



Violences policières

TABLE DES MATIÈRES

1. PROBLÉMATIQUE	3
2. MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE	3
3. ANALYSE	4
3.1. Tendances et évolution des violences policières	4
3.2. Introduction de critères sociodémographiques	5
3.3. La question de l'origine des chefs de corps	5
3.4. La question de la gestion des violences policières	5
3.4.1. Une définition des violences policières	6
3.4.2. La gestion et le suivi des violences policières	7
3.4.3. Bonnes pratiques	10
4. CONCLUSIONS	14
5. RECOMMANDATIONS	16

1. PROBLÉMATIQUE

1. Dans son rapport annuel 2012, le Comité P constatait que le nombre de dossiers de plaintes pour violences policières tendait à augmenter et que près d'un cinquième de l'ensemble des plaintes avait trait en tout ou en partie aux violences ou à l'attitude agressive des fonctionnaires de police à l'égard des citoyens.

2. Suite à ce constat, en date du 13/12/2013, la Chambre des représentants a adressé au Comité P une mission d'analyse des plaintes dénonçant des violences policières et de répondre aux questions spécifiques suivantes :

- 1) Réaliser une analyse des plaintes relatives aux violences policières déposées depuis 3 ans et déterminer si possible les raisons de l'augmentation de l'attitude agressive des policiers ;
- 2) Réexaminer les plaintes en fonction des caractéristiques des zones de police ;
- 3) Examiner la violence policière au regard de la gestion de la zone de police, en tenant compte notamment de l'origine des chefs de corps et de leur formation en management.

2. MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

3. Pour pouvoir répondre aux demandes, l'enquête a nécessité, au préalable, une délimitation des faits pouvant être compris comme des violences policières. Plutôt que de traiter de manière indépendante les qualifications de faits¹, nous avons privilégié une approche plus intégrée du phénomène des violences policières afin d'en dresser une image.

4. Les faits dénoncés pris en considération pour définir les violences policières sont les suivants :

- menaces ;
- privation de liberté arbitraire ;
- violences contre des personnes ou des biens ;
- torture ;
- traitement inhumain ;
- traitement dégradant ;
- harcèlement ;
- comportement inhumain, offensant ;
- comportement humiliant ;
- abus de pouvoir ;
- comportement ou attitude agressive ;
- intimidations ;
- comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service.

5. Ce travail de délimitation étant réalisé, l'enquête se déroule en deux phases successives. Dans un premier temps, il est procédé à une analyse quantitative des plaintes déposées directement auprès du Comité P ainsi que des dossiers judiciaires ouverts par le Service d'enquêtes P, ceci pour la période 2009-2012. Les données chiffrées ont été mises en relation avec les caractéristiques des zones de police, telles que la capacité, le nombre d'habitants ou encore la superficie de la zone de police.

¹ Pour développer une analyse intégrée des violences policières, l'approche statistique par type de faits risquerait de se révéler trop artificielle et limiterait la possibilité de réfléchir en termes d'image du phénomène.

6. La seconde phase de l'enquête propose une approche qualitative. Celle-ci consiste à évaluer l'implication des responsables des zones de police ainsi que de la police fédérale dans la gestion et la prévention des violences policières. Dans ce cadre, les responsables des zones de police et la police fédérale ont été invités à répondre à un questionnaire concernant plus particulièrement l'existence d'une analyse relative à la gestion de risques en matière de violences policières, les éventuels constats qui en ont été tirés, la traduction des résultats dans un programme de gestion et de suivi ainsi que le relevé des bonnes pratiques.

7. Ce questionnaire prévoit d'aborder les thèmes suivants :

- 1) l'existence d'une définition du phénomène des violences policières ;
- 2) l'existence d'une analyse des violences policières ;
- 3) l'existence d'une analyse de risque des violences policières ;
- 4) l'existence d'un plan d'action relatif aux violences policières ;
- 5) les raisons pour lesquelles aucune analyse ou plan n'a été rédigé ;
- 6) les constats tirés ;
- 7) les raisons pour lesquelles le phénomène des violences policières est absent;
- 8) les possibilités d'action du chef de corps pour éviter les faits de violences policières ;
- 9) l'existence de bonnes pratiques.

3. ANALYSE

3.1. TENDANCES ET ÉVOLUTION DES VIOLENCES POLICIÈRES

8. La première question concernait une augmentation du nombre de plaintes pour violences policières ainsi que les raisons de celle-ci.

9. L'analyse quantitative a fait l'objet d'un rapport intermédiaire², approuvé par la Commission parlementaire d'accompagnement du Comité P le 01/04/2014³.

10. Durant la période 2009-2015, le nombre de faits de violences policières a augmenté légèrement d'année en année. Cependant, la proportion du phénomène de violences policières par rapport au total des faits dénoncés, reste stable au cours du temps⁴, à savoir qu'un cinquième des faits dénoncés recensés par l'institution a trait à des violences policières.

11. Toutefois, nous souhaitons nuancer ce constat en rappelant qu'il s'agit des faits dénoncés par les citoyens et non pas de faits issus de résultats d'enquête ; les faits n'étant pas requalifiés même s'il peut ressortir des divergences entre la perception du citoyen et les conclusions après traitement du dossier⁵.

² Rapport n° 35939/2014.

³ Les données prises en compte couvraient la période 2009-2012. Afin de fournir une image actualisée des données, le rapport de synthèse est étendu à la période 2012-2015. Les chiffres de l'année 2015 sont communiqués sous réserve de la soumission du rapport annuel du Comité P en Commission parlementaire d'accompagnement.

⁴ Le phénomène de violences policières représente entre 18% et 19% des faits dénoncés directement au Comité P. Les années 2012 et 2014 enregistrent une proportion maximale de 20% de l'ensemble des faits dénoncés. En 2015, le phénomène de violences policières représente 18,8% de l'ensemble des faits dénoncés. Par ailleurs, dans son rapport annuel 2014, le Comité P constate que la proportion de faits dénoncés en relation avec des violences policières se vérifie depuis plusieurs années.

⁵ Rapport annuel du Comité P 2012, pages 77-78.

3.2. INTRODUCTION DE CRITÈRES SOCIODÉMOGRAPHIQUES

12. Il était également demandé de procéder à une analyse plus fine des violences policières en recourant à des indicateurs sociodémographiques entre autres. Les résultats⁶ ont mis en exergue qu'en fonction de l'indicateur choisi, l'image des violences policières pouvait varier, faisant ressortir des zones de police différentes. Ces constats montrent les limites d'une analyse descriptive d'un phénomène complexe et polymorphe tel que celui des violences policières.

3.3. LA QUESTION DE L'ORIGINE DES CHEFS DE CORPS

13. Quant à la question portant sur le corps de police d'origine⁷ des chefs de corps et l'impact de celle-ci sur les violences policières, il n'existe à ce jour aucune étude qui mette en évidence un lien entre l'origine des dirigeants et les violences policières, ni sur leurs compétences à gérer un service de police. Il est extrêmement ardu de mettre en rapport tous les éléments nécessaires pour établir un lien entre les chefs de corps et les faits de violences policières. Nous ne pouvons donc que nous limiter à certains constats, à mettre en contexte, sans toutefois se risquer à une interprétation de ceux-ci.

14. Sur l'ensemble des chefs de corps, 49,2% sont issus de la police communale, 48,2% de la gendarmerie et 2,6% de la police judiciaire près des parquets.

15. Si nous tenons compte uniquement de l'analyse descriptive, il ressort que ce sont les zones de police sous la direction d'un chef de corps issu de l'ancienne police communale qui enregistrent davantage de plaintes relatives à des faits de violences policières. Toutefois, en tenant compte d'indicateurs plus spécifiques tels que le nombre d'habitants, la superficie du territoire des zones de police et l'effectif, nous constatons que ces zones de police ont une densité de population proportionnellement plus grande et emploient un nombre d'effectifs plus important. Ces constats renforcent l'idée qu'une contextualisation des faits de violences policières est essentielle.

3.4. LA QUESTION DE LA GESTION DES VIOLENCES POLICIÈRES

16. La demande initiale consistait à connaître les formations suivies en management par les chefs de corps et de mettre cette information en lien avec la problématique. Il n'a pas été possible d'y répondre notamment car l'information n'est pas disponible auprès d'un service spécifique. De plus, nous ne pouvons pas nous prononcer quant à l'équivalence des différentes formations possibles en la matière.

17. Afin d'apporter des éléments de réponse, un questionnaire a été adressé à l'ensemble des chefs de corps ainsi qu'à la police fédérale lors d'une seconde phase d'enquête. Ce questionnaire abordait l'existence d'une analyse relative à la gestion des risques en matière des violences policières, des constats à ce propos, et l'existence d'un programme de gestion et de suivi. Par ailleurs, le questionnaire devait également recueillir les bonnes pratiques relevées par les responsables.

18. De manière générale, les répondants se disent conscients que le risque zéro en matière de violences policières n'existe pas.

⁶ Ces résultats ont fait l'objet d'un rapport transmis à la Commission parlementaire d'accompagnement du Comité P le 1^{er} avril 2014.

⁷ Avant la réforme des services de police du 1^{er} janvier 2001.

19. L'analyse⁸ a pu mettre en évidence que le suivi du phénomène était davantage réactif dans des zones de police de petite taille qui se définissent elles-mêmes comme étant ancrées dans un environnement plus calme, plus éloignées des problématiques rencontrées dans les grandes villes. Dans cet environnement, deux éléments majeurs contribueraient à éviter les violences policières: premièrement, ces zones de police connaissent moins d'interventions, ce qui signifie également un risque de violences policières proportionnellement plus faible ; deuxièmement, dans ce type de zones de police, l'anonymisation des faits serait plus difficile que dans de grandes zones. Une dimension à taille humaine, pour reprendre les termes utilisés par certains, ainsi qu'une (grande) proximité entre le personnel de police et les citoyens constituent, selon ces répondants, un facteur inhibiteur de violences policières potentielles. Les faits de violences policières rapportés restent marginaux. Le suivi qui y est donné semble plutôt réactif et individuel avec une analyse au cas par cas. Sans pouvoir généraliser ce constat, celui-ci tend à démontrer l'importance et l'impact d'une police orientée vers le citoyen.

20. Toutes les zones de police ne se retrouvent pas dans ce profil. Mais il est à noter que pour la plupart des chefs de corps, la violence policière dépassant les prescriptions légales qui encadrent l'usage de la contrainte et de la force, reste plutôt du ressort individuel. Il peut arriver, en effet, qu'un excès soit commis mais dire que cette violence apparaît comme structurelle est l'exception. Les chefs de corps parlent dans ce cadre plutôt de dérapage individuel que de situation structurelle défailante.

3.4.1. Une définition des violences policières

21. Pour comprendre la manière dont les responsables des services et des zones de police appréhendent les violences policières, nous leur avons demandé de les définir.

22. Une grande majorité des répondants disent ne pas avoir leur propre définition des violences policières. Les répondants expriment ne pas ressentir le besoin d'une propre définition, certaines estiment d'ailleurs qu'une telle approche personnelle pourrait être dangereuse dans la mesure où le cadre légal semble clair à ce sujet.

23. Quand les répondants évoquent le cadre légal existant, les références récurrentes sont :

- 1) La loi sur la Fonction de Police (LFP) du 05-08-1992 (Art 1⁹, 37¹⁰, 37bis, 38¹¹) ;

⁸ Taux de retour : 83%.

⁹ Art.1. *Les services de police accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi. Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi.*

¹⁰ Art.37. *Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.*

¹¹ Art. 38. *Sans préjudice des dispositions de l'article 37, les fonctionnaires de police ne peuvent faire usage d'armes à feu contre des personnes que dans les cas suivants :*
 1° *en cas de légitime défense au sens des articles 416 et 417 du Code pénal;*
 2° *contre des personnes armées ou en direction de véhicules à bord desquels se trouvent des personnes armées, en cas de crime ou de délit flagrant au sens de l'article 41 du Code d'instruction criminelle, commis avec violences, lorsqu'il est raisonnablement permis de supposer que ces personnes disposent d'une arme à feu prête à l'emploi et qu'elles l'utiliseront contre des personnes;*
 3° *lorsqu'en cas d'absolue nécessité, les fonctionnaires de police (...) ne peuvent défendre autrement les personnes, les postes, le transport de biens dangereux ou les lieux confiés à leur protection. <L 1998-12-07/31, art. 188, 005; En vigueur : 01-01-2001>*
Dans ces cas, les armes à feu ne peuvent être utilisées que conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative;

- 2) Le code pénal (CP) Art 70¹² et 257¹³ ;
- 3) La circulaire GPI 48 du 17-03-2006 relative à la formation et à l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police ;
- 4) La circulaire GPI 62 du 14-02-2008 relative à l'armement de la police intégrée structurée à deux niveaux.

24. La police fédérale fait référence aux mêmes bases légales en précisant entendre par violence policière toute forme de violence physique ou verbale commise dans le cadre du travail policier par un fonctionnaire de police pouvant être considérée comme illégitime et inacceptable.

25. Selon la plupart des répondants, ces références sont suffisamment claires pour encadrer le phénomène des violences policières.

26. Les violences policières sont perçues comme la conséquence de l'utilisation non prévue par les textes réglementaires de moyens de contrainte mis à disposition des fonctionnaires de police. Elles caractérisent des comportements qui ne répondent pas aux critères de légalité, de proportionnalité, d'opportunité ou de subsidiarité.

27. Au-delà du cadre légal décrit ci-dessus, certaines zones de police essaient également de sensibiliser le personnel à une définition élargie des violences policières en y intégrant notamment les violences verbales et psychologiques pouvant également être les prémices d'une escalade.

28. Dans certains cas, les répondants évoquent une vision personnelle plus large que les prescrits légaux en y incluant le manque d'humanité, d'intégrité et le manque de respect comme autant de formes de violence vis-à-vis du citoyen.

29. Dans tous les cas de figure, les chefs de corps (ou leur représentant) ayant répondu insistent sur un rappel régulier¹⁴, aux membres du personnel, de la définition en tant que telle, mais également des valeurs auxquelles adhèrent la zone de police.

3.4.2. La gestion et le suivi des violences policières

30. Un des thèmes de l'enquête portait sur l'existence d'un plan de gestion et sur le suivi des violences policières. Ces interrogations ont été traduites dans l'enquête écrite au travers de trois questions portant respectivement sur :

- 1) l'existence d'une analyse des violences policières ;
- 2) l'existence d'une analyse de risque des violences policières ;

4° lorsqu'en cas d'absolue nécessité, les fonctionnaires de police (...) ne peuvent défendre autrement les personnes confiées à leur protection dans le cadre de l'exécution d'une mission de police judiciaire. <L 1998-12-07/31, art. 188, 005; En vigueur : 01-01-2001>

Dans ce cas, les armes à feu ne peuvent être utilisées que conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire. Le recours aux armes prévu aux 2°, 3° et 4°, ne s'effectue qu'après avertissement donné à haute voix ou par tout autre moyen disponible, y compris par un coup de semonce, à moins que cela ne rende ce recours inopérant.

¹² (Sauf en ce qui concerne les infractions définies dans le livre II, titre Ibis, il n'y a pas d'infraction), lorsque le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité.

¹³ Lorsqu'un fonctionnaire ou officier public, un administrateur, agent ou préposé du gouvernement ou de la police, un exécuteur des mandats de justice ou des jugements, un commandant en chef ou en sous-ordre de la force publique, aura, sans motif légitime, usé ou fait user de violences envers les personnes, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le minimum de la peine portée contre ces faits sera élevé conformément à l'article 266.

¹⁴ Au cours de réunions hebdomadaires avec les différents chefs de service, lors de réunions du personnel, par le biais de note de service interne relative à l'usage de la force et des moyens de contrainte.

3) l'existence d'un plan d'action relatif aux violences policières.

31. L'analyse des réponses fait ressortir deux profils de répondants : d'une part, nous recensons les zones de police qui se disent peu ou pas confrontées aux violences policières et qui n'ont pas d'analyse à proprement parler. Parmi celles-ci, la plupart disent procéder à une analyse au cas par cas. D'autre part, nous voyons émerger un autre profil avec des zones de police qui sont davantage confrontées à des cas de violences policières¹⁵.

32. Les zones de police¹⁶ qui ne procèdent pas à une analyse formelle s'expliquent par le fait qu'elles sont peu (ou pas) confrontées à cette problématique. Il s'agit d'une approche réactive où lorsqu'un cas se présente, celui-ci est analysé par le service de contrôle interne et des mesures sont prises si le cas est confirmé. Ces répondants nous disent que s'il devait apparaître un problème plus structurel, une telle analyse pourrait être envisagée.

33. Certaines zones de police évoquent également le manque de moyens et/ou de capacité pour développer ce genre d'analyse compte tenu du cahier des charges relatifs aux priorités dans lesquelles les zones de police doivent investir.

34. D'autres zones de police disent procéder à une analyse et un suivi du phénomène. Certaines d'entre elles nous ont envoyé leur analyse des violences policières, allant de la rédaction de notes internes visant des aspects spécifiques du travail policier impliquant l'usage de la contrainte¹⁷, à une analyse statistique annuelle des incidents de violences policières (et de violences commises contre les policiers), à la tenue d'un tableau de bord mensuel des accidents de travail notamment en lien avec une rébellion. Une zone de police nous a également transmis le rapport annuel d'activités de son service de contrôle interne. Ces zones de police mettent en place leur propre système d'analyse et de suivi. Dans cette matière, il n'existe pas de procédures ou de processus standards de mesure et d'évaluation.

35. De manière générale, en matière de suivi des violences policières, que celui-ci soit perçu comme un phénomène présent dans la zone de police ou non, le service de contrôle interne transmet au chef de corps un rapport régulier qui analyse les dysfonctionnements constatés afin de suivre l'évolution des plaintes.

36. Concernant l'existence d'un plan d'action spécifique aux violences policières, peu de zones de police disent en avoir développé. Parmi celles qui ont répondu par l'affirmative, il faut encore faire une distinction entre celles qui proposent un plan d'action global reposant sur une réflexion assez large et celles qui ont développé un plan spécifique basé sur la mise en évidence de situations à risque pouvant mener à des cas de violences policières (la gestion des privations de liberté, le risque lié à au transfert de détenus violents de ou vers une prison ou la présence de quartiers dans lesquels plusieurs incidents ont déjà eu lieu et où le risque de futures violences (policières et contre les policiers) est potentiellement plus grand). Dans chacun des cas de figure, un processus et des procédures ont été rédigés afin de diminuer le risque de violences.

37. Une zone de police nous a communiqué de manière assez détaillée son plan d'action dans cette matière dont la rédaction se base sur une analyse d'une situation de départ où il appert

¹⁵ Il s'agit principalement des zones de catégorie 1 à 3 (selon le degré d'urbanisation), à savoir les grandes villes (cat.1), les villes régionales à l'exception de Bruxelles-18 (cat.2), et les communes d'agglomération et petites villes bien équipées. Source : police fédérale, Direction de l'information policière opérationnelle, appui à la politique policière, service données de gestion.

¹⁶ Il s'agit principalement des zones de police de catégorie 4 et 5 (selon le degré d'urbanisation), à savoir les petites villes moyennement équipées, les petites villes faiblement équipées et les communes à urbanisation morphologique forte (cat.4) et les communes à urbanisation morphologique moyenne les communes à urbanisation morphologique faible (cat.5). Source : police fédérale, Direction de l'information policière opérationnelle, appui à la politique policière, service données de gestion.

¹⁷ Note interne relative à la fouille d'une personne avant la mise en cellule - l'usage des menottes.

des comportements pouvant être qualifiés de violences policières (et de violences contre les policiers).

38. Les causes sont multiples et peuvent intervenir simultanément. Cependant, pour faciliter la compréhension du lecteur, nous les listons de manière distincte :

- 1) en termes de développement de la politique : développer une politique uniforme au sein du corps de police et informer toutes les parties prenantes (membres du personnel, syndicats, assureurs, autorités, etc.) ;
- 2) en termes de processus et de procédures : étant donné la complexité de la matière, il y a nécessité de rédiger les processus ainsi que des procédures en la matière, notamment sous forme de directives internes. Il importe de faire valider les processus et les procédures par des experts (service juridique de la police fédérale, juriste d'un syndicat, assureur de la zone de police, etc.) mais également de les soumettre à des lecteurs externes pouvant apporter des améliorations et/ou compréhensions (autorité administrative de la zone de police, directeurs du personnel des zones de police de la province, service d'appui du Dirco¹⁸, concertation syndicale, membres des services du personnel et de la logistique de la zone de police, cadres de la zone de police, etc.) ;
- 3) communication des directives internes aux membres du personnel : la diffusion des directives mais également l'information donnée lors des réunions régulières par le chef de corps et ce à tous les membres du personnel ;
- 4) en termes de connaissances : le manque d'information des membres du personnel à ce sujet, penser avoir une marge d'interprétation quant aux droits et aux devoirs des membres du personnel ;
- 5) au niveau de la collecte et de l'analyse de l'information : le nombre d'informations et la complexité de compréhension de certains termes et/ou d'interprétations impliquent une collecte et une analyse des informations en la matière (législation en vigueur, documents publiés, communication syndicale, contact avec d'autres zones de police et la police fédérale pour obtenir des bonnes pratiques notamment).

39. Certaines zones de police disent ne pas connaître (ou de manière très ponctuelle) de cas de violences policières. Les répondants y voient plusieurs facteurs explicatifs :

3.4.2.1. La taille de la zone de police

40. Les zones de police dans lesquelles il n'y a pas ou peu de cas de violences policières sont généralement décrites comme « *petites, à taille humaine, de dimension familiale,...* ». Les répondants y voient au moins trois conséquences positives :

- 1) la fonction de contrôle social serait plus efficace : contrairement aux plus grandes zones, l'anonymat des auteurs de violences policières n'y est pas possible, les membres du personnel sont connus de la population et inversement. Dans certains cas, les membres du personnel sont issus ou vivent dans la zone de police où ils travaillent. Dans ces zones de police, les membres du personnel sont très visibles et les actions policières sont rapidement rapportées. De plus, le personnel serait bien intégré en terme de proximité et dans la vie associative, ce qui leur donne une bonne connaissance de « leur » population. Le contrôle social est perçu comme une force par rapport à la problématique des violences policières en évitant les dérapages individuels ;
- 2) la fonction d'encadrement serait plus efficace : dans ces zones de police, la hiérarchie serait plus proche du personnel tant sur le plan conceptuel que lors de l'exécution des missions, ce qui signifie une présence et une responsabilisation

¹⁸ Directeur coordonnateur administratif, qui est en charge de la coordination, pour le niveau fédéral, de l'appui aux zones de police, en matière de missions supralocales et spécialisées de police administrative.

d'un gradé qui encadre le personnel sur le terrain, une bonne préparation du personnel,...

- 3) l'environnement de la zone de police comme un des facteurs explicatifs: ces zones de police décrivent un environnement rural, calme, une population majoritairement non hostile envers les policiers. Dans certains cas, le niveau socio-économique de la population est également évoqué comme facteur réduisant le risque de violences (policières et envers les policiers). Par ailleurs, les répondants de ces zones de police soulignent un nombre moins élevé d'interventions corrélé avec un risque plus faible de violences.

3.4.2.2. Le profil des membres du personnel

41. Dans certains cas, les répondants mettent en rapport le profil de leur personnel policier avec l'absence (ou le peu) d'incidents. Un personnel plus âgé serait plus assertif, aurait davantage de self control, et aurait acquis une plus grande expérience en matière de gestion des contacts avec la population, notamment en cas de situations difficiles.

3.4.2.3. La culture et les valeurs

42. Certaines zones de police insistent sur l'importance de la culture du corps de police comme étant un cadre dans lequel le personnel s'inscrit. Il est important de sensibiliser, de rappeler les valeurs qui fondent le corps de police et qui doivent animer chaque membre du personnel, notamment en matière d'usage de la contrainte.

43. Certains répondants soulignent qu'il est essentiel de prévoir ce point dès le recrutement d'un membre du personnel dans une zone de police. L'évaluation des valeurs telles que l'intégrité ou la responsabilité est aussi importante qu'évaluer les connaissances.

3.4.2.4. La formation et l'entraînement en matière de maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel de police(GPI 48¹⁹)

44. D'après les réponses, la formation en matière de maîtrise de la violence plus communément appelée la GPI 48 est décrite comme un pilier fondamental. Il importe qu'il y ait une bonne synergie entre les moniteurs de ces formations, le chef de corps, le service de gestion des ressources humaines, le service d'assistance policière aux victimes²⁰ et le conseiller en prévention pour garantir un niveau optimal de ces formations. Celles-ci doivent être l'occasion de rappeler le cadre légal dans lequel s'inscrit l'usage de la contrainte mais aussi l'entraînement des policiers à des situations réelles. D'ailleurs, beaucoup insistent sur le fait d'intégrer dans la formation des cas vécus dans la zone de police. Cette formation doit insister sur les techniques (savoir-faire) mais aussi sur le comportement du policier (savoir-être) en gardant son sang-froid en toute circonstance et en privilégiant le principe de désescalade.

3.4.3. Bonnes pratiques

45. Initialement, l'enquête écrite prévoyait deux questions distinctes concernant les possibilités d'action du chef de corps afin d'éviter les faits de violences policières dans la zone de police d'une part et les bonnes pratiques relevées d'autre part. Etant donné une certaine redondance des items mis en évidence, nous avons regroupé l'analyse sous l'angle plus général des bonnes pratiques.

46. Il s'agit ici de relever les pratiques que les chefs de corps et la police fédérale estiment être pertinentes pour la maîtrise de la violence policière.

¹⁹ Circulaire ministérielle GPI 48 relative à la formation et à l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police.

²⁰ Le Service d'Assistance policière aux Victimes a, entre autres, pour mission de sensibiliser et de former le personnel policier aux différentes matières concernées par l'assistance aux victimes.

3.4.3.1. Une politique générale et suivi

47. Certaines zones de police mettent en avant leur politique de suivi en la matière, notamment grâce aux réunions de management (réunions avec les chefs de service sur base hebdomadaire en général) où sont abordés la politique générale et le suivi des cas individuels. En tant que chef de corps, certains insistent sur l'importance d'afficher clairement la volonté de la direction de ne pas cautionner de tels cas.

48. La politique générale du chef de corps inscrit donc les points d'attention à la culture et aux valeurs cités plus haut. Une des bonnes pratiques qui ressort en la matière consiste à favoriser un esprit de corps basé sur la qualité du travail et la fierté d'appartenir à un service de police renommé pour cette qualité.

49. L'ensemble de la chaîne hiérarchique doit être impliqué dans ce projet, et ce, y compris dans l'exécution quotidienne ainsi que dans les situations difficiles. A ce propos, le rôle des chefs de service est mis en avant par l'exercice de leur fonction de contrôle, de coaching de leur personnel en la matière mais aussi de l'importance de la rapidité de réaction en cas de problème. Plus particulièrement, le rôle du cadre intermédiaire est cité car il importe qu'il soit sur le terrain pour encadrer le personnel (rôle de leadership, implication personnelle des cadres).

50. Enfin, il est nécessaire de créer un climat de confiance dans la zone de police, que la hiérarchie soit présente et disponible pour les collaborateurs afin que ce sujet ne devienne pas tabou (détection et désamorçage des tensions par le dialogue).

51. La sensibilisation se passe à tous les niveaux : le chef de corps, les chefs de service, le rôle du service d'assistance policière aux victimes.

52. Pour la police fédérale, il importe d'avoir une approche cohérente sur le plan de la discipline ainsi que des mesures structurées au travers des différents services. La police fédérale souligne également le travail de sensibilisation tant des dirigeants que des collaborateurs, la diffusion de directives internes ou le rappel de celles-ci aux collaborateurs ainsi que l'importance d'acter et d'enquêter chaque plainte en la matière.

53. La police fédérale précise ne pas disposer actuellement d'une analyse de risque. Cependant, une image de la violence est réalisée à l'aide de différents éléments : les accidents de travail, les incidents de tirs, et dans le cadre du contrôle interne, les enquêtes et la discipline. La police fédérale devrait pouvoir disposer d'une analyse de risque structurée en la matière fin 2016-début 2017. Devrait suivre automatiquement le développement d'un plan d'action spécifique aux violences policières.

3.4.3.2. La formation en matière de maîtrise de la violence (GPI 48)

54. Nous l'avons écrit plus haut ; la formation est perçue comme un pilier fondamental en la matière. La GPI 48 doit être suivie et appliquée avec suivi et prise de responsabilité du chef de corps afin d'obtenir une adhésion et une bonne implication du personnel. Les formations en matière de maîtrise de la violence semblent faire l'objet d'attention avec notamment un suivi au niveau des services de ressources humaines. Ces formations sont perçues par la plupart des répondants comme une valeur sûre en matière de maîtrise de la violence tout en l'adaptant aux réalités de la zone de police en y intégrant les cas vécus.

55. S'il importe de mettre en place un système de formations dans le cadre de la GPI 48 efficace, il est également important de donner accès à d'autres formations utiles comme la formation à la gestion du stress, des séminaires en déontologie, des formations en matière de diversité, le recours à des techniques pédagogiques peu coûteuses prévues (drill linéaire et carré décisionnel). Le but recherché est d'augmenter le niveau de qualité des automatismes requis lors de l'usage de la contrainte. Le pilier formatif dans son ensemble a comme objectif

une prise de conscience par les collaborateurs de tous les moyens mis à leur disposition, y compris ceux relatifs à l'usage de la contrainte, ainsi que la maîtrise de ceux-ci.

56. Certaines zones de police affirment que le contrôle le plus efficient en la matière d'utilisation de la contrainte et de la force est le contrôle préventif par le biais de la formation, des entraînements et des instructions précises.

57. Certains soulignent également qu'une bonne préparation des missions particulières ainsi qu'un débriefing sont des facteurs critiques de succès. En effet, le leitmotiv pourrait être qu'un policier bien formé et bien équipé sera moins stressé et gèrera mieux le concept de maîtrise de la violence.

3.4.3.3. Le contrôle interne

58. Le contrôle interne a également un rôle important à jouer comme garant du respect des prescriptions légales et des valeurs. Tous les répondants disent faire appel à leur service de contrôle interne pour le traitement des plaintes en la matière. Ce service procède à l'analyse des cas et transmet à la hiérarchie. Par ailleurs, le service de contrôle interne est sollicité par certains lors de chaque procédure d'accueil des nouveaux membres afin d'effectuer une présentation du service dont un rappel des valeurs et des normes.

59. Les répondants insistent sur l'importance de réagir à court terme dans de tels cas. En termes de sanctions, le panel reste large : entretien de fonctionnement, note de fonctionnement, blâme, transmission au parquet pour des faits pénaux.

60. Plusieurs répondants évoquent également une amélioration du contrôle interne dans cette matière dans le sens voulu par la Circulaire CP3²¹ relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux. La CP3 peut aider les répondants qui la citent de procéder à une analyse de risques de l'usage de la contrainte et de la force. Les faits qui constituent le point de départ d'une telle analyse et qui sont souvent cités sont le nombre (important) de privations de liberté administratives et judiciaires, les faits de rébellion et les accidents de travail. Les objectifs cités sont le maintien d'un niveau de performance élevé de formation (tant au niveau du contenu qu'au niveau des infrastructures et du matériel), avoir suffisamment de moniteurs en maîtrise de la violence, l'organisation efficiente du planning des formations et des séances d'entraînement, le rappel du cadre légal et des principes déontologiques.

3.4.3.4. Des investissements dans les moyens

61. Pour les zones de police qui évoquent les moyens matériels et techniques comme bonne pratique, il importe que les équipements soient renouvelés pour qu'ils correspondent aux besoins mais aussi de veiller à l'uniformité de ceux-ci.

62. Pour certains, l'installation de caméras dans des lieux à risque comme dans certaines rues dans lesquelles des incidents peuvent se produire (vie nocturne, présence HORECA, vie estudiantine,...) peut également contribuer à éviter des incidents de violence.

63. Pour certaines zones de police, l'investissement dans un dispositif de caméras de surveillance s'est avéré une bonne pratique en la matière. Les caméras sont installées dans des endroits dits à risque comme l'accueil, les locaux de fouille, les chemins d'accès vers les

²¹ Ce système peut être décrit comme un processus qui est entrepris par le management et le personnel afin d'obtenir une certitude raisonnable quant au fait que les objectifs de l'organisation (mission, objectifs stratégiques et/tactiques et/ou opérationnelles) seront réalisés. Cela comprend la façon dont une organisation définit ses objectifs et comment elle s'organise pour les atteindre de manière efficace et éthique. Le noyau de ce système de contrôle interne est le management ou la gestion des risques. La dernière partie de la gestion des risques concerne le monitoring ou pilotage.

Source : <http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=kl1451174&lang=fr>.

cellules et les cellules elles-mêmes et ce, afin d'exercer une surveillance vis-à-vis des citoyens et des policiers.

64. Nous notons que la surveillance par caméra dans les lieux de détention est réglementée par l'article 10 de l'arrêté royal du 14 septembre 2007 relatif aux normes minimales, à l'implantation et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police. Ainsi, « *A l'intérieur des lieux de détention, des caméras peuvent aider à assurer la surveillance à condition que les personnes mises en cellule bénéficient d'un minimum d'intimité lors de l'utilisation de la toilette. La présence de caméras doit être signalée formellement à toutes les personnes incarcérées, sauf décision contraire de l'autorité judiciaire* ». Comme précisé à l'article 1er, 7°, de l'arrêté royal du 14 septembre 2007 précité, il convient d'entendre par « lieux de détention », une cellule de police, une cellule d'attente, une cellule mobile, une cellule collective, un complexe de cellules ou un local de surveillance, dans la mesure où ces infrastructures sont utilisées par les services de police pour incarcérer une ou plusieurs personnes faisant l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire. Dans le cadre du traitement des plaintes, le Comité P a été amené à examiner la question de l'utilisation de caméras de surveillance dans un espace de fouille. L'arrêté royal du 14 septembre 2007 précité n'incluant pas les espaces de fouille dans la définition des « lieux de détention » dans lesquelles des caméras de surveillance peuvent être installées pour aider à la surveillance, le Comité permanent P a dû conclure à l'absence de base juridique en la matière.

65. La Commission pour le respect de la vie privée a également rendu un avis sur la question par le biais de sa recommandation 06/2011²² du 6 juillet 2011 et déclare : « *Considérant que l'Arrêté royal du 14 septembre 2007 précité exclut du champ d'application de la vidéosurveillance des lieux de détention les « espaces de fouilles* » [...], la Commission estime dès lors que l'installation et l'utilisation d'une caméra de surveillance à de tels endroits contreviendraient hic et nunc aux règles en vigueur. Par conséquent, si les services de police souhaitent toujours l'enregistrement des images de la fouille, la Commission appelle à l'adoption d'une base réglementaire appropriée »²³.

66. Un projet d'arrêté royal en vue de répondre aux recommandations de la Commission vie privée est en préparation au service juridique de la police fédérale²⁴. Ce projet devrait permettre la présence de caméras dans les espaces de fouilles en incluant toutefois certaines limites : les images ne pourront pas être visionnées en direct, seul l'enregistrement étant exploité en cas de plainte ou de dossier judiciaire.

67. De manière ponctuelle, quelques zones seraient favorables au port de bodycams par leur personnel policier sur le terrain afin d'éviter tout dérapage individuel mais également à des fins de défense de leur personnel en cas de plainte à leur encontre par l'exploitation des données enregistrées. Les bodycams constituant des caméras de surveillance mobiles, à l'heure actuelle, l'article 7/1 de la loi caméra²⁵ prévoit que « *les services de police peuvent y avoir recours dans le cadre de grands rassemblements tels que visés à l'article 22 de la loi sur la fonction de police et sous les conditions d'utilisation strictes déterminées à l'article 7/2 de la loi caméra. Un tel recours ne peut s'inscrire que dans le cadre de missions non permanentes, dont la durée d'exécution est limitée* ».

²² Commission vie privée, avis du 6 juillet 2011, 06/2011, p.11.

²³ Commission vie privée, avis du 6 juillet 2011, 06/2011, p.11, points 40-41.

²⁴ Contact avec le service juridique de la police fédérale en décembre 2015.

²⁵ Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et tel qu'inséré par la loi du 12 novembre 2009 visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, en vigueur depuis le 28 décembre 2009.

68. La réglementation en matière de caméras de surveillance va subir d'importantes modifications dans un avenir proche. En effet, le 20 juillet 2016, le Conseil des ministres a approuvé 2 avant-projets de lois en la matière : l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, et l'avant projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. Jusqu'à présent, la loi caméras est applicable à l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative. L'avant-projet de loi relatif à l'utilisation de caméras par les services de police vise à extraire l'utilisation de caméras par les services de police du champ d'application de la loi caméras pour la réglementer de façon spécifique et plus large sous l'article 26 de la loi sur la fonction de police, eu égard aux besoins particuliers de services de police. Cet avant-projet de loi utilise la notion « d'outils technologiques » – qui dépasse les seules caméras « classiques » et comprend également les drones, les systèmes de reconnaissance faciale, etc. – et vise à couvrir les outils technologiques modernes, en constante évolution, dont les services de police pourront à l'avenir faire usage dans le cadre de leurs missions de police administrative.

69. Ces deux avant-projets de loi ont été soumis à la Commission de la protection de la vie privée pour avis, fin mars 2016. La Commission a émis son avis le 27 avril 2016²⁶. Ces deux avant-projets de loi sont actuellement au Conseil d'Etat pour avis.

4. CONCLUSIONS

70. Le Comité P suit depuis plusieurs années l'évolution des violences policières et publie chaque année dans son rapport annuel ses constatations à ce sujet. Celles-ci ne prétendent pas être exhaustives dans la mesure où elles ne se fondent que sur les plaintes déposées par les citoyens auprès de l'institution. Il existe donc un chiffre noir en la matière. Il appert que le nombre de plaintes déposées dans le cadre de violences policières au sens défini par le Comité P augmente tout comme le nombre total de plaintes enregistrées par ses services. Force est de constater que pour la période analysée, la proportion de plaintes déposées pour ces faits représente un cinquième de l'ensemble des plaintes.

71. S'il est difficile d'analyser les causes de ce phénomène étant donné son caractère multidimensionnel et l'existence de nombreuses variables à prendre en considération, le Comité P a souhaité solliciter les responsables des services de la police intégrée afin de recueillir les bonnes pratiques pour lutter contre les violences policières et tenter de dégager des pistes de réflexion sur le sujet.

72. Le sondage a permis de dégager trois axes de travail, mis en exergue de manière récurrente par les répondants, à savoir 1) la mise en œuvre et le suivi de la circulaire ministérielle GPI 48, 2) le rôle du management et plus précisément, la fonction d'encadrement, et 3) l'investissement dans les moyens de vidéosurveillance (et, plus ponctuellement, de *bodycams*).

73. La formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du cadre opérationnel des services de police est perçue de manière assez unanime comme une valeur sûre en matière de gestion de la violence. En effet, beaucoup insistent sur le fait que la formation constitue un moyen de contrôle préventif efficace. Si le législateur a prévu par le biais de la circulaire ministérielle GPI 48 un quota de séances d'entraînement obligatoires, il importe que sa mise en application et son suivi soient encadrés tout en restant suffisamment souple pour rencontrer à la fois les obligations légales et les besoins de l'organisation.

²⁶ Commission de la protection de la vie privée, avis n°15/2016 du 27 avril 2016 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance.

74. Par ailleurs, de nombreux répondants soulignent l'importance de moduler la formation en matière de maîtrise de la violence notamment au niveau du contenu en traitant les cas réels vécus de manière pédagogique et en les intégrant à la formation en s'adaptant aux besoins du personnel. La question des infrastructures revient également à plusieurs reprises. En effet, plusieurs répondants soulignent le fait que les structures et les moyens existants ne sont pas toujours suffisamment adaptés aux exercices.

75. A côté des formations obligatoires prévues par le cadre légal, certains insistent sur le fait que l'organisation doit rester attentive aux autres offres de formation utiles en la matière proposées par la police fédérale ou d'autres partenaires externes.

76. Actuellement, le suivi de la mise en œuvre de la circulaire ministérielle GPI 48 est assuré au niveau de la police fédérale au travers de plusieurs cellules pédagogiques.

77. A côté de la formation, le rôle du management, et la fonction d'encadrement en particulier, est citée régulièrement comme étant une des raisons d'un risque de violences policières limité, ou comme une bonne pratique mise en évidence par le chef de corps dans la zone de police. Ce rôle pourrait être traduit par l'implication concrète et visible des responsables ainsi qu'une responsabilisation accrue de tous, y compris des collaborateurs. Pour y parvenir, les moyens développés et mis en œuvre sont multiples. Le Comité P en retient deux : l'engagement régulier d'officiers ou de cadres intermédiaires dans les services opérationnels et le recours à la circulaire CP3²⁷ comme cadre d'analyse de risque de l'usage de la contrainte et de la force.

78. La présence et l'engagement d'officiers et de cadres intermédiaires sur le terrain accentueraient le sentiment de contrôle du personnel. Par ailleurs, la présence d'un coordinateur sur le terrain offrirait, entre autres, au vu de la matière de cette enquête, un meilleur encadrement du personnel déployé, le contrôle des moyens de contrainte utilisés, l'adéquation de ces moyens par rapport à la situation, l'adéquation des moyens par rapport aux formations dispensées dans le cadre de la GPI 48, et aurait une influence positive sur le comportement des policiers lors d'interventions sensibles.

79. Le recours à la circulaire ministérielle CP3 comme moyen d'analyse de risque de l'usage de la force et de la contrainte est encore à ses débuts. En effet, l'application de ce système est assez récent, ce qui ne donne pas toujours le recul suffisant aux répondants pour évaluer l'impact de la mesure. Cependant, il semble que ce modèle permette à ses utilisateurs de concrétiser une approche de maîtrise interne de l'organisation, spécifique à la gestion des violences policières. Le cadre de la CP3 offre la possibilité à ses utilisateurs de définir des objectifs précis, de développer les actions concrètes correspondantes et de poser le système de contrôle de ceux-ci (périodicité/responsable)

80. Cependant, les utilisateurs ne sont pas toutes au même stade de développement ; pour certains, l'exercice n'en est qu'à ses prémices, pour d'autres, des mesures concrètes ont déjà été dégagées. Etant donné ce décalage des différents états d'avancement, le Comité P estime qu'il serait prématuré d'établir des constatations relatives à l'évaluation de la mesure.

81. Enfin, le Comité P relève la demande d'investissement dans des systèmes de vidéosurveillance formulée par certaines zones de police. Dans la mesure où elle permet une meilleure surveillance tant du personnel que des citoyens présents dans les infrastructures policières, l'installation de tels systèmes à certains endroits clés comme l'accueil, les couloirs menant aux cellules et les cellules de détention, apparaît comme une bonne pratique permettant de contribuer à la diminution du risque que des incidents de violence surviennent.

²⁷ 29 mars 2011 - Circulaire CP3 relative au système du contrôle interne dans la police intégrée, structurée à deux niveaux.

L'installation d'un système de vidéosurveillance est perçue à la fois comme un moyen de dissuasion de certains comportements, mais aussi comme un moyen de vérification en cas de plainte. Toutefois, dans l'état actuel de l'arrêté royal du 14 septembre 2007 relatif aux normes minimales, à l'implantation et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police, l'espace de fouille est exclu du champ d'application de la vidéosurveillance des lieux de détention.

82. La réflexion sur l'utilisation de bodycams par les services de police perdure depuis plusieurs années. Depuis la modification législative insérée fin 2009 dans la loi caméra et visant à réglementer les conditions sous lesquelles l'utilisation de caméras de surveillance mobiles est autorisée²⁸, les services de police peuvent avoir recours aux bodycams, comme à d'autres sortes de caméras de surveillance mobiles, dans le cadre de grands rassemblements tels que visés à l'article 22 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et sous les conditions d'utilisation strictes déterminées à l'article 7/2 de la loi caméra. Un tel recours ne peut s'inscrire que dans le cadre de missions non permanentes, dont la durée d'exécution est limitée. Il s'agit là d'une finalité de police administrative, limitée à la surveillance de grands rassemblements. Une utilisation plus large des bodycams, notamment en vue de mieux protéger les policiers dans des situations dangereuses ou difficiles, a déjà fait l'objet de nombreuses discussions mais est néanmoins actuellement dépourvue de fondement légal.

83. Tous les acteurs du monde policier ne sont cependant pas convaincus de la plus-value d'un recours plus large aux bodycams. Au-delà de la question du cadre légal devant entourer un tel dispositif, de son coût et de son efficacité réelle, certains se demandent si les bodycams ne seraient pas finalement un moyen de contrôle de plus à l'égard des policiers sur le terrain.

84. Au moment de la rédaction finale du présent rapport, la réglementation en matière de caméras de surveillance est en pleine évolution. L'avant-projet de loi relatif à l'utilisation de caméras par les services de police vise à extraire l'utilisation de caméras par les services de police du champ d'application de la loi caméras pour la réglementer de façon spécifique et plus large sous l'article 26 de la loi sur la fonction de police, eu égard aux besoins particuliers de services de police.

5. RECOMMANDATIONS

85. Le Comité P reste attentif, à son niveau, au phénomène, notamment par le suivi des faits de violences policières dénoncés dans les plaintes qu'il reçoit. Les constatations qui en résultent sont publiées dans son rapport annuel.

86. Le Comité P ne peut qu'insister sur le rôle essentiel de la formation et des entraînements prévus en matière de maîtrise de la violence.

87. Sur le terrain, il importe que les services de police disposent d'un système de suivi du personnel afin de s'assurer que tout membre concerné suive le nombre d'entraînements prévus. Pour ce faire, les services de police doivent pouvoir disposer d'infrastructures adéquates et en nombre suffisant à la dispense de ces séances d'entraînement.

88. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la circulaire ministérielle GPI 48 sont assurés par la police fédérale. Le Comité P invite les structures existantes chargées de cette mission de prendre connaissance des constatations écrites dans ce rapport afin de les aborder lors de la tenue de leurs travaux.

²⁸ Chapitre III/1 de la loi caméra, relatif aux conditions sous lesquelles l'utilisation de caméras de surveillance mobiles est autorisée, tel qu'inséré par les articles 8 et suivants de la loi du 12 novembre 2009 visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

89. Le Comité P recommande une sensibilisation à l'importance de la fonction d'encadrement incarnant le lien entre le niveau décisionnel et l'exécution des missions de police. Le cadre intermédiaire doit intégrer plusieurs rôles dans différents domaines dont celui de la prévention des violences policières : un rôle de relais de l'information, un rôle de gestion interpersonnelle, un rôle de supervision, d'encadrement et de contrôle.

90. Concernant la police fédérale, le Comité P sera attentif aux développements futurs annoncés par la police fédérale ayant trait à une analyse de risques structurée spécifique aux violences policières.

91. Enfin, il conviendra de suivre l'évolution de futures dispositions légales concernant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance, dont les bodycams, par les services de police.