favorable aux demandes de dérogation incompatibles avec l'exercice de la fonction de police. Il paraît également important que le ministre de l'Intérieur et/ou l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale mettent en place un système de suivi et de développement de la question.

### **33. SUICIDE**

Un suivi de l'étude relative au suicide des fonctionnaires de police déjà entreprise par le Comité permanent P au cours des dernières années a été effectué en mettant cette fois-ci l'accent sur le suivi qualitatif. Cette étude qualitative sera clôturée dans le courant 2005-2006.

Bien que le nombre de suicides au sein de la police belge soit élevé, il n'est pas sensiblement supérieur aux services de police étrangers. Pour la période 2001-2004, il y a eu 50 suicides, qui concernent surtout les hommes. Ces suicides sont souvent dus à une pluralité de facteurs relevant aussi bien de la vie privée que de la vie professionnelle. Lorsque l'on compare les chiffres des deux dernières années avec les années précédentes, on remarque qu'ils sont nettement plus élevés mais si l'on compare l'ensemble des années, force est de constater que le nombre de suicides était nettement plus élevé dans les années 1993, 1995, 1997 et 1999, d'autant que la capacité policière était moindre. Il faut toutefois signaler qu'une moyenne de 19 suicides par an est un nombre particulièrement élevé et que des mesures s'imposent pour enrayer ce phénomène.

L'étude qualitative nous montre que, souvent, le suicide ainsi que les tentatives de suicide sont condamnés par les autres et que ceux qui survivent sont parfois même sanctionnés pour leur geste. L'absence de soutien moral au sein de la police continue à représenter une entrave insurmontable en raison de l'incompréhension générale face à ce type de situation.

On remarque également que les fonctionnaires de police qui se suicident sont souvent très jeunes. Ainsi, pour la période 2001-2004, plus d'un quart des suicides concernaient des personnes de moins de 32 ans.

Le suicide est généralement commis au domicile ou dans un endroit proche du domicile bien que certains faits se soient produits sur le lieu de travail. À ce niveau, on peut s'étonner que les personnes qui ont assisté à un tel drame (collègues ou famille) ne soient pas suivies psychologiquement. On constate également que les personnes qui se suicident ne laissent généralement pas de message et ne sont, pour la plupart, pas en arrêt maladie. Les fonctionnaires de police choisissent en priorité l'arme à feu comme moyen de se suicider (75 %). Or, les policiers en cause ont souvent des tâches opérationnelles qui impliquent le port de l'arme. Le retrait de l'arme peut impliquer un changement de fonction et peut avoir d'énormes conséquences notamment au niveau financier pour le fonctionnaire de police. De plus, il apparaît que la mutation ou le changement de travail joue un rôle important dans les causes des suicides. Les conséquences du retrait du port d'arme doivent donc être

suffisamment évaluées, clairement expliquées au fonctionnaire de police et il faut lui permettre de bénéficier d'un accompagnement psychologique.

Les conclusions et recommandations de l'étude qualitative qui se terminera en 2005-2006 feront partie d'un rapport spécifique.

#### **34. AUTRES ENQUETES EN COURS**

En plus des différentes enquêtes expressément commentées dans son rapport annuel 2004, le Comité permanent P a poursuivi un certain nombre d'enquêtes et en a initié de nouvelles. À titre d'exemple, on peut citer la police et la protection de la vie privée, la privation de liberté en matière de police administrative, une enquête de contrôle sur la police d'orientation communautaire (*community policing*), l'usage de la contrainte et de la force par les services de police, le travail de concert avec les huissiers de justice, l'interface sécurité publique-sécurité privée ainsi que le monitoring de l'activité des services de police dans le domaine des relations internationales, ou encore l'intégrité, etc. Chaque enquête mettra l'accent sur le souci du Comité permanent P de défendre le respect de la diversité, de l'égalité des chances et un service équivalent sur l'ensemble du territoire, et sera développée dans un rapport distinct.

## CHAPITRE III: MONITORING GLOBAL DES SERVICES DE POLICE

### 35. CONTROLE POLICIER AU SENS LARGE DU TERME

Le Comité permanent P a été institué par le législateur en tant qu'organe de contrôle externe dépendant du Parlement fédéral, dont la mission est de veiller d'une part au fonctionnement global des services de police et à leur coordination et d'autre part à l'exécution de la fonction de police en s'assurant scrupuleusement du respect des libertés et des droits fondamentaux du citoyen. En d'autres termes, le Comité permanent P constitue un observatoire indépendant de la police qui, pour le Parlement, effectue le monitoring global et intégral de l'ensemble des services de police au moyen d'un contrôle permanent sur les services et personnes à compétences de police ainsi que sur leur fonctionnement global en se concentrant tout particulièrement sur la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales du citoyen, sur la coordination et sur l'efficacité/efficience du système policier.

Par la loi du 7 décembre 1998 et donc par la récente restructuration du paysage policier, le législateur a instauré, outre ce contrôle externe déjà existant, une multitude de formes et d'instances de contrôle ou d'inspection. Le défi réside par conséquent dans la gestion globale de tous les mécanismes de contrôle d'une part et dans la constitution d'une image globale de la police d'autre part, dont l'aboutissement ne peut être que l'amélioration permanente du fonctionnement policier, finalité ultime des réformes. Ceci impliquant cela, le contrôle doit être transparent, congruent et dégager une vision globale sans pour autant sacrifier aux préoccupations d'adéquation et de flexibilité.

Un contrôle policier adéquat ne peut se développer que grâce à une bonne intelligence des mécanismes de contrôle historiques des services de police et au sein de ceux-ci, des attentes découlant de l'interaction entre les mécanismes de contrôle ou d'inspection institutionnels et de la concrétisation de tous ces mécanismes dans le cadre des nouvelles structures policières. Cette compréhension ne peut se faire que par une étude intensive de l'ensemble des activités de contrôle et d'inspection. À cet effet, toutes les données d'une même période – du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2004 – sont collectées et analysées selon leur nature, leur forme et leur implication au sein de l'ensemble des activités de contrôle. Le résultat de ce zérotage – ou, plus exactement, zérotage *bis* – qui est actuellement finalisé et sera présenté au Parlement sous forme de rapport distinct, doit permettre l'élaboration d'un cadre de référence plus exhaustif et de meilleure qualité qui servira de toile de fond au contrôle global de la police faisant l'objet d'un scénario *Contrôle global des services de police*. Cette suite donnée au zérotage initial est axée sur le fonctionnement policier actuel et sur le contrôle, qui dépasse la simple réforme des polices et les changements y afférents pour procurer au Comité permanent P les connaissances et la compréhension qui lui permettront d'assumer encore mieux son rôle d'observatoire global et intégral.

La gestion globale de l'ensemble du contrôle policier trouve son fondement dans des accords concrets, dans une répartition des tâches claires et dans un maximum d'échanges d'informations. En outre, il faut s'efforcer de mettre en concordance les structures et systèmes de manière constructive, du point de vue évaluatif et dans le sens d'une amélioration globale. La flexibilité de la gestion globale des mécanismes de contrôle existants est tout aussi importante, en ce sens que la police représente une donnée évolutive au sein d'une réalité sociale donnée.

Outre la gestion globale de tous les mécanismes de contrôle, la fonction de monitoring du Comité permanent P a pour but d'acquérir une idée générale du fonctionnement de la police et, partant, de détecter d'éventuelles lacunes pour ensuite formuler des propositions de solution. Si l'on veut satisfaire au mieux aux objectifs du contrôle externe au profit du Parlement, il importe de dépasser le niveau individuel pour atteindre celui plus global de la police en tant qu'organisation. La collecte des données relatives aux actions des policiers individuels prend toute son importance dans la perspective du contrôle de la politique menée plutôt que dans celle du contrôle au sens large. Les informations individuelles sont plus manifestes et constituent en outre un indicateur pour l'organisation dans son ensemble en ce qu'elles représentent une source d'information indirecte du fonctionnement policier global. Par

contre, dans l'état actuel des choses, elles sont pour ainsi dire la seule source d'informations permettant d'assurer une supervision des services et fonctionnaires à compétences de police particulières ou limitées. Les données du contrôle relatives aux individus contribuent à l'exécution du contrôle global en faisant office d'indicateur des relations existantes et de la contextualisation des faits. Ainsi, le contrôle organisationnel portant sur un service de police et sur son fonctionnement peut être exercé dans le cadre plus large des interactions humaines et des relations internes.

Les résultats des enquêtes de contrôle et des enquêtes thématiques ou portant sur l'organisation, les informations issues des rapports annuels des services de police, leurs instructions, réglementations et autres données qu'ils sont légalement tenus de transmettre au Comité permanent P, certaines évaluations ainsi que le contrôle des activités des services de contrôle interne contribuent à l'analyse du système policier, le tout étant encore complété par l'analyse des plaintes et dénonciations et l'apport d'informations lors des *hearings* donnés par des personnages-clés du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Les connaissances acquises dans le cadre des colloques organisés par le Comité permanent P ou dans d'autres milieux policiers et non policiers participent aussi au contrôle de la police au sens large du terme.

Le Comité permanent P remplit donc davantage un rôle d'observatoire permanent au profit du Parlement et de son contrôle démocratique de la police que celui de contrôle externe *sensu stricto*. Il importe en tout cas de surtout mettre en lumière sa contribution constructive à l'ensemble du contrôle – ce que l'on a souvent pu lire entre les lignes dans toutes les initiatives législatives des dix dernières années.

Le Comité permanent P doit être conscient du fait que son rôle d'observatoire global et général suscite certaines attentes, dont celles de voir tous les mécanismes de contrôle de la police et, surtout, leurs résultats, intégrés dans un ensemble unique structuré et transparent dont les diverses activités constituent le fondement de ce monitoring global.

### 36. ANALYSE DES PLAINTES ET DENONCIATIONS DE 2004 – FAITS INCRIMINES

En 2004, 1 864 plaintes et dénonciations ont été introduites au Comité permanent P. Le rapport annuel<sup>9</sup> fait état de huit groupes de faits incriminés portant gravement atteinte aux droits et libertés fondamentaux du citoyen. Les données y relatives portant sur les trois dernières années font d'ailleurs l'objet d'une étude comparative. La qualification des faits contenus dans les plaintes et dénonciations est effectuée sans préjudice des résultats de l'enquête. En d'autres termes, les faits sont qualifiés et enregistrés dans la base de données tels qu'ils ont été décrits dans la plainte ou dénonciation initiale. Il va de soi qu'une même plainte ou dénonciation peut comporter plusieurs faits, lacunes ou manquements.

Sont repris dans la catégorie des ***faux dans les procès-verbaux, déclarations et autres écrits***, non seulement les actes méritant la qualification pénale de faux en écriture tels qu'un procès-verbal, un document officiel ou une déclaration sous serment mais aussi les actes qui s'inscrivent dans l'exécution normale de la fonction de police et qui impliquent une rupture de la confiance que l'on est en droit d'attendre de fonctionnaires de police.

Le nombre d'allégations relatives à des faux poursuit sa tendance à la hausse par rapport à 2002 et 2003, laquelle peut s'expliquer par l'augmentation du nombre total de plaintes. Elle ne se manifeste toutefois pas dans un nombre plus important d'informations diligentées par le ministère public.

Les plaintes et dénonciations pour ***corruption*** sont particulièrement rares et la majorité d'entre elles ont trait à des faits qui font l'objet d'une instruction. Les faits de corruption qui sont dénoncés portent notamment sur des propositions de paiement pour éviter un dépannage, des abstentions d'imposer une amende ou des acceptations d'argent de personnes faisant l'objet d'une enquête. Le Comité a également enregistré des allégations d'achats illicites de certains objets pour les besoins du corps.

À ce jour, peu d'allégations ont pu être établies. Les dossiers où ce fut le cas traitaient souvent d'actes mineurs, généralement le fruit d'une initiative personnelle. Aucune enquête n'a permis de démontrer que l'on pourrait être en présence d'un estompement de la norme généralisé dans ce domaine.

En ce qui concerne la catégorie des **violences contre des personnes ou des biens**, les interventions policières sont soumises à un suivi permanent sous forme d'enquêtes de contrôle explicitées de manière détaillée dans le rapport annuel 2004.

Le Comité permanent P a examiné l'ensemble des dossiers de plainte et des enquêtes judiciaires en matière de violences en se penchant particulièrement sur les circonstances dans lesquelles ces actes de violence sont posés. Cette analyse a démontré que près de 20 % des enquêtes judiciaires portent sur des faits de violence commis dans le cadre de contrôles routiers. Le reste des cas se présente dans le domaine du maintien de l'ordre à l'occasion de querelles de café, conflits conjugaux, manifestations, perquisitions, rébellions lors d'arrestations, etc. Un quart des plaintes et dénonciations enregistrées introduites par les citoyens a trait à des recours à la force de la part de la police dans le cadre de la police de la circulation. Fort heureusement, ces situations ne dégénèrent pour ainsi dire jamais en violences excessives et se limitent généralement à quelques empoignades. Il appert de l'analyse des plaintes et dénonciations en la matière (132) que tous les corps ne sont pas autant confrontés à ce type d'attitude de la part de leurs membres. Les données enregistrées montrent que les enquêtes judiciaires pour faits de violence dans le cadre de la police de la circulation sont les plus fréquentes dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.

En tout état de cause, on ne peut perdre de vue qu'un policier est réputé devoir agir de manière professionnelle, notamment en matière de gestion des situations de conflit ou de crise et pour des délits avec violence. Il n'en reste pas moins que l'on enregistre pour 2004 un nombre particulièrement important de plaintes et dénonciations pour violences contre des personnes ou des biens.

Les plaintes et dénonciations pour **racisme** trouvent le plus souvent leur origine dans un contexte de confrontation personnelle avec la police. Contrairement aux allégations non vérifiées ou non vérifiables de certaines organisations, le Comité permanent P ne décèle aucune connotation raciste qui teinterait systématiquement les interventions policières.

L'année 2004 a été marquée par une diminution du nombre de plaintes et dénonciations pour racisme (de 41 à 34). Le nombre d'enquêtes judiciaires dans ce cadre est, quant à lui, resté relativement stable par rapport aux années 2002 et 2003 en dépit de l'extension de la législation sur le racisme. Lorsqu'on parle d'actes ou de propos racistes de la part de la police, il est généralement question de reproches en tout genre teintés de partialité à l'occasion d'un contrôle d'identité, d'un contrôle routier ou d'une arrestation, ou encore dans le cadre du maintien de l'ordre.

Au vu du faible nombre de plaintes ou dénonciations pour **détournement**, ce type de fait est à considérer comme marginal. L'analyse des rares données en la matière montre qu'il s'agit de formes mineures de détournement telle que l'utilisation de photocopieuses à des fins privées, l'enlèvement d'une pilule d'XTC saisie à des fins didactiques ou encore la non-communication d'un procès-verbal.

Le nombre d'allégations de **privation de liberté arbitraire** est resté sensiblement le même qu'en 2003. Les faits enregistrés montrent que ces privations de liberté sont essentiellement effectuées dans le contexte de la police de la circulation, dans les cas d'ivresse sur la voie publique, de conflits conjugaux ou de problèmes relationnels. En outre, 4 des 92 plaintes enregistrées concernent des incarcérations de mineurs, ce qui met une fois encore en évidence le caractère délicat des relations entre la police et les personnes mineures. Le Comité permanent P a déjà consacré plusieurs de ses analyses à cette problématique et s'est tourné vers le ministre compétent pour qu'il édicte des règles claires en matière de relations police-mineurs.

Dans l'état actuel des choses, les plaintes relatives à l'**usage des armes** ou à des cas de **violation de domicile** ne se manifestent que de manière sporadique. Les données disponibles en la matière permettent donc de conclure qu'il n'existe aucun problème notable dans ce domaine, sauf les cas parfois inappropriés où l'arme est exhibée et les cas de suicide au moyen de l'arme de service. Les faits de violation de domicile impliquent, quant à eux, des styles d'intervention « à la Rambo » lors de l'introduction dans le domicile, d'une perquisition sans le consentement de l'intéressé, ou encore lorsque des dommages sont occasionnés ou des objets emportés.

### 37. ANALYSE DES INFORMATIONS TRANSMISES AU COMITE PERMANENT P

La gestion du monitoring global et intégré repose sur l'échange permanent de données et d'informations entre les différents acteurs du domaine de la police et de la justice. À cet égard, la loi organique du 18 juillet 1991 prévoit un canal d'échange d'informations formel impliquant la communication obligatoire de toutes les plaintes et dénonciations introduites auprès des services de police, des mesures et sanctions disciplinaires, des communications judiciaires aux parquets concernant des fonctionnaires de police, des informations et instructions menées dans ce cadre par les autorités judiciaires ainsi que l'ensemble des jugements et arrêts prononcés à l'encontre de fonctionnaires de police. Les services de police sont également tenus de transmettre au Comité permanent P les directives et instructions internes, de même qu'un exemplaire de leur rapport annuel et tout autre rapport significatif ou important relatif à leur fonctionnement.

À quelques exceptions près, les échanges d'informations ont évolué de manière positive au cours des ans avec la plupart des partenaires. La centralisation de suffisamment de données au niveau du contrôle externe permet en effet au Comité permanent P de mener à bien des analyses correctes et représentatives à la lumière de son rôle d'observatoire et dans le souci d'une optimisation du fonctionnement policier. À cet égard, le fonctionnaire ou le corps de police individuel ne peut constituer la plaque tournante d'une gestion du contrôle globale. Pourtant, les informations en la matière doivent absolument être disponibles pour que le résultat final des analyses et enquêtes puisse déboucher sur des améliorations structurelles de l'ensemble du système policier.

Le Comité permanent P se réjouit donc de constater que de plus en plus d'informations pertinentes circulent par les canaux prévus. Force lui est toutefois de souligner que 7 zones francophones, 29 zones néerlandophones et 4 parquets ne lui ont pas transmis la moindre information. À cet égard, sa commission parlementaire d'accompagnement s'est exprimée en ces termes : « *Les commissions d'accompagnement soulignent que la principale mission du Comité permanent P, qui a été mis en place par le Parlement, consiste à veiller à ce que ces services remplissent le rôle qui leur est assigné dans notre régime démocratique. Dans ce contexte, elles insistent pour que toutes les autorités légalement tenues de transmettre à ce Comité les informations nécessaires à cette fin, remplissent strictement leurs obligations en la matière* »<sup>10</sup>.

En vertu de l'article **14bis, alinéa 1<sup>er</sup>** de la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P a reçu des services de police 2 712 communications de plainte ou dénonciation pour l'année 2004. Compte tenu des 1 864 plaintes ou dénonciations que le Comité a lui-même reçu, 4 576 plaintes ou dénonciations ont été enregistrées dans sa banque de données pour l'année écoulée. Ces communications ont été envoyées par 160 corps de police locale et par la police fédérale tel que prévu à l'article susmentionné tandis que 36 corps n'ont encore rien transmis pour 2004. Non seulement certains corps de police locale ne communiquent aucune information dans le cas de certaines données mais encore les informations qu'ils transmettent semblent bel et bien lacunaires.

Aucune différence vraiment marquante n'est constatée entre l'objet des plaintes et dénonciations directement transmises au Comité permanent P et celui des plaintes et dénonciations adressées aux services de police. Il est toutefois intéressant de souligner que le plaignant s'adresse davantage au Comité pour des faits de violence et de harcèlement et plutôt aux services de police pour des comportements désobligeants, des faits ayant trait à l'attitude et au maintien en général ainsi que pour des actes en dehors du service portant atteinte à la dignité de la fonction ou à l'image de marque.

---

<sup>i</sup> Article 14bis, alinéa 1<sup>er</sup> : « *Le commissaire général de la police fédérale, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les chefs de corps de la police locale transmettent d'office au Comité permanent P une copie des plaintes et dénonciations qu'ils ont reçues concernant les services de police ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci* ».

Sur la base de l'**article 14bis, alinéa 2<sup>i</sup>** de la loi organique du 18 juillet 1991, le Comité permanent P a reçu au total 706 communications d'affaires disciplinaires, dont 235 ont été envoyées par la police fédérale et 471 par la police locale.

Les principaux faits qui font l'objet d'une enquête disciplinaire sont les suivants : (1) manquements par une attitude qui porte atteinte à la dignité de la fonction. Il s'agit dans la plupart des cas d'une consommation d'alcool ou de stupéfiants pendant le service ; (2) manquements dans l'exécution des tâches ; (3) manquements sur le plan administratif et ambiance de travail. Les enquêtes disciplinaires sont effectuées à 99 % par le service de contrôle interne du corps concerné pourvu qu'il en existe un. C'est pourquoi nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité de prévoir des services de contrôle interne dignes de ce nom et d'actualiser la Pol 48.

Il importe de remarquer que seul un faible nombre de plaintes ou dénonciations débouche sur une enquête disciplinaire et, partant, ne donne lieu que dans de rares cas à la prise de sanctions disciplinaires. Celles qui sont finalement prises portent essentiellement sur le fonctionnement du corps. Elles sont généralement prises au niveau du chef de corps, c'est le cas de l'avertissement et du blâme. Pour les sanctions plus lourdes prises par l'autorité disciplinaire supérieure telles que la retenue de traitement, la suspension, la rétrogradation dans l'échelle de traitement et la démission d'office ou la révocation, on remarque une certaine retenue. Si une information ou une instruction se déroulent simultanément, il est aussi souvent décidé d'attendre les résultats de ces procédures au lieu d'agir sur le plan disciplinaire.

On semble en fait éviter le plus possible les procédures disciplinaires parce qu'amphigouriques et irréalisables. Il s'impose dès lors de revoir la législation en la matière et de prévoir une politique au niveau fédéral visant l'uniformisation d'une procédure disciplinaire qui favorisera indiscutablement l'intégration. Une politique qui manque d'uniformité pourrait en effet favoriser l'impunité (le sentiment d'impunité) voire des aberrations lors de l'évaluation des faits.

Les informations transmises par les autorités judiciaires aussi sont essentielles pour permettre au Comité permanent P de mener à bonne fin sa mission de monitoring global et intégré. Elles sont même cruciales s'il veut pouvoir planifier et préparer ses enquêtes de manière efficace et efficiente. Le Comité permanent P n'a toutefois pu que constater que la transmission d'informations sur la base de l'**article 14, alinéas 1<sup>er</sup> et 2<sup>ii</sup>** de la loi organique du 18 juillet 1991 diffère de parquet à parquet, tant en qualité qu'en quantité. En outre, les informations requises ne sont généralement transmises que sur demande expresse du Comité et non d'office comme la loi le prévoit.

En 2004, 89 jugements et arrêts au total ont été communiqués, impliquant une décision judiciaire pour 98 policiers allant de la condamnation avec ou sans sursis (partiel) à l'acquittement en passant par la suspension du prononcé. Si des améliorations sont perceptibles, il n'en reste pas moins que les données transmises se révèlent peu fiables et difficiles à vérifier. Aussi la plus grande circonspection s'impose-t-elle lorsque l'on tire des conclusions. C'est ainsi que, sous réserve, nous avons remarqué que la qualité de fonctionnaire de police apparaît comme un facteur plus ou moins aggravant aux yeux des cours et tribunaux lorsqu'ils jugent de la culpabilité ou de l'innocence d'un policier. Par contre, lorsqu'il s'agit de déterminer la peine, cette même qualité produit l'effet inverse. Bien que cette tendance à la clémence se détache à l'analyse des données, on n'observe parfois aucune uniformité dans l'évaluation du taux de la peine pour les affaires pénales à charge de

---

<sup>i</sup> Article 14bis, alinéa 2 : « Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police ».

<sup>ii</sup> Article 14, alinéa 1<sup>er</sup> : « 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 ».

Article 14, alinéa 2 : « 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 ».

fonctionnaires de police. Les chefs d'inculpation vont des infractions en matière de roulage avec intoxication et/ou délit de fuite à des menaces en passant par des violences contre des personnes ou des biens et des faux.

En ce qui concerne les enquêtes pénales à charge de fonctionnaires de police en 2004, le Comité permanent P a reçu communication de l'initiation de 705 informations et instructions, soit un doublement environ du chiffre de l'année précédente.

L'**article 26<sup>i</sup>** de la loi régissant le contrôle des services de police et de renseignements ouvre un autre canal important d'échange d'informations. Le nombre considérable (763) de dénonciations de crimes ou de délits commis par un membre de la police – dont l'arrondissement d'Anvers se taille la part du lion – montre que services et fonctionnaires de police ont le réflexe louable de dénoncer les comportements répréhensibles et ne craignent pas de stigmatiser les comportements négatifs de leurs collègues.

Outre les différentes manières de rassembler des informations évoquées *supra*, le traitement et l'analyse des plaintes ainsi que ses activités d'enquêtes, le Comité permanent P, pour enrichir ses connaissances sur la police intégrée, structurée à deux niveaux, a pris l'habitude d'entendre annuellement en **hearings** différents responsables de la composante locale et fédérale de la police. Le Comité permanent P peut ainsi acquérir une vision encore plus exhaustive du fonctionnement réel de la police intégrée, ce qui contribue à lui permettre de jouer son rôle actif d'observatoire global. En 2003-2004, le Comité permanent P avait principalement donné la parole à différents membres représentatifs du niveau local ou du niveau fédéral déconcentré, entre autres les directeurs coordinateurs administratifs et les directeurs judiciaires tandis qu'en 2004, il a choisi de prêter l'oreille au partenaire fédéral. Notamment dans le prolongement des réactions suscitées par son rapport annuel 2003, il a décidé de se concentrer sur le fonctionnement intégré et l'appui entre les différents services de police. Compte tenu de la réforme des services de police réalisée et du contexte rénové de coopération entre le parquet et la police, le Comité permanent P a estimé extrêmement judicieux d'établir un dialogue ouvert avec le président du Conseil des procureurs du Roi.

### 38. CONNAISSANCES CHIFFREES

La conversion des données enregistrées en chiffres a pour but de dégager des tendances et d'identifier des situations spécifiques. Les chiffres mentionnés sont des chiffres absolus basés sur des données brutes (*sensu lato*). Les analyses effectuées par la suite se fondent par contre sur des données corrigées (*sensu stricto*). Ainsi, dans le souci d'affiner les analyses et d'améliorer la qualité des résultats, les plaintes devenues judiciaires, certains doubles signalements et certaines données incomplètes ne sont plus pris en compte. Les données « apurées » de 2002 sont donc disponibles en 2003, 2004 et 2005 et celles de 2003, en 2004, 2005 et 2006. L'exploitation des données chiffrées constitue cependant un moyen de mieux entendre la problématique et non une fin en soi.

Pour l'année 2004, nous observons que le nombre de plaintes et dénonciations (1 864) a augmenté de 9,77 % par rapport à 2003. Cette croissance est certes moins prononcée que les années précédentes mais elle n'en demeure pas moins significative puisqu'il s'agit de plaintes et dénonciations non judiciaires et que les dossiers finalement convertis en dossiers judiciaires n'en font pas partie non plus. Les chiffres relatifs aux dénonciations d'infractions pénales à charge de fonctionnaires de police (763 en 2004) grimpent de 10,26 %. Le nombre d'enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes est resté relativement stable ces dernières années (552 en 2004) tandis que le Comité permanent P transmet annuellement de plus en plus de plaintes et dénonciations de faits judiciaires au ministère public (239 en 2004). En 2004, le Service d'enquêtes a été saisi 166 fois par un procureur du Roi et 58 fois par un juge d'instruction. Dans le courant de 2004, 308 enquêtes judiciaires effectuées par le Service d'enquêtes ont été finalisées, 71 étaient toujours en cours et 101 ont été classées sans suite par le ministère public. La majeure partie des enquêtes judiciaires du Service d'enquêtes

---

<sup>i</sup> Article 26 : « Tout membre d'un service de police qui constate un crime ou un délit commis par un membre d'un service de police rédige un rapport d'information et le communique dans les quinze jours au directeur général du Service d'enquêtes P ».

portent sur l'arrondissement de Bruxelles, ce qui mobilise 52,89 % de la capacité judiciaire du Service d'enquêtes. Dans ce cadre, le Comité permanent P a décidé qu'il fallait réduire cette utilisation unilatérale de la capacité de son Service d'enquêtes par les autorités judiciaires de Bruxelles.

Les chiffres montrent qu'entre 2000 et 2004, les dossiers contenant plusieurs faits se sont multipliés, avec une augmentation marquante du nombre de faits par dossier en 2003. Cette tendance mérite toutefois d'être nuancée eu égard au nouveau mode d'encodage et à l'augmentation de plus de 300 plaintes et dénonciations enregistrées pour cette année.

L'analyse des décisions prises par le Comité permanent P dans les dossiers de plainte de 2004 a généré des résultats comparables aux années précédentes. Les décisions autonomes des corps de police aussi présentent une tendance similaire. Le total des décisions « non fondé », « pas établi à suffisance » et « pas d'éléments concrets » se situe à une moyenne de 16 %, tant en ce qui concerne les corps que le Comité. Le nombre de plaintes et dénonciations dans lesquelles aucune faute ou dysfonctionnement n'a été retenu s'élève à 34 % en moyenne. Quant aux 50 % restant, le Comité et les corps de police se sont déclarés incompétents dans 12 % des cas en moyenne. Seul un huitième du total des faits signalés a abouti à une qualification effective d'intervention fautive.

### **39. SUIVI DE L'IMPLEMENTATION DES LOIS RELATIVES AUX MISSIONS ET COMPETENCES POLICIERES**

À la lumière de son rôle d'observatoire global des services de police, le Comité permanent P entend, par la voie de ses rapports annuels, rendre compte des changements du paysage policier et du suivi de l'implémentation responsable et transparente des lois du 7 décembre 1998 et du 5 août 1992. Au vu de la rapidité avec laquelle certains aspects de la réforme évoluent, certaines données du rapport annuel sont inévitablement déjà obsolètes au moment de leur publication. Dans son rapport d'activités 2003, le Comité permanent P a dès lors annoncé qu'il adapterait dorénavant sa méthode de travail concernant son activité de rapport et qu'il baserait ses rapports sur une analyse plus étendue et plus générale ainsi que sur une analyse intégrée de ses propres constats et de toutes les autres données disponibles portant sur son image globale. Cette approche devrait permettre de comparer et d'exploiter au mieux toutes les données disponibles, dont celles contenues dans les rapports annuels des diverses composantes de la police intégrée. Une telle analyse globale constitue en effet l'une des missions d'enquête du dossier *Beeldvorming* ayant pour but d'informer le Parlement de manière systématique quant à la mesure dans laquelle le service de police intégré exécute ses missions légales et à la manière dont les principes de fonctionnements sont explicités et respectés.

En outre, la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a rejoint la position du Comité permanent P en constatant que « *La remise, pour le premier juin au plus tard, d'un rapport annuel complet d'activités par le Comité permanent P au Parlement n'est pas toujours facile, vu le manque de collaboration de certains directeurs d'unité dans la transmission d'informations* »<sup>11</sup>. Dans un souci de cohérence de l'ensemble, il conviendrait de prévoir également une remise obligatoire du rapport annuel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Le Comité permanent P poursuit de la sorte une double finalité : (1) garantir la cohérence et la pertinence du compte rendu des différents intervenants qu'il est chargé de contrôler et (2) veiller à ce que l'institution relevant du législatif et chargée de l'éclairer en vue de lui permettre de prendre les mesures qui s'imposent ou de faire les recommandations les plus adéquates, soit la dernière à s'exprimer après avoir pris connaissance de tous les éléments d'information disponibles dans le chef de l'ensemble de tous les intervenants pertinents ou représentatifs.

### **40. CONSIDERATIONS PARTICULIERES DANS LE PROLONGEMENT DE CERTAINS DOSSIERS TRAITES**

Le Comité permanent P traite, dans différents dossiers, un certain nombre de sujets ayant retenu toute son attention. C'est ainsi qu'il a pris la bonne habitude de formuler dans son

rapport annuel diverses considérations constructives relatives à des thèmes particulièrement dignes d'intérêt.

Dans le cadre de l'**informatisation** du travail policier, le Comité souligne que l'implémentation du système de communication *Astrid* sur l'ensemble du territoire – initialement prévue pour la fin 2003, puis pour 2004 et entre-temps reportée à 2007-2008 – doit absolument être accélérée ainsi que la mise en place efficiente et effective des centres d'information et de communication (CIC) et des carrefours d'information d'arrondissement (CIA). En tout état de cause, il importe d'insister aussi sur la nécessité d'une intégration rapide des services de secours non policiers dans le système de communication *Astrid*. Par ailleurs, il faut encore relever que certaines zones ne se montrent pas suffisamment disposées à remplacer les moyens informatiques actuels par un système permettant d'alimenter la banque de données nationale. La structure actuelle n'offre pas suffisamment de garanties pour imposer certaines obligations au niveau local en matière de fonctionnement intégré. Les zones doivent également s'engager dans le système ISLP et l'appliquer de manière intégrale.

Au-delà de la modernisation et de l'amélioration des outils informatiques à des fins opérationnelles, il convient de ne pas perdre de vue que l'informatique de gestion de personnel devient de plus en plus lourde et obsolète<sup>12</sup>.

En matière de **terrorisme**, déjà avant les travaux de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, le Comité permanent P a estimé et estime toujours utile d'attirer l'attention des services de police sur le fait que la lutte contre le terrorisme constitue une priorité absolue et que cela implique la mobilisation du personnel et des moyens nécessaires. Le Comité permanent P recommande aussi et sans ambiguïté le renforcement de la capacité policière spécialisée dans la lutte contre le terrorisme et, dans ce cadre, prône la création d'une direction générale spécifique au sein de la police fédérale qui serait e.a. chargée de la coordination du travail, de la gestion des informations et du fonctionnement intégré à tous les égards.

Pour ce qui est du respect des prescriptions de la **loi Franchimont**, le Comité permanent P a été amené à constater, à l'occasion du traitement de plusieurs dossiers, qu'il arrive encore trop souvent dans la pratique que des policiers ne l'appliquent pas suffisamment, voire pas du tout. Le respect de la loi Franchimont apparaît pourtant comme une condition *sine qua non* à la sauvegarde des droits du citoyen et une grande attention est accordée à la question au cours de la formation et dans les systèmes et procédures internes prévus. Le Comité permanent P a donc été amené à constater que, là où on satisfait bien souvent aux obligations formelles et légales en vigueur, on ne tient pas suffisamment compte de la personne auditionnée, pour qui les choses ne sont pas toujours aussi claires et compréhensibles qu'on pourrait le croire. Il est pourtant important que les citoyens comprennent bien leurs droits.

Dans certains corps et en ce qui concerne certains grades – auxiliaires et cadre de base –, on relève un **manque manifeste de connaissance** tant du Code pénal et du Code d'instruction criminelle que de la loi sur la fonction de police. Le Comité permanent P estime dès lors qu'il est urgent d'apprendre la portée et la signification de termes tels que « arrestation administrative », « fouille judiciaire », « fouille de sécurité » et de comprendre ce que sont les éléments constitutifs de l'infraction ainsi que le mécanisme de la privation de liberté.

## CHAPITRE IV : PRINCIPALES PREOCCUPATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les principales préoccupations, conclusions et recommandations formulées par le Comité permanent P dans le prolongement de ses activités en 2004 peuvent être synthétisées de la manière suivante.

### 41. CADRE GENERAL DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE POLICE

Le Comité permanent P estime nécessaire de procéder à une vérification – dans un délai rapide – des tâches administratives confiées explicitement ou en vertu de la loi au service de police intégré. Les missions de nature judiciaire dotées d'un caractère presque exclusivement administratif doivent d'ailleurs figurer dans la liste des tâches policières inappropriées. Il convient également de préciser la portée de l'article 25 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et d'écarter de la directive ministérielle *ad hoc* l'ensemble des « missions inappropriées ».

Le Comité permanent P prône la création, au sein de la police fédérale, d'une direction spécifique qui s'occuperait exclusivement de la gestion des différents aspects du terrorisme et qui serait e.a. chargée de coordonner le travail, la gestion d'informations et le fonctionnement intégré des services de police.

En ce qui concerne la compétence territoriale des agents auxiliaires de police, le Comité permanent P est d'avis que, par analogie avec la situation des fonctionnaires de police, la même réglementation devrait être transposée et prise, de sorte que les agents auxiliaires puissent eux aussi disposer légalement d'une compétence sur l'ensemble du territoire national, tout en précisant qu'ils réalisent en principe leurs missions sur le territoire de la zone de police.

Il importe aussi de prendre garde à ne pas vider la fonction de police de sa substance. S'il y a une place pour un « partenariat public-privé » responsable et transparent, il est de l'essence de l'autorité (et du partenaire public) d'y jouer « les premiers violons », même pour des tâches parfois qualifiées de secondaires ou de moins intéressantes pour les fonctionnaires de police.

### 42. CONNAISSANCES ET APTITUDES

Vu le rôle intégrateur et innovant que la formation est censée jouer dans un paysage policier en pleine mutation, le Comité permanent P est d'avis qu'il convient de mieux la prendre en considération au plus haut niveau de la structure policière en vue d'assurer et d'assumer le suivi et la promotion des initiatives coordinatrices et de recherche de la qualité en la matière.

### 43. COMMUNICATION – INFORMATION

La question de la « suradministration » de la police intégrée (notamment induite, selon d'aucuns, par la directive ministérielle MFO-3), en ce compris dans les domaines opérationnels les plus divers a été soulevée à plusieurs reprises. Même s'il y a encore des changements profitables à concevoir et à introduire, notamment dans le domaine de l'information en matière de police administrative, le Comité permanent P constate qu'il n'y a finalement pas beaucoup plus d'administration ni de formulaires à remplir qu'avant la loi du 7 décembre 1998.

Pour avoir une vision plus « localisée » des faits, le Comité permanent P constate que certaines zones continuent à collecter elles-mêmes les informations en les structurant et en les encodant dans leurs propres bases de données plus ou moins sophistiquées et variant d'une zone à l'autre. Le risque de ce type de pratiques est un retour à la situation d'il y a une dizaine d'années, où chaque corps disposait de son propre fichier dans les limites de son propre système et selon sa propre cohérence. Le Comité permanent P est d'avis qu'il convient de se focaliser sur la Banque de données nationale (BNG), d'encourager et d'améliorer son utilisation et d'appliquer strictement la directive ministérielle MFO-3.

Tout comme le bon fonctionnement des Centre d'information et de communication (CIC), celui des Carrefours d'information d'arrondissement (CIA) est fondamental car ils alimentent la BNG. Or, le Comité permanent P constate que la qualité générale de l'information de cette dernière s'est détériorée à de nombreux égards. Il y a donc un effort considérable à fournir, tant au niveau de la collecte des informations qu'au niveau de l'enregistrement des données et de leur exploitation réfléchie, intégrée et au profit de toutes les parties prenantes.

Un contrôle de qualité doit également être effectué sur les différentes informations à transmettre aux CIA.

Il convient d'insister encore sur l'impérieuse nécessité d'une alimentation rapide et correcte de la BNG par les zones, et cela non seulement en vue de la production de chiffres de criminalité fiables mais également dans le cadre d'une utilisation efficace du système sur un plan purement opérationnel.

#### **44. SYSTEMES ET STRUCTURES**

Le Comité permanent P est d'avis qu'Astrid, les CIC et les CIA sont indispensables pour assurer une mise en œuvre efficace, efficiente et responsable de la fonction de police. En tout état de cause, il importe d'accélérer le mouvement de leur réelle mise en place de manière pertinente et efficace. Il importe d'accorder en outre l'attention voulue à la qualité et au professionnalisme du personnel affecté aux CIA et aux CIC et, le cas échéant, de leur assurer les formations d'appoint *ad hoc*.

Le Comité permanent P est d'avis que la participation active, tant au CIA qu'au CIC, doit obligatoirement figurer dans le plan zonal de sécurité de toutes les zones et doit être évaluée. Le Comité permanent P attire en outre l'attention sur la problématique de l'investissement financier des zones dans les CIC et dans les CIA, et est d'avis qu'il convient d'être attentif au développement de la situation.

L'octroi de la personnalité juridique aux zones monocommunes pourrait constituer un atout en de nombreuses hypothèses ou circonstances et permettrait une approche plus professionnelle et davantage intégrée des questions de sécurité.

Le DirCo n'a pas toujours eu l'occasion d'exprimer toutes ses potentialités ni d'apporter toute son énergie et son *know-how* à l'intégration des deux niveaux de police en vue d'un fonctionnement plus efficace et d'une plus grande sécurité.

Le Comité permanent P est d'avis que la fonction d'inspection et de contrôle interne doit être mieux organisée et reconnue au sein de l'ensemble du service de police intégré. Par rapport aux instructions antérieures, elle doit être réévaluée, étendue dans ses modalités et objectifs ainsi qu'au niveau fédéral. Une place particulière doit y être réservée pour un traitement des plaintes de qualité.

#### **45. CONTROLE ET VALEURS**

Certains comportements, attitudes, propos ou lacunes à répétition amènent le Comité permanent P à croire que, dans de nombreuses entités du service de police intégré et d'autres services de police au sens de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991, on assiste à un estompement de plus en plus marqué de la norme, notamment déontologique, de la discipline qui va de pair, de la rigueur et d'un certain professionnalisme.

L'interaction entre l'action pénale et l'action disciplinaire/évaluation continue à poser de nombreux problèmes dans la pratique, avec pour conséquence que la discipline s'estompe encore plus et que, trop souvent, la hiérarchie ne tire pas les leçons d'éventuels dysfonctionnements ou fautes qui, bien que ne constituant pas une infraction pénale (ou n'étant pas sanctionnés pour les raisons les plus diverses), constituent bien des fautes déontologiques ou des mauvaises pratiques, ou démontrent un manque d'intégrité ou de professionnalisme auquel il convient de remédier.

Il importe d'éviter que certaines autorités, notamment disciplinaires, ne se retranchent trop souvent ou en tout cas trop facilement derrière une procédure répressive ainsi que derrière la complexité de la situation ou la mauvaise compréhension des systèmes en présence pour finalement ne rien entreprendre sur le plan disciplinaire.

La nature ou la gravité de certains dysfonctionnements ou fautes impliquent que des mesures administratives, disciplinaires ou pénales soient prises chaque fois que nécessaire. En cette matière aussi, il convient de prendre également en considération les dimensions d'amélioration et d'apprentissage subséquentes indispensables dans une approche de service public responsable et transparente ainsi que la dimension de recherche de qualité. Le Comité permanent P est d'avis que cette démarche de « *learning organisation* » fait encore trop défaut dans la plupart des composantes de la police belge.

#### **46. PERSONNEL**

Tel qu'il est organisé, le système de mobilité ne tient pas compte de l'obligation faite aux corps de police de disposer d'un effectif minimal et ne permet pas d'empêcher l'aggravation de la situation dans les zones de police dont l'effectif est inférieur à l'effectif minimal<sup>13</sup>.

Au niveau de l'application des statuts, le Comité permanent P estime judicieux, compte tenu notamment des enjeux de la demande, d'organiser des journées d'études, non seulement au profit des membres du personnel, mais également au profit des responsables de zones, e.a. les comptables spéciaux, ainsi que notamment en matière disciplinaire.

#### **47. INTERVENTIONS ET ACTIONS DES SERVICES DE POLICE : MISE EN ŒUVRE DE LA FONCTION DE POLICE**

À plus d'une occasion, le Comité permanent P a pu constater certaines lacunes dans la qualité du travail de police judiciaire, tant dans le pilier spécialisé que dans le pilier de base. Ces lacunes résultent bien souvent de la mauvaise qualité de la formation de base ou continuée. La qualité de certains procès-verbaux est parfois préoccupante, ce qui ne fait qu'accentuer encore l'importance du contrôle de la qualité du travail par et au sein de la hiérarchie.

En matière d'usage de la force, la qualité des procès-verbaux revêt une importance particulière. Ainsi, tout usage de la force doit être soumis à un contrôle interne réel et faire l'objet d'un suivi approprié.

S'il faut tenir compte de ce que d'aucuns qualifient de « sentiment subjectif d'insécurité des citoyens », il convient de mentionner également le « sentiment d'insécurité » croissant des policiers sur le terrain confrontés à des situations perçues de plus en plus comme particulièrement dangereuses, inquiétantes ou à risque. Cette situation peut avoir des conséquences quant à l'abstention voire au refus d'intervenir et aussi quant à la manière plus ou moins coercitive de le faire. Il convient de s'en inquiéter davantage et plus à propos.

Le Comité permanent P relève par ailleurs les plaintes de plus en plus fréquentes de fonctionnaires de police vis-à-vis de leur hiérarchie (vis-à-vis de certains collègues aussi), qui traduisent notamment une augmentation du niveau de frustration de certains et les difficultés de plus en plus grandes à assumer les fonctions de direction.

Dans le même ordre d'idées, il convient de regretter que de plus en plus de faits soient dénoncés à différentes institutions, parmi lesquelles le Comité permanent P, à des fins dilatoires ou de perturbation d'autres procédures, quand ce n'est pas à des fins de nuire. Le Comité permanent P est d'avis qu'il convient de chercher une solution équilibrée en vue d'intervenir à l'égard des excès ou dérives en la matière.

#### **48. CONTROLE VERSUS CONTROLEURS**

Le Comité permanent P a été exposé à des critiques non fondées à propos de ses enquêtes, à certaines résistances et même parfois à certaines entraves à l'occasion de l'un ou l'autre contrôle ou de l'une ou l'autre de ses interventions. En 2004, le Comité permanent P a été une nouvelle fois confronté à des mouvements de mauvaise humeur, à une transmission d'informations de faible qualité, défailante ou même parfois inexistante.

Il n'est pas acceptable que le contrôle externe institué par la loi et agissant sous l'égide du Parlement rencontre de tels obstacles dans ses activités. Certainement pas lorsque le respect des droits de l'homme est en jeu.

En vue de permettre au Comité permanent P d'accomplir sa mission de monitoring global et intégré de la fonction de police, il est indispensable que toutes les autorités qui sont légalement<sup>i</sup> tenues de l'informer accomplissent leur devoir de manière que le Comité permanent P puisse confronter l'ensemble des données disponibles sur une période d'activité donnée avec ses propres constatations et vérifications portant sur la même période et, s'il échet, encore faire l'une ou l'autre vérification supplémentaire. À cet égard, il semble impératif de prévoir qu'un certain nombre de rapports soient adressés au Comité permanent P pour le 1<sup>er</sup> juin de chaque année et que, dans le prolongement, celui-ci soit tenu de déposer son rapport annuel, donnant une vue générale et intégrée de la situation, à l'ouverture de l'année parlementaire, comme d'ailleurs prévu *ab initio*.

Dans ce contexte, le Comité permanent P devrait aussi être officiellement désigné comme destinataire de toutes les informations relatives à l'usage d'une arme à feu ou d'un spray, aux incidents significatifs à l'occasion d'une privation de liberté ou d'un enfermement, de même qu'aux suicides ou tentatives de suicide de membres de services de police.

Tant en matière de traitement des plaintes à charge de fonctionnaires de police que d'enquêtes judiciaires les concernant, le législateur a entendu recourir à une répartition des missions et tâches entre les différents acteurs et intervenants. Tout comme il a été important de procéder à une répartition des missions et des tâches entre le niveau fédéral et le niveau local, il est fondamental à présent de concrétiser la répartition de certaines tâches et missions entre le Comité permanent P et tous les autres intervenants, services de police, d'une part, avec leurs inspections et contrôles internes et l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, d'autre part.

#### **49. FONCTIONNEMENT INTEGRE**

Le Comité permanent P estime qu'il est plus que temps de cesser de concevoir et de parler en termes de réforme des services de police et même de police locale et de police fédérale. C'est en effet un fonctionnement intégré et une mise en œuvre intégrée, coordonnée et professionnelle de la fonction de police que le législateur a entendu mettre en place en organisant le service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Ce fonctionnement intégré implique que les questions de coordination à différents niveaux et de mécanismes intégrateurs gardent toute leur acuité.

L'implication et l'adhésion de la composante fédérale sont en pleine mutation et évoluent dans un sens positif et constructif. Celles de certains corps, éléments ou responsables (voire d'autorités de police) de la composante locale ne sont, par contre, pas toujours présentes de la même manière ni avec la même intensité ou pertinence partout. L'indispensable transparence ou « *accountability* » ne semble pas toujours inscrite non plus au rang des principes sous-tendant les actions des uns et des autres.

La mise en place rapide d'une Commission permanente de la police locale représentative est de nature à constituer et à induire une amélioration significative dans le contexte de l'alignement du niveau local sur le niveau fédéral et inversement.

Le changement du paysage policier a sans conteste besoin d'une certaine période de stabilité et de consolidation. Il convient donc de se montrer prudent et de laisser jouer suffisamment le facteur temps. Le Comité permanent P tient aussi à souligner les risques d'une nouvelle réforme trop en profondeur.

De façon globale, le Comité permanent P entend plaider pour un renforcement indispensable du fonctionnement intégré de l'ensemble de la police, plus visible, soucieux du respect des droits de l'homme et de l'évolution démocratique de la société.

---

<sup>i</sup> Conformément aux articles 14, 14bis, 14ter et 26 de la loi organique du 18 juillet 1991.

## NOTES :

---

- <sup>1</sup> Dans le sens de « doelmatigheid » et de « doeltreffendheid » en néerlandais.
- <sup>2</sup> En vertu duquel le membre détaché, qui, à la fin du premier mandat de 5 ans, fait l'objet d'une évaluation avec la mention finale « bon », bénéficie de la possibilité de demander au Comité permanent P son transfert définitif dans le cadre organique statutaire du Service d'enquêtes du Comité permanent P. À la fin du deuxième mandat de cinq ans, cette possibilité devient un droit pour le membre détaché du Service d'enquêtes P qui fait l'objet d'une dernière évaluation avec la mention finale « bon ».
- <sup>3</sup> À savoir la loi du 3 mai 2003 portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003) et la loi du 3 mai 2003 insérant des dispositions particulières en matière de commissionnement, de promotion et d'évaluation des membres détachés d'un service de police dans la loi organique du 18 juillet 1991 de contrôle des services de police et de renseignements (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003).
- <sup>4</sup> Cf. les articles 20, 20bis, 22bis, 22ter et 22quater de la loi organique.
- <sup>5</sup> Loi du 1<sup>er</sup> avril 1999 modifiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements (M.B. du 3 avril 1999).
- <sup>6</sup> En vertu duquel : « Conformément à l'article 143ter du Code judiciaire, le ministre de la Justice détermine par directive, en partant des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions de police judiciaire qui sont réalisées prioritairement, d'une part, par la police locale, d'autre part, par les services judiciaires et autres services de la police fédérale ».
- <sup>7</sup> Loi du 3 mai 2003 portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. (M.B. du 1<sup>er</sup> juillet 2003).
- <sup>8</sup> CUVELIER, Chr., « Le zérotage. Pour un contrôle adéquat et flexible de la police » in *Le Journal de la police & l'Officier de police*, novembre 2004, n° 8, pp. 29-30.
- <sup>9</sup> Rapport d'activités 2004 du Comité permanent de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2004-2005, n° 1966/001 et Sénat, 2004-2005, n° 3-1321/1.
- <sup>10</sup> Rapport d'activités 2003 du Comité de contrôle des services de police, Doc. Parl., Chambre, 2003-2004, n° 1267/001 et Sénat, 2003-2004, n° 3-782/1, p. 22.
- <sup>11</sup> Évaluation de la réforme des services de police, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administrative par Mme Leduc, Doc. Parl., Sénat, 2004-2005, n° 3-566/1, p. 83.
- <sup>12</sup> Voy. nos enquêtes relatives à la capacité, à la gestion des compétences, aux coûts ainsi que les évaluations du « top » de la police fédérale.
- <sup>13</sup> Cf. Cour des comptes, *La garantie d'un service minimum de base de police de base*, Bruxelles, juin 2004, p. 44.