

Comité Permanent de Contrôle des
Services de Police

Rapport d'activités 1994

rue de la Loi 52
1040 BRUXELLES

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	I
AVANT-PROPOS	1
A. RAPPORT COMMUN DES COMITES PERMANENTS DE CONTROLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS	4
1. LES ACTIVITES COMMUNES	5
B. LES MOYENS BUDGETAIRES	7
2. ANNEE BUDGETAIRE 1993	8
2.1. COMPTES DE L'ANNEE BUDGETAIRE 1993	8
2.2. ANNEE BUDGETAIRE 1994	9
2.3. LES MODALITES DE GESTION	10
C. APERÇU DES PLAINTES/DENONCIATIONS REÇUES PAR LE COMITE PERMANENT P	11
3. AVANT LE 6 MAI 1994	12
4. DU 6 MAI 1994 JUSQU'AU 31 JUILLET 1994	12
D. LE SERVICE D'ENQUETES P	17
5. L'ANALYSE DE LA FONCTION DE POLICE	18
5.1. DEFINITION	18
5.2. L'OBJECTIF DE LA POLICE	18
5.3. LES MISSIONS D'UN SERVICE DE POLICE	18
5.4. LES MOYENS DES SERVICES DE POLICE	19
5.4.1. <i>Les budgets</i>	19
5.4.2. <i>Les moyens humains</i>	19
5.4.3. <i>Le matériel</i>	20
5.5. LES METHODES	20
5.6. L'ORGANISATION D'UN SERVICE DE POLICE	20
5.6.1. <i>Le management</i>	21
5.6.2. <i>La structure du service</i>	21
5.7. LES ACTIVITES D'UN SERVICE DE POLICE	21
5.7.1. <i>Les activités internes</i>	21
5.7.2. <i>Les activités externes</i>	22
5.8. LES EFFETS	22
6. LA COORDINATION	22
6.1. LA COORDINATION DE LA GESTION	22
6.2. LA COORDINATION DE LA POLITIQUE	23
6.2.1. <i>But de coordination de la politique</i>	23
6.2.2. <i>La coordination au niveau fédéral</i>	23
6.2.3. <i>La coordination au niveau local</i>	23
6.3. LA COORDINATION DE L'EXECUTION	23

7.	RELEVES STATISTIQUES DU SERVICE D'ENQUETES P	24
E.	CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS	31
8.	STRUCTURE DES SERVICES DE POLICE GENERALE	32
9.	COORDINATION DES SERVICES DE POLICE GENERALE	37
10.	L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE GENERALE	40
11.	LES SERVICES DE POLICE SPECIALE	41
12.	LES CONTROLES INTERNES	44
F.	CONCLUSION	46

AVANT-PROPOS

Les problèmes relatifs aux dysfonctionnements des services de police sont apparus clairement dans les rapports des commissions d'enquête parlementaires sur le drame du Heysel et les tueries du Brabant wallon.

Pour pouvoir exécuter efficacement et convenablement leurs missions, il est essentiel que les services de police disposent des moyens et des compétences nécessaires. Ils ont à juste titre la compétence d'intervenir dans les droits fondamentaux et les libertés démocratiques des citoyens.

La possibilité qu'ont les services de police d'utiliser ces compétences est indispensable à l'exécution de leurs missions, mais comporte toutefois le danger qu'ils en usent de façon illégale, impropre ou injustifiée, comme le démontrent d'ailleurs des événements plus ou moins récents et des affaires d'importance diverse.

Les accusations exprimées contre les services de police ne sont sans aucun doute pas toutes fondées. Il est cependant important que les services de police soient surveillés par une instance neutre et qu'on établisse sans équivoque qu'il n'y a aucune raison de se préoccuper de ceux-ci ou d'être méfiant à leur égard.

La possibilité des services de police de disposer de compétences spéciales est d'une part une prérogative nécessaire, mais celle-ci exige d'autre part une attention et une vigilance permanentes afin d'éviter que les droits fondamentaux et les libertés fondamentales des citoyens ne soient trop gravement entravés. Ceci est d'autant plus vrai pour les missions judiciaires, dans la mesure où les services de police ne révèlent ni leur méthode ni les résultats de leur travail.

Ce secret nécessite un contrôle strict et permanent, afin de pouvoir attirer l'attention des autorités sur les actions qui compromettent ou risquent de compromettre les droits du citoyen et de pouvoir formuler des propositions et des avis relatifs à la politique.

Les services de police et les fonctionnaires de police n'ont toutefois pas à s'inquiéter outre mesure à propos de ce contrôle. L'objectif poursuivi est essentiellement de renforcer ou même d'instaurer dans certains services l'indispensable "obligation de rendre des comptes auprès de l'instance responsable" - ce que dans les pays anglo-saxons on appelle "accountability".

Un contrôle indépendant aura comme conséquence également que les services de police seront eux-mêmes préservés des soupçons injustifiés qui peuvent compromettre la confiance que la population a dans leur fonctionnement.

Le Comité permanent de contrôle des services de police n'a pas été créé pour juger les cas individuels : ce rôle est et reste de l'entière compétence du juge et des autorités disciplinaires. Le Comité permanent P a été créé pour constater les fautes et les dysfonctionnements du système et pour formuler des propositions afin d'y remédier.

Pour atteindre les objectifs qu'il poursuit, le Comité permanent doit, en plus de sa volonté de les réaliser, pouvoir compter sur le soutien et la collaboration de toutes les autorités de police et de tous les services de police.

L'indépendance du Comité permanent P doit être reconnue et respectée de tous.

Dans les travaux préparatoires qui ont donné naissance au Comité permanent P et son Service d'enquêtes, le Ministre de l'Intérieur a déclaré :

"...La gravité des problèmes qui ont affecté le fonctionnement des services de police et de renseignements ne permet pas que l'on se contente de créer des organes de contrôle dotés d'une structure minimale ou extrêmement légère. Il est nécessaire que les organes de

contrôle disposent d'un personnel et de moyens de fonctionnement suffisants, qui leur permettent de s'acquitter pleinement de leurs missions.(...) Les organes de contrôle doivent être en mesure d'aller au fond des problèmes et de démêler complètement l'écheveau d'une affaire, faute de quoi on n'aura pas réussi à augmenter la sécurité et à restaurer la confiance de la population dans les services de sécurité¹ ..."

Rien n'est moins vrai, les moyens dont disposent actuellement les organes de contrôle sont insuffisants !

Ce premier rapport annuel du Comité permanent P et de son Service d'enquêtes ne contient que peu de conclusions. En effet, la phase opérationnelle a été trop courte.

Toutefois, cette première phase est caractérisée par une réflexion et une concertation qui ont permis de formuler un certain nombre de considérations quant à l'organisation et la coordination des services de police.

Des avis politiques spécifiques relatifs à des parties déterminées des services de police et à leur fonctionnement ne pourront toutefois être émis qu'après une étude approfondie.

D'un point de vue politique, la police est toujours un sujet sensible, délicat et ingrat qui englobe toutes les facettes de la société, qui est compliqué à cause des opinions et des théories idéologiques et philosophiques contradictoires, et qui fait l'objet, selon les événements, de réactions émotionnelles de la population, transportées et attisées par les médias.

Le Comité permanent P pense dès lors que la signification du contrôle de la police doit être interprété comme l'exercice d'une influence sur la politique et les actions de la police. Il faut cependant être clair sur le fait que les dysfonctionnements constatés ne relèvent pas uniquement de la responsabilité de la police. Si les autorités compétentes n'essayent pas de remédier aux manquements dans une optique politique et dans le cadre de la législation, la solution aux problèmes ne pourra donner lieu qu'à la découverte de nouveaux problèmes ...

Freddy TROCH,

Président.

Walter DE SMEDT,

Membre effectif.

Valère DE CLOET,

Membre effectif.

Georges PYL,

Vice-Président.

Arille CORNET,

Membre effectif.

Carmelo ZAITI,

Greffier.

¹ Chambre des Représentants de Belgique, 1305/8 - 90/91, 1^{er} février 1991, 47-48.

**A. RAPPORT COMMUN DES COMITES PERMANENTS DE
CONTROLE DES SERVICES DE POLICE ET DE
RENSEIGNEMENTS**

1. LES ACTIVITES COMMUNES

Dépourvus d'infrastructure et de personnel lors de leur installation, les Comités permanents P et R ont très largement collaboré à la mise en place de leurs structures au cours de leurs premiers mois d'existence.

Leurs premiers efforts communs ont porté sur :

- la mise à leur disposition des fonds inscrits dans leur dotation;
- la recherche de solutions à divers problèmes administratifs en rapport avec le statut des membres des comités permanents (assurances accidents de travail, responsabilité civile, allocations familiales, cotisations de sécurité sociale, paiement des traitements, calcul du précompte professionnel, etc. ...);
- la conception des règlements d'ordre intérieur;
- l'établissement d'un statut commun pour les membres du personnel administratif et logistique;
- l'établissement d'un statut commun pour les membres des services d'enquêtes;
- la recherche et la location d'un bâtiment destiné à devenir le siège commun des deux comités et de leurs services d'enquêtes;
- l'élaboration et l'application de mesures de sécurité dans le bâtiment pour assurer la protection des personnes et celle des informations classifiées;
- la gestion et la maintenance du bâtiment (entretien, chauffage, électricité, téléphonie, etc. ...).

Cette collaboration s'est déroulée dans le cadre structuré de :

- huit réunions plénières communes des comités permanents P et R au cours de l'année 1993 (à partir du 28 mai 1993);
- huit réunions plénières communes au cours de l'année 1994 (jusqu'au 30 juin 1994).

Cinq groupes de travail mixtes ont été constitués afin d'examiner certains problèmes communs et de préparer les propositions de décisions soumises aux réunions plénières communes des comités. Ces groupes de travail ont été constitués sur les sujets suivants :

- l'obtention des fonds de la dotation;
- les règlements d'ordre intérieur;
- le statut du personnel administratif et logistique;
- le statut des membres des services d'enquêtes;
- la sécurité du bâtiment.

Seul ce dernier point fait l'objet d'un groupe mixte permanent au sein duquel se rencontrent régulièrement les présidents, les greffiers ainsi que les officiers de sécurité des deux

comités permanents; les autres groupes de travail ont cessé de se réunir dès lors que leur tâche était accomplie.

Les autres sujets d'intérêt commun (notamment la gestion commune du bâtiment) sont traités au cours de réunions hebdomadaires que tiennent les deux présidents et les deux greffiers des Comités permanents P et R.

Une concertation permanente a également été instaurée entre les deux comités permanents pour l'élaboration et l'ajustement de leurs budgets 1994 et 1995.

Pour le Comité permanent P,

le Président,

F. TROCH

Pour le Comité permanent R,

le Vice-Président,

R. DECOUX

B. LES MOYENS BUDGETAIRES

2. ANNEE BUDGETAIRE 1993

Le budget général des dépenses pour l'année budgétaire prévoyait un crédit provisionnel "contrôle des polices" de 100 millions de francs, qui était assimilé à une dotation aux Chambres législatives nationales.

Ce budget a été partagé avec le Comité permanent R, à concurrence de 40.000.000 Frs pour le Comité permanent R et 60.000.000 Frs pour le Comité permanent P.

2.1. COMPTES DE L'ANNEE BUDGETAIRE 1993

Dotation au Comité permanent P (+intérêts créditeurs) :	BEF 61.101.593
Dépenses (paiements)1993	- BEF 33.365.266
Solde :	BEF 27.736.327

Les dépenses précitées de 33.365.266 francs, qui constituent des dépenses courantes et des dépenses de capital, ont été imputées comme suit aux crédits 1993 :

Titre I : <u>Dépenses courantes</u>	
A, B, C, D : Traitement + indemnités	BEF 12.141.228
E + F : Bâtiments	7.986.543
G : Equipement + entretien	240.789
H : Articles de consommation courante	479.895
I : Belgacom	122.772
J : Informatique + bureautique	2.270
M : Entretien du parc automobile	135.337
Total Titre I	BEF 21.108.834
Titre II : <u>Dépenses de capital</u>	
1. Bibliothèque	BEF 351.060
2. Installation du central téléphonique	2.322.056
3. Installation du système de sécurité	1.800.327
4. Mobilier	7.782.989
Total Titre II	BEF 12.256.432
Total Titres I + II	BEF 33.365.266

Les comptes précités ont été approuvés à l'unanimité par la Commission de la Comptabilité de la Chambre.

2.2. ANNEE BUDGETAIRE 1994

Entre août et décembre 1993, le Comité permanent P a soumis quatre propositions budgétaires différentes.

Le schéma des propositions budgétaires telles que prévues par le Comité permanent P ont fait l'objet de plusieurs réunions de concertation avec la Commission de la Comptabilité et le Ministère du Budget.

La Commission ad hoc a finalement adopté un budget de 117.736.327 F ventilé comme suit :

- BEF 90.000.000 propre à l'exercice 94;
- BEF 1.236.327 pour les dépenses non prévues en 93;
- BEF 26.500.000 représentant le solde de 93.

Titre I : <u>Dépenses courantes</u>	
A : Membres du Comité et greffier	BEF 21.500.000
B : Personnel administratif et logistique	18.800.000
C : Personnel du Service d'enquêtes	30.000.000
D : Assurances et interventions sociales éventuelles	500.000
E : Bâtiments (loyers, assurances, etc.)	20.500.000
G : Equipement et entretien (mobilier, machines de bureau)	900.000
H : Articles de consommation courante	2.700.000
I : Belgacom	3.000.000
J : Informatique et bureautique	100.000
K : Bibliothèque	2.500.000
M : Entretien du parc automobile	1.500.000
N : Dépenses imprévues	1.236.327
Total Titre I	BEF 103.236.327
Titre II : <u>Dépenses de capital</u>	
G : Equipement + entretien	BEF 2.500.000
J : Informatique et bureautique	7.000.000
M. Voitures	5.000.000
Total Titre II	BEF 14.500.000
Total Titres I + II	BEF 117.736.327

La commission de la Comptabilité a également décidé, à l'unanimité, que l'effectif du Comité permanent P doit, en 1994, rester limité à 10 unités de personnel administratif/logistique et à 15 membres pour le Service d'enquêtes (y compris le chef de ce service), ce qui n'exclut pas qu'une extension du Service d'enquêtes puisse être réexaminée ultérieurement au cours d'un échange de vues en commission sur l'exécution du budget 1994 et sur les travaux du Comité permanent P.

2.3. LES MODALITES DE GESTION

Conformément à l'article 40 du règlement d'ordre intérieur, dans les limites du budget qui est imputé au Comité Permanent P et dans le respect des postes budgétaires approuvés par les Chambres, le président du Comité permanent P est investi de la fonction de comptable.

A ce titre, il approuve toute commande de fournitures ou de services, il approuve les factures, vérifie la régularité des pièces comptables, veille aux imputations et au respect des crédits. En général, il veille à la tenue d'une comptabilité régulière.

La comptabilité générale du Comité permanent P sous le contrôle du président du Comité permanent P a été tenue jusqu'en février 1994, date de l'engagement du personnel administratif par le Comité permanent P, par le service comptable de la Cour des Comptes, laquelle a prêté gracieusement ses services.

Depuis le 1er février 1994, à la suite de l'engagement du personnel administratif et de l'informatisation, la comptabilité est gérée quotidiennement et exclusivement par le personnel administratif affecté à la tenue de la comptabilité.

La gestion est contrôlée en première instance par le greffier du Comité permanent P, ensuite par le Président. La comptabilité est ensuite soumise à la vérification des deux commissaires aux comptes désignés, pouvant éventuellement faire un rapport au Comité permanent P s'il échet. La gestion comptable est entièrement informatisée et fonctionne sur le modèle présenté et conseillé par la Cour des Comptes.

**C. APERÇU DES PLAINTES/DENONCIATIONS REÇUES PAR
LE COMITE PERMANENT P**

3. AVANT LE 6 MAI 1994

Afin d'exercer les fonctions pour lesquelles la loi du 18 juillet 1991 l'a créé, le Comité permanent P et son Service d'enquêtes a dû attendre l'approbation de son Règlement d'ordre intérieur par la Chambre des Représentants et le Sénat. Depuis le 6 mai 1994, c'est chose faite.

Toutefois, avant le 6 mai 1994, le Comité permanent P a reçu **12 plaintes/dénonciations** auxquelles il a essayé de donner une suite aussi appropriée que possible. Entre-temps dix dossiers ont été clôturés. Les deux autres dossiers sont encore à l'étude au Comité.

4. DU 6 MAI 1994 JUSQU'AU 31 JUILLET 1994

Le Comité permanent P a reçu directement **19 plaintes/dénonciations**.

Destination :

- 7 plaintes/dénonciations ont été classées sans suite¹ ;
- 5 plaintes/dénonciations ont été transmises au Service d'enquêtes P pour enquête ;
- 7 plaintes/dénonciations sont encore au Comité permanent P pour contrôle ou en attente d'informations complémentaires.

Le Comité permanent P a reçu du Service d'enquêtes **15 plaintes/dénonciations** (concernant d'une part les constatations faites d'office par le Service d'enquêtes, d'autre part des plaintes/dénonciations faites par des particuliers.)

Destination :

- 3 plaintes/dénonciations ont été classées sans suite² ;
- 5 plaintes/dénonciations ont été retransmises au Service d'enquêtes pour un complément d'informations ;
- 7 plaintes/dénonciations sont encore ouvertes auprès du Comité permanent P pour contrôle ou en attente d'informations complémentaires.

¹ 5 pour incompétence et 2 pour absence d'éléments concrets.

² 1 pour absence d'éléments concrets, 2 pour non fondement.

Tableau des plaintes et dénonciations jusqu'au 31 juillet 1994 :

	Total	Services de police concernés ¹				Destination		
		Gd ²	PJP ³	PC ⁴	A ⁵	Sans suite	SE ⁶	A
Avant le 6/5/1994⁷	12	5	0	6	1 ⁸			10 ⁹ 2 ¹⁰
A partir du 6/5/1994 adressées directement au Comité P	19	7	5	7	3 ¹¹	7	5	7 ¹²
A partir du 6/5/1994 transmises au Comité P via le Service d'enquêtes	15	2	0	10 ¹³	4	3	5	7 ¹⁴
Total	46	14	5	23	8	10	10	26

¹ Certaines plaintes ou dénonciations concernent plus d'un service de police.

² Gendarmerie.

³ Police judiciaire près les parquets.

⁴ Police communale

⁵ Autres.

⁶ Service d'enquêtes

⁷ Le 6 mai 1994 est la date d'approbation du Règlement d'ordre intérieur des deux Comités permanents.

⁸ Comité Supérieur de Contrôle.

⁹ Le Comité a essayé de donner une suite appropriée aux plaintes reçues avant le 6 mai 1994.

¹⁰ Des informations complémentaires sont nécessaires pour préciser la destination exacte de la plainte.

¹¹ 1 citoyen, 1 inconnu, 1 police des chemins de fer.

¹² voir note 10.

¹³ 2 police des chemins de fer, 2 inconnus.

¹⁴ voir note 10.

Graphique des plaintes et dénonciations jusqu'au 31 juillet 1994 :

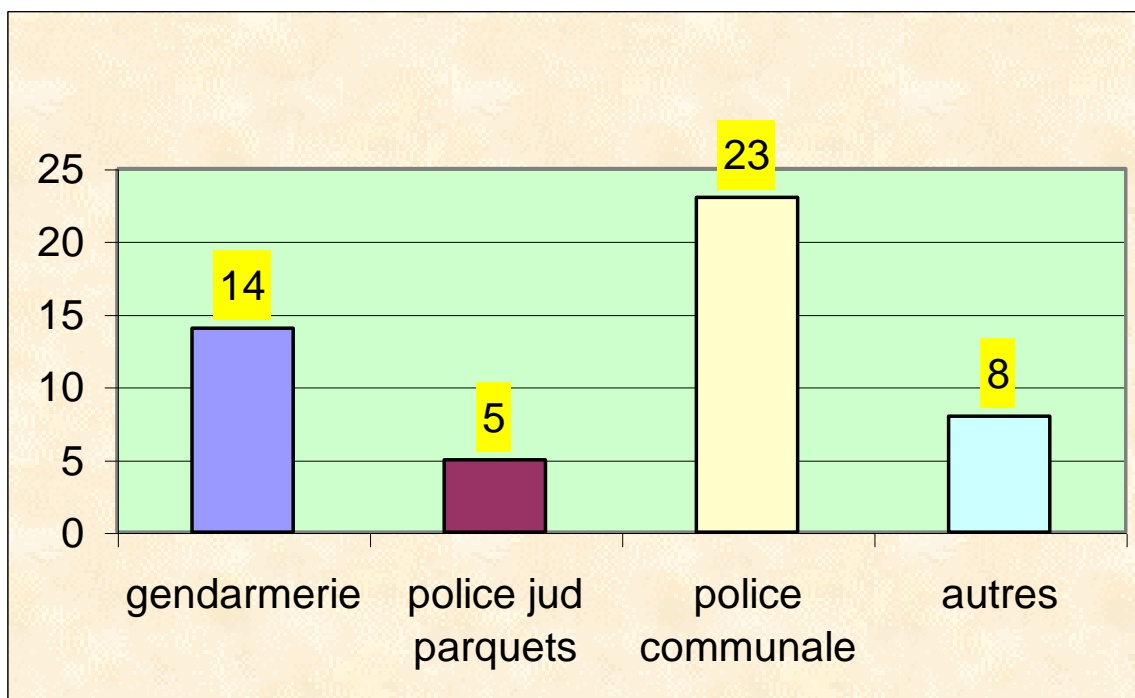


Tableau des plaintes et dénonciations encore en examen au 31 juillet 1994¹ :

	Total	Services de police concernés				Destination	
		Gd	PJP	PC	A	SE	A
Reçues avant le 6/5/1994	2	1	0	1	0		2 ² et 3
A partir du 6/5/1994, adressées directement au Comité P	12	4	2	6	1 ⁴	5	7 ⁵
A partir du 6/5/1994, transmises au Comité P via le SE	12	2	0	7	4 ⁶	5	7 ⁷
Total	26	7	2	13	5	10	16

¹ Concerne les plaintes reçues directement par le Comité permanent P ou transmises par le Service d'enquêtes.

² Le Comité a essayé de donner une suite appropriée aux plaintes reçues avant le 6 mai 1994.

³ Des informations complémentaires sont nécessaires pour préciser la destination exacte de la plainte.

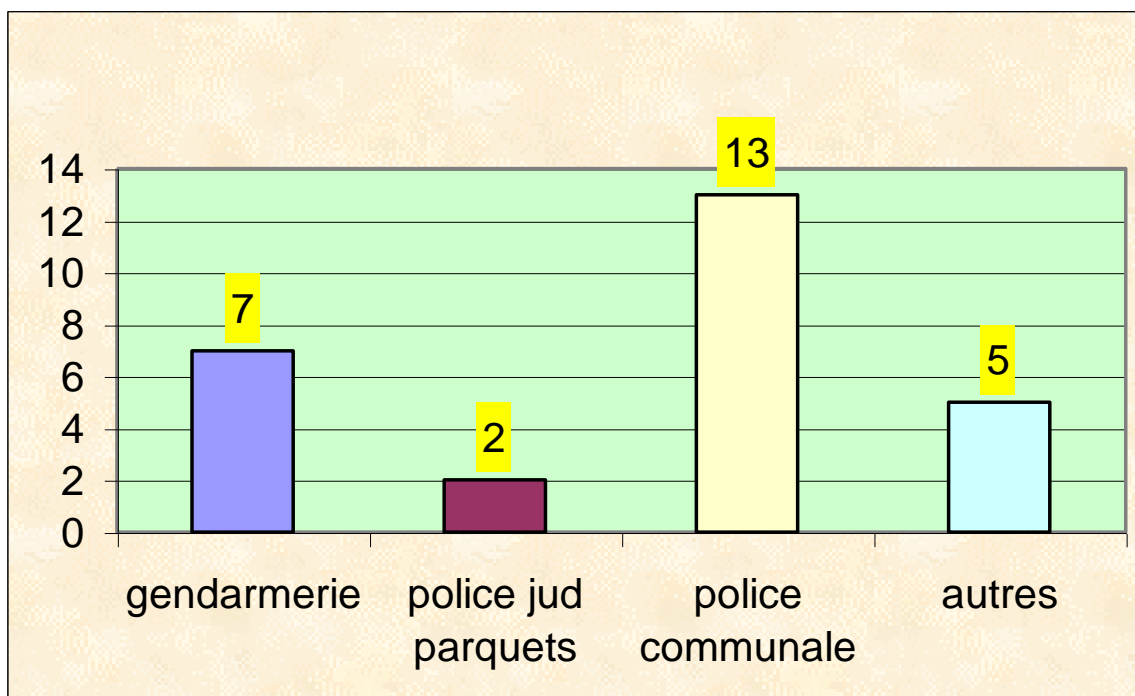
⁴ Police des chemins de fer.

⁵ Voir note 3.

⁶ 2 police des chemins de fer, 2 inconnus.

⁷ Voir note 3.

Graphique des plaintes encore en examen au 31 juillet 1994 :



D. LE SERVICE D'ENQUETES P

5. L'ANALYSE DE LA FONCTION DE POLICE

5.1. DEFINITION

La fonction de police est une fonction institutionnelle destinée à la protection et à la régulation de l'ordre social et qui a pour vocation de permettre le respect des droits fondamentaux et d'éviter les dysfonctionnements de cet ordre ou à tout le moins d'y remédier.

5.2. L'OBJECTIF DE LA POLICE

L'objectif de la police est donc de veiller au respect des libertés et des droits individuels et de contribuer à la protection de ceux-ci ainsi qu'au développement démocratique de la société.

Afin d'atteindre cet objectif général, le législateur a déterminé les missions générales des services de police ainsi que les méthodes qu'ils peuvent, sous certaines conditions, utiliser en leur donnant directement ou indirectement les moyens de le faire.

Les services de police se sont organisés pour développer et exécuter différentes activités afin d'atteindre les objectifs définis.

La recherche d'indices d'efficacité doit donc être effectuée au niveau :

- des missions ;
- des moyens ;
- des méthodes ;
- de l'organisation des services de police ;
- de leurs activités ;
- de leurs conséquences.

5.3. LES MISSIONS D'UN SERVICE DE POLICE

- ✓ Les missions de chaque service de police sont déterminées par la loi sur la fonction de police ainsi que par toutes les lois qui créent chaque service de police séparément.

Elles peuvent être divisées en deux grandes catégories:

- les missions de police administrative ;
- les missions de police judiciaire.

- ✓ A côté de ces deux grandes catégories, il existe en outre toute une série d'autres missions.

Il s'agit en fait:

- de la recherche, de l'exploitation et de la transmission des informations et des renseignements ;
- de la fonction d'aide laquelle comporte deux volets :

- ❑ l'assistance aux victimes
- ❑ le fait de prêter main-forte aux membres d'autres services.

➤ des missions spécifiques en rapport avec:

- ❑ la sécurité routière ;
- ❑ les catastrophes et les calamités ;
- ❑ les malades mentaux ;
- ❑ les étrangers ;
- ❑ les attroupements ;
- ❑ les prisons ;
- ❑ les animaux.

5.4. LES MOYENS DES SERVICES DE POLICE

5.4.1. LES BUDGETS

Les budgets mis à la disposition des services de police conditionnent en réalité tous les autres moyens dont disposent chaque service de police, qu'il s'agisse des moyens humains ou matériels au sens large du terme.

Lors de l'examen des budgets, il importe de voir :

- qui sont les décideurs, c'est-à-dire quelles sont les autorités qui ont déterminé l'importance et la répartition de ces budgets ;
- qui gère ceux-ci ;
- quel est leur montant.

5.4.2. LES MOYENS HUMAINS

L'efficacité d'un service de police dépend essentiellement du potentiel humain dont il dispose. La motivation, les connaissances, les valeurs et la déontologie des membres du personnel revêtent à ce stade une importance capitale pour la qualité du service policier qui pourrait être rendu.

Rentrent également en ligne de compte:

- la participation individuelle ;
- l'effectif prévu aux organigrammes ;
- l'effectif réel en service ;
- les critères de sélection ;
- les modalités ainsi que les épreuves de recrutement ;
- la qualité de la formation de base ;
- la nature et la fréquence des formations continuées ;

- ⊖ les règles d'avancement.

5.4.3. LE MATERIEL

Par matériel, il faut entendre tous les moyens autres que les moyens humains dont sont dotés les services de police. Il s'agit donc tant de l'infrastructure que du charroi, de l'armement, de l'équipement, des fournitures de bureau, etc. ...

Il faudra examiner :

- ⊖ le type de chaque matériel dont est doté le service ;
- ⊖ leurs caractéristiques ;
- ⊖ les règles et les directives qui régissent leur emploi ;
- ⊖ l'utilisation réelle qui en est faite ;
- ⊖ les procédures appliquées pour le choix et l'achat du matériel.

5.5. LES METHODES

Par méthodes, il faut entendre l'ensemble des principes normatifs sur lesquels repose la pratique policière. Il s'agit en fait de l'ensemble des moyens de contrainte qui peuvent, dans des circonstances bien déterminées, être utilisés par certains services de police et qui constituent des atteintes à des droits individuels garantis par la Constitution et par la loi telles que :

- ⊖ l'usage de la force ;
- ⊖ l'usage des armes ;
- ⊖ la fouille ;
- ⊖ les visites domiciliaires et de certains lieux ;
- ⊖ les arrestations ;
- ⊖ les saisies ;
- ⊖ les contrôles d'identité ;
- ⊖ les réquisitions ;
- ⊖ la documentation ;
- ⊖ les techniques de recherches générales et particulières.

5.6. L'ORGANISATION D'UN SERVICE DE POLICE

L'ensemble des structures mises en place ainsi que les principes qui déterminent la manière dont le travail est effectué (règles de management) constituent l'organisation d'un service de police.

5.6.1. LE MANAGEMENT

Les résultats qui pourront être obtenus par un service de police sont directement liés aux règles de management qui y sont appliquées.

Une attention particulière sera portée sur :

- la manière dont les tâches sont réparties ;
- la coordination ;
- les procédures mises en place ;
- la qualité de la communication interne ;
- l'exercice de la fonction contrôle.

5.6.2. LA STRUCTURE DU SERVICE

La structure mise en place dépendra bien évidemment de l'importance du service concerné. Toutefois, quelque soit la grandeur et la spécificité du service, toute structure comprendra :

- un sommet ;
- un staff administratif et logistique ;
- un staff opérationnel ;
- un encadrement ;
- une base.

5.7. LES ACTIVITES D'UN SERVICE DE POLICE

L'activité d'un service de police est l'ensemble des tâches qui sont réalisées pour exécuter les missions (de police administrative et judiciaire) qui sont légalement données et pour atteindre les objectifs initiaux fixés.

Il convient de faire la distinction entre les activités internes et les activités externes.

5.7.1. LES ACTIVITES INTERNES :

Il s'agit de l'ensemble des activités qui permettent de mener à bien toutes les activités externes à savoir :

- toutes les activités destinées à préparer les opérations et à en tirer les leçons ;
- l'ensemble des tâches administratives et logistiques ;
- la tenue et la mise à jour de la documentation opérationnelle ;
- les activités de relations publiques.

5.7.2. LES ACTIVITES EXTERNES

Il s'agit de l'ensemble des activités qui sont menées pour réellement obtenir les résultats et atteindre les objectifs attendus des services de police, à savoir:

- les activités de prévention ;
- l'accueil du public au sens large du terme ;
- les opérations de surveillance et de protection ;
- les interventions ;
- les recherches ;
- l'établissement des compte rendus et la transmission des renseignements aux autorités.

5.8. LES EFFETS

En menant l'ensemble de leurs activités, les services de police cherchent à obtenir des résultats qui doivent ou devraient correspondre aux objectifs fixés. En matière d'effets, il faut parler en terme :

- d'accroissement du sentiment de sécurité (subjectif) et de la sécurité (objectif) ;
- d'amélioration du climat de confiance entre la police et la population ;
- de maîtrise de la criminalité ;
- de développement harmonieux de l'individu et de la société.

6. LA COORDINATION

Tout comme pour la notion de l'efficacité, il fut tenté de définir la coordination des services de police.

Il apparut qu'existent différents niveaux de coordination en matière de police dont deux sont de la compétence des autorités de police.

Il y a lieu de faire une distinction entre le coordination de la politique et de la coordination de la gestion du ressort des autorités de police et de la coordination de l'exécution assujettie au contrôle organisé par la loi du 18 juillet 1991.

6.1. LA COORDINATION DE LA GESTION

Par coordination de la gestion, il faut entendre la coordination de la gestion générale et de l'organisation des différents services de police. Cette coordination est assurée par les contacts et les relations qu'entretiennent les ministres compétents pour les services de police concernés, à savoir le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la Justice et, dans certains cas, le Ministre des Communications.

6.2. LA COORDINATION DE LA POLITIQUE

6.2.1. BUT DE COORDINATION DE LA POLITIQUE

La coordination de la politique tend à :

- déterminer des objectifs intermédiaires à atteindre par les différents services de police ;
- répartir équitablement les tâches entre ces services ;
- établir des priorités dans les missions à exécuter.

Cette coordination est assurée tant au niveau fédéral qu'au niveau local et est régulé par les articles 9 et 10 de la loi sur la fonction de police.

6.2.2. LA COORDINATION AU NIVEAU FEDERAL

La coordination de la politique des services de police est assurée au niveau fédéral par les ministres de l'Intérieur, de la Justice, des Communications et par d'autres en fonction des matières concernées.

6.2.3. LA COORDINATION AU NIVEAU LOCAL

A l'échelon local, la coordination est assurée au niveau de l'arrondissement judiciaire et de la province.

Sont concernés par cette coordination :

- les Régions pour les matières régionalisées ;
- les Communautés pour les matières communautarisées ;
- le Gouverneur de province ;
- les bourgmestres concernés ;
- les autorités judiciaires compétentes ;
- les différents corps de police.

6.3. LA COORDINATION DE L'EXECUTION

La coordination de l'exécution, interne, c'est-à-dire au sein d'un même service de police, ou externe, entre services de police, est intimement liée à l'organisation des services de police dans toutes ses composantes. Il est fait référence au traitement du sujet de l'efficacité pour démontrer l'aspect pluridisciplinaire de la question.

La coordination de l'exécution serait ainsi définie comme l'agencement des compétences des tâches, des sphères d'intérêts tant au niveau de la structure, du management, des activités qu'au niveau des résultats ainsi que l'engagement et l'utilisation rationnels des ressources humaines, des moyens et des méthodes pour atteindre un résultat optimal.

En la matière, il y a lieu de penser notamment à :

- un ajustement mutuel et à un contrôle formel ;

- une unité de formation ;
- une standardisation du travail et des résultats ;
- politique organisationnelle cohérente ;
- une manière consistante d'aborder le travail ;
- tendre vers une spécialisation ;
- éviter les doubles emplois au niveau des missions, des moyens, des méthodes et du personnel.

Dans un proche avenir le Service d'enquêtes tentera d'approfondir la problématique de la coordination de l'exécution en étudiant les méthodes de coordination et, les possibilités d'harmonisation.

7. RELEVES STATISTIQUES DU SERVICE D'ENQUETES P¹

MOIS DE MAI, JUIN ET JUILLET 1994 :

Un relevé global des procès-verbaux rédigés par le service avec distinction entre les types d'enquêtes effectuées pour les mois de mai, juin et juillet 1994 (tableau A. ci-après).

POUR LES TROIS MOIS CONSIDERES :

- Un histogramme reprenant le nombre de dossiers traités par province (voir tableau et graphique B ci-après).
- Un histogramme des services de police concernés par les procès-verbaux (voir tableau et graphique C ci-après).
- Un histogramme du nombre de procès-verbaux rédigés répartis par enquêtes judiciaires et de contrôle (voir tableau et graphique D ci-après).
- Un histogramme du nombre de procès-verbaux rédigés par rôle linguistique (voir tableau et graphique E ci-après).

¹ Les statistiques ont été clôturées le 26 juillet 1994.

Tableau A : Nombre de procès-verbaux dressés aux mois de mai, juin et juillet 1994.

Contrôle	A la demande du Comité P	D'office	Subséquent	Total contrôle	Nombre de PV dressés par service de police ¹			
					Gd 2	PC 3	PJ 4	A 5
Belges <i>Plaintes déposées par</i> Etrangers	3	6	1	10	4	8		
	1			1		1		
Belges <i>Dénonciations par</i> Etrangers		3	1	4		2		1
Autres		3		3	1	3		
Total contrôle	4	12	2	18	5	14		1
Judiciaire	A la demande des parquets ou auditorats	D'office	Subséquent	Total judiciaire	Nombre de PV dressés par service de police			
					Gd	PC	PJ	A
Belges <i>Plaintes/Dénonciations</i> Etrangers	5	8	18	31	2	19	11	
		8	1	9	4	6		

¹ Certaines plaintes ou dénonciations concernent plus d'un service de police.

² Gendarmerie.

³ Police communale.

⁴ Police judiciaire près les parquets.

⁵ Autres.

Autres pro justitia		1		1				
Total judiciaire	5	17	19	41	6	25	11	

Tableau et graphique B : Nombre de dossiers par province du 1er mai 1994 au 26 juillet 1994

	<u>Nombre de dossiers</u>
Anvers	5
Brabant	22 ¹
Hainaut	3
Limbourg	1
Liège	4
Luxembourg	0
Namur	2
Flandre orientale	4
Flandre occidentale	0
Belgique	41

¹ Brabant Wallon : 2 ; Brabant Flamand : 2 ; Bruxelles 19 communes : 18.

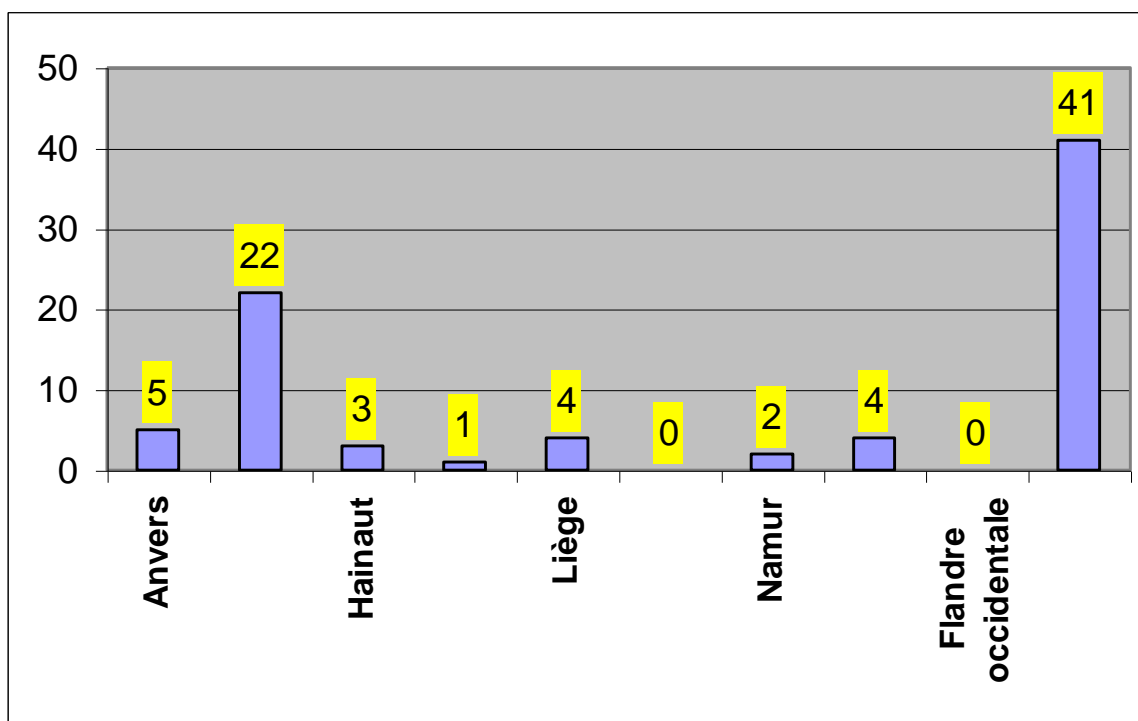


Tableau et graphique C : Nombre de services de police concernés, du 1er mai 1994 au 26 juillet 1994

Gendarmerie	Police communale	Police judiciaire près les parquets	SNCB
11	31	3	1

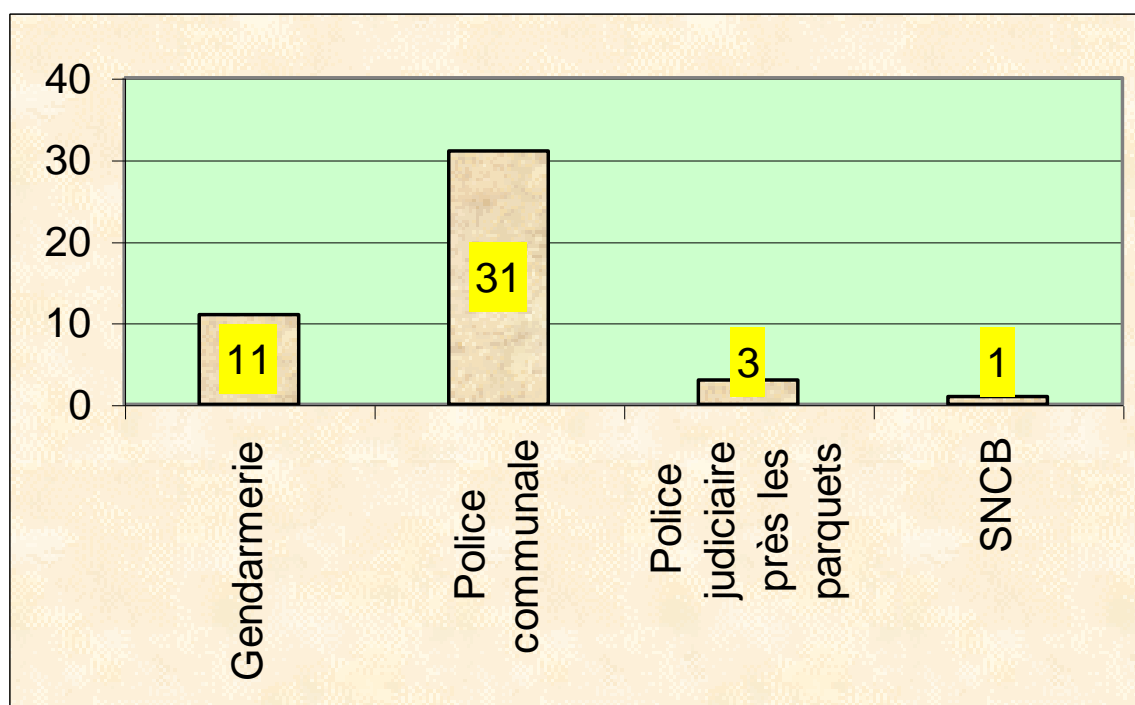


Tableau et graphique D : Nombre de procès-verbaux dressés, répartis par type et par mois

	<u>Contrôle</u>	<u>Judiciaire</u>
Mai	1	7
Juin	12	23
Juillet	5	11
Total	18	41

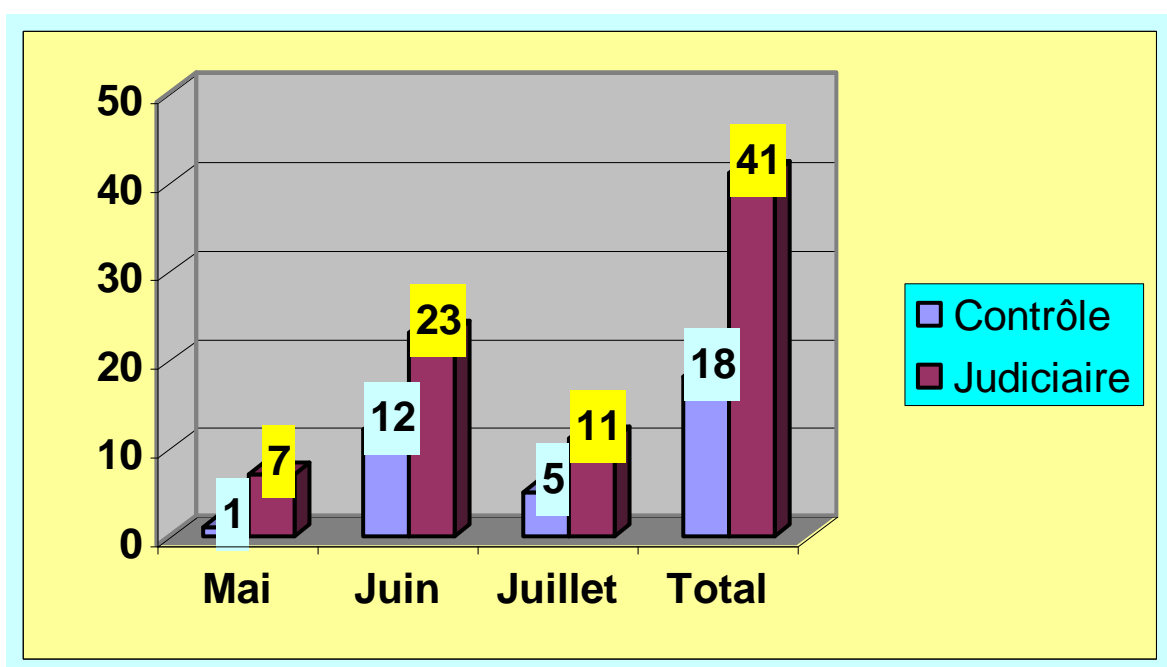
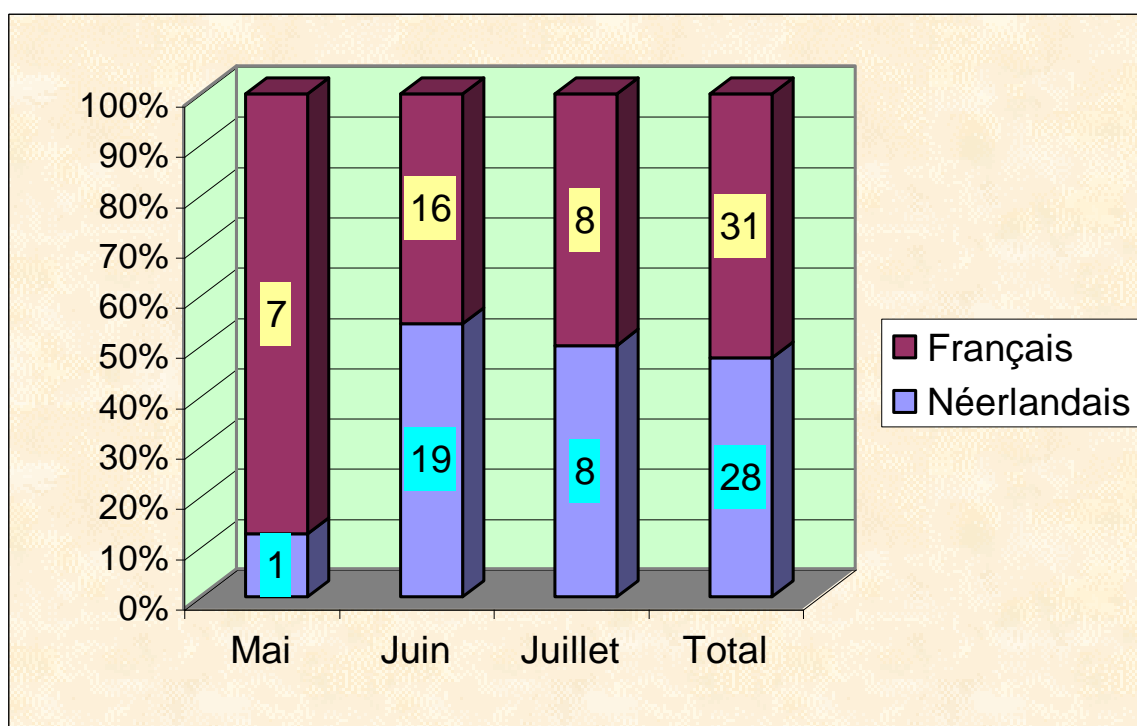


Tableau et graphique E : Nombre de procès-verbaux dressés, répartis par rôle linguistique et par mois

	<u>Néerlandais</u>	<u>Français</u>
Mai	1	7
Juin	19	16
Juillet	8	8
Total	28	31



E. CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Conformément aux dispositions de l'article 80 du règlement d'ordre intérieur du Comité permanent P, le rapport annuel développe les conclusions et les recommandations générales du Comité permanent P quant à la coordination entre les services de police, le fonctionnement de chacun d'eux et la compatibilité de ce fonctionnement avec les droits et les libertés individuels¹.

Les conclusions et recommandations développées dans ce rapport annuel ne sont pas le résultat d'enquêtes de contrôle ou d'autres enquêtes. Elles sont le résultat d'études et de concertations développées au sein des structures existantes des services de police et ayant pour but principal l'amélioration, à court terme, de l'efficacité et de la coordination entre ces services.

8. STRUCTURE DES SERVICES DE POLICE GENERALE

Les données quantitatives disponibles relatives aux services de police générale n'apprennent rien quant à la qualité des fonctionnaires de police². Pour ce faire, un travail de réflexions et d'études est nécessaire et les expériences du passé comme de l'avenir devront être prises en compte. Quoi qu'il en soit, il est possible de retirer quelques enseignements, même sur la base des seules données chiffrées, qui prouvent de façon évidente que dans certaines régions le service policier laisse à désirer. En Belgique, 252 ou 42,8% des corps de police communale sont des corps ruraux. L'importance organique de ces corps peut aller d'un fonctionnaire de police (le garde champêtre unique) à deux corps composés de onze gardes champêtres. Dans la grande majorité, ces corps doivent rendre service à une population moyenne de 5.037 habitants par commune, les effectifs étant toutefois inférieurs à 6 fonctionnaires de police³.

Malgré la valeur qualitative et le dévouement de ces fonctionnaires de police, on peut toutefois se poser la question de savoir si de tels corps peuvent fonctionner de manière efficace.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 1986 fixant le statut légal de la police communale, la police rurale est assimilée à la police urbaine, pour ce qui est du recrutement, de la formation, des conditions de nomination et de l'exécution des tâches de police. Les différences se situent surtout au niveau financier⁴.

Une éventuelle assimilation sur ce terrain ne pourra se réaliser que dans le cadre d'un statut unique, donc dans un seul type de police communale. La publication de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 réglant les conséquences de la décision de conférer un caractère urbain à un corps de police rurale⁵ est un premier pas dans cette direction.

¹ Règlement d'ordre intérieur du Comité permanent P, approuvé par la Chambre le 5 avril 1994 et par le Sénat le 6 mai 1994.

² Morphologie des services de police 1994, Ministère de l'Intérieur, Point d'appui "Criminalité, Police administrative et administration du droit pénal", Bruxelles, 1994.

³ Le nombre de corps dont les effectifs comprenant 5 gardes champêtres ou moins s'élèvent à 186 ou 74% du total des corps ruraux.

⁴ Les barèmes de la police rurale, au niveau du chef de corps sont de 25% inférieurs à ceux des polices urbaines.

⁵ A.R. du 7 juillet 1994, M.B. du 6 août 1994.

A plus long terme, on pourrait donc s'efforcer de réaliser une intégration complète de la police urbaine et rurale dans un seul type de police communale, à caractère urbain.

Toutefois, ce n'est pas tout, car la police urbaine est également confrontée à certains des problèmes de la police rurale.

Dans 52 des 337 corps urbains belges, les effectifs sont inférieurs à 10 agents de police et 119 de ces corps ne disposent même pas de 15 policiers. Ces 119 corps offrent leur service à une population moyenne de 11.112 habitants.

Par conséquent, l'augmentation de l'efficacité des services de police en général et de la police communale en particulier, ne pourra se limiter à la suppression de la police rurale. Elle devra nécessairement s'étendre à la réorganisation et la coordination de certains corps urbains.

Le Comité permanent P est conscient que dans certaines régions du Royaume la mise sur pied d'une police communale à part entière ne pourra être réalisée que par le biais d'énormes efforts financiers. D'un point de vue purement économique, il sera parfois inévitable de faire des choix. Soit les petits corps fusionnent en corps régional disposant d'effectifs suffisants et efficaces permettant d'offrir un service policier de base; soit on opte résolument pour la suppression de la police communale dans ces régions et pour un service policier assuré par la gendarmerie.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que de telles réorganisations ne peuvent se justifier que si elles sont basées sur les intérêts de la population et sur la responsabilité des autorités communales.

Suite à la démilitarisation de la gendarmerie, il est désormais possible d'entreprendre une réforme de la structure générale dans la direction d'unités plus décentralisées et opérationnelles. Dans le projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel¹, sont proposées d'importantes modifications de la structure du corps, entre autres la suppression des unités mobiles dans les provinces en tant qu'unités autonomes et leur regroupement dans une réserve générale. La simplification de la structure de commandement, de 5 à 4 échelons, la possibilité de prévoir, à certains niveaux, des unités d'intervention et de créer des brigades dans certaines parties des grandes villes figurent également parmi les propositions.

En théorie, ces propositions reviennent à "une sensible amélioration " de la structure de la gendarmerie. Toutefois, la pratique démontrera si l'objectif majeur : "davantage de gendarmes pour le vrai travail de police" pourra être réalisé. Des expériences récentes dans le cadre d'autres services de police ont prouvé que la chose n'est pas évidente.

La révision de la structure organisationnelle au niveau du district est nécessaire et devrait pouvoir aboutir à une plus grande intégration dans la réalité socio-économique et à plus d'autonomie pour le commandement des districts.

Toutefois, il est exclu que cette révision entraîne un développement des états-majors des districts. Il n'est, en effet, pas souhaitable de renforcer tant les districts que les brigades.

L'intention d'aligner, dans la mesure du possible, les districts sur les arrondissements judiciaires est une bonne chose, du moins d'un point de vue hiérarchique, mais pourrait

¹ Sénat de Belgique, 1096-2, 14 juin 1994.

mener à des problèmes organisationnels, dans le sens de la création de grands et de petits districts.

La question se pose de savoir si le rééchelonnement des districts ne doit pas s'accompagner d'une réorganisation des arrondissements judiciaires.

Toutefois, les réformes structurelles ne seront couronnées de succès que si davantage de personnel est libéré pour effectuer de vraies missions de la police au niveau local et pour s'atteler à la criminalité grave et organisée.

Actuellement la police judiciaire près les parquets présente une structure décentralisée comprenant 23 brigades autonomes placées sous l'autorité des Procureurs généraux et sous la direction du Procureur du Roi. Ce qui ressort des contacts préliminaires que nous avons eu avec les membres de la police judiciaire près les parquets est que cette décentralisation, bien que présentant parfois certains avantages au niveau local, est plus un mal qu'un bien et que la coordination générale de la police judiciaire près les parquets est difficile. Cette coordination tente de s'opérer, non sans peine parfois, via le Comité de direction de la police judiciaire près les parquets. Il n'y a cependant pas, actuellement, de réelle direction générale à la police judiciaire près les parquets.

Dans l'optique d'un meilleur fonctionnement général de la Police Judiciaire près les parquets, il semble donc nécessaire de créer en son sein, un organe central de direction et de coordination.

Il nous a également été permis de noter que règne actuellement, au sein de la police judiciaire près les parquets, un malaise profond dont la presse a fait un large écho.

Ce mécontentement a même été à la base d'un débat en Commission de la Justice¹. Parmi les causes de ce mécontentement on retrouve, l'incertitude en l'avenir de la Police Judiciaire près les parquets et le manque de détermination d'une politique nationale d'action et de gestion.

Un projet de loi relatif à la réorganisation de la police judiciaire près les parquets, est actuellement à l'étude au Ministère de la Justice.

Faut-il en déduire, comme le suggèrent certaines articles de presse et communiqués officiels, qu'il est nécessaire de pouvoir disposer davantage de fonctionnaires de police ?

Avant de répondre à cette question, il convient de passer en revue la présence policière en Europe. L'Europe des Douze, composée de régimes démocratiques et comptant quelque 340 millions d'habitants, ne dispose pas d'une structure policière unique. Celui qui tente d'effectuer un relevé des corps de police en Europe, en arrive à quelque 90 à 100 corps de police différents².

Hormis la situation particulière du Royaume-Uni et de l'Allemagne³, la structure policière de l'Union Européenne est composée d'au moins deux à trois corps par pays. Tout dépend des critères qui sont utilisés pour définir un service de police.

¹ Chambre des Représentants de Belgique - Annales - COM du 22 juin 1994 - C112.

² Patrice Meyzonier, Les forces de police dans l'Union européenne, IHESI, L'Harmattan, 1994.

³ Au Royaume-Uni fonctionnent 52 corps régionaux, tandis que l'Allemagne Unie connaît 2 corps nationaux et 16 corps régionaux.

D'après une étude récente faite à la demande de l'Institut français des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure", le total des effectifs policiers de l'Europe des douze peut être évalué à 1.250.000 fonctionnaires de police, dont 25% sont dotés d'un statut militaire (voir tableau et graphique 1.a).

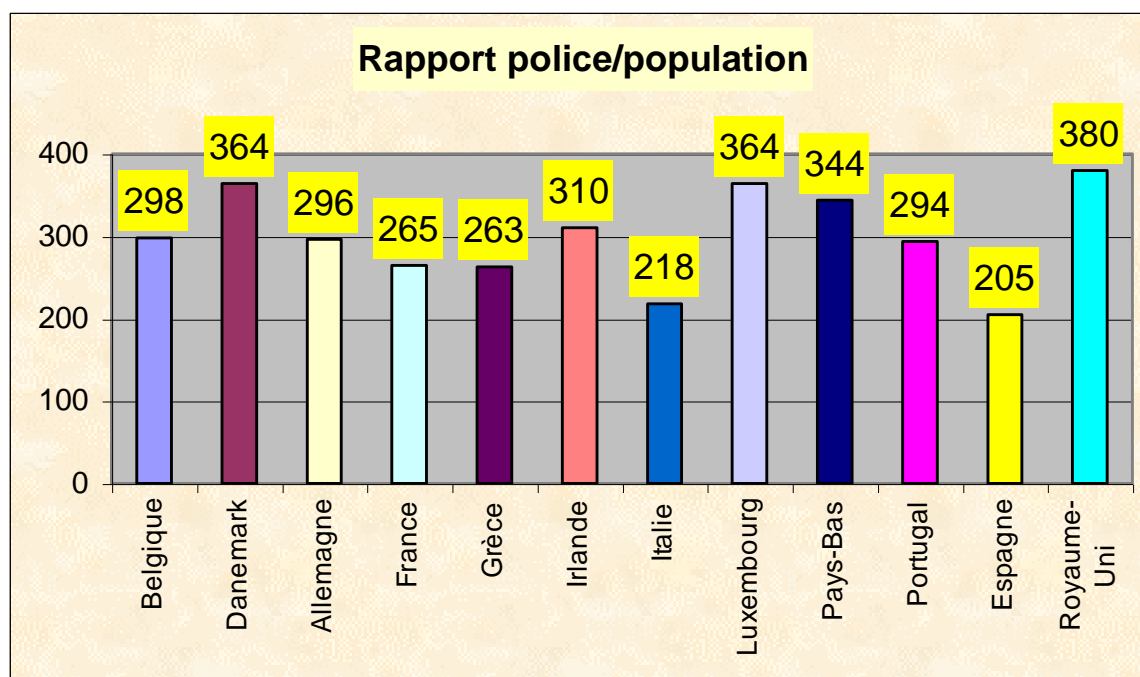
Cet aperçu nous apprend qu'en matière d'effectifs de police, la Belgique n'est en rien défavorisée par rapport aux autres pays européens, à l'exception toutefois de l'Espagne (1/205) et de l'Italie (1/218). Le rapport est par contre considérablement plus favorable qu'au Royaume- Uni et au Danemark. Il convient toutefois de souligner que tant sur la base de rapports officiels, que de données "auto-rapport" et de "victim-surveys", le niveau de criminalité est relativement bas en Belgique¹.

Il est donc clair qu'il n'est pas nécessaire de disposer davantage de fonctionnaires de police, mais d'utiliser les effectifs de manière plus efficace.

¹ J. Van Kerckvoorde et T. Peters, "De International crime Survey - Voorstelling van de resultaten voor België", n°4, 1993.

Les forces de police dans l'Europe des douze et par rapport au chiffre de la population.

	Population	Police¹	Rapport 1/...
Belgique	10.005.933	33.576 ²	298
Danemark	5.100.000	14.000	364
Allemagne	77.000.000	260.000	296
France	57.000.000	215.000	265
Grèce	10.000.000	38.000	263
Irlande	3.600.000	11.600	310
Italie	58.000.000	265.000	218
Luxembourg	364.000	1.000	364
Pays-Bas	15.000.000	43.500	344
Portugal	10.300.000	35.000	294
Espagne	39.000.000	190.000	205
Royaume-Uni	57.000.000	150.000	380



¹ Effectifs réels des services de police générale belges, les chiffres des autres pays étant des estimations venant de l'étude de Patrice MEYZONNIER : « Les forces de police dans l'Union Européenne », IHESI, L'Harmattan, 1994.

² Les effectifs organiques comptent 37.360 unités. Ils feraient passer la densité policière à 1/268 habitants.

9. COORDINATION DES SERVICES DE POLICE GENERALE

Compte tenu des principes de base de décentralisation constitutionnelle¹ et dans le cadre des structures policières existantes, des conclusions et des recommandations générales peuvent être formulées par rapport à la coordination des services de police générale.

Sur base de conceptions organisationnelles locales et décentralisées et en vue d'une intégration maximale des services de police dans la société, la police communale devrait se voir conférer des missions générales.

Les missions qui, pour des raisons fonctionnelles ou territoriales, ne peuvent être efficacement assumées par les corps locaux, pourraient être conférées à la gendarmerie et à la police judiciaire.

C'est d'ailleurs l'objectif poursuivi par la circulaire OOP/13 du 26 avril 1990 portant directives générales relatives à la coordination de l'intervention de la police communale et de la gendarmerie dans le cadre de la police administrative².

Comme il n'existe pas d'initiative semblable dans le cadre de la police judiciaire, il n'y a pas de coordination entre les deux services de police et la police judiciaire près les parquets en matière de missions de police judiciaire.

Pour pouvoir dûment exécuter ces missions générales, les corps locaux devront augmenter leur disponibilité. Actuellement, quelque 30% des corps de police communale dispose d'un service de garde et d'intervention, soit indépendamment, soit dans le cadre d'une interpolice avec un autre corps ou avec une brigade de gendarmerie.

Malgré l'évolution positive que l'on a constatée ces dernières années, une coopération obligatoire pourrait être envisagée. L'arrêté royal du 9 mai 1994 relatif au nombre minimum d'emplois à prévoir au cadre organique des fonctionnaires de police de la police communale³ peut servir de fondement. Il va de soi que de telles interventions doivent être jugées dans un cadre socio-économique plus vaste et que les répercussions budgétaires influenceront également le processus décisionnel⁴.

Sous l'impulsion des deux ministres compétents pour la gestion de la gendarmerie, ce corps national se développe indéniablement comme le corps de police belge le mieux organisé, le mieux équipé et le mieux formé.

Pour ce qui est de la coordination avec les autres services de police générale, une tendance se dessine à laquelle on ne pourrait souscrire, tant d'un point de vue juridique, que d'un point de vue gestionnel.

Suite au développement du Bureau Central de Recherches et au grand intérêt pour les contacts internationaux manifesté par la gendarmerie, celle-ci exerce des compétences conférées en principe par les règlements au Commissariat général de la police judiciaire près les parquets. La mission de documentation et d'information tant nationale

¹ Voir à ce sujet Mast, Alen et Dujardin, "Overzicht van het Belgisch administratief recht", Story Scientia, Brussel, 1989.

² M.B. du 27 avril 1990.

³ A.R. du 9 mai 1994, M.B. du 30 juin 1994.

⁴ Voyez plus haut le point 8 : "Structure des services de police générale".

qu'internationale du Commissariat général de la police judiciaire n'a pas empêché la gendarmerie de confier des missions identiques à leur Bureau Central de Recherches.

C'est la raison pour laquelle le Comité permanent P s'intéresse beaucoup à la concrétisation de l'arrêté royal sur le service général d'appui policier, récemment publié¹.

Les objectifs visés par la création du service général d'appui policier sont très ambitieux et peuvent être résumés comme suit :

- contribuer effectivement à une meilleure collaboration et coordination des services de police générale et éliminer au maximum tout double emploi ;
- assister les Ministres de la Justice et de l'Intérieur dans la mission qui leur est confiée par l'article 9 de la loi sur la fonction de police.

Il s'agit donc de l'amélioration de la coopération et de la coordination entre les services de police générale. Le SGAP devra également contribuer à la mise en place de la politique générale en matière de police.

Le SGAP fonctionnera sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur pour ce qui est de ses missions de police administrative, et sous l'autorité du Ministre de la Justice pour ce qui est de ses missions de police judiciaire.

L'administration générale est assurée par un conseil d'administration qui est assisté, en ce qui concerne la gestion journalière, d'un comité de direction. Le conseil d'administration est un organe collégial composé du commandant de la gendarmerie, de l'officier-commissaire général aux délégations judiciaires et d'un commissaire en chef de police communale. Le comité de direction comprend un membre de chaque service de police d'un grade supérieur.

Actuellement, le SGAP est composé de quatre divisions :

- la division "appui opérationnel" ;
- la division "coopération policière internationale" ;
- la division "télématique" ;
- la division "appui en matière de politique policière".

La division "appui opérationnel" regroupera différents services opérationnels, qui relèvent actuellement d'un seul service de police générale, mais auxquels les autres faisaient appel. L'objectif de ce regroupement est de remplir, dans le cadre d'une gestion et d'un management rationnels, les besoins de tous les services de police générale.

La division "coopération internationale" doit coordonner les différentes initiatives relatives à la coopération policière transfrontalière.

¹ A.R. du 11 juillet 1994, M.B. du 30 juillet 1994.

La division "télématique" aura la difficile tâche d'intégrer les projets informatiques et télématiques en voie de développement, dans le but d'exclure toute forme de double introduction et/ou de double emploi.

La division "appui en matière de politique policière" devra s'atteler à la mise sur pied de matériel statistique intégré convenable et à un fonctionnement efficace de la concertation pentagonale.

La réalisation et le "bon fonctionnement" du SGAP devra mettre un terme définitif à ce que l'on appelle généralement la "guerre des polices".

L'audit préparatoire des services qui feront partie des divisions "appui opérationnel" et "coopération policière internationale" a toutefois déjà démontré les carences suivantes :

« ... une pertinence claire et nette, une mise en question périodique de son service et des systèmes d'appui de planning et de suivi. Des fonctions relatives à l'appui gestionnel n'ont pratiquement pas été développées »¹.

On est bien forcé de constater que le Commissariat général de la police judiciaire est presque entièrement transférée, tandis que d'autres services ne sont que partiellement ou même pas du tout transférés.

On peut s'interroger en vue de savoir pourquoi le Bureau Central de Recherches de la gendarmerie et la brigade nationale de la police judiciaire n'étaient ni passés à la radioscopie, ni intégrés dans le SGAP.

La question de savoir, si des problèmes fondamentaux de coopération et de coordination peuvent être réglés par le biais d'un arrêté royal est plus fondamentale encore.

La création du SGAP est une évolution importante dans le cadre de la structure des services de police générale. Une opération d'une telle envergure doit être entreprise avec circonspection, avec beaucoup de soin et par le biais d'une participation maximale. D'où la question de savoir s'il n'aurait pas été préférable de recourir à une loi.

La Police judiciaire assure également les missions de police technique et scientifique. Ces missions sont accomplies par les laboratoires de police technique et scientifique.

Ils se répartissent dans la plupart des brigades de la police judiciaire et comprennent trois niveaux soit les laboratoires régionaux, locaux et les antennes. Ils travaillent pour tous les services de police et les magistrats.

Il est apparu au cours des différents contacts avec les représentants des laboratoires que ceux-ci souffrent d'un manque évident d'effectifs pour répondre, dans les meilleurs conditions, à toutes les demandes. Cela ressort également des chiffres qui ont été communiqués par le Ministère de la Justice². On constate que les effectifs des laboratoires représentent 82,5% du cadre organique alors que le cadre de la police judiciaire est rempli à 98,4%.

¹ Radioscopie relative à la création du Service général d'appui policier - Rapport intérimaire, Gendarmerie - police judiciaire près les parquets, juin 1994 (pas publié).

² Voir tableau relatif au cadres des laboratoires - chiffres au 31.12.93.

Ce manque actuel d'effectifs semble parfois se répercuter au niveau des délais d'intervention. La gendarmerie propose de remédier à ces retards en formant, en son sein, un personnel d'intervention technique. Si le principe d'augmentation de personnel dans le cadre de la recherche technique est particulièrement intéressant, la question est de savoir si la proposition visant à créer un deuxième service s'occupant de police technique est la meilleure des solutions.

Ne serait-il pas préférable de conserver en Belgique, un seul service de police technique et scientifique, à caractère national, et de l'étoffer soit en élargissant son cadre propre soit en y détachant du personnel spécialement formé et provenant des grands corps de police tels que la gendarmerie et la police communale ?

La création d'un tel service national, dont la structure spécifique devrait être rigoureusement étudiée, offrirait l'avantage de la centralisation de l'information et de l'uniformisation des méthodes de police technique et scientifique en Belgique.

Le contrôle scientifique de ce service restant bien entendu de la compétence de l'Institut National de Criminologie comme prévu par l'A.R. du 17 octobre 1991¹.

La lutte contre la criminalité organisée et donc internationale, implique une approche stratégique et une coordination de forces disponibles au niveau national, mais surtout international. La multitude et la diversité d'organisations internationales actives dans le cadre de la criminalité économique font que des initiatives compartimentées et à petite échelle sont vouées à l'échec. Les autorités de police ne pourront pas se soustraire à leurs responsabilités, mais devront consentir des efforts transfrontaliers pour limiter les différences et coordonner les efforts relatifs au maintien de l'ordre et de l'exécution.

10. L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE GENERALE

Tant les gouvernements précédents que l'actuel ont souligné qu'une police efficace et démocratique passe inévitablement par des contacts étroits avec la population².

A plusieurs reprises, le gouvernement a fait référence aux constatations sur la fonction d'ilotier dans l'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée³. Il est nécessaire que la police communale aligne son fonctionnement sur sa mission de "police de première ligne" et attache une grande importance à l'ilotage. Dans les grandes villes, les services de police pourraient opter pour des unités plus autonomes, liées par des engagements quant au résultat, qui devraient tous être des centres offrant un service policier à part entière.

Le processus de revalorisation entamée dans le cadre du Plan de la Pentecôte prévoit également de nombreux moyens pour moderniser et professionnaliser les corps de police. Plusieurs raisons nous poussent à croire que ces moyens n'ont pas toujours été utilisés de manière adéquate. Un contrôle efficace ne peut être que stimulant pour améliorer l'organisation.

¹ M. B. du 25 octobre 1991.

² Communication gouvernementale du 5 juin 1990, Plan de la Pentecôte.

³ Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, Chambre des Représentants de Belgique, 59/8-1988, 30 avril 1990, 196.

Les "missions impropres" sont toujours un grand problème pour le fonctionnement efficace des services de police. Malgré la modification de la loi communale et l'application de la loi sur la fonction de police, ce sont surtout les corps de police communale qui continuent à s'occuper de tâches qui n'ont rien à voir avec des missions de police¹ et ².

Comme une position claire et nette des Ministres de l'Intérieur et de la Justice fait défaut, il appartiendra aux bourgmestres de se prononcer sur la compatibilité des missions administratives dévolues aux corps communaux. Mais, est-ce la bonne solution? Il ne fait pas de doute qu'une enquête de contrôle focalisée sur ces missions nous permettra de répondre à cette question.

Début 1993, la gendarmerie a mis sur pied un projet "recherche de la qualité" dans quelque 14 districts et 30 brigades. L'objectif poursuivi par ce projet est l'amélioration du service policier de base, entre autres par l'augmentation de la contribution du public, l'insertion de la possibilité de se prononcer sur certains aspects partiels des missions et celle de rendre des comptes aux autorités locales. Il entre dans les intentions des dirigeants de la gendarmerie de faire en sorte qu'à partir de 1994 cette évolution soit irréversible. Suite à cette décision, le projet a encore été élargi de 24 autres districts.

Dans une première série de résultats, on s'est attelé à apporter des améliorations en matière de l'aide aux victimes, à des actions focalisées sur la clientèle, à l'accueil et au service offert au public. Ces innovations auront indubitablement une influence positive sur la modification de la structure organisationnelle d'un service de police qui, il y a cinq ans encore, faisait partie des forces armées.

Cette modification sera la bienvenue pour intervenir au niveau des besoins sociaux dans les régions qui, pour des raisons socio-économiques, ne disposent pas d'une police locale.

Toutefois, force est de constater que de telles initiatives ont également été mises sur pied dans des régions dotées d'une police communale bien structurée et efficace, où la "police de quartier" locale est confrontée à "une gendarmerie de secteur".

D'un point de vue gestionnel, on ne peut pas se ranger à cette évolution qui est en plus contraire aux directives du Ministre de l'Intérieur relative à la coordination entre la police communale et la gendarmerie³.

Le concept d'une police locale et décentralisée devrait aboutir à un service policier de base offert à tous les citoyens, sans tenir compte de celui qui offre ce service. Lorsque deux services de police se disputent cette mission dans un même lieu, il s'agit d'un luxe que notre société ne peut plus se permettre.

11. LES SERVICES DE POLICE SPECIALE

Il convient de dire que la situation des services de police spéciale⁴ est particulière. Comme ils relèvent d'un ministère qui n'est pas focalisé sur des fonctions de police, ils risquent de

¹ Loi communale, article 170, inséré par l'article 57 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

² Loi du 5 août 1992, article 25, M.B. du 22 décembre 1992.

³ OOP/13, circulaire du 26 avril 1990, portant les directives générales relatives à la coordination de l'intervention de la police communale et de la gendarmerie dans le cadre de la police administrative, M.B. du 27 avril 1990.

⁴ Loi du 5 août 1992, article 2, M. B. du 22 décembre 1992.

se trouver dans un certain isolement politique. Les évolutions profondes dans les services de police générale, passent toujours à côté des services de police spéciale.

Les services de police spéciale sont confrontés à des problèmes multiples et complexes. Les principaux se situent surtout au niveau de l'organisation, de la structure et du personnel.

La police des chemins de fer est un service de police qui fonctionne dans le cadre d'une entreprise commerciale, mais qui disposent des compétences qui dépassent la matière dont s'occupe les chemins de fer. Elle est soumise à l'autorité du Ministre des Communications, pour ce qui est des missions de police administrative, et à celle du Ministre de la Justice pour ce qui est des missions de police judiciaire.

Une situation qui pose inévitablement problème au niveau de la communication et de la coordination avec les services de police générale.

Par conséquent, il y a lieu de se poser les questions suivantes.

- Un service de police, peut-il subsister dans le cadre d'une entreprise commerciale?
- Quid pour la zone de tension entre les intérêts économiques de l'entreprise et l'intérêt public?
- Est-ce normal qu'une entreprise commerciale supporte les frais découlant des missions de police d'intérêt général¹ ?

La réponse à ces questions n'est pas évidente. Cette affaire ne pourra être élucidée que par le biais d'une concertation entre les autorités de police et l'entreprise même.

Actuellement, la police maritime est confrontée à une série de problèmes dans tous les domaines, tels la tutelle sur la structure, les compétences, la formation, le personnel, l'équipement et la coopération et la coordination avec d'autres services de police.

La première nécessité relative à la police des voies aériennes est de disposer d'une structure gestionnelle cohérente. Les différents corps ne disposent pas d'une hiérarchie générale, une situation qui pose problème pour la coopération et la coordination avec les autorités de police et les services de police générale.

Il est nécessaire d'éclaircir les statuts des fonctionnaires et leur relation avec les services publics et les services privés avec lesquels ils travaillent².

De toute façon, le Comité permanent P souhaite prendre connaissance, dans les meilleurs délais, de l'enquête relative aux trois services de police spéciale. Une enquête a été menée par le groupe Droit pénal et criminologie de la Rijksuniversiteit Gent, à la demande du Ministère de l'Intérieur.

Enfin, l'application de la loi organique du contrôle des services de police pose problème pour ce qui est des fonctionnaires et services relevant des régions et des communautés et dont les compétences ont été définies par décret.

¹ Société nationale des chemins de fer belges, Services généraux, Service juridique, 17 janvier 1994.

² Ministère des Communications et de l'Infrastructure, Administration des Voies aériennes, 22 février 1994.

L'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 16 juillet 1993, contient des dispositions conférant à l'instance décrétable la compétence d'ériger en infraction la non-observation de sa législation et de fixer des peines en cette matière¹.

Cela signifie concrètement que les décrets peuvent :

- conférer la qualité d'agent ou d'officier judiciaire aux agents assermentés du Gouvernement communautaire ou régional ou d'organismes ressortissant au contrôle ou à l'autorité du gouvernement communautaire ou régionale ;
- régler la force probante des procès-verbaux ;
- déterminer les cas pouvant donner lieu à une perquisition.

Dans les travaux préparatoires relatifs à la loi organique du contrôle des services de police, ni le Ministre de l'Intérieur, ni le Ministre de la Justice, ne se sont prononcés clairement au sujet de la question de savoir si les fonctionnaires de police ou des services des Communautés ou Régions, chargés de missions ayant trait à leurs compétences, tombent également sous le champ d'application de la loi.

Le Ministre de la Justice était d'avis qu'une loi spéciale est indispensable pour déterminer la question de savoir si le contrôle du Comité permanent P et son Service d'enquêtes s'exerce sur les services de police des Communautés et des Régions. Et le Ministre de stipuler que le terme "ministre" utilisé dans l'article 5 de la loi susvisée ne se rapporte qu'aux seuls membres du gouvernement national².

Le texte actuel de l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police s'inspire d'ailleurs de la proposition faite par le Conseil d'Etat qui estimait "... qu'il était pratiquement impossible..." d'énumérer les services de police³.

Si le législateur avait eu l'intention de soustraire les services de police des Communautés et des Régions au contrôle du Comité permanent P, il aurait pu opter pour des dispositions identiques à celles relatives aux autorités administratives et judiciaires qui échappent quant à elles au champ d'application de la loi. Toutefois, ceci pourrait mener à de sérieux problèmes relatifs au contrôle sur des services composés de corps mixtes, tels la Police des voies aériennes et le contrôle sur le fonctionnement d'actions coordonnées auxquelles coopèrent des services fédéraux et régionaux.

Le souci d'efficacité des services de police et la protection des droits fondamentaux du citoyen sont des plus importants et ne peuvent, dès lors, pas être traités à la légère.

¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B. du 15 août 1980, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, M.B. du 20 juillet 1993.

² Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Sénat de Belgique, 1258-2 (1990-1991), 32-33.

³ Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, avis du Conseil d'Etat du 30 août 1990, Chambre, 1305/1 - 90/91.

12. LES CONTROLES INTERNES

Lors de la création de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police, le législateur a stipulé que le contrôle ne se substitue pas aux inspections et aux contrôles organisés par d'autres lois ou en vertu de celles-ci¹.

Les divers services de police disposent de formes de contrôle interne et hiérarchique, lequel est exercé par des autorités responsables ou pour les besoins de celles-ci. Dans certains corps, ce contrôle est exercé par un corps distinct, tel l'Inspection générale de la gendarmerie. Toutefois, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'un organe de contrôle qui fonctionne indépendamment du corps, mais d'un contrôle interne au sein du corps même².

Actuellement, les constatations des inspections internes semblent insuffisamment crédibles aux yeux de l'opinion publique, de telle sorte que celle-ci ne leur accorde pas sa pleine et entière confiance³ et ce même dans l'hypothèse où ces suspicions ne sont pas fondées.

Au sein de la police judiciaire près les parquets, il n'existe pas de contrôle interne spécifique. Outre le contrôle hiérarchique exercé par les commissaires en chef, il existe un contrôle exercé par les autorités judiciaires, à savoir les procureurs du Roi et les procureurs généraux. Le Commissariat général n'a pas de compétences de contrôle sur les différentes brigades. Le Comité régulateur, qui devrait assumer la tâche d'organe dirigeant de la police judiciaire, s'occupe surtout de dossiers administratifs et parfois de questions disciplinaires. Il s'est avéré dans la pratique, que le contrôle interne fonctionne peu ou pas du tout. Les brigades ont une large autonomie et les organes de contrôle un lien trop étroit avec le service de police⁴.

Dans le cadre de la police communale, le chef de corps est chargé, sous l'autorité du bourgmestre, de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches du corps de police. Le bourgmestre exerce le contrôle sur le fonctionnement du corps et fait fonction d'autorité disciplinaire.

En ce qui concerne l'organisation du contrôle interne, le Ministre de l'Intérieur a promulgué la circulaire POL 48 concernant l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de police communale⁵. Cette mesure est une conséquence directe des constatations faites par la commission parlementaire dans le cadre de l'enquête sur une politique structurelle en vue de la répression et de la suppression de la traite des êtres humains⁶.

¹ Loi du 18 juillet 1991, article 2, M.B. du 26 juillet 1991.

² Projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Sénat de Belgique, 1258-2 (1990-1991), 9 juillet 1991, 4.

³ Ibidem, 3.

⁴ Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, o.c., 207.

⁵ Circulaire POL 48, M.B. du 7 juillet 1994.

⁶ Enquête parlementaire sur la politique structurelle en vue de la répression et de la suppression de la traite des êtres humains, Chambre des Représentants de Belgique, 673/7 - 91/92 (S.E.), 18 mars 1994, 84-85.

Le bourgmestre est prié "... de procurer au chef de corps un instrument de contrôle supplémentaire, sous la forme d'un service de "Contrôle interne", en vue d'un contrôle efficace sur le fonctionnement du corps et une meilleure organisation de celui-ci..."

Bien qu'il faille laisser le temps de s'organiser aux corps qui disposent déjà d'un contrôle interne et à ceux où les nouvelles directives doivent encore être appliquées, ce n'est un secret pour personne qu'un contrôle dans les polices communales est fortement dépendant de la relation entre le bourgmestre et le chef de corps.

La gendarmerie dispose d'un contrôle spécifique, sous la forme de l'Inspection générale de la Gendarmerie¹. Structurellement, l'Inspection générale est un organe distinct, soumis à l'autorité hiérarchique directe du Ministre de l'Intérieur, mais entièrement composé de personnel de gendarmerie. Par conséquent, elle doit être considérée comme une forme de contrôle interne.

En vertu du texte de l'arrêté royal, l'Inspection générale répond à toute demande d'étude, d'enquête ou d'avis émanant des Ministres de La Justice ou de l'Intérieur². Toutefois, elle ne s'est pas vue accorder la compétence d'exercer un contrôle opérationnel sur la gendarmerie.

On sait peu de chose sur le fonctionnement exact de l'Inspection et ses rapports ne sont pas rendus publics. Les dernières années, plusieurs dossiers retentissants dans lesquels la gendarmerie en tant que corps où des gendarmes étaient impliqués, n'ont pu être menés à bien³.

Dans son rapport au Parlement, la commission d'enquête sur la traite des êtres humains plaide pour l'évaluation des résultats de la circulaire POL 48 sur le contrôle interne au sein de la police communale⁴.

Il est souhaitable que le Comité permanent P puisse faire l'audit de toutes les formes existantes de contrôle, dans le but de pouvoir y aligner son propre fonctionnement et de pouvoir proposer des mesures en vue d'un meilleur fonctionnement.

¹ A. R. du 4 novembre 1987 sur l'Inspection générale de la Gendarmerie, modifié par les A.R. des 24 novembre 1987 et 15 juillet 1994.

² Ibidem, article 5, 1er al.

³ Chambre des Représentants de Belgique, 1305/8 -90/91 , 21 février 1991, 21.

⁴ Enquête parlementaire relative à la politique structurelle en vue de la répression et de la suppression de la traite des êtres humains, o.c., 85.

F. CONCLUSION

Consécutivement à certaines évolutions sociales, le fonctionnement et l'organisation des services de police ont fortement changé ces dernières années.

Dans la période d'après-guerre, on a attaché beaucoup d'importance à la stabilité sociale et au maintien de valeurs et de normes. Les missions les plus importantes de la police étaient donc répressives, la prévention se limitant à une présence effective.

Les changements économiques et sociaux des années soixante ont quelque peu ébranlé ces conceptions et les années septante ont donné naissance à l'idée selon laquelle les problèmes sociaux devaient être attaqués à la racine.

Les années quatre-vingts ont prouvé que l'organisation de la police devait s'aligner le plus possible sur la manière dont la vie sociale était organisée. Dans ce cadre, les services de police se sont également vus attribuer une fonction de signal et de conseil.

Les services de police des années nonante n'échappent pas à l'évolution.

Les services de police d'aujourd'hui doivent de plus en plus être considérés comme une entreprise au sein de laquelle l'efficacité et l'efficience ont presque autant d'importance que les hommes et le matériel.

Le contexte de la criminalité ne cesse de changer. Les nouvelles formes qu'elle prend, son internationalisation et l'influence croissante des facteurs sociaux exigent de nouvelles et de meilleures **stratégies** et surtout de **coordination**.

Cette approche économique des services de police doit permettre de les intégrer davantage dans la société. Cela signifie qu'outre leurs tâches relatives au maintien de l'ordre, à la lutte contre la criminalité et à l'assistance aux personnes, ils doivent également remplir un rôle d'appui administratif. Les évolutions de société doivent être suivies de près : l'information doit être traitée et analysée, pour pouvoir ensuite être communiquée aux autorités administratives et judiciaires.

Le Comité permanent P a pris connaissance avec intérêt des recommandations, relatives à l'organisation de la police, émises par la Commission parlementaire chargée de l'examen d'une politique structurelle en vue de la répression et de la suppression de la traite des êtres humains¹.

Les recommandations relatives au contrôle interne, le droit disciplinaire et la tutelle administrative sur cette matière, la rotation et la formation ainsi que la présence des femmes dans les corps de police peuvent, si elles sont exécutées à temps et de manière réfléchie, avoir des effets positifs sur le fonctionnement des services de police.

Des services de police efficaces et efficients ont besoin de directives et de procédures uniformes, claires et simples.

Vu le caractère radical de certaines de ces recommandations, elles devront faire l'objet d'une profonde et judicieuse préparation. Le résultat ne peut en être que meilleur.

La période du mois de mai au mois de juillet 1994, au cours de laquelle le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ont pu exercer leurs compétences, est trop courte pour tirer des conclusions valables au niveau des enquêtes judiciaires et de contrôle. Les

¹ Chambre des Représentants de Belgique, 673/7 - 91/92 (S.E.), 18 mars 1994, quatrième partie, II.

chiffres ne sont pas utilisables non plus pour faire une évaluation, car le nombre restreint de dossiers ne contient pas d'éléments significatifs et représentatifs.

Deux constatations s'imposent cependant :

- le Comité permanent P et son Service d'enquêtes ne sont pas suffisamment connus du public, des autorités et même des services de police. Les nombreux contacts tant officiels qu'informels n'ont pas encore eu l'effet désiré. C'est pourquoi le Comité permanent P a décidé de mettre sur pied, en fin d'année, une campagne d'information afin de mieux se faire connaître auprès des services de police et aussi du public.
- en ce qui concerne les autorités de police, les difficultés semblent plutôt se situer au niveau des relations mutuelles. Presque toutes les autorités de police adoptent une politique attentiste et la zone sombre entre la préparation et l'exécution de la politique semble un obstacle difficile à franchir.

Un contrôle efficace des services de police est pourtant indissociable du suivi attentif de l'évolution de ces services et une très grande importance doit être accordée à la communication mutuelle et à l'échange d'informations.

L'attentisme généralement adopté à l'égard du Comité P n'étant en fait ni plus ni moins qu'une attitude à l'égard du Parlement, le Comité permanent P ne peut rien faire d'autre qu'essayer, par tous les moyens dont il dispose de respecter le devoir à l'information légalement prescrit.

On peut dès lors souligner que la responsabilité pour le bon fonctionnement du contrôle externe ne relève pas uniquement du Comité permanent P, mais d'une responsabilité collective du Gouvernement et du Parlement.
