

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

VANDENHOUTE Thierry, « La réforme des polices en Belgique », in *Collection des travaux et monographies de l'École des sciences criminelles Léon Cornil*, Volume 23, Bruylant, 2020.

https://digistore.bib.ulb.ac.be/2022/Cornil/991007575999704066_abbyy.pdf

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été numérisée et mise à disposition gratuitement par les Bibliothèques de l'Université libre de Bruxelles, avec l'accord de son éditeur *Larcier*.

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les Bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site <https://digitheque.ulb.ac.be/>

**LA RÉFORME DES POLICES
EN BELGIQUE**

Collection des « travaux » et « monographies » de
l'Ecole des sciences criminologiques Léon Cornil
dirigée par
Pierre Van der Vorst
et
Philippe Mary

ÉCOLE DES SCIENCES CRIMINOLOGIQUES
LÉON CORNIL

FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

LA RÉFORME DES POLICES EN BELGIQUE

PAR

THIERRY VANDENHOUTE

LICENCIÉ EN CRIMINOLOGIE
COMMISSAIRE DE POLICE ADJOINT

BRUYLANT
BRUXELLES

2 0 0 0

La publication du présent mémoire dans la collection des monographies a été recommandée par un comité scientifique composé de Madame K. Lalieux, directrice du mémoire, Madame V. Paulus de Châtelet et Monsieur Pascal Matthieu, lecteurs.

ISBN 2-8027-1348-5

D / 2000 / 0023 / 50

© 2000 Etablissements Emile Bruylant, S.A.
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles.

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photo-mécanique ou de traduction, réservés.

IMPRIMÉ EN BELGIQUE



La Dernière Heure du mercredi 8 octobre 1997.

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

MONTESQUIEU,
L'Esprit des lois, 1748.

« L'humanité serait depuis longtemps heureuse, si tout le génie que les hommes mettent à réparer leurs bêtises, ils l'employaient à ne pas les commettre. »

Bernard SHAW,
Maximes pour révolutionnaires.

PRÉFACE

PAR

KARINE LALIEUX

QUALITÉS

Si la logique de toute démarche intellectuelle veut que pour clarifier les problèmes, il faut en posséder un savoir étendu, je n'ai pu dans un premier temps réfréner une certaine appréhension quand à la faculté réelle de distanciation psychologique, sociale et scientifique que pouvait revendiquer un membre de la police communale vis-à-vis du sujet de mémoire de licence en sciences criminologiques qu'il me proposait à savoir : « La réforme des polices en Belgique », propos aussi actuels que sensibles étant donné les implications socio-politiques et humaines qu'ils recèlent.

Les nombreux contacts et, in fine, ma lecture attentive du texte de Monsieur Thierry Vandenhoute ont rapidement effacé toutes mes réserves.

L'étude proposée s'est révélée telle une analyse affinée du sujet choisi.

Tant l'apport théorique que l'analyse historique sous-tendus par une documentation fouillée font de ce travail un véritable outil de références pour tous ceux et celles dont la démarche professionnelle atteint au sujet proposé.

De plus, il est indéniable que la pertinence des différentes hypothèses émises renforce leur valeur intellectuelle et technique.

Si les positions prises amènent à la réflexion et apportent une contribution — aussi modeste soit-elle — à la recherche de solutions aux problèmes humains et pratiques créés par une nécessaire réforme des polices, le travail de l'auteur n'aura pas été vain, si mieux, elles entraînent une critique positive, sa qualité sera concrétisée.

Un souhait encore, qu'au sein des futures forces de l'ordre, tant le policier que le criminologue trouve son adéquation.

INTRODUCTION

L'interrogation qui est à la base de toute recherche scientifique peut dans le cadre de cette étude se formuler de la façon suivante : était-il nécessaire de modifier la structure et le mode de fonctionnement de notre appareil policier ? Outre l'actualité du sujet, l'intérêt d'une telle recherche réside sans nul doute dans le fait que les services de police se différencient des autres instances de contrôle social formel par le fait qu'ils bénéficient du monopole de la violence légitime et que la frontière entre police en tant que moyen d'émancipation et police en tant qu'instrument d'oppression n'est pas aussi claire que certains voudraient le faire croire. Cette recherche peut dès lors prendre une toute autre dimension et, quoique s'inscrivant dans une optique identique, le questionnement sera quelque peu différent, à savoir : les services de police assument-ils leur rôle de défenseur des principes d'une société démocratique ou agissent-ils en instances bureaucratiques, davantage préoccupés de leur propre légitimité ? Clarifions immédiatement notre pensée : si il est légitime de vouloir développer son corps pour en faire un instrument performant, il ne nous semble pas légitime que la poursuite d'un tel but en cache en réalité un autre moins avouable, celui d'asseoir son pouvoir et de se positionner par rapport aux autres services de police du pays mais aussi par rapport à la société dans sa globalité. En tout état de cause, si une telle approche génère des conflits préjudiciables à la fonction dont est investie une telle instance, elle doit être rejetée ou du moins corrigée. Or nous allons mettre en évidence que nous étions arrivés à une telle situation, que les médias avec emphase qualifiaient de guerre des polices. S'arrêter aux conclusions des commissions d'enquêtes parlementaires mises sur pied ces dernières années, c'était davantage s'attacher aux conséquences que prendre en considération les causes des dysfonctionnements relevés. L'essentiel étant de comprendre comment nous en étions arrivés là, il nous a dès

lors paru indispensable de remonter à la naissance des trois services de police générale du Royaume.

Notre hypothèse de travail initiale était l'idée, largement répandue ces dernières années dans de nombreux milieux, selon laquelle la gendarmerie était devenue un État dans l'État et était en passe de devenir l'unique service de police du pays. Il convenait dans un premier temps de vérifier cette hypothèse et, le cas échéant, de mettre en évidence le processus qui avait généré une telle situation. Si notre démarche s'est voulue inductive, il va de soi que notre cheminement et les propositions qu'il sous-tend sont, selon la théorie de la falsifiabilité de Popper, sujets à controverse. Il nous faut l'accepter, la criminologie faisant partie des sciences humaines et non des sciences exactes.

Bien que la plupart des personnes n'entreront en contact avec la police que peu de fois dans leur existence, elle est, comme nous l'avons souligné, la garante des principes démocratiques qui régissent nos sociétés. Or, contre toute attente, lorsque nous consultons les banques de données des bibliothèques universitaires et de la bibliothèque royale, force est de constater que nos universités ne se sont pratiquement pas intéressées à cette matière jusqu'il y a une vingtaine d'années. Si le sujet peut paraître complexe à un « non-initié » et que l'on se retranche parfois trop facilement derrière le secret professionnel pour empêcher les scientifiques de mener à bien des investigations à propos de la police, cela ne peut cependant expliquer une telle carence. Il y eut certes quelques interpellations parlementaires mais celles-ci faisaient généralement suite à des événements ponctuels et n'eurent au demeurant aucun impact sur la structure et le mode de fonctionnement des polices. Et si les événements des années quatre-vingt et nonante, et les initiatives qui suivirent, incitèrent les universités à s'intéresser aux services de police, les études ne portaient généralement que sur certains aspects du travail policier, les interactions entre les services n'étant le plus souvent abordées qu'incidemment. Il est vrai que la recherche universitaire dépend largement des budgets qui lui sont alloués par les autorités qui ne s'intéressent généralement qu'à certains aspects de la fonction policière. Une telle situation ne pouvait

que nous conforter dans la nécessité de réaliser une telle recherche. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous semble opportun de cerner, au travers de deux remarques préliminaires, l'objet même de la recherche.

Nous aborderons dans le premier chapitre la naissance des trois services de police générale du pays et leur développement jusqu'aux années septante. Nous verrons à cette occasion que le terme « développement » n'est sans doute pas le plus approprié pour certains services et que d'autres tels que « stagnation » voire « régression » se rapprochent davantage de la réalité.

Le deuxième chapitre sera consacré aux sanglantes années quatre-vingt et aux initiatives, essentiellement quantitatives, prises pendant ces années de terreur. A la fin de ces années, une commission d'enquête parlementaire sera mise sur pied et mettra en évidence nombre de dysfonctionnements au sein de notre appareil policier, dysfonctionnements auxquels nos décideurs tentèrent de remédier dans les années nonante en prenant des initiatives qui, nous le verrons dans le troisième chapitre, ne seront pas toutes heureuses, certaines d'entre elles allant même totalement à l'encontre du but recherché. L'affaire « Dutroux » dont il sera question dans le quatrième et dernier chapitre mettra en évidence, si besoin en était, que loin de collaborer dans le but de servir au mieux les intérêts de la population, les services de police continuaient à s'entre-déchirer. Cette recherche d'une gloire dérisoire coûtera la vie à des enfants et soulèvera une vague de contestation populaire comme rarement la Belgique en avait connue. Ces événements seront à l'origine d'une loi qui, nous le verrons dans la dernière section de ce quatrième chapitre, trace les lignes directrices d'une réforme en profondeur de notre paysage policier.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous semble opportun de cerner, au travers de deux remarques préliminaires, l'objet même de la recherche.

1. — DÉLIMITATION DE L'OBJET D'ÉTUDE

Il existe en Belgique un nombre considérable de polices. En effet, à côté de la gendarmerie, de la police judiciaire près les

parquets et des polices communales, on dénombre au sein du service du Premier ministre et de huit ministères pas moins de soixante services à compétence de police, qu'ils peuvent exercer sur l'ensemble du territoire mais limitée par la loi à des domaines spécifiques. Les agents de ces différents services relèvent de leurs autorités administratives respectives, hormis lorsqu'ils exécutent des missions de recherche et de constatation d'infractions, auquel cas ils sont subordonnés au pouvoir judiciaire. Ces services furent répertoriés par la firme Team Consult lors de l'audit commandé par le gouvernement en 1985 et comptaient alors 16.234 personnes (1). Si ces polices spéciales ont une connaissance approfondie dans les matières qui leur sont assignées et déchargent dans une certaine mesure la police générale de missions de surveillance et d'intervention dans des secteurs spécifiques, elles ne feront pas l'objet de notre analyse. Nous nous concentrerons sur les services de police énoncés précédemment et dont le tableau figurant ci-dessous reprend les effectifs au 30.12.96 (2).

Afin d'être complet, il convient de mentionner la présence au sein des polices communales de 2392 civils. Ces civils sont au nombre de 1824 à la gendarmerie et 294 à la police judiciaire (3). S'ils déchargent les policiers et gendarmes de tâches administratives et logistiques, il va de soi qu'il n'exécutent aucune mission judiciaire ni administrative proprement dite.

(1) Team Consult, *Les services de police en Belgique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, Bruxelles, INBEL, 1988, p. 102.

(2) Service général d'appui policier (SGAP), *Morphologie des services de police — données chiffrées au 1^{er} janvier 1997*, Bruxelles, Kluwer Editorial, 1998, p. 50.

(3) *Ibid.*, pp. 16, 28 et 35.

<i>Province</i>	<i>Chiffres Absolus</i>			
	<i>Police communale</i>	<i>Gendarmerie</i>	<i>Police judiciaire</i>	<i>TOTAL</i>
Anvers	3195	1588	177	4960
Bruxelles	4274	1198	242	5174
Brabant flamand	1144	*1096	35	2275
Brabant wallon	397	386	3	813
Flandre occidentale	1840	1231	134	3205
Flandre orientale	2114	1577	152	3843
Hainaut	2188	*2064	167	4399
Liège	1890	1580	142	3612
Limbourg	870	911	55	1836
Luxembourg	206	595	25	826
Namur	627	767	52	1446
Total unités locales	18745	12993	1211	32949
Laboratoires			207	
Services centraux***		2936	22	
<i>Total fédéral</i>	18745	**15929	1440	36114

* *Brabant flamand* : y compris 174 (effectif du détachement de sécurité de l'aéroport national)

Hainaut : y compris 74 (Shape)

** Il convient encore d'ajouter à ce total 533 militaires occupés au niveau des services centraux

*** Pour la gendarmerie il s'agit de l'Etat Major, de l'Ecole Royale de gendarmerie, des unités spéciales et de la réserve générale ; pour la police judiciaire, il s'agit du Commissariat Général.

2. — LE CONCEPT

« POLICE ADMINISTRATIVE/JUDICIAIRE »

Les articles 14 et 15 de la loi sur la fonction de police (4) établissent une distinction entre les missions de police administrative et de police judiciaire. Une telle distinction est essentielle car elle consacre le principe de la séparation des pouvoirs.

(4) Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, *Moniteur Belge* du 22 décembre 1992, pp. 27128-27129.

Toutefois, sous son apparente simplicité, la distinction opérée cache de multiples difficultés. En effet, comme le faisait remarquer le ministre Tobback, « les deux fonctions policières ont (...) comme objet d'assurer un déroulement ordonné de la vie sociale, c'est-à-dire de maintenir ou de rétablir l'ordre juridique ou l'ordre public » (5). Comme mentionné dans l'exposé des motifs de la loi sur la fonction de police, « cette notion d'ordre public ne doit cependant pas seulement être comprise comme situation d'absence de menaces et de troubles à la tranquillité publique, la sécurité et la salubrité publiques. Elle doit également s'entendre comme un état qui permet l'exercice des droits individuels et le développement démocratique de la société, dans le respect des exigences de l'intérêt général... » (6) mais de poursuivre en signalant que l'ordre public est « une notion abstraite et évolutive dont le contenu peut varier en fonction des circonstances de temps et de lieu » (7) ce qui n'est pas de nature à clarifier la situation.

L'on peut s'essayer à discriminer les activités de police judiciaire et administrative en partant de divers critères. Le premier consisterait à retenir le concept d'infraction pénale.

En fonction de ce critère, la police administrative ferait place à la police judiciaire chaque fois qu'il y a violation de la loi pénale. Comme le fait remarquer le professeur De Valkeneer, « cette méthode présente toutefois deux inconvénients : elle ne donne qu'un contenu négatif à la police administrative et se révèle d'un usage délicat dès lors que la plupart des policiers cumulent les deux fonctions » (8). De plus ajoute-t-il, « différents textes parlent de la recherche des infractions, or cette notion est susceptible d'être entendue de plusieurs manières. On peut en effet concevoir qu'il y a seulement recherche, au sens légal du terme, à partir du moment où une infraction a été commise et qu'un policier en a connaissance.

(5) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Chambre des Représentants*, session 1989-1990, 30 avril 1990, doc. 59/10, 1988, p. 582.

(6) *Doc. parl.*, Chambre, projet de loi sur la fonction de police, exposé des motifs, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, p. 6.

(7) *Ibid.*, p. 6.

(8) DE VALKENEER C., *Le droit de la police — La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1991, p. 62.

Mais l'on peut également considérer qu'il y a activité de police judiciaire dès l'instant où une action policière tend à découvrir une quelconque violation de la loi pénale. Cette deuxième interprétation tend à élargir le champ de la police judiciaire, tandis que la première le rétrécit sensiblement. Les deux interprétations laissent subsister de nombreuses difficultés. Ainsi si l'on adopte une approche restrictive, il faut admettre que toute une série d'activités policières, ayant une finalité judiciaire évidente, échappent au contrôle du ministère public. C'est le cas, par exemple, en matière d'infiltration ou d'observation policière. (...) Si l'on souscrit par contre à une vue plus large, la distinction entre les activités judiciaires et les actions visant à prévenir la commission d'infractions apparaît plus floue. Ainsi le fait de faire circuler un véhicule de police sur la voie publique peut à la fois concourir à prévenir la délinquance par l'effet dissuasif de la présence policière, tout comme il peut constituer un moyen de recherche des infractions en train ou sur le point de se commettre » (9). Et de conclure que « ce critère n'est pas, dès lors, véritablement opérant » (10). Retenons à ce sujet que le ministre Wathélet estimait qu'en adoptant une approche restrictive « la police judiciaire serait aveugle et condamnée à attendre d'être informée qu'un crime a été commis pour pouvoir agir... (et que) pousser la distinction administratif/judiciaire à l'extrême mène à l'absurde » (11).

Un autre critère qui pourrait être retenu est celui du caractère préventif de la police administrative opposé au caractère répressif de la police judiciaire. Mais ce critère est tout aussi inopérant que celui que nous venons d'envisager. Comme nous l'avons vu, « il est malaisé de déterminer où finit la prévention et où commence la répression » (12). De plus, si plusieurs activités de police administrative des services de police ont indéniablement une dimension préventive, d'autres ont un caractère coercitif indéniable. Il en est ainsi par exemple des

(9) *Ibid.*, pp. 62-63.

(10) *Ibid.*, p. 63.

(11) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, p. 615.

(12) DE VALKENBER C., *op. cit.*, p. 66.

articles 22 ou 31 de la loi sur la fonction de police (13) relatifs respectivement à la dispersion des attroupements et à l'arrestation administrative. Au demeurant, il est précisé dans l'exposé des motifs de la loi sur la fonction de police que « si la police administrative est essentiellement préventive, son action ne se limite cependant pas à la prévention des désordres. Elle se poursuit après que ceux-ci se soient manifestés, pour imposer ou rétablir l'ordre, au besoin par la contrainte » (14).

Que dire enfin du critère finaliste selon lequel « la police est judiciaire si l'opération vise un but de constatation d'infraction, de recherche ou d'arrestation de son auteur ; elle est au contraire administrative tant que l'opération vise un but de contrôle ou de surveillance ? » (15)

Encore une fois, comme nous le faisons remarquer précédemment, « la cohérence apparente des concepts juridiques masque la diversité des situations sur le terrain et tend à opérer un cloisonnement assez artificiel entre les missions judiciaire et administrative, alors que dans la pratique quotidienne il y a souvent confusion » (16). La théorie du critère finaliste ne constitue pas plus que les autres, « un élément opérant, susceptible de rattacher les activités policières à l'un ou l'autre secteur » (17).

« Le concept d'ordre public est susceptible d'embrasser une multitude de réalités concrètes, tandis que l'inflation des dispositions pénales a considérablement élargi le champ de la police judiciaire.(...) Dans ces conditions, toute tentative de recensement ou de classement est pratiquement vouée à l'échec » (18). Ces deux formes de police étant appelées à interagir l'une avec l'autre, une concertation s'impose entre les autorités dont relèvent les services de police et entre les services de police mêmes. C'est ce vers quoi tendent les articles 9

(13) Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, Moniteur Belge du 22 décembre 1992, pp. 27131 et 27136-27137.

(14) *Doc. parl.*, Chambre, projet de loi sur la fonction de police, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6.

(15) WARLIER B., *L'ordre public, finalité de la police administrative*, Bruxelles, Union des Villes et communes belges, 1986, p. 17.

(16) DE VALKENEER C., *op. cit.*, p. 70.

(17) *Ibid.*, p. 70.

(18) *Ibid.*, pp. 60-61.

et 10 de la loi sur la fonction de police (19) que nous analyserons en détail lorsque nous aborderons le sujet.

(19) Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, *Moniteur Belge* du 22 décembre 1992, pp. 27127-27128.

CHAPITRE PREMIER
DE LA GENÈSE DES SERVICES DE POLICE
AUX ANNÉES SEPTANTE

SECTION I^{re}. — LA GENDARMERIE

§ 1^{er}. — *La Belgique sous l'administration française
et hollandaise*

Le 10 octobre 1795 la Belgique est annexée à la France. Le 30 octobre de cette année, le Comité de Salut Public charge le général Wirion de mettre sur pied trois divisions de gendarmerie dans notre pays. Ce sera chose faite le 11 avril 1796 et officialisé par l'arrêté du 22 Messidor An IV (10 juillet 1796) qui fixe le nombre de brigades de gendarmerie à deux cents, réparties sur l'intégralité du territoire divisé en neuf départements, et l'effectif à soixante-quinze officiers et mille sous-officiers. « Le Gouvernement décida que la Gendarmerie en Belgique aurait des chefs nés Français jusqu'au grade de capitaine exclusivement, et que, depuis le capitaine jusqu'au gendarme, elle serait formée de deux tiers de militaires, nés Français, l'autre tiers d'hommes du pays » (20). Les missions de cette gendarmerie doivent être recherchées dans la loi du 16 février 1791 qui charge les corps de gendarmerie d'effectuer des rondes et patrouilles sur la totalité du territoire de leurs arrondissements respectifs, de lutter contre la criminalité, d'assurer le maintien de l'ordre en dissipant les révoltes et attroupelements séditieux, en surveillant les grands rassemblements tels que marchés et fêtes et en prenant les mesures de sécurité en ce qui concerne les mendiants et vagabonds, les transports de fonds, les transferts de prisonniers et le service de police auprès de l'armée. La loi stipule en outre que la gendarmerie est essentiellement destinée à la sûreté des campagnes et que

(20) PISART F., « La naissance de la gendarmerie en Belgique », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1968, n° 34, p. 8.

son intervention dans les villes nécessite une réquisition légale (21).

Une loi du 17 avril 1798 (28 germinal An VI) précise les compétences de la gendarmerie et constituera la charte de la gendarmerie belge pendant plus d'un siècle et demi. Son article premier définit la gendarmerie comme une force instituée pour assurer dans l'intérieur de la République le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Son article 3 précise qu'elle est particulièrement destinée à la sécurité des campagnes et des grandes routes. Et Pisart, officier de gendarmerie et historien, de rappeler en 1967 que « cette spécialité du service de la gendarmerie avait été de tout temps de première nécessité. S'il existait en effet des polices pour assurer la défense des villes et y maintenir la tranquillité, le gendarme était, et est toujours actuellement, la seule force opposable, dans les campagnes, aux exploits des malfaiteurs » (22). La loi établit une distinction entre les fonctions ordinaires exercées d'initiative par la gendarmerie consistant principalement à surveiller le territoire et à lutter contre la criminalité (art. 125 et 126) et les fonctions extraordinaires remplies sur réquisitoire d'une autorité habilitée à cette fin, mais il est précisé qu'en matière de maintien de l'ordre, et ceci, nous le verrons ultérieurement, est d'importance, une fois requise la gendarmerie agit de manière autonome sous la responsabilité du commandant du corps, sans immixtion possible de l'autorité civile (art. 133 à 139). Si « la compétence territoriale de la gendarmerie n'est pas limitée aux zones rurales (...) diverses dispositions légales (art. 1, art. 125 1^o, art. 133 dernière partie et art. 145) montrent cependant que le but n'est pas de permettre à la gendarmerie d'y remplir n'importe quelle mission policière de sa propre initiative » (23). L'article 175 stipule enfin que cette loi sera complétée par un règlement de service. Ceci sera concrétisé par Guillaume 1^{er} des Pays-Bas qui le 30 janvier 1815 signe l'arrêté portant Règlement sur la police, la discipline et

(21) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *Les polices en Belgique — Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, Coll. Evo Histoire, 1991, pp. 9-10.

(22) PISART F., « La Maréchaussée ou les origines de la Gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1967, n^o 30, p. 30.

(23) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, p. 11.

le service de la Maréchaussée, largement inspiré par la loi du 28 germinal An VI, et qui le 20 mars 1815 promulgue le Règlement général sur le service intérieur de la Maréchaussée (24).

Remonter aussi loin dans le temps peut paraître superflu mais, comme le font remarquer le professeur Van Outrive *et al.*, « les caractéristiques générales et fondamentales du système policier français vont marquer de manière définitive la structure de l'appareil policier belge pour les temps à venir » (25).

§ 2. — *De la révolution belge
à la première guerre mondiale*

En août 1830 le peuple prend les armes contre l'occupant hollandais et le 4 octobre le Gouvernement Provisoire proclame l'indépendance de la Belgique, qui sera consacrée par la conférence de Londres du 20 décembre 1830. Les combats cessent le 4 novembre 1830 et les Hollandais quittent le pays.

Un décret pris par le Gouvernement Provisoire le 19 novembre 1830 aura pour seule portée de changer le nom de l'institution en Gendarmerie nationale Belge et d'imposer au personnel du corps l'adhésion au Gouvernement Provisoire. L'article 2 d'un arrêté du 10 décembre 1830 stipule qu'il y a lieu de se conformer aux dispositions du Règlement du 30 janvier 1815 et l'article 8 d'un arrêté du 26 décembre 1830 sur l'organisation du personnel de la Gendarmerie nationale précise que les dispositions légales antérieures non abrogées sont provisoirement maintenues et continueront d'être exécutées par le corps qui compte alors 1201 hommes et dont la structure et l'organisation n'ont pour ainsi dire pas changé. La Constitution du 7 février 1831 a beau prescrire en son article 120 que l'organisation et les compétences de la gendarmerie font l'objet d'une loi, celle-ci ne verra le jour qu'en 1957.

Après la campagne des Dix-jours en août 1831 et jusqu'au 29 janvier 1833, la moitié de l'effectif est mobilisée pour for-

(24) Voyez, pour une étude plus détaillée de cette période, COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *Histoire de la gendarmerie*, t. I : Des origines à 1914, Bruxelles, 1979, pp. 83-191.

(25) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, p. 19.

mer une brigade de grosse cavalerie destinée à neutraliser les bandes d'orangistes qui sévissent encore dans le nord du pays.

Il serait fastidieux de passer en revue les différents conflits sociaux et politiques qui ont ébranlé la Belgique depuis son indépendance jusqu'à la fin du 19^e siècle, ce d'autant que d'autres ont déjà réalisé pareille étude avec brio. Citons, sans prétendre à l'exhaustivité, l'émeute opposant à Bruxelles les 5 et 6 avril 1834 les partisans du Prince d'Orange aux indépendantistes belges, les manifestations de 1857 faisant suite à « la loi des couvents », celles de novembre 1871 dans la capitale suite à « l'affaire Bara », les violents affrontements qui opposeront catholiques et contre-manifestants libéraux et socialistes lors de l'adoption de la loi catholique du 20 septembre 1884 qui annihilait une loi libérale du 1^{er} juillet 1879 sur l'enseignement inférieur, les troubles de 1886-1887 à Liège, Seraing et dans la région de Charleroi suscités par une crise économique et son cortège de misères, les grèves de 1893 et de 1899 pour l'obtention du suffrage universel (26). Intervenant à Borgerhout en 1893, la gendarmerie ouvre le feu sur les grévistes et laisse sur le carreau cinq morts et trente blessés. Dispersant un attroupement à Houdeng en 1899, l'intervention de la gendarmerie fait deux tués (27).

Si initialement, « police des campagnes plus qu'instrument de maintien de l'ordre, la gendarmerie est peu présente sur le terrain des grands rassemblements populaires pour lesquels on fait plus volontiers appel à l'armée et à la garde civique en cas de troubles ou d'atteintes à l'ordre public » (28), les autorités politiques confrontées à cette succession de conflits vont renforcer la gendarmerie qui prendra progressivement la place de l'armée dans la répression des troubles intérieurs et apparaît en cette fin de siècle comme l'instrument indispensable du maintien de l'ordre. L'ascension de la gendarmerie, force de police nationale bien implantée sur l'ensemble du territoire, contraste avec le déclin progressif de la garde civique et le

(26) VAN KALKEN F., *Commotions populaires en Belgique (1834-1902)*, Bruxelles, Ed. Lebègue, 1936, 203 p.

(27) VANDER VELPEN J., *Guère civil De la gendarmerie à la police unique*, Bruxelles, Editions EPO, 1998, pp. 16-17.

(28) PONSAERS P., JANSSEN C., CARTUYVELS Y., « Le système policier belge », in ERBES J.-M. et al., *Polices d'Europe*, Paris, IHESI, Editions L'Harmattan, 1992, p. 64.

faible potentiel des polices communales fragmentées et confinées à un champ d'action local (29). De fait, dès 1875 la gendarmerie se voit attribuer un budget autonome (30) et compte, en 1886, 51 officiers et 2181 hommes (31).

A deux reprises, en 1849 et 1854, une commission est créée pour élaborer une loi sur la gendarmerie mais ces initiatives restent sans succès. Un projet de loi de 1899 issu des travaux d'une commission instituée par un arrêté royal du 8 août 1892 deviendra caduc l'année suivante suite à la dissolution des chambres. Notons encore que le ministre de la guerre Jacques déposera le 7 juillet 1851 un projet de loi visant à l'intégration de la police municipale, la police rurale et la police forestière dans la gendarmerie (32). Ce projet de centralisation ne se réalisera pas car « il se heurte à la résistance des autorités locales qui tentent tant bien que mal de préserver ce qui reste de l'autonomie communale arrachée entre 1830 et 1836, ainsi qu'aux démons que fait toujours resurgir l'image d'une force de police unique concentrée entre les mains de l'exécutif » (33).

Conscient des lacunes en matière de formation, le général Lathune crée le 16 avril 1863 à Bruxelles un Dépôt d'instruction (34).

Notons encore qu'entre le 15 et le 17 avril 1902, lors de manifestations houleuses revendiquant le suffrage universel, cinq personnes seront tuées et quinze autres blessées à Louvain ; le 3 juin 1912 la gendarmerie ouvre le feu à Liège et tue trois personnes (35). Si l'intervention de la gendarmerie pose problème et suscite de vives critiques (36), il n'en reste pas moins que de 1884 à 1914 elle voit son budget quadrupler et ses effectifs augmenter de 120 % (37). A la veille du conflit mondial, la gendarmerie compte 4.325 hommes ; le nombre de brigades (qui était de 182 en 1831) est passé à 448 depuis

(29) PONSARS P., JANSSEN C., CARTUYVELS Y., *op. cit.*, pp. 64-65.

(30) *Ibid.*, p. 66.

(31) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, p. 273.

(32) *Doc. parl.*, Chambre, document n° 257, séance du 7 juillet 1851, pp. 1575-1583.

(33) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSARS P., *op. cit.*, p. 47.

(34) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, p. 270.

(35) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSARS P., *op. cit.*, pp. 57-58.

(36) Voyez notamment *Annales Parl.* Chambre, séance du 18 février 1913, pp. 623-638.

(37) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSARS P., *op. cit.*, p. 59.

1909 (38). Trois forces mobiles ont été créées le 17 janvier 1913 et casernées à Bruxelles, Gand et Liège (39). Il va de soi que la menace imminente d'une guerre n'est pas étrangère à cet état de fait.

§ 3. — *De la première à la seconde guerre mondiale*

Le 31 juillet 1914, l'ordre de mobilisation générale est lancé et dès ce moment le plus gros des effectifs de la gendarmerie constitue des unités mises à la disposition de l'armée pour effectuer les missions qui leur sont assignées en temps de guerre : escorte du commandant en chef, garde du grand quartier général, prévôté des divisions, constitutions de pelotons de brigades mixtes et d'un groupe d'escadrons à cheval et d'un peloton cycliste. La constitution de telles unités ampute les unités territoriales de sorte que la plupart des brigades de gendarmerie seront ainsi réduites à deux hommes (40). Dès la fin des hostilités en 1918, la Belgique se verra confier, et ce jusqu'au 29 novembre 1929, l'occupation du territoire allemand situé sur la rive gauche du Rhin et un important détachement de gendarmerie accompagnera les troupes (41). La Belgique est exsangue mais la politique de reconstruction entraîne une phase de forte croissance économique. La crise mondiale des années trente frappe le pays de plein fouet. « Le chômage et la relative misère qui s'installe vont provoquer une agitation quasi générale qui menace le régime. Les gouvernements se succèdent dans une atmosphère empoisonnée par les conflits sociaux, linguistiques et culturels, alors que des partis radicaux émergent à droite et à gauche pour remettre en cause, chacun à leur manière, la démocratie parlementaire » (42). Cette crise persistante provoquant une vague de grèves et les confrontations souvent très dures opposant les jeunes communistes aux milices fascistes ne seront pas sans influence sur le renforcement de la gendarmerie qui deviendra selon les

(38) *Ibid.*, p. 56.

(39) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, p. 274.

(40) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *Histoire de la gendarmerie*, Tome 2 : de 1914 à nos jours, Bruxelles, 1980, pp. 30-34.

(41) *Ibid.*, p. 102.

(42) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, pp. 86-87.

termes de Van Oustrive *et al.* la « colonne vertébrale du maintien de l'ordre » (43).

Si les unités territoriales sont reconstituées sur l'ensemble du pays dès novembre 1918, la gendarmerie ne dispose que du tiers des effectifs de 1914, le solde du personnel restant affecté à l'armée. Le banditisme qui prend un nouvel essor et alarme les populations rurales ainsi que des manifestations de faible intensité sont à la base d'arrêtés qui portent les effectifs à 156 officiers et à 6.674 hommes en 1921 et créent des forces mobiles qui, alliées à la Légion mobile (44), devaient « permettre à la gendarmerie de remplir son rôle dans le maintien de l'ordre public sans désorganiser le service des unités territoriales et sans rendre illusoire le service de surveillance et de protection des campagnes compromis par les prélèvements sur l'effectif normal des brigades » (45). Les grèves et l'agitation politique des années trente sont l'occasion d'une nouvelle extension du cadre qui, à la veille de la seconde guerre mondiale, passe à 187 officiers et 8.200 gendarmes (46). Cette réponse classique des décideurs de l'époque placés face à des troubles de l'ordre public ne leur est-elle pas soufflée à l'oreille par l'état-major de la gendarmerie ? Il est en effet troublant de relever dans un ouvrage de 1980 commandité par le commandement général de la gendarmerie et retraçant l'histoire de ce corps, les propos suivants à propos d'une grève de juin 1936 : « A Quaregnon, lors d'une manifestation les armes sont employées ; une femme est tuée et de nombreuses personnes blessées. Une fois de plus, les effectifs manquent ! » (47) Étrange conclusion qui dénote un certain état d'esprit ! Ne fallait-il pas plutôt rechercher la cause dans le caractère autoritaire et militaire de la gendarmerie ?

Si l'intervention musclée de la gendarmerie lors de ces grèves suscite la réaction de plusieurs parlementaires (48), elle n'en continue pas moins sa montée en puissance. Le ministre

(43) *Ibid.*, p. 97.

(44) *Ibid.*, p. 98.

(45) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, p. 91.

(46) *Ibid.*, p. 116.

(47) *Ibid.*, p. 116.

(48) *Annales Parl.* Chambre, séance du 22 juin 1932, pp. 2188-2189 ; *Annales Parl.* Chambre, séance du 3 août 1933, pp. 1274-1288.

de la Défense Nationale Crokaert ne dit-il pas lors du vote du budget de la gendarmerie : « Songez donc que nous n'avons même plus la garde civique pour nous aider à maintenir l'ordre, (...) nous sommes donc obligés d'avoir une gendarmerie plus puissante qui garantisse le maintien de l'ordre » (49). De fait, comme le soulignent Van Outrive *et al.*, « l'armée ne sera plus appelée que sporadiquement pour faire respecter la paix publique, notamment lors des grèves de 1932. Mais les soldats ne manifestent pas un enthousiasme délirant à l'idée d'intervenir contre la foule avec laquelle ils fraternisent bien souvent » (50).

La campagne dite « des Dix-huit jours » prend fin le 28 mai 1940 par la capitulation de la Belgique. L'occupant allemand aspire à une collaboration « de sorte que l'économie belge puisse être incorporée à l'industrie de guerre allemande » (51). Du côté belge, l'*establishment* économique, administratif et juridique fait le choix d'une politique « du moindre mal » destinée à préserver les institutions belges d'une mainmise totale de l'occupant. C'est dans ce contexte difficile que la gendarmerie, démilitarisée sur ordre de l'occupant allemand dès le 30 mai 1940, sera chargée de reprendre ses fonctions d'ordre administratif et judiciaire. Si la gendarmerie résiste aux pressions de l'autorité occupante en vue d'étendre ses missions à l'exécution d'ordonnances allemandes et à la recherche de juifs, de réfractaires au travail obligatoire ou de parachutistes alliés, son action restera toujours controversée. De fait, si la lutte contre le marché noir et la répression du banditisme et du terrorisme entrent dans le cadre normal de ses attributions, certains mettront plus de zèle que d'autres dans l'exécution de ces missions. L'incorporation dès 1942 d'une majorité de sympathisants de l'ordre nouveau n'est pas étrangère à ce phénomène. Dès la libération, une épuration visant les 3.200 gendarmes engagés pendant l'occupation allemande aura lieu (52).

(49) *Annales Parl.* Chambre, séance du 22 juin 1932, p. 2188.

(50) VAN OUTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, pp. 102-103.

(51) VANDER VELPEN J., *op. cit.*, p. 25.

(52) Voyez à propos de cette période COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, pp. 157-228 et VAN DOORSLAER R., « De Belgische politie en magistratuur en het probleem van de ordehandhaving », in VERHOEVEN E. *et al.*, *Het Minste Kwaad*, Reeks : België in de tweede wereldoorlog, n° 9, Kapellen, 1990, pp. 100-123.

§ 4. — *La Belgique de l'après-guerre*

Au lendemain de la guerre, la situation sociale est particulièrement agitée. Ainsi, de 1946 à 1947, on ne dénombre pas moins de 920 conflits industriels (53). La question royale divise la Belgique et le retour en Belgique de Léopold III le 22 juillet 1950 provoque des grèves qui paralysent le pays. Le 30 juillet de cette année l'intervention de la gendarmerie à Grâce-Berleur fait trois victimes ; une marche est annoncée pour le 1^{er} août. Pour mettre fin à cette agitation le Roi délègue ses pouvoirs au prince Baudouin qui prêtera le serment constitutionnel le 16 juillet 1951 (54). Le calme ne revient pas pour autant. Les années cinquante sont le théâtre d'affrontements autour de la question scolaire qui ne sera réglée que le 20 novembre 1958.

Eu égard à l'instabilité politique du pays et le rôle qu'est appelée à jouer la gendarmerie en matière de maintien de l'ordre, celle-ci verra rapidement ses effectifs augmenter et son organisation modifiée. Un arrêté du Régent du 11 mai 1945 (55) qui porte son cadre à 248 officiers et 12.000 hommes de troupe est suivi d'un arrêté qui, le 3 août de cette année (56), prévoit, outre l'instauration d'un groupe territorial par province, la création d'une Ecole de Gendarmerie, l'instauration dans chaque district de brigades spéciales de recherches destinées à recueillir « des informations indispensables à la bonne marche des enquêtes judiciaires, comme aussi celle d'assurer une surveillance plus efficace des étrangers, des suspects et des milieux subversifs » (57).

Il crée enfin un nouvel échelon hiérarchique : la région, justifié par la nécessité de concentrer dans les mains d'un seul chef les moyens qui lui permettent de faire face rapidement

(53) BREPOELS J., *Wat zoudt gij zonder 't werkvolk zijn? Anderhalve eeuw arbeidersstrijd in België*, 1^{re} partie : 1830-1966, KRITAK-Dossier, Louvain, 1977, p. 208, cité par VAN OTRIVE L. *et al.*, *op. cit.*, p. 146.

(54) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, p. 234 et pp. 247-249.

(55) Arrêté du Régent du 11 mai 1945 portant augmentation de l'effectif de la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 17 mai 1945, pp. 3132-3133.

(56) Arrêté du Régent du 3 août 1945 réorganisant la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 22 août 1945, pp. 5258-5259.

(57) Rapport au Régent du Ministre de la Défense Nationale L. MUNDELEER, *Réorganisation de la Gendarmerie*, Bruxelles, Bruxelles, Institut Cartographique Militaire, 1945, p. 10.

aux conflits politiques ou sociaux débordant les limites des provinces (58).

La loi du 2 décembre 1957 (59) consacre en son article 2.2 le fait que la gendarmerie est placée sous la tutelle des ministre de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense Nationale. Comme le font remarquer le professeur Fijnaut *et al.*, « cette triple dépendance, loin de renforcer le contrôle, accentue au contraire l'indépendance de la gendarmerie. Beaucoup de fonctionnaires le savent : dans les faits, un service d'administration préfère dépendre juridiquement et administrativement de trois ministres plutôt que d'un seul pour pouvoir travailler en toute quiétude » (60). Cette loi maintient le caractère militaire de la gendarmerie (art. 2.1 et le titre VI), en dépit de la proposition du sénateur Vreven qui en 1952 disait : « Tout le travail de la gendarmerie s'exerce au profit des Départements de la Justice et de l'Intérieur.(...) Pourquoi, dès lors, conserver la Gendarmerie au sein du Département de la Défense Nationale, département qui, en cas d'invasion du territoire, est appelé à être évacué, même hors du territoire. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit en 1940, tandis que la Gendarmerie Nationale, force policière, a repris et continué ses fonctions ordinaires et essentielles de police sous l'autorité du Département de l'Intérieur (...) La gendarmerie doit être un corps de police avec formation militaire et non un corps militaire avec fonctions de police » (61). Le rapporteur de la commission justifiera le maintien de la tutelle de la Défense Nationale en soulignant le caractère moins politique de ce département et en mettant l'accent sur le fait que ce ministère est le mieux placé pour donner à la gendarmerie le sens de la hiérarchie et de la discipline (62). La loi précise encore les missions judiciaires et administratives qui sont assumées par la gendarmerie, celles-ci étant réparties, comme par le passé, en fonctions ordinaires et

(58) *Ibid.*, pp. 8-9.

(59) Loi sur la gendarmerie du 2 décembre 1957, *Moniteur Belge* du 12 décembre 1957, pp. 8752-8759.

(60) FIJNAUT C., HAUBERT B., WILLAME J.-C., « Halte! Police — Les gardiens de l'ordre », *La Revue Nouvelle*, 1980, p. 358.

(61) *Doc. parl.*, Sénat, Proposition de loi sur l'établissement et les compétences de la gendarmerie, ainsi que sur le statut de son personnel, exposé des motifs, session 1951-1952, n° 280, séance du 20 mai 1952, pp. 2-3.

(62) *Annales Parl.* Sénat, projet de loi sur la gendarmerie, discussion générale et vote des articles, séance du 4 juin 1957, p. 1428.

extraordinaires (titre IV), et règle en son titre V les rapports de la gendarmerie avec les autorités judiciaires, administratives et militaires. Comme nous le verrons ultérieurement, « le droit d'intervention d'initiative et l'autonomie de la gendarmerie à l'égard des autorités civiles ne sont pas modifiées et demeurent des objets de polémique au sein du Parlement » (63). Enfin, les compétences du corps sont étendues à tout le Royaume et non plus limitées au territoire placé sous la responsabilité de l'unité à laquelle appartiennent les gendarmes.

La gendarmerie fait l'objet de nombreuses critiques au Parlement. Au lendemain de la guerre, les récriminations portent essentiellement sur l'insuffisance de l'épuration dans le cadre supérieur (64). On remet également en cause l'augmentation des effectifs (65) ainsi que son caractère militaire et la tutelle de la Défense Nationale perçus comme une entrave à l'exercice de ses missions policières (66). Lors des discussions relatives au projet de loi sur la gendarmerie, la possibilité d'intervention d'initiative de la gendarmerie est vivement critiquée. (67) Mais c'est surtout le caractère brutal de ses interventions lors de manifestations et grèves qui suscite de vives réactions. (68) Rien n'y fera et, selon une attitude devenue classique, « les ministres, représentants du pouvoir exécutif, repoussent systématiquement toute critique » (69).

§ 5. — *Les années soixante et septante*

La « loi unique » présentée au Parlement le 4 novembre 1960 provoque une agitation sociale qui secoue violemment le pays. Le 6 janvier 1961 la gendarmerie tire à la gare des Guillemins blessant sept grévistes dont un perdra la vie ; le 16 janvier

(63) PONSAERS P., JANSSEN C., CARTUYVELS Y., *op. cit.*, p. 78.

(64) *Annales Parl.* Sénat, séance du 7 novembre 1946, pp. 1040-1041 ; *Annales Parl.* Chambre, séance du 24 mars 1949, pp. 21-22.

(65) *Annales Parl.* Sénat, séance du 14 novembre 1951, pp. 17-18 ; *Annales Parl.* Chambre, séance du 29 janvier 1953, p. 20.

(66) *Annales Parl.* Chambre, séance du 24 mars 1949, pp. 20-21 ; *Annales Parl.* Sénat, séance du 23 février 1950, pp. 500-503 ; *Annales Parl.* Chambre, séance du 29 janvier 1953, p. 3.

(67) *Annales Parl.* Chambre, séance du 26 novembre 1957, pp. 24-27.

(68) Voyez par exemple *Annales Parl.* Sénat, séance du 18 août 1950, pp. 414-418.

(69) VAN OTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, p. 185.

1961 à Chenée, un gendarme ouvre le feu sur des grévistes et fait trois victimes (70). L'annonce de la fermeture, en janvier 1966, du charbonnage de Zwartberg au Limbourg, inscrite dans le cadre de la loi unique, suscite la colère des mineurs. Ceux-ci décident de se rendre au charbonnage de Winterslag pour y faire cesser toute activité ; quatre grévistes sont tués par la gendarmerie. L'agitation persiste cependant dans la région minière (71). La fin des années soixante est marquée par la scission de l'université de Louvain qui provoquera une agitation estudiantine dans tout le pays. En 1971, les indépendants descendent dans la rue pour protester contre l'instauration de la TVA ; le 23 mars 1971, lors d'une manifestation contre la politique agricole de la CEE, un agriculteur est tué par la gendarmerie. La crise pétrolière de l'année 1973 et la récession économique qui s'ensuit provoquera de nombreux conflits (72). Pendant ces deux décennies, la confrontation communautaire se durcit, des marches flamandes sur Bruxelles s'organisent et des incidents éclatent dans les Fours (73).

Les attitudes provocantes et les interventions brutales voire meurtrières de la gendarmerie lors de ces troubles entraînent à nouveau de nombreuses interpellations parlementaires. Les réponses des ministres de tutelle ne varient pas d'un iota par rapport aux décennies précédentes (74).

Le ministre de la Défense Nationale Segers invoque devant le Sénat une augmentation de la circulation, du nombre d'étrangers et des missions de la gendarmerie pour réclamer une augmentation d'effectifs (75). Celle-ci se concrétisera par l'adoption le 8 avril 1969 d'une loi qui, d'une part, porte le cadre à 600 officiers et 15.000 hommes, et permet, d'autre part, de désigner 50 officiers et 1500 sous-officiers et soldats

(70) VANDER VELPEN J., *op. cit.*, pp. 38-39.

(71) Voir à ce sujet BREPOELS J., *op. cit.*, p. 196.

(72) COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, pp. 266-267.

(73) VAN OUIRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, pp. 194-195.

(74) *Annales Parl.* Chambre, séance du 3 janvier 1961, pp. 15-28; *Annales Parl.* Chambre, séance du 17 janvier 1961, pp. 28-45; *Annales Parl.* Chambre, séance du 26 juin 1962, pp. 27-37; *Annales Parl.* Chambre, séance du 1^{er} février 1966, pp. 3-14; *Annales Parl.* Chambre, séance du 1^{er} juin 1966, pp. 30-38; *Annales Parl.* Chambre, séance du 19 décembre 1967, pp. 23-41.

(75) *Annales Parl.* Sénat, séance du 14 janvier 1969, pp. 354-355 et p. 360.

d'autres forces armées pour effectuer leur service à la gendarmerie (76). Un arrêté royal du 12 mars 1963 réorganisant les unités territoriales de la gendarmerie et consacrant la suppression de trois districts sur cinquante-cinq et de cinquante-six brigades sur cinq cent trente-quatre, s'inscrit dans un mouvement de regroupement des forces afin essentiellement d'optimiser la mobilisation pour les missions de maintien de l'ordre à grande échelle (77). Divers arrêtés royaux et ministériels seront pris en vue d'organiser le corps et préciser les attributions de son commandant (78). Notons enfin qu'une loi relative au statut du personnel du cadre actif du corps de gendarmerie est votée le 27 décembre 1973 (79) et nécessitera l'adoption de nombreux arrêtés d'exécution (80).

L'augmentation de la criminalité grave et l'apparition du terrorisme entraîneront la création de services et d'unités chargées de combattre ces phénomènes, ainsi que la modernisation du matériel. Ainsi en 1967 est créé le bureau central des recherches ; en 1968, un détachement de gendarmerie est affecté auprès du Commissariat général de la police judiciaire ; en 1970, un réseau radio permettant d'appeler simultanément toutes les unités est mis en place et une brigade Bruxelles National constituée. La vague d'attentats qui sévit en Europe dans les années septante entraîne la création le 28 novembre 1972 au sein de la Légion mobile d'un groupe Diane (qui deviendra le 3 novembre 1977 l'escadron spécial d'intervention (81)) destiné plus spécialement à lutter contre les actions terroristes, la constitution en 1974 d'un détachement de sécurité de l'aéroport national et la surveillance des ambassades. L'informatique fait son apparition et d'après le lieutenant-colonel Saint-Viteux ne sera réservée qu'aux domaines de la

(76) Loi du 8 avril 1969, modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 23 avril 1969, pp. 3667-3668.

(77) VAN WANZEELE A., « La réorganisation des unités de la Gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1963, n° 10, pp. 28-32.

(78) Par exemple, l'arrêté royal du 27 septembre 1963 relatif aux attributions du commandement de la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 11 octobre 1963, pp. 10020-10021.

(79) Loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel actif du corps opérationnel de la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 25 janvier 1974, pp. 1090-1099.

(80) Dont le recensement est fait par VAN OUTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, p. 258 (réf. 92).

(81) Pour plus de détails, voyez LIEVIN E., « 20 ans de Gendarmerie pour l'ESI », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1993, n° 126, pp. 26-27.

circulation, de la logistique, de la gestion du personnel et pour les opérations du secteur judiciaire (82). L'ordinateur ne devrait donc contenir aucune information relative au maintien de l'ordre mais, comme le fait remarquer l'avocat et écrivain Vander Velpen, « le citoyen doit le croire sur parole, car il n'existe pas de véritable contrôle. Une loi sur la vie privée fait défaut, de même que des directives concrètes de la part des ministres de tutelle... » (83). Un Bureau National des Drogues est mis en place en 1975 (84). D'autre part, l'expansion du parc automobile et la création d'autoroutes entraînent une augmentation des effectifs chargés de la surveillance de ce secteur et l'acquisition d'un matériel adéquat (radars Multanova, véhicules rapides, hélicoptères,...) (85).

C'est en invoquant cet accroissement des missions confiées à la gendarmerie et la réduction du temps de travail que, lors de la discussion du budget de la gendarmerie de 1974, les sénateurs estimeront indispensable de renforcer la gendarmerie. De Baer reprend à cette occasion le chiffre avancé par le commandement de la gendarmerie, soit 20.000 hommes recrutés sur une période de 5 à 10 ans (86). Lors du vote du budget de la gendarmerie de 1975 à la Chambre, le rapporteur invoquera à nouveau l'augmentation des tâches de la gendarmerie pour justifier une augmentation des effectifs (87). Cudell fera remarquer à cette occasion qu'il ne lui semble pas raisonnable de continuer dans cette voie et que d'autres services doivent assurer certaines missions. Pointant du doigt le processus d'expansion de la gendarmerie, il dira : « Pourquoi aussi la gendarmerie a-t-elle dans ses missions la protection des ambassades et pourquoi cette protection n'est-elle pas confiée aux polices communales ? Parce que les communes, pour des raisons de facilité, font appel à la gendarmerie mais aussi pour ne pas devoir faire des dépenses puisque le Ministère de l'Intérieur (...) hésite en général à accorder aux communes les crédits

(82) SAINT-VITEUX G., « La gendarmerie à l'heure informatique », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1974, n° 55, pp. 3-7.

(83) VANDER VELPEN J., *op. cit.*, p. 52.

(84) PONSAERS P., JANSSEN C., CARTUYVELS Y., *op. cit.*, p. 78.

(85) Pour une description plus détaillée, voyez COMMANDEMENT GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE, *op. cit.*, pp. 285-304.

(86) *Annales Parl.* Sénat, séance du 7 novembre 1973, pp. 103-108.

(87) *Annales Parl.* Chambre, séance du 12 février 1975, pp. 1637-1638.

dont elles ont besoin, notamment pour remplir leur mission de police. Il accorde cependant ce crédit à la gendarmerie. A un moment donné, la gendarmerie se voit devant de nombreux devoirs nouveaux et ses effectifs doivent s'accroître. Nous croyons qu'il y a là une perturbation non acceptable... » (88). D'autres, tel que le député Poswick, seront par contre entièrement d'accord avec l'augmentation envisagée (89). Lors de la discussion de ce budget au Sénat, Ramaekers insistera, tout comme l'avait fait Cudell, sur une limitation des tâches assignées à la gendarmerie plutôt qu'une augmentation croissante des effectifs car, dira-t-il, « hoewel de toestand nog niet erg verontrustend is, lijkt het ons toch dat de groei en de sterkte van de rijkswacht niet verder mag toenemen » (90). Le ministre de la Défense Nationale Vanden Boeynants ne tiendra aucun compte de ces remarques et la loi du 29 décembre 1975 portera l'effectif à 870 officiers et 16.100 sous-officiers (91). L'effectif réel au 1^{er} novembre 1979 s'élevait à 16.278 hommes, y compris 537 militaires des autres forces armées désignés pour effectuer des tâches à la gendarmerie (92).

Au cours de cette dernière décennie, les interpellations parlementaires ont trait essentiellement à la légitimité des activités de recueil et de traitement d'informations de nature socio-économique, politique et idéologique (93). Indépendam-

(88) *Ibid.*, p. 1639.

(89) *Ibid.*, p. 1647.

(90) *Annales Parl.* Sénat, séance du 20 février 1975, pp. 1342-1343. Traduction libre : bien que la situation n'est pas encore très inquiétante, il nous semble tout de même que la croissance et puissance ne peut se poursuivre.

(91) Loi du 19 décembre 1975, *Moniteur Belge* du 20 janvier 1976, pp. 569-570.

(92) Chambre, *Questions et réponses*, question n° 53 de Havelange du 14 novembre 1979, p. 867.

(93) Voyez à ce sujet Sénat, *Questions et réponses*, Question n° 4 de Lassance-Hermaut du 31 octobre 1973, p. 307; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 140bis de Poma du 29 mai 1973, pp. 1754-1755; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 171 de Poma du 20 juillet 1973, p. 2039; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 63 de Laridon du 19 décembre 1974, p. 1291; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 99 de Vansteenkiste du 26 mars 1975, pp. 1848-1849; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 31 de Kuypers du 26 novembre 1975, p. 782; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 78 de Raskin du 29 janvier 1976, pp. 1270-1271; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 182 de Glinne du 27 août 1976, pp. 3230-3231; Chambre, *Questions et réponses*, Question, n° 62bis de Vansteenkiste du 17 janvier 1977, p. 639; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 30 de Somers du 7 décembre 1977, p. 2061; Sénat, *Questions et réponses*, Question n° 54 de Renard du 10 juillet 1979, p. 577; Chambre, *Questions et réponses*, Question n° 195 de Ylieff du 5 octobre 1979, pp. 154-156. Chambre; *Questions et réponses*, Question n° 115bis de Dillen du 31 janvier 1980, p. 1730.

ment du fait que la plupart du temps les ministres approuveront les activités visées, ce qui ressort clairement du débat, et que nous avons déjà évoqué, c'est qu'aucun contrôle extérieur n'est exercé sur ces banques de données très controversées. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question lorsque nous aborderons, dans le chapitre 3, les travaux de la commission Wijninckx.

SECTION II. — LA POLICE COMMUNALE

Le titre de cette section pose problème car, comme le fait remarquer Mulleneers, commissaire en chef à Genk, « un observateur extérieur, qui jette un regard sur la structure de la police communale, perçoit un amalgame de corps, indissociablement liés au patchwork de communes couvrant le territoire belge. La fonction de police communale est en effet étroitement dépendante de l'autonomie communale. (...) Il n'est dès lors pas évident de faire un effort hagiographique tel que suppose la rédaction d'une histoire de la police communale. (...) L'histoire de la police communale englobe l'histoire des communes, des bourgmestres, des chefs de corps, des fonctionnaires de police, de la population locale,... (Elle) est donc immanquablement une synthèse de toutes les histoires des communes et corps individuels » (94). Comme le faisait remarquer De Valkeneer, « ...la police communale est en quelque sorte un objet fictif. C'est en réalité un concept théorique dont l'homogénéité apparente masque la très grande diversité des situations particulières. (...) L'hétérogénéité des polices communales traduit en grande partie les disparités d'ordre socio-démographique des 589 communes du pays, voire le cas échéant d'autres facteurs de nature politique ou économique » (95).

C'est surtout dans les deux dernières décennies que des événements tragiques et la mise en évidence, à cette occasion, d'indiscutables carences ont suscité une réflexion en profondeur sur le mode de fonctionnement des polices en général. Les

(94) MULLENEERS F., « Le crépuscule de la police communale », *Politeia*, Bruxelles, 1997, n° 4, p. 3.

(95) DE VALKENEER C., *op. cit.*, pp. 48-49.

initiatives du pouvoir central prises dans les années nonante en vue de réaliser une certaine uniformisation des polices communales aux fins d'optimiser leur potentiel se sont souvent heurtées aux décideurs locaux attachés au principe de l'autonomie communale. Mais n'anticipons pas... cette problématique sera développée dans les titres suivants. Pour l'instant nous nous attacherons à retracer les lignes directrices qui ont participé au développement de la police communale jusqu'aux années septante.

§ 1^{er}. — *Des prémises aux environs des années 1880*

La fonction de police, bien qu'organisée et structurée d'une manière différente, trouve son origine dans le développement des villes moyenâgeuses. Les entités qui se développent à cette époque ont besoin d'un organe chargé du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité. En ce sens, les baillis, sénéchaux et prévôts qui assuraient avec leurs hommes cette fonction peuvent être considérés comme les lointains ancêtres d'une organisation policière locale. Déjà les communes essayaient par tous les moyens de préserver leurs privilèges à l'égard du souverain central et il n'était pas rare que ce mouvement sous-jacent provoque insurrections et révoltes (96).

L'annexion de la Belgique par la France en 1795 entraîna *de facto* l'application sur notre territoire des décrets révolutionnaires. Certains d'entre eux peuvent être considérés comme les textes fondateurs de la compétence de police communale. Ainsi l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités impose à celles-ci de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics (97). Le principe de la séparation des pouvoirs est inscrit dans le décret des 16-24 août 1790 qui stipule que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, et que les juges ne pourront, sous peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administra-

(96) MULLENEERS F., *op. cit.*, pp. 3-4.

(97) WARLIER B., *op. cit.*, p. 34.

tifs (98). Cette distinction sera matérialisée par le Code des délits et des peines du 25 décembre 1795 (3 brumaire An IV) qui renseigne que la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle (article 16), que son caractère principal est la vigilance et que la société, considérée en masse, est l'objet de sa sollicitude (article 17), qu'elle se divise en police administrative et judiciaire (article 18), que la police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale et tend principalement à prévenir les délits... (article 19), et que la police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir (article 20) (99). L'article 9 du décret des 19-22 juillet 1791 permet aux officiers de police d'entrer dans les lieux où tout le monde est admis indistinctement tels que cafés, cabarets, boutiques et autres, soit pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures, la salubrité des comestibles et médicaments (100). Le décret des 21-29 septembre 1791 ordonne quant à lui que dans les communes où cela s'avère nécessaire un commissaire de police puisse être engagé (101). Le décret du 2 octobre 1795 (10 vendémiaire An IV) renseigne en son article 1 que chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements armés ou non armés, soit envers des personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu (102). Enfin le décret du 11 octobre 1795 (19 vendémiaire An IV) prévoit un commissaire de police dans les communes de plus de cinq mille habitants (103).

(98) *Ibid.*, p. 12.

(99) VANDENHOUTE J., syllabus du cours de *Droit Public*, Bruxelles, Centre d'instruction de la police de Bruxelles, session des inspecteurs de police 1991-1992, p. 35.

(100) MARICQ L., *Droit communal*, Bruxelles, Ed. Oyez, 1976, pp. 170-171.

(101) MULLENEERS F., *op. cit.*, p. 4.

(102) MARICQ L., *op. cit.*, pp. 315-318.

(103) MULLENEERS F., *op. cit.*, p. 4.

La loi communale du 30 mars 1836 (104) apporte quelques précisions quant aux compétences des autorités communales en matière de police. Ainsi le collège des bourgmestre et échevins se voit chargé en vertu de l'article 90.4° de l'exécution des lois et règlements de police décidés par le conseil communal selon l'article 78, voire de prendre lui-même de tels règlements ou ordonnances en cas d'urgence (art. 94), de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté (art. 95), de la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche (art. 96) et de la police des spectacles (art. 97). Le bourgmestre se voit quant à lui accorder la possibilité de requérir la garde civique ou l'armée en cas de troubles à la paix publique (art. 105). Cette loi ne précisera cependant pas le contenu des activités de la police communale, se contentant de stipuler de façon générale en son article 127 que les commissaires, leurs adjoints sont chargés de faire exécuter les règlements et les ordonnances de police locale, ainsi que les autres législations existantes, soit les décrets révolutionnaires évoqués ci-dessus et le Code d'instruction criminelle de 1808.

A cette époque la Belgique est un pays essentiellement rural. En 1848, on ne compte pas plus de vingt communes de plus de vingt mille habitants, alors qu'une cinquantaine seulement en compte plus de dix mille. La police locale est donc principalement composée de corps de police rurale dont les effectifs sont recrutés parmi d'anciens militaires. Elle est peu formée, mal équipée et sous-payée (105). Les polices communales ne sont pas logées à meilleure enseigne. Ainsi, se basant sur les archives communales et autres documents de l'époque, l'historien Keunings rapporte qu'en 1831, trente-six policiers seulement étaient chargés de la sécurité de la Ville de Bruxelles qui comptait alors plus de quatre cents hectares et abritait près de cent mille habitants. Il n'y eut pas d'augmentation significative des effectifs pendant les deux décennies qui

(104) Mémorial administratif de la province de Brabant, année 1836, vol. XXXIII, pp. 488-578.

(105) MALLIET, L., *De veldwachter, die onbekende — Een historische studie over de wetgeving op de landelijke politie van de provincie Brabant in de periode 1791-1969*, mémoire de licence en criminologie, K.U.Leuven, 1980, pp. 33-85, in VAN OUYTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *op. cit.*, p. 38.

suivirent. La police de Bruxelles était certes assistée par des gardes de sûreté et une compagnie de sapeurs-pompiers chargés de la surveillance des marchés et autres lieux publics, du maintien de l'ordre lors de carnivals et foires, et de rondes de nuit. Mais, mal payés, gardes de sûreté, pompiers et sergents de ville se livraient une concurrence farouche pour gagner la confiance de cabaretiers et commerçants afin de protéger leurs biens ou surveiller leurs fêtes, moyennant finances. De plus, si les commissaires étaient choisis parmi les membres du parquet de Bruxelles ou des fonctionnaires de l'administration de la Sûreté publique et que leurs adjoints l'étaient essentiellement dans l'administration et l'armée, les conditions de recrutement des agents étaient des plus discutables.

Il suffira de dire que les gardes de sûreté étaient d'anciens débardeurs du port de Bruxelles qui avaient joué un rôle important pendant la révolution et que la plupart d'entre eux étaient illettrés pour se faire une idée du genre de service que l'on pouvait en attendre. De fait, de piètres appointements et des possibilités de promotion quasi nulles offraient peu de stimulant pour la carrière. Ainsi, l'auteur note que de 1831 à 1847, le salaire d'un sergent de ville stagna malgré la hausse des prix et ne dépassa jamais celui « d'un petit artisan éprouvant de grandes difficultés à joindre les deux bouts ». Si l'on ajoute encore qu'il n'existait aucune formation spécifique ni aucune limite d'âge, on comprendra aisément la déficience du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique dans la capitale. Exaspérés par les lacunes dans le travail judiciaire et dans les missions de contrôle des étrangers, des magistrats et responsables de la Sûreté publique firent des propositions en vue de placer les polices bruxelloises sous les ordres d'un préfet mais les autorités communales, attachées à préserver leur autonomie, parvinrent toujours à éviter la concrétisation de ces projets centralisateurs (106). Il va sans dire que la situation des polices de villes et communes de moindre importance ne devait pas être plus reluisante.

Vers la moitié du 19^e siècle, l'urbanisation croissante et ses corollaires à savoir une immigration continue et une crimina-

(106) KEUNINGS L., « L'évolution d'un corps de police urbain : la police de Bruxelles (de 1831 à 1914) », *Bulletin du Crédit Communal*, Bruxelles, 1983, pp. 149-160.

lité de plus en plus élevée, ainsi que les revendications d'une bourgeoisie craignant un prolétariat stimulé par les pionniers du socialisme belge, contraignirent les édiles communaux bruxellois à renforcer et à réorganiser leur police (107). Ainsi, les cadres organiques doublèrent en vingt ans, des règlements d'ordre intérieur furent adoptés les 27 octobre 1847 et 16 septembre 1863 afin d'augmenter l'efficacité des services de police, un service régulier de patrouilles fut instauré, les gardes de sûreté furent incorporés dans les rangs des policiers et soumis, tout comme eux, à un régime disciplinaire hiérarchisé. Rien ne fut fait cependant pour améliorer la formation des policiers, ceux-ci se voyant uniquement remettre une analyse des lois et ordonnances de police en vigueur à Bruxelles (108).

§ 2. — *De la fin du 19^e siècle au début du 20^e siècle*

Le titre II du Code rural du 7 octobre 1886 (109) précise le statut et les compétences du garde-champêtre chargé principalement de veiller aux propriétés et récoltes mais aussi d'aider, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la commune. Outre les délits et contraventions ayant pour objet la police rurale et forestière, il est compétent en matière de délits de chasse et de pêche. En réalité, la situation de la police rurale subira peu de modifications. Le garde-champêtre, qui ne bénéficie que d'un salaire de misère, continue à cumuler cette fonction avec une autre activité et sa nomination dépend souvent de ses bonnes relations avec des membres influents du conseil communal. Les communes préfèrent éviter la charge financière que représenterait une réelle réorganisation d'un corps de police rurale dont elles ne voient pas l'utilité, la gendarmerie prenant en charge cette mission de surveillance des campagnes sans que les communes ne doivent

(107) *Ibid.*, p. 160.

(108) Recueil de l'ordonnance, règlements et instructions pour le service de la police à Bruxelles comprenant le texte de l'ordonnance du Conseil communal du 27 octobre 1847 pour l'organisation de la police; le règlement pour le service des commissaires et agents, fait en exécution de l'art. 14 de l'ordonnance du 27 octobre 1847; les règlements concernant la masse d'habillement des commissaires-adjoints et agents; une instruction générale sur les droits et devoirs des fonctionnaires de la police; une analyse des lois et règlements en vigueur, à l'usage des simples agents, Bruxelles, Bols-Wittouck, 1863, 98 p.

(109) *Pasinomie*, 1886, pp. 468-504.

bourse délier. Une « Commission de la police rurale » est instituée en 1902 en vue de la réorganisation de cette police moribonde et rendra son rapport en 1904. Elle proposera des réformes peu convaincantes, soucieuse avant tout de ne pas porter atteinte aux principes de décentralisation et d'autonomie communale. Le procureur général près la Cour de Cassation Terlinden n'hésitera pas à qualifier les propositions de cette commission d'emplâtre sur une jambe de bois, le garde-champêtre, dont il dresse un portrait peu flatteur, n'étant qu'un instrument aux mains d'un bourgmestre préoccupé par sa popularité dont dépend le renouvellement de son mandat. Au demeurant, il proposait, au nom de l'intérêt général, de créer, parallèlement à une police municipale, une police judiciaire d'état exercée par... des gendarmes champêtres. Et de préciser que « les conflits ne se produiront pas (...), les gardes champêtres, dont le nombre (...) diminuera rapidement ou qui seront peu à peu remplacés par des commissionnaires ou garçons de peine, n'en dormiront que plus tranquilles... » (110). Cette commission, est-il besoin de le dire, ne débouchera sur rien de concret.

A la fin du 19^e siècle, c'est surtout dans les grandes villes et communes que la police communale s'organise et se développe. Des services spécialisés se créent et cette tendance ira en s'amplifiant au début du 20^e siècle. Ainsi, à Anvers, une police portuaire voit le jour en 1887, de même qu'un service de recherche en 1896 et qu'un bureau des mœurs en 1913 (111). A Bruxelles seront créées une brigade cycliste chargée de surveiller la circulation (1901), une brigade judiciaire (1902), une brigade canine affectée à la surveillance nocturne du Bois de la Cambre et du quartier du port (1907) et une brigade d'intervention d'urgence (1914). En 1911, l'augmentation des effectifs permet aux pompiers d'être dispensés des rondes de nuit (112).

(110) TERLINDEN, « Le projet de loi sur la réorganisation de la police rurale », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 3 octobre 1911, *La Belgique judiciaire*, 19 octobre 1911, n° 68, pp. 1074-1102.

(111) MULLENEERS F., *op. cit.*, p. 4.

(112) KEUNINGS L., « Du garde-ville à l'agent de police — Les débuts de la professionnalisation de la police en Belgique (1880-1914) », *L'officier de police*, 1988, n° 7, pp. 42 et 44.

Si le juriste De Broux affirmait en 1871 que « c'est dans l'insuffisance des traitements que réside la véritable raison du discrédit dans lequel est tombée chez nous la police dans l'opinion publique » (113), le traitement des policiers, laissé à l'appréciation du conseil communal, reste un problème fondamental en cette fin de siècle. Comme le note Keunings, en 1896 un tiers des commissaires de police jouissent d'un traitement inférieur à 2000 francs, une rémunération moins élevée que les appointements alloués à cette époque à un magasinier ou à un concierge dans une grande ville. Les agents ne peuvent compter que sur des appointements annuels dérisoires variant de 600 à 1000 francs, soit moins qu'un ouvrier de fabrique. Rares sont les villes qui ont instauré des caisses de pension (114). Toutefois, à la veille de la 1^{re} guerre mondiale la situation de l'agent de police se sera sensiblement améliorée et ses appointements dépasseront alors les traitements du petit personnel civil attaché à la Ville (115). Il faut dire qu'après les événements sanglants d'avril 1902 évoqués dans le premier chapitre, le gouvernement accordera à la capitale un subside annuel de 200.000 francs pour mieux garantir la sécurité du Palais Royal, du Parlement et des résidences officielles et que cette aide appréciable qui s'élève à 350.000 francs en 1911 donnera aux bourgmestres De Mot et Max l'occasion de renflouer leur police. C'est ainsi que de 1902 à 1914, le cadre organique s'accroît de plus de 40 % ce qui permet de surcroît un allègement sensible du temps de travail et l'octroi de congés réguliers (116).

Les bourgmestres vont également tenter de rehausser le niveau de leur police. Dès 1882 un programme d'examens d'entrée dans le corps est instauré à Bruxelles avec une gradation dans la difficulté en fonction des places convoitées (117). Un imposant « Guide pratique à l'usage des fonctionnaires et agents » reprenant les matières selon une liste alphabétique

(113) DE BROUX J., *De la réorganisation de la police bruxelloise*, Bruxelles, 1871, p. 28.

(114) KEUNINGS L., *op. cit.*, pp. 13-14 et 21-22.

(115) *Ibid.*, p. 41.

(116) *Ibid.*, p. 39.

(117) *Ibid.*, pp. 34-35.

voit le jour en 1904 (118). Le 1^{er} février 1905 est instituée à la police de Bruxelles une école pratique de police dont le programme d'abord rudimentaire — 1 mois de formation — sera peu à peu étoffé (119). Tant pour redorer le blason de la police urbaine que pour pouvoir maîtriser efficacement les phénomènes troublant l'ordre, on s'attachera à renforcer sa militarisation et à réprimer sévèrement les manquements aux règles déontologiques (120).

Le sous-développement de la police criminelle constitue indéniablement le maillon faible du dispositif policier et, comme nous le verrons dans la 3^e section, les appels en faveur de la création d'une police judiciaire autonome se multiplient.

Signalons enfin que le pouvoir du bourgmestre s'accroît pendant cette période : une loi du 30 décembre 1887 modifiant certains articles de la loi communale de 1836 confie au seul bourgmestre la responsabilité de l'exécution des lois et règlements de police et la surveillance des agents de la police locale (121). Un arrêté du 2 avril 1905 établit que le conseil communal n'a plus aucune compétence pour interférer dans la mission légale du bourgmestre ou pour intervenir dans la relation qu'il a avec ses policiers (122).

§ 3. — *Du début du siècle à la fin des années septante*

Si une loi du 30 janvier 1924 (123) vient modifier le régime de la police rurale en améliorant les conditions de recrutement et de nomination des garde-champêtres, en leur garantissant des traitements de base et en plaçant ceux-ci sous les ordres d'un brigadier lui-même soumis au contrôle d'un commissaire d'arrondissement qui apparaît dans chaque province, son rôle

(118) Règlement et arrêté pour l'organisation de la police de Bruxelles suivi des instructions générales et du Guide pratique à l'usage des fonctionnaires et agents, Bruxelles, E. Guyot, 1904, 597 p.

(119) KEUNING L., *op. cit.*, pp. 44-46. Voir par exemple Cours pratique de police à l'usage des agents de voirie — résumé des leçons, Bruxelles, E. Guyot, 1911, 67 p.

(120) Voyez la conception de la discipline ou les règles présidant au salut du Guide pratique à l'usage des fonctionnaires et agents, Bruxelles, *ibid.*, pp. 284 et 514-515.

(121) Loi du 30 décembre 1887, *Moniteur Belge* du 4 janvier 1888, pp. 29-31.

(122) Arrêté d'annulation d'une délibération du conseil communal de Molenbeek-St-Jean du 24 janvier 1905 (province du Brabant), *Moniteur Belge* du 21 avril 1905, pp. 1889-1890.

(123) *Pasinomie*, 1924, pp. 17-27.

restera limité. Quant à la police communale, nous n'avons relevé pendant cette période de l'entre-deux-guerres aucune disposition modifiant significativement son mode de fonctionnement, son organisation ou son statut. Manifestement la police locale n'attire guère l'attention des pouvoirs politiques préoccupés davantage par le renforcement de cet instrument de maintien de l'ordre que devient la gendarmerie.

On ne s'intéressera pas davantage à la police communale au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Certes, une commission chargée de « mener une enquête sur les problèmes relatifs à la police » est effectivement instaurée en 1952 mais son rapport rendu le 10 avril 1954 (124) et qui faisait état d'insuffisances flagrantes en matière de formation professionnelle et de la nécessité de créer une inspection policière nationale de ces corps décentralisés n'aura aucune suite. Et si une loi du 25 juin 1969 (125) permet aux corps de police non-limitrophes de collaborer, ceci restera très théorique car les autorités communales n'étaient pas prêtes à mettre en place une collaboration susceptible de porter atteinte à leur autonomie communale. La fusion des communes ramenant dans les années septante (126) le nombre de communes de 2359 à 589 aurait pu permettre de réorganiser la police locale. Il n'en sera rien et l'on peut réellement parler ici d'« occasion manquée » (127).

Dans les années septante, les carences dans la formation des policiers seront régulièrement mises en avant. Le ministre de l'Intérieur Close proposera en 1973 la création, à titre expérimental, d'une école nationale de police. Si certains parlementaires n'y voyaient aucune objection et envisageront même de confier cette tâche à l'école de gendarmerie, d'autres proposeront d'améliorer l'enseignement dispensé dans les centres d'instruction existants (128).

(124) Voir *L'officier de police*, n° 5, mai 1954, pp. 5-18.

(125) Loi du 25 juin 1969 remplaçant l'article 127bis de la loi communale par un article 128, *Moniteur Belge* du 30 juillet 1969, pp. 7378-7379.

(126) Loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, *Moniteur Belge* du 6 août 1971, pp. 9280-9282; loi du 30 décembre 1975, *Moniteur Belge* du 23 janvier 1976, pp. 784-786; loi du 29 juin 1976, *Moniteur Belge* du 30 juillet 1976, pp. 9609-9618; AR du 22 juillet 1976, *Moniteur Belge* du 10 août 1976, pp. 10026-10030.

(127) PONSAERS P., JANSSENS C., CARTUYVELS Y., *op. cit.*, p. 83.

(128) *Annales Parl.* Chambre, séances des 12, 13 et 19 décembre 1973, pp. 646, 698 et 790.

Un projet identique proposé par le ministre de l'Intérieur Michel en 1977 entraîna une levée de boucliers chez les parlementaires qui, au nom de l'autonomie communale et de la démocratie, le rejetteront et réclameront une meilleure subvention des écoles régionales de police (129). Ce projet tombera dans les oubliettes l'année suivante, le ministre de l'Intérieur Boel donnant sa préférence à une formation certes améliorée mais dispensée par des écoles régionales tenant compte de sa « spécificité, mais également des caractéristiques propres à la population » (130).

Soulignons, pour clore ce sujet, que si un arrêté du 12 avril 1965 (131) avait fixé les conditions minimales que le candidat devait remplir pour être nommé commissaire et commissaire-adjoint de police, ainsi que les conditions de reconnaissance des écoles provinciales délivrant le brevet d'officier de police communale, il faudra attendre un arrêté royal du 2 avril 1979 (132) pour déterminer que le candidat agent de police devra dorénavant être au moins titulaire d'un diplôme d'enseignement secondaire inférieur, titulaire d'un certificat émis par un centre d'instruction reconnu et avoir effectué un stage de nonante jours.

Si l'effectif des polices communales stagne (133), celui des polices rurales régresse rapidement et l'on ne comptera plus début 1980 que 1535 garde-champêtres, garde-champêtres en chef et chefs de brigade (134). Et par la suite, « dans les communes où les deux types de police coexistaient, les garde-champêtres ont été à terme, soit réintégrés dans le corps de police, soit remplacés par des agents de police » (135).

(129) *Annales Parl.* Chambre, séance des 2 et 3 février 1977, pp. 1034, 1040-1043, 1060-1061, 1064-1065.

(130) *Annales Parl.* Sénat, séance du 16 février 1978, pp. 871-872.

(131) AR du 12 avril 1965, *Moniteur Belge* du 21 mai 1965, pp. 6133-6136.

(132) AR du 2 avril 1979, *Moniteur Belge* du 19 avril 1979, pp. 4698-4699.

(133) Chambre, *Questions et réponses*, question n° 53 de Havelange du 14 novembre 1979, p. 867. Dans sa réponse le ministre de l'Intérieur fait état du fait qu'il y a, au 1^{er} novembre 1979, 13.800 policiers communaux.

(134) Chambre, *Questions et réponses*, question n° 147 de Cardoen du 13 février 1980, p. 1743.

(135) MULLENEERS F., *op. cit.*, p. 5.

SECTION III. — LA POLICE JUDICIAIRE

§ 1^{er}. — *Une naissance difficile*

Le Code d'instruction criminelle de 1808 avait conféré les attributions d'officier de police judiciaire aux procureurs du Roi et à leurs substituts, aux juges d'instruction, aux juges de paix, aux officiers de gendarmerie, aux commissaires de police et, dans les communes où il n'existait pas de commissaire de police, aux bourgmestres ou, à défaut, à un échevin. Si les juges de paix n'étaient pas préparés à cette tâche (136), le caractère politique du mandat mayoral était en matière répressive ce que le procureur général Terlinden n'hésitait pas à appeler une tare (137). Il va de soi que cette remarque valait également pour les personnes soumises à l'autorité du bourgmestre, commissaires de police et garde-champêtres, qui se voyaient de plus confier un certain nombre de tâches administratives. « Si les officiers de gendarmerie échappaient à ces influences locales, ils étaient et restèrent fort longtemps peu nombreux. Mais la principale cause de faiblesse des officiers de police judiciaire était leur compétence territoriale extrêmement limitée. Les bourgmestres et les commissaires de police notamment se trouvaient arrêtés dans leurs recherches aux limites de leurs communes, tandis que la compétence des juges de paix ne dépassait pas celle de leur canton. Quant aux officiers de gendarmerie, ils ne pouvaient, sauf le cas de flagrant délit ou de l'ordre donné par un supérieur, intervenir hors du ressort de leur circonscription » (138).

Pour parer aux carences du système, un premier projet de loi fut déposé en 1872 par les ministres de l'Intérieur Delcour et de la Justice de Lantsheere aux fins d'allouer à la ville de Bruxelles une somme de 100.000 francs « pour l'augmentation du personnel de la police et (...) la fixation des devoirs exceptionnels auxquels seraient désormais soumis, au point de vue

(136) DE LE COURT E., *La police judiciaire près les parquets*, discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Bruxelles le 1^{er} septembre 1969, Bruxelles, 1969, p. 4.

(137) TERLINDEN, « Le projet de loi sur la réorganisation de la police rurale », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 3 octobre 1911, *La Belgique judiciaire*, 19 octobre 1911, n° 68, pp. 1083-1084.

(138) DE LE COURT E., *op. cit.*, p. 5.

de la police judiciaire, les commissaires de police de Bruxelles et leurs adjoints » (139) et de préciser que « l'obligation qui serait imposée à ces officiers d'obtempérer immédiatement aux réquisitions du procureur du Roi et du juge d'instruction, pour tous actes d'instruction et de poursuite dans toute l'étendue de l'arrondissement, aurait ce double avantage, de rendre plus prompt et partant plus efficace l'action de la police judiciaire et de dégager d'une partie des charges que cette branche de la police lui impose actuellement le personnel de la police locale des communes environnant Bruxelles. Le service de la police préventive se trouverait donc amélioré dans l'agglomération bruxelloise, en même temps que celui de la police répressive » (140). Fort de ce projet, une division chargée des devoirs judiciaires et forte d'une quarantaine d'hommes vit le jour en 1872 à la police de Bruxelles et celle-ci fonctionna, à la grande satisfaction des autorités judiciaires, jusqu'en février 1880. Cette dissolution était due au fait que l'activité déployée par cette division ne se limitait pas au cadre de Bruxelles *intra muros* mais se prolongeait couramment dans les faubourgs, voire à l'étranger, et que le projet de loi étant resté sans lendemain aucun subside n'était alloué à la ville pour soutenir financièrement ce service apparenté à une succursale du parquet. Cela ne changea d'ailleurs rien aux habitudes des magistrats qui, invoquant les carences tant quantitatives que qualitatives des polices des faubourgs, continuèrent à réquisitionner les policiers bruxellois pour les devoirs qui devaient y être effectués (141).

De retour d'un voyage d'études à Londres, le professeur Prins adressa le 30 août 1879 un rapport au ministre de la Justice où il proposait de supprimer la qualité d'officier de police judiciaire aux bourgmestres et échevins qui « ne possèdent aucune des qualités nécessaires pour se livrer aux investigations judiciaires » (142). Soulignant comme germes d'impuissance de la police sa dépendance à l'égard d'autorités dis-

(139) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 30 avril 1872, document n° 162, p. 227.

(140) *Ibid.*, p. 227.

(141) KEUNINGS L., « L'évolution d'un corps de police urbain : la police de Bruxelles (de 1831 à 1914) », *Bulletin du Crédit Communal*, Bruxelles, 1983, pp. 164-166.

(142) PRINS A., Rapport adressé à monsieur le Ministre de la Justice sur la procédure pénale à Londres, *Moniteur Belge* du 7 novembre 1879, p. 3835.

tinctes et les entraves apportées à ses droits par les divisions administratives, il proposait également de créer une police judiciaire instaurée dans les « neuf chefs-lieux de province, avec le concours pécuniaire de la Province... (qui) se trouverait sous la dépendance exclusive du procureur général et aurait qualité pour faire les actes d'instruction dans toute l'étendue de la province » (143). Prévoyant les critiques qui ne manqueraient pas de surgir, il déclarait : « il ne nous semble pas que la création d'une police judiciaire de ce genre soit une atteinte aux libertés communales. La police judiciaire est un service public, non pas un service local, il intéresse la nation entière ; et des agents chargés uniquement des constatations judiciaires, doués à cet effet d'une compétence étendue, et placés sous l'autorité directe du parquet ne seraient pas plus dangereux pour les prérogatives communales que l'institution du parquet lui-même » (144).

Lors du dépôt à la Chambre, le 20 novembre 1879, du rapport de la commission ayant examiné le projet de modification du titre premier du livre premier du Code de procédure pénale (145), Thonissen relevait les éléments entravant l'exercice de la police judiciaire en Belgique : des bourgmestres obligés de tenir compte d'une foule d'influences locales car désireux de conserver leurs fonctions, l'état de dépendance à peu près absolue des gardes champêtres et des gardes forestiers à l'égard de l'autorité locale qui les paye et dont la première préoccupation n'est pas toujours de faire punir les délinquants, la situation inconfortable des commissaires de police placés sous les ordres de deux autorités distinctes aux consignes parfois contradictoires et absorbés par leur travail de police préventive, des officiers de gendarmerie dont la double qualité de militaire et d'officier de police pouvait également faire surgir des conflits et enfin le problème des limites territoriales (146). Pour remédier à ces inconvénients, il proposa d'améliorer le régime existant plutôt que d'instaurer une

(143) *Ibid.*, pp. 3834-3835.

(144) *Ibid.*, p. 3835.

(145) *Doc. parl.*, Chambre, Rapport fait au nom de la Commission sur le titre premier du livre 1^{er} du Code de procédure pénale par M. THONISSEN, séance du 20 novembre 1879, document n° 12, pp. 294-321.

(146) *Ibid.*, p. 295.

police judiciaire. En effet, disait-il, « il (le législateur, ndr) ne doit pas seulement tenir compte des exigences de la justice pénale, de l'intérêt de la répression ; il doit aussi se préoccuper des garanties que réclame la liberté civile. (...) Il importe, en effet, que les droits constitutionnels les plus importants, les plus chers aux citoyens d'un pays libre, pourraient être impunément violés par des officiers de police judiciaire qui obéiraient à d'autres mobiles que l'amour désintéressé de la justice. Supposez un corps de police complètement étranger à l'autorité locale, composé d'hommes qu'aucun lien de dépendance ou d'affection n'attache à la commune où ils exercent leurs fonctions, n'ayant d'autre sollicitude que d'étaler leur zèle et de mériter l'approbation de leurs chefs. N'y aurait-il aucun inconvénient à permettre aux membres de ce corps de faire des actes qui entachent l'honneur, compromettent la liberté et détruisent le crédit du citoyen qui en est l'objet ? (...) Nous n'ajouterons pas qu'un pouvoir impopulaire, qui voudrait gouverner malgré la volonté nationale, pourrait trouver dans un tel corps de police un instrument puissant de domination et d'oppression. Une telle crainte ne doit pas être conçue en Belgique. Il nous suffit d'avoir signalé les atteintes qu'une police trop fortement organisée, trop indépendante des autorités administratives, pourrait porter à des libertés qui furent de tout temps chères à nos compatriotes » (147). Et de conclure plus loin qu'il n'y a pas lieu de créer « à grands frais, une sorte d'armée de police étrangère à nos mœurs, incompatible avec nos traditions et dont les soldats pourraient pêcher par l'excès contraire » car il n'y avait pas que les fonctionnaires communaux, que l'on se proposait d'octroyer la qualité d'officier de police judiciaire aux sous-officiers et brigadiers de gendarmerie et qu'enfin il suffisait d'étendre par une loi spéciale la compétence des commissaires de police au delà du territoire communal tel que prévu dans le projet de loi de Lantsheere du 20 avril 1872 (148). On ne peut que rester perplexe quant on constate qu'après avoir relevé le problème de l'exercice de la police judiciaire par des personnes investies d'un

(147) *Ibid.*, p. 296.

(148) *Doc. parl.*, Chambre, Rapport fait au nom de la Commission sur le titre premier du livre 1^{er} du Code de procédure pénale par M. THONISSEN, *op. cit.*, pp. 296-297.

mandat électif et la dépendance des policiers communaux, gardes champêtres et forestiers aux autorités communales, le projet maintenait la qualité d'officier de police judiciaire aux bourgmestres et rejetait l'idée d'une police judiciaire « trop indépendante des autorités administratives ». Un esprit retors aurait pu voir dans ce projet une augmentation des pouvoirs de la gendarmerie... fortement organisée et jouissant d'une indépendance certaine à l'égard des autorités locales. Quoi qu'il en soit ces propositions ne seront pas concrétisées par une loi.

En 1887, Van Iseghem, alors procureur du Roi de Courtrai, relevant à son tour les lacunes de notre police judiciaire, proposait de détacher auprès de chaque parquet un ou plusieurs officiers judiciaires, nommés par le Roi, pouvant exercer les fonctions d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi sur tout l'arrondissement, avec préemption, en cas de flagrant délit, sur tous les officiers de police à l'exception du procureur du Roi, du juge de paix et du juge d'instruction (149).

Si lors de la discussion du budget du ministère de la Justice pour l'exercice 1892, le ministre Le Jeune dira « ce qui est urgent c'est la création d'une police judiciaire sérieuse et je m'en occupe sérieusement » (150) il faudra attendre fin 1896 pour qu'un autre ministre de la Justice, Begerem, dépose « un projet de loi instituant des commissaires, des commissaires adjoints et agents de police judiciaire » relevant uniquement des parquets, dont la charge incomberait à l'Etat et dont la compétence s'étendrait à tout le ressort de la cour d'appel et même au pays entier. L'article 7 du projet stipulait que les commissaires et commissaires adjoints de police judiciaire auraient concurrence et même préemption à l'égard des commissaires et commissaires adjoints de police communale, des bourgmestres et des échevins et qu'ils auraient, en vertu de l'article 10, le droit de requérir l'assistance de la force publique et celle des officiers de police judiciaire autres que les juges de paix, procureurs du roi et juges d'instruction, ceux-ci se

(149) VAN ISEGHEM P., *Révision du Code d'Instruction Criminelle*, Observations sur le livre 1^{er} du projet de Code de procédure pénale, Bruxelles, Ed. Lebègue, 1887, pp. 5-19.

(150) *Annales Parl.* Chambre, séance du 26 février 1892, p. 732.

devant d'obéir à ces réquisitions (151). La dissolution des Chambres de 1900 rendra ce projet caduc. Il sera repris sans aucune modification en 1907 par le député Maenhout sous forme de proposition de loi (152), soutenue par le ministre de la Justice Renkin (153). Cette proposition n'avait cependant pas encore été discutée par la Chambre lorsqu'intervint sa dissolution le 13 mai 1912 (154). Pourtant eu égard à une criminalité disposant de moyens modernes tels que l'automobile par exemple, l'urgence de la création d'une police judiciaire avait été à maintes fois rappelée tant par les parlementaires (155) que par la magistrature (156). Les hommes de terrain insistaient également sur l'urgence d'une réforme mais s'opposaient à l'instauration d'une police d'État ; ils préconisaient quant à eux une intervention gouvernementale sous forme de subsides qui auraient permis de réorganiser les polices en y établissant des brigades judiciaires disposant d'un personnel et de moyens suffisants, et la création d'écoles de police scientifique (157).

Le 12 novembre 1912, le ministre de la Justice Carton de Wiart déposait à la Chambre un « projet de loi instituant des commissaires, des commissaires adjoints et des agents de police judiciaire » reprenant, sans rien y changer, la proposition de loi Maenhout de 1908, et en y annexant le rapport qui avait été rendu le 29 juillet 1908 par de Broqueville qui insistait sur le fait que l'on respectait l'autonomie communale en ce sens que les autorités et policiers communaux n'étaient pas dépossédés de leurs compétences judiciaires et que la police judiciaire n'avait à s'immiscer sous aucun prétexte dans la police administrative des communes (158). La guerre éclata avant que ce nouveau projet de loi ait été examiné.

(151) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 novembre 1896, document n° 7, pp. 26-27.

(152) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 21 décembre 1907, document n° 81, pp. 305-308.

(153) *Annales Parl.* Chambre, séance du 17 janvier 1908, p. 460.

(154) DE LE COURT E. *op. cit.*, p. 12.

(155) *Annales Parl.* Sénat, séance du 26 avril 1912, p. 292.

(156) CALLIER A., *La réforme de la police judiciaire*, discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Gand le 1^{er} octobre 1912, Bruxelles, 1912, pp. 4-32; TERLINDEN, « Le projet de loi sur la réorganisation de la police rurale », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 3 octobre 1911, *La Belgique judiciaire*, 19 octobre 1911, n° 68, pp. 1074-1102.

(157) HAMAIDE F., *Notre enquête sur la police judiciaire*, Bruxelles, Ed. Vander Vinnen, 1910, 122 p.

(158) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 novembre 1912, document n° 12, pp. 174-185.

Pendant les hostilités, des bandes criminelles profitant de l'absence des gendarmes avaient ravagé nos campagnes. Au lendemain de la guerre, la gendarmerie ne disposant que du tiers de ses effectifs normaux, ces bandes continuèrent leurs activités criminelles, alarmant surtout les populations rurales (159). Cette situation incita le gouvernement à faire sortir de l'oubli le projet de création d'une police judiciaire qui fut discuté à la Chambre le 26 février 1919 et adopté le même jour (160). Le Sénat l'examina à son tour le 28 mars 1919 et l'adopta également le même jour (161). La loi fut promulguée le 7 avril 1919 (162). Le 7 août 1919, un arrêté royal instaurait 36 officiers et 90 agents judiciaires dans le ressort de la Cour d'Appel de Bruxelles, 20 officiers et 39 agents judiciaires dans celui de Gand et 21 officiers et 42 agents judiciaires dans celui de Liège. Il laissait au ministre de la Justice le soin de déterminer si les candidats devaient être soumis à un examen et fixait les émoluments de ce personnel (163). Au début de son existence, la police judiciaire ne compte cependant qu'un tiers des effectifs prévus (164).

§ 2. — *De sa création à la fin des années septante*

Lors d'un discours prononcé le 1^{er} octobre 1921, le procureur général près la Cour d'Appel de Bruxelles Servais montrait sa vive satisfaction à l'égard de cette police judiciaire dont le zèle avait permis de faire en sorte que « le nombre des crimes graves demeurés impunis (était) devenu infime » et de rappeler que cette police « est exclusivement judiciaire ; elle ne peut devenir, à un degré quelconque, une police gouvernementale ou politique, dont au surplus notre régime de liberté ne saurait s'accommoder » (165). Ce rappel des finalités de notre

(159) DE LE COURT E., *op. cit.*, pp. 13-14.

(160) *Annales Parl.* Chambre, séance du 26 février 1919, pp. 389-393.

(161) *Annales Parl.* Sénat, séance du 28 mars 1919, pp. 191-197.

(162) Loi du 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets, *Moniteur Belge* du 12 avril 1919, pp. 1485-1487.

(163) AR du 7 août 1919 portant organisation de la police judiciaire près les parquets, *Moniteur Belge* des 18-19 août 1919, pp. 4029-4030. Ces traitements seront fortement revus à la hausse par AR du 25 octobre 1919, *Moniteur Belge* du 31 octobre 1919, p. 5782.

(164) DE LE COURT, *op. cit.*, p. 17.

(165) SERVAIS J., *La police judiciaire des parquets*, discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Bruxelles le 1^{er} octobre 1921, Bruxelles, pp. 13-25.

police judiciaire est sans doute motivé par le fait qu'« à cette époque, la lutte contre le crime politique est une préoccupation majeure pour nombre d'appareils judiciaires de pays voisins (et qu') une collaboration internationale de nature politique officiellement entamée en 1914 (se trouve renforcée par) la création le 7 septembre 1923 à Vienne de l'*Internationale Kriminalpolitzeiliche Kommission*. (Et si) en principe le futur INTERPOL ne peut pas s'occuper de délits politiques (...) dans de nombreux pays où la gauche révolutionnaire représente la menace par excellence pour les régimes en place, les socialistes et les communistes font l'objet d'une surveillance soutenue » (166). Or, comme le signale le procureur général de le Court, « le chef de la police judiciaire de Bruxelles était tout désigné pour représenter son pays au sein de cette commission (...) puisque son service faisait office de bureau central de documentation » et d'ajouter qu'« après quelques années d'expérience fructueuse, le bureau central national belge reçut la consécration officielle. Une circulaire du ministre de la Justice, du 25 mai 1928, organisa, en les centralisant à la police judiciaire du parquet de Bruxelles, les relations entre les polices belges et étrangères » (167). Afin de soulager l'officier dirigeant la police judiciaire de Bruxelles, on instaura en 1936 un commissaire général aux délégations judiciaires chargé de cette tâche, ainsi que de la direction du bulletin central des signalements et du bureau central de documentation (168). L'extension, en 1968, des attributions du commissaire général en matière de centralisation et de diffusion d'informations à caractère judiciaire entraînera la création d'un Commissariat général de la police judiciaire près les parquets destiné à l'assister (169). Dans son discours de 1969, de le Court déclarait que « ce personnel est constitué par des officiers et inspecteurs judiciaires qui ont été détachés de leurs brigades par le Ministre de la Justice, sur la proposition des procureurs généraux ainsi que par des officiers et sous-officiers de gendarmerie détachés par le commandant de corps 'et d'ajouter' je me

(166) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, p. 109.

(167) DE LE COURT, *op. cit.*, pp. 18-19.

(168) AR du 20 octobre 1936 portant organisation de la police judiciaire, *Moniteur Belge* du 7 novembre 1936, pp. 7099-7100.

(169) AR du 14 octobre 1968, *Moniteur Belge* du 22 octobre 1968, pp. 10742-10744.

plais à souligner que les relations entre le personnel de la gendarmerie et celui de la police judiciaire qui œuvrent au sein du commissariat général sont excellentes. J'y vois le symbole d'une collaboration féconde. Elle marque définitivement, il faut fermement l'espérer, la fin d'une rivalité pernicieuse, connue dans un passé relativement proche sous le nom de 'guerre des polices', et qui n'avait rien de commun avec une saine émulation. Pour poursuivre avec succès, contre la criminalité, une lutte qui devient de plus en plus difficile, une coopération étroite et loyale entre tous les services de police est devenue une absolue nécessité. Les procureurs généraux sont décidés à tout mettre en œuvre afin que l'esprit de sincère collaboration (...) se fortifie et devienne une réalité intangible » (170). Pour la première fois, mention était faite dans un texte officiel d'une guerre des polices... pour signaler qu'elle avait pris fin, du moins dans une certaine mesure.

Le procureur général de le Court toujours signale que « la police judiciaire est restée dans l'esprit qui avait présidé à sa création, jusqu'en 1949. A partir de cette époque s'est annoncée et développée une évolution qui progressivement a porté atteinte aux règles qui avaient assuré la prééminence et l'efficacité de la police judiciaire » (171). De fait, si des dispositions sont prises pour augmenter les compétences de la police judiciaire telles que l'octroi en 1947 de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi aux agents-inspecteurs principaux de la police judiciaire (de même d'ailleurs qu'à certains sous-officiers de la gendarmerie) (172) ou encore une compétence étendue à tout le territoire du Royaume (173), lorsque nous passons en revue les documents et annales parlementaires des années cinquante à septante, nous constatons que l'on commence à relever des dysfonctionnements de nature à porter atteinte à l'efficacité de cette police. Les discussions relatives à la police judiciaire tournent toujours et inlassablement autour des mêmes problèmes : une augmentation des traitements eu égard au niveau d'études

(170) DE LE COURT, *op. cit.*, p. 21.

(171) *Ibid.*, p. 36.

(172) Arrêté-Loi du 1^{er} février 1947, *Pasinomie*, p. 68.

(173) AR du 6 juillet 1964, *Moniteur Belge* du 24 juillet 1964, p. 8077.

exigé et les prestations imposées au personnel (174), la disparité des effectifs (175), question qui cédera la place dans les années suivantes à celle du manque généralisé de personnel par rapport à une explosion de la criminalité (176), et liée à celle-ci, celle du vieillissement de la police judiciaire préjudiciable à la spécificité de sa mission (177), l'absence d'une direction adéquate (178). En 1971 on soulignera également la nécessité de « refondre l'école de criminologie, dont l'enseignement n'est plus à jour (et de) permettre le recyclage des officiers et agents judiciaires » (179). Les ministres de la Justice qui se succèdent, s'ils affirment être conscients des problèmes relevés par les parlementaires et déclarent vouloir agir en conséquence, n'apporteront que peu de solutions à ceux-ci. Si l'on s'en tient au problème des effectifs, le député Delforge faisait remarquer au ministre de la Justice en 1970 qu'« au début de 1966, les deux groupes de travail chargés d'examiner ce problème estimaient déjà qu'il fallait augmenter les effectifs du cadre de la police judiciaire de 33 %, mais que 23 % constituaient un minimum indispensable au bon fonctionnement de ce service » et que « quatre ans après, (...) des intentions louables ont certainement vu le jour, mais les réalisations sont inexistantes » alors qu'en raison du développement de la crimi-

(174) *Doc. parl.*, Sénat, rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi contenant le budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1953, session 1952-1953, document n° 290, pp. 22-23; *Doc. Parl. Chambre*, séance du 15 juin 1960, document 4-VII (1959-1960) n° 2, p. 41; *Annales Parl. Chambre*, séance du 21 juin 1960, p. 24; *Annales Parl. Chambre*, séance du 7 mars 1962, p. 4; *Annales Parl. Sénat*, séance du 27 novembre 1969, p. 143; *Annales Parl. Chambre*, séance du 20 janvier 1970, p. 23; *Annales Parl. Chambre*, séance du 3 mars 1971, pp. 13-14 et 16-17.

(175) *Doc. parl.*, Sénat, rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi contenant le budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1953, session 1952-1953, document n° 290, pp. 24-30; *Annales Parl. Sénat*, séance du 26 mai 1953, pp. 1294-1295.

(176) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juin 1960, document 4-VII (1959-1960) n° 2, p. 41; *Annales Parl. Chambre*, séance du 7 mars 1962, p. 4; *Annales Parl. Sénat*, séance du 27 novembre 1969, pp. 142-144; *Annales Parl. Chambre*, séance du 20 janvier 1970, pp. 22-24; *Annales Parl. Chambre*, séance du 29 avril 1970, p. 12; *Annales Parl. Chambre*, séance du 3 mars 1971, pp. 15-16.

(177) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juin 1960, document 4-VII (1959-1960) n° 2, pp. 41-42; *Annales Parl. Chambre*, séance du 7 mars 1962, p. 4; *Annales Parl. Sénat*, séance du 27 novembre 1969, p. 143; *Annales Parl. Chambre*, séance du 20 janvier 1970, pp. 22-23; *Annales Parl. Chambre*, séance du 29 avril 1970, p. 12; *Annales Parl. Chambre*, séance du 3 mars 1971, p. 17.

(178) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juin 1960, document 4-VII (1959-1960) n° 2, p. 40; *Annales Parl. Chambre*, séance du 7 mars 1962, pp. 4-5; *Annales Parl. Chambre*, séance du 29 avril 1970, p. 12.

(179) *Annales Parl. Chambre*, séance du 3 mars 1971, p. 19.

nalité « le travail a doublé d'importance et dès à présent chacun est convaincu que les 33 % de 1966 sont largement dépassés par les événements » (180). Le ministre de la Justice Vranckx répondra à cette interpellation en disant que l'augmentation... de 23 % des effectifs était à ce moment soumise à l'accord des instances budgétaires (181). L'augmentation d'effectifs annoncée sera concrétisée par l'arrêté royal du 31 août 1970 (182), soit plus de cinq ans après que l'on ait signalé le problème et sans qu'il ait été tenu compte de la remarque de Delforge à propos du caractère dépassé de ce chiffre.

Toujours en matière d'effectifs, on est frappé par la lente évolution qu'a connue la police judiciaire depuis sa création jusqu'à la fin des années septante. Les tableaux joints au rapport de la Commission de la Justice du Sénat chargée d'examiner le projet de loi contenant le budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1952 sont suffisamment éloquents pour nous dispenser de commentaire. Relevons cependant que le cadre organique de 1951 était de 114 officiers et 393 agents judiciaires, chiffres auxquels il faut ajouter 5 chefs et 22 opérateurs de laboratoire, et que le cadre réel comptait alors 132 officiers (largement en surnombre dans les ressorts des Cours d'Appel de Bruxelles et de Liège, et en déficit dans celui de Gand), 368 agents judiciaires, 5 chefs et 19 opérateurs de laboratoire (183). Malgré une explosion de la criminalité à la fin des années soixante et dans les années septante, l'effectif théorique était fixé le 27 novembre 1979 à 1057 unités, ce compris le personnel des laboratoires, et l'effectif réel à la même date était de 918 unités (184). Comme le faisait remarquer le professeur Fijnaut, « (en 1969), le staff de la BSR fut encore augmenté de 250 unités et atteignit le nombre de 700 agents ; elle était devenue à elle seule une force équivalente à celle de la police judiciaire belge » (185). Il va de soi qu'une telle situation était de nature à renforcer une guerre des polices et ce malgré

(180) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 janvier 1970, p. 22.

(181) *Ibid.*, p. 23.

(182) *Annales Parl.* Chambre, séance du 9 mars 1971, p. 12.

(183) *Doc. parl.*, Sénat, séance du 24 janvier 1952, document n° 85, pp 24-26.

(184) SEVI, *Het labyrinth — private militias en politiewezen doorgelicht (met het officiële rapport van de commissie Wijninckx)*, Bruxelles, SEVI-Publikatie, 1982, p. 69.

(185) FIJNAUT C., HAUBERT B., WILLAME J.-C., *op. cit.*, p. 355.

que le général de gendarmerie Beurir rejetait un tel constat, parlant d'une concurrence mineure dont il fallait au contraire se réjouir car, disait-il, il s'agit d'« une émulation qui devient bien rare » (186).

Un arrêté royal du 3 avril 1925 avait créé dans la police judiciaire près les parquets un cadre spécial d'agents techniques attachés aux laboratoires de photographie judiciaire. Le progrès réalisé dans le domaine de la police scientifique avait amené le gouvernement à remplacer ceux-ci en 1951 par des laboratoires de police scientifique chargés de la dactyloscopie, des recherches macro et microphotographiques, des identifications d'empreintes, de la balistique courante, des recherches portant sur l'analyse de fibres, de verre, de teinture, de couleurs, etc., de l'expertise en écritures et des recherches spectrographiques (187). Ces laboratoires ne disposeront cependant pas du personnel scientifique nécessaire à l'accomplissement de certaines missions qui leur sont confiées (188).

A la fin de cette dernière décennie, la police judiciaire a échappé à la tempête médiatique qui emportera le Bureau National des Drogues de la gendarmerie et le Bureau d'Information Criminelle, tous deux compromis dans des affaires de trafic de stupéfiants et de falsifications de documents mieux connues sous le vocable « l'affaire François », nom du commandant dirigeant le BND. Elle sera cependant mise sur la sellette lorsque des périodiques révéleront l'existence de microfiches « B » dont certaines données sont des plus contestables.

La commission Wijninckx dont nous parlerons dans le titre 3 portera un intérêt particulier à ces microfiches.

(186) BEURIR, discours prononcé à l'occasion des fastes de la gendarmerie, *Revue de la gendarmerie*, 1979, n° 78, pp. 4-5.

(187) AR du 20 janvier 1951, *Pasinomie*, pp. 49-51.

(188) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, p. 171.

CHAPITRE II

LES BOULEVERSEMENTS
DES ANNEES QUATRE-VINGT

SECTION I^{re}. — LE CONTRÔLE
DE L'APPAREIL POLICIER

§ 1^{er}. — *Une nécessité dénoncée par tous les milieux*

A la fin des années septante des voix s'élèvent pour que les activités des services de police en matière de maintien de l'ordre et de recueil et de traitement d'informations soient davantage contrôlées. Si nous avons évoqué précédemment les nombreuses questions et interpellations parlementaires à l'égard de cette problématique, les députés et sénateurs ne furent pas les seuls à s'inquiéter de certaines pratiques mises en œuvre en la matière. Le milieu universitaire insista également pour un meilleur contrôle de l'appareil policier (189). Van Oustrive relevait que « les autorités politiques et administratives », sous n'importe quel régime, ont toujours été conscientes de la nécessité, même de l'utilité d'exercer un tel contrôle. Mais apparemment cette surveillance s'est révélée peu opérationnelle et peu opérationnalisable. On a beau stipuler que la police dépend des autorités politiques et/ou administratives et qu'elle leur est subordonnée ; on prévoit même que plusieurs instances ont un droit de regard sur la police ; finalement les autorités judiciaires disposent elles aussi de toutes les possibilités juridiques d'intervenir. Cependant ces instances ne semblent ni avoir une connaissance ou une information suffisante sur le travail policier, ni disposer des moyens pour exercer un vrai contrôle. Se disputant l'autorité, elles se neutralisent mutuellement. Elles s'occupent de la police uniquement par « exception », c'est-à-dire lors des scandales, des grands

(189) VAN OUSTRIVE L., LEPAGE C., STRAVER M.A., GLEIZAL J.J., « Débat : contrôler la police ? », *Déviance et société*, Genève, 1979, vol. 3, n° 4, pp. 337-361.

événements politiques, etc. De plus, les autorités judiciaires sont trop peu saisies des affaires policières ou se voient souvent obligées à couvrir la police (190). Dans la foulée, Lepage, commissaire en chef à Uccle et chargé de conférences à l'UCL, proposait la création d'une commission de police où siègeraient « des hommes compétents et intègres, n'ayant pas la possibilité d'être appelés à exercer ultérieurement un commandement au sein du corps de police contrôlé, ... (à savoir) non seulement un délégué de l'autorité administrative responsable (le maire, par exemple), un délégué de l'autorité judiciaire et un ancien chef de police, ainsi que peut-être deux représentants de la population qui ne devraient cependant pas être des conseillers municipaux, mais des citoyens désignés par ceux-ci » (191). Cette commission aurait été chargée « d'évaluer constamment l'état de la force de police concernée, non seulement en effectuant des études sur l'organisation et le fonctionnement, mais aussi en recueillant les avis du public, d'établir les critères minimums de sélection et de recrutement des policiers, d'encourager les réformes internes et promouvoir des programmes d'adaptation permanente aux nouvelles exigences de la fonction, d'assister le commandement dans l'amélioration de l'organisation, de la gestion et de l'exécution, de recueillir les plaintes des citoyens à l'égard du comportement des policiers, en vérifier le bien-fondé et proposer le cas échéant les sanctions qui s'imposent » (192). Si cette proposition resta sans lendemain, force est de constater qu'elle reconnaissait l'existence de problèmes au sein de l'appareil policier et la nécessité de le contrôler. Lepage fait figure de précurseur si l'on met en parallèle certaines de ses idées et, d'une part, les missions qui seront assignées plus de dix ans plus tard au Comité P, d'autre part, la qualité des acteurs intervenant dans le cadre de la concertation pentagonale.

(190) *Ibid.*, p. 337.

(191) *Ibid.*, pp. 342-343.

(192) *Ibid.*, p. 342.

§ 2. — *La commission
d'enquête parlementaire « Wijzinckx »*

Le 19 juin 1980 est mise en place au Sénat une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la problématique du maintien de l'ordre et de l'application de la loi du 29 juillet 1934 sur les milices privées.

1. *Les auditions*

Le ministre de la Défense Nationale Swaelen, entendu le 19 novembre 1980, déclara que l'inspecteur-général de la gendarmerie lui avait communiqué en juin 1980 qu'aucun renseignement ni information de nature syndicale, politique, philosophique ou religieuse n'était repris dans les banques de données informatisées de la gendarmerie, qu'il n'existait aucune liste automatisée des dirigeants syndicaux ou affiliés, mais que cela n'excluait pas que certaines de ces personnes pouvaient se trouver dans la mémoire de l'ordinateur pour des faits de droit commun (193).

Le 7 janvier 1981, le procureur-général de Bruxelles signalait qu'il existait à la police judiciaire, à côté des renseignements relatifs aux véhicules volés et aux condamnés, des microfiches « B » d'identification morale de personnes répondant à des critères de sélection précis déterminés sur base d'un danger potentiel de récidive en vertu de leur passé judiciaire ou de leur comportement, tels que la délinquance juvénile, une condamnation antérieure, un internement, une libération conditionnelle, un sursis, une probation, un trafic de stupéfiants, la commission d'actes de violence, des vagabonds, des avis de recherches internationaux, déviances sexuelles. Il ajoutait que contrairement à ce que l'on avait voulu faire croire, ces cartes n'étaient pas établies pour tous les citoyens, même ceux qui n'étaient pas recherchés ou suspects, et que la rubrique « agitation politique », n'était qu'une sous-rubrique, au même titre par exemple que la fréquentation de certains milieux. Au demeurant, annonça-t-il, le Ministre de la Justice, eu égard aux articles de journaux parus en 1979, avait envoyé aux procureurs-généraux une circulaire afin de ne plus utiliser

(193) SEVI, *op. cit.*, p. 50.

cette sous-rubrique qui ne concernait alors que onze personnes (194).

Au cours de son audition du 21 janvier 1981, le ministre de la Justice Moureaux annonçait avoir modifié en décembre 1980 l'instruction de son prédécesseur, Vermeyleen, visant à assister aux réunions politiques et qu'il n'existait aucune documentation où étaient consignées des informations personnelles relatives aux orateurs. Il ajoutait qu'un groupe de travail interdépartemental avait été constitué afin de définir la notion de « subversif » afin de pouvoir donner des directives claires au commandement de la gendarmerie (195). Lors de son audition du 4 février 1981, il fournît des éclaircissements quant aux microfiches « B », confirmant ce qui avait déjà été dit par le procureur-général de Bruxelles, insistant sur le fait que jamais n'avaient figuré en tant que tel dans ces microfiches, et plus particulièrement dans la sous-rubrique « agitation politique », des données relatives aux activités politiques et syndicales de personnes (196). C'est également ce que déclarera le commissaire-général près la police judiciaire Van Hove entendu le 19 février 1981, soulignant aussi que l'accord de collaboration INTERPOL excluait les activités politiques et que bien que les actes de terrorisme présentaient souvent un aspect politique, les informations en la matière étaient communiquées seulement si le droit était violé et avec l'accord du parquet (197).

Le 18 février 1981, c'était au tour du commandant de la gendarmerie, le lieutenant-général Beurir, d'affirmer que l'ordinateur de la gendarmerie ne comportait que trois fichiers : le fichier « judiciaire », le fichier « circulation » et le fichier « personnel et logistique », qu'il n'existait aucun fichier « maintien de l'ordre » ni aucune banque de données informatisée relatives aux convictions politiques, religieuses, philosophiques ou culturelles. Il précisa que le fichier judiciaire comprenait les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis un crime ou un délit, les personnes qui, quoique non considérées

(194) *Ibid.*, p. 63.

(195) *Ibid.*, p. 64.

(196) *Ibid.*, pp. 74-76.

(197) *Ibid.*, pp. 94-95.

comme « auteur » ou personne à surveiller, devaient néanmoins être recherchées suite à un avis de recherche et enfin les personnes à surveiller, à savoir celles qui n'ont pas commis de fait répréhensible ou des faits de peu de gravité mais dont la façon de vivre, les antécédents et leurs relations avec le milieu criminel pourraient commettre des faits graves (198). Il signala aussi que les dossiers « troubles » des districts relatifs aux entreprises de plus de cinquante travailleurs où étaient consignés le plan de l'entreprise, le nombre de travailleurs, l'identité des employeurs et des responsables syndicaux n'avaient pour seul et unique but de connaître les interlocuteurs en cas de troubles et qu'il n'y avait aucun dossier informatisé ou autre reprenant la liste des syndiqués. Parlant des relations entre les BSR et la police judiciaire, il déclarait, comme il l'avait déjà fait précédemment, que selon lui l'existence des deux services n'était pas mauvaise car la rivalité menait à l'émulation et que l'existence de différentes polices était une garantie pour la démocratie, l'existence d'une seule force de police n'étant pas souhaitable (199). C'est en se référant à la loi sur la gendarmerie de 1957 et non à l'article 105 de la loi communale que le lieutenant-général Beurir justifiera lors de son audition du 4 mars 1981 la présence de la gendarmerie et, plus particulièrement celle de la BSR, lors de manifestations. Il souligna également que la surcharge de travail et les difficultés de recrutement empêchaient notamment l'entraînement de son personnel en matière de maintien de l'ordre (200).

La commission parlementaire rendit visite le 19 mars 1981 au district de gendarmerie de Nivelles et le 24 mars 1981 au centre informatique de la gendarmerie, où elle n'apprit pas plus que ce que l'on voulut bien lui dire. Le chef de district de Nivelles rappela au surplus que la gendarmerie avait en matière de maintien de l'ordre un devoir d'information et que dans leur fichier se trouvaient également des personnes appartenant à des groupes extrémistes ou subversifs, sans toutefois définir ce qu'il entendait par là. Le colonel Saint-Viteux du

(198) Cette dernière catégorie nous semble suffisamment floue que pour susciter quelque inquiétude.

(199) SEVI, *op. cit.*, pp. 92-93.

(200) *Ibid.*, pp. 97-99.

centre informatique réaffirma qu'il n'y avait dans l'ordinateur de la gendarmerie aucune banque de données où étaient collectés des renseignements de nature politique, religieuse, philosophique ou syndicale. Ceci sera répété, comme une litanie apprise par cœur, par le colonel Boone attaché également à ce service (201).

Bien que beaucoup de questions restaient sans réponse, la commission n'en décidait pas moins le 10 juin 1981 de clôturer ses activités estimant qu'elle ne devait pas devenir un supertribunal et ce malgré que deux membres aient voté pour la poursuite des investigations (202).

2. *Les commentaires*

Le groupe de travail « Maintien de l'Ordre » SEVI confronta les déclarations faites devant la commission d'enquête parlementaire à d'autres sources comme par exemple les syllabi des cours de l'école de gendarmerie « Ordre Public, le renseignement » ou « Police administrative », communiqués à la commission avec la mention « Secret ». De fait, il n'est pas étonnant que l'on ait cru bon d'apporter une telle réserve tant ces syllabi montraient de façon éclatante que les informations fournies par les ministres de tutelle de la gendarmerie et ses instances supérieures étaient loin de correspondre à la réalité. Et de mettre en évidence que sous les rubriques « opposants potentiels », « événements » et « troubles », des renseignements relatifs au maintien de l'ordre très (trop) détaillés étaient collectés et traités au niveau des districts, sans que l'on puisse affirmer, sans risque de faire rire, que l'unique but recherché était de connaître les interlocuteurs en cas de troubles (203). Une telle latitude était offerte par le fait que le groupe de travail chargé de définir la notion de « subversif » n'avait pu aboutir et que l'on s'était dès lors rabattu provisoirement sur la définition très large proposée par le commandement de la gendarmerie parlant notamment de « groupement soutenant généralement des idées subversives sans pour cela utiliser des

(201) *Ibid.*, pp. 116-126.

(202) *Ibid.*, p. 148.

(203) *Ibid.*, pp. 192-197.

méthodes illégales » ce qui laisse, il est vrai, la porte ouverte à une très large interprétation (204).

Quant à l'informatisation des renseignements relatifs au maintien de l'ordre, le groupe de travail SEVI relevait une incohérence entre, d'une part, les déclarations enregistrées par la commission d'enquête et, d'autre part, le titre IV du « plan directeur » traitant en détail des phases de l'automatisation de l'information en matière de maintien de l'ordre décidée par le comité directeur le 9 juin 1971, et une étude réalisée en 1974 par le colonel Reviers attaché à l'Etat-Major quant à l'utilisation de l'outil informatique en matière de maintien de l'ordre, éléments faisant douter de la véracité des propos tenus devant la commission (205). Au demeurant, le groupe de travail SEVI souligna que les membres de la commission ne disposaient pas d'une connaissance suffisante ni d'une assistance technique leur permettant d'effectuer les vérifications nécessaires au niveau du centre informatique de la gendarmerie (206).

Une autre contradiction fut relevée par les chercheurs SEVI. En effet, alors que le Ministre de la Défense Nationale Swaelen et le lieutenant-général Beurir se plaignaient du manque d'effectifs et de la surcharge de travail empêchant une formation adaptée en matière de maintien de l'ordre (207), une étude réalisée par le colonel Boone de la légion mobile venait contredire ces propos (208).

On souligna aussi qu'il était étrange que la personne chargée de contrôler la gendarmerie fasse partie du corps et que l'inspecteur-général de la gendarmerie avait refusé de transmettre son rapport semestriel à la commission d'enquête sous prétexte que celui-ci, même s'il n'était pas secret — ce que le ministre de la Défense Nationale avait soutenu dans un premier temps — ne devait pas être diffusé car susceptible « de susciter une polémique de nature politique et technique, aussi bien au sein qu'à l'extérieur de la gendarmerie » (209).

(204) *Ibid.*, pp. 200-201.

(205) *Ibid.*, pp. 204-208.

(206) *Ibid.*, p. 198.

(207) *Ibid.*, pp. 46-47 et 98.

(208) *Ibid.*, pp. 210-211.

(209) *Ibid.*, p. 218.

Le groupe de travail relevait enfin que le seul moyen de régler le problème de la coordination et du contrôle des services de police serait l'élaboration d'une loi sur la fonction de police (210).

Et de conclure en préconisant l'instauration d'une commission parlementaire permanente disposant de compétences et moyens techniques suffisants pour contrôler efficacement la police préventive et répressive ainsi que le recueil de renseignements, la modification de la loi de 1957 sur la gendarmerie en vue de restreindre ses prérogatives en matière de maintien de l'ordre et de la soumettre davantage en la matière aux directives de l'autorité administrative compétente, la démilitarisation de la gendarmerie et l'élargissement de la mission de contrôle de l'inspecteur-général de la gendarmerie qui ne ferait plus partie de celle-ci et dont les rapports devraient être communiqués à la commission permanente mentionnée ci-dessus. Le groupe de travail insistait également, et de façon quelque peu étrange puisqu'il avait souligné que la commission ne s'était pas intéressée aux corps de polices communaux (211), sur la nécessité d'améliorer la formation et l'équipement des polices communales afin d'arriver à un meilleur équilibre entre les différentes forces de polices (212).

Ces propositions quoiqu'intéressantes restèrent sans lendemain. Le temps n'était pas encore venu.

SECTION II. — LES ANNÉES DE TERREUR

§ 1^{er}. — *Les faits*

Du 11 février 1983 au 7 octobre 1983, la Belgique est frappée par une vague d'attaques sanglantes. Cinq grandes surfaces sont attaquées par des hommes lourdement armés qui tuent sans raison apparente et n'hésitent pas à prendre les forces de l'ordre sous leur feu.

Le bilan est lourd : dix morts et plusieurs blessés, pour un butin dérisoire ne dépassant pas trois millions de francs. Cette

(210) *Ibid.*, pp. 220-221.

(211) *Ibid.*, p. 213.

(212) *Ibid.*, pp. 225-231.

bande dite des « tueurs du Brabant Wallon » frappera encore le 27 septembre 1985 aux Delhaize de Braine-l'Alleud et d'Overijse, ainsi que le 9 novembre 1985 au Delhaize d'Alost, alourdissant le bilan à 28 morts (213). Certains verront dans ces attaques non conventionnelles non pas du simple banditisme mais une tentative de déstabilisation du pays par l'extrême droite (214), mais là n'est pas l'objet de notre étude.

Quoi qu'il en soit, le pays est sous le choc, d'autant qu'entre-temps un groupuscule, apparemment de gauche, les Cellules Communistes Combattantes, entame une série d'attentats à la bombe. Le 2 octobre 1984, les CCC font sauter une bombe au siège de la firme Litton à Evere et le lendemain une bombe explose à la firme Man à Dilbeek. Le 8 octobre 1984 c'est la firme Honeywell d'Evere qui est visée et le 15 du même mois c'est le siège bruxellois du PRL-PVV qui est pris pour cible. Le 26 novembre 1984, les CCC font sauter deux pylônes près de la base militaire de Bierset ; le 12 décembre 1984, cinq attentats sont commis contre les oléoducs de l'OTAN. Le 15 janvier 1985, la campagne « anti-impérialiste » des CCC se termine par l'explosion d'une voiture devant le SHAPE. Le 20 avril 1985, c'est un groupuscule jusqu'alors inconnu, le FRAP, qui commet un attentat à la bombe contre un bâtiment de l'OTAN à Bruxelles, et réitère le lendemain au siège d'AEG à Uccle. Les CCC entament leur campagne « Pierre Akkerman » et « Karl Marx » en faisant sauter une bombe rue des Sols à Bruxelles le 1^{er} mai 1985. Cet attentat coûte la vie à deux pompiers qui n'avaient pas été prévenus du danger.

Les 8 et 12 octobre 1985, trois bombes explosent à Laeken et Charleroi. Le 19 octobre 1985, les CCC posent une bombe devant Infosermi ; le 4 novembre 1985, une camionnette explose devant la BBL à Etterbeek et un attentat est perpétré contre la Générale de Banque à Charleroi ; les 5 et 6 novembre 1985, les CCC font sauter une bombe à la Hannover Bank à

(213) VANDER VELPEN J., *op. cit.*, pp. 70-73 et 87-92.

(214) Voir à ce sujet les auditions de témoins figurant dans la quatrième partie du rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Chambre des Représentants*, session 1989-1990, 30 avril 1990, doc. 59/9 et 59/10, pp. 74-75, 92, 267, 273, 377, 402-403, 435.

Charleroi et devant la Kredietbank de Louvain. Dans la nuit du 6 au 7 décembre 1985, ce sont le pipe-line de l'OTAN de Wortegem et la Central European Operating Agency qui gère le fonctionnement des pipe-lines de l'OTAN en Europe qui sont touchés. Le 16 décembre 1985, le cauchemar prend fin par l'arrestation des membres des CCC à Namur (215).

Enfin, un événement d'une toute autre nature s'est produit qui a mis en évidence d'autres déficiences de notre système policier, c'est ce que l'on a appelé le drame du Heysel. Le 29 mai 1985, des centaines de milliers de téléspectateurs qui s'apprêtaient à suivre la finale de la coupe d'Europe entre la Juventus de Turin et le FC Liverpool assistent à un tout autre spectacle : une « charge » de hooligans anglais se solde par l'effondrement d'un mur, entraînant la mort de 39 personnes et 459 blessés (216).

§ 2. — *Les initiatives*

Le 24 mai 1984, le sénateur Van Rompaey chargé de faire rapport à cette assemblée à propos du projet de loi contenant le budget du ministère de la Justice pour l'année budgétaire 1984 mentionne que, suite à l'attentat contre la synagogue de la rue de la Régence à Bruxelles en 1982, le ministre de la Justice J. Gol a pris l'initiative de mettre en place un groupe de quinze personnes spécialisées en cette matière (217). Quinze lignes seulement du rapport sont consacrées à ce collège anti-terroriste qui sera instauré le 27 juin 1983 et doté le 17 septembre 1984 d'une branche opérationnelle, le groupe inter-forces antiterroriste (GIA), comprenant un service de renseignements composé d'un membre du SDRA (service de renseignements de l'armée), un membre de la Police Générale du Royaume, deux membres de la Surêté de l'Etat, deux de la police judiciaire et deux officiers de gendarmerie, un service de documentation et un secrétariat de dix personnes, toutes

(215) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, pp. 278-292.

(216) VANDER VELPEN, *op. cit.*, p. 85.

(217) *Doc. parl.*, Sénat, séance du 24 mai 1984, doc. 5-VI (1983-1984), n° 2, p. 28.

membres de la gendarmerie, gendarmerie qui assure par ailleurs le commandement du GIA (218).

En réponse aux premiers attentats des CCC, le conseil des ministres approuve le 19 octobre 1984 une augmentation budgétaire de 251 millions destinée à permettre à la gendarmerie et aux services de police et de renseignements d'engager du personnel supplémentaire (219). Ceci permettra à la police judiciaire de mettre sur pied un groupe spécial d'observation (GSO) d'une quinzaine de personnes, chargé de surveiller des suspects et des éléments subversifs. La gendarmerie utilisera ce budget pour recruter 180 gendarmes afin de constituer des unités de protection, observation, surveillance et arrestation (POSA). Le conseil des ministres décide le 14 décembre 1984 d'augmenter le budget de la gendarmerie de 51,1 millions (220). Lors de la discussion à la Chambre du budget de la gendarmerie pour 1985, le député Van den Bossche fera remarquer que renforcer la gendarmerie en invoquant le manque de personnel et l'augmentation de ses tâches est la solution de facilité et qu'il convient surtout de mettre fin à la guerre des flics (sic) en assurant une répartition des tâches entre services de police. Le ministre de la Défense Nationale Vreven est d'accord sur ce point mais s'empresse d'insister sur l'urgence qu'il y a à renforcer la gendarmerie. Il est envisagé par ailleurs d'incorporer des miliciens dans la gendarmerie (221). Van den Bossche ne se laissera pas démonter et interpellera le lendemain le ministre de la Justice J. Gol en lui faisant remarquer qu'engager plus de personnel n'est pas de nature à augmenter l'efficacité dans la lutte contre le terrorisme mais une décision qui vise uniquement à apaiser l'opinion publique, tout comme d'ailleurs l'opération Mammouth du 19 octobre 1984 (120 perquisitions dans les milieux de gauche n'ayant abouti à aucune arrestation) (222). Le député Deleuze estime quant à lui que cette opération n'était rien

(218) *Annales Parl.* Chambre, séance du 18 décembre 1984, pp. 1027-1028; Sénat, *Questions et réponses*, Question n° 61 de Bremaeker du 6 février 1985, p. 989.

(219) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, p. 279.

(220) VANDER VELPEN J., *De CCC — De staat en het terrorisme*, Bruxelles, EPO, 1986, p. 102.

(221) *Annales Parl.* Chambre, séance du 17 décembre 1984, pp. 960-968.

(222) *Annales Parl.* Chambre, séance du 18 décembre 1984, p. 1027.

d'autre qu'une opération de marketing politique destinée à rénover l'image de marque du ministre de la Justice (223).

Dans sa communication gouvernementale du 15 mars 1985, le premier ministre Maertens déclare que le gouvernement entend garantir la sécurité des citoyens en prenant une série de mesures visant à l'amélioration de l'appareil judiciaire et à une meilleure efficacité des forces de police. En ce qui concerne ces dernières, il s'agit d'améliorer l'efficacité et la présence sur le terrain des services de police et de gendarmerie grâce à un effort complémentaire de formation et de coordination et en déchargeant policiers et gendarmes de certaines tâches administratives et logistiques (224). Ces mesures sont décrites dans le chapitre « Sécurité des citoyens » de l'annexe de la communication gouvernementale, où il est question d'augmenter les cadres de la police judiciaire et de moderniser son équipement, de mettre des chômeurs au travail afin de décharger la PJ de certaines tâches administratives, d'adjoindre à partir de 1986 un contingent de 400 militaires à la gendarmerie afin d'y effectuer des tâches administratives et logistiques, de mettre au travail 1000 chômeurs dans les polices communales pour prendre en charge certaines tâches administratives qui réduisent la disponibilité des policiers pour leur formation et leur recyclage. Il est aussi question d'expériences-pilotes qui seront menées pour rationaliser et améliorer le travail concret des policiers, et ayant principalement pour but de réduire la charge des tâches administratives et judiciaires confiées à ces services, en les délimitant et en les répartissant mieux. Enfin, il sera demandé d'adopter prioritairement la loi sur la police communale (225). Etrange discours quand on sait que quinze jours auparavant, le ministre de la Défense Nationale Vreven déclarait au Sénat, lors des discussions relatives au budget de la gendarmerie pour 1985, « que le problème majeur à l'origine du manque d'effectifs est d'ordre budgétaire et qu'(il ne voyait) pas comment on parviendrait à payer les civils qui remplaceraient les gendarmes manquants actuellement, faute

(223) *Annales Parl.* Chambre, séance du 25 octobre 1984, p. 266.

(224) *Annales Parl.* Chambre, séance du 15 mars 1985, p. 2092.

(225) *Communication gouvernementale du 15 mars 1985*, Annexe, chapitre C « Sécurité des citoyens », pp. 14-18.

de crédits » (226), raison pour laquelle il convenait avant tout, pour combattre le terrorisme, d'augmenter les effectifs de la gendarmerie (227).

Après l'attentat de la rue des Sols à Bruxelles où la gendarmerie a omis de prévenir la police et les pompiers de la menace d'attentat, ce qui a causé la mort de deux pompiers, le conseil des ministres décide le 3 mai 1985 de fusionner les numéros d'appel de la gendarmerie (901) et de la police communale (906). Le problème, soulevé par Vander Velpen, consiste en ce que de nombreuses communes ne sont pas à même financièrement d'organiser un service de permanence au sein de leur corps de police, et de fait ce sera la gendarmerie qui centralisera la plupart des appels (228).

La commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances du drame du Heysel va fustiger les organisateurs de la rencontre et la gendarmerie. Au niveau de la gendarmerie, la commission relève certes des problèmes techniques au niveau des moyens de communication, comme le dénonçait le général Bernaert en invoquant les restrictions budgétaires, mais selon elle les problèmes essentiels sont autres. Il y a d'abord l'imprévoyance du commandement qui n'avait pas prévu assez d'hommes dans le stade, principalement entre supporters italiens et anglais dans le bloc XYZ, alors qu'un commissaire de police avait signalé le problème deux heures avant le drame. La commission soulignera à cet égard qu'un des facteurs ayant empêché l'adaptation du dispositif de la gendarmerie suite à cette situation imprévisible était la rigidité de sa structure hiérarchique. La commission remarquera également qu'une collaboration police-gendarmerie se faisant via des officiers de liaison sur base de renseignements communiqués par des équipes « info » de police et de gendarmerie travaillant indépendamment les unes des autres représentait « en définitive une structure pesante » (229).

(226) *Annales Parl.* Sénat, séance du 27 février 1985, p. 1731.

(227) *Ibid.*, p. 1734.

(228) VANDER VELPEN J., *De CCC — De staat en het terrorisme*, op. cit., pp. 112-113.

(229) Rapport fait par Mrs CLAES et SUYKERBUK au nom de la commission d'enquête parlementaire sur les causes, les circonstances et les leçons à tirer des événements tragiques qui se sont déroulés lors de la rencontre de football Liverpool-Juventus de Turin le mercredi 29 mai 1985, *Chambre des Représentants*, séance du 9 juillet 1985, doc. 1232 (1984-1985), n° 2, pp. 76-83.

Avant même que la commission dépose son rapport, le ministre de l'Intérieur Nothomb signalait que le gouvernement allait « établir un programme accéléré pour l'équipement, notamment en radio-communications et en informatique, de la gendarmerie, afin d'améliorer entre autres la coordination avec les autres polices » (230). Il soulignait aussi, en faisant référence à la décision de fusionner le 901-906, la lenteur de la mise en place des mécanismes visant à assurer une meilleure coordination des services de police et déclarait que le gouvernement était résolu à reposer le problème de l'unité de commandement en cas de grandes manifestations (231). Inutile de préciser que l'on s'empressa d'oublier les dysfonctionnements relevés par la commission d'enquête relatifs à l'inadéquation de la structure de la gendarmerie en pareils cas. La gendarmerie sortira donc paradoxalement renforcée de ces événements. Ceci se confirme d'ailleurs par la décision du conseil des ministres du 26 juillet 1985 d'augmenter le cadre opérationnel de la gendarmerie pour atteindre le cadre légal — 1700 hommes doivent venir gonfler les rangs de la gendarmerie dans les années suivantes (232) — et de mettre 290 militaires à la disposition de la gendarmerie pour reprendre une partie de ses tâches administratives et logistiques (233). Il est décidé par ailleurs d'octroyer un crédit de 60 millions à la police judiciaire en vue d'améliorer son équipement, de mettre en place des comités de concertation au niveaux local, provincial et national, pour répartir les tâches entre les différents services, de raccorder les systèmes informatiques des différents services de police les uns aux autres et de réaliser un audit des services de police (234).

Un lien entre les attaques des tueurs du Brabant Wallon avait été établi par hasard fin 1983, les magistrats instructeurs ayant désigné le même expert en balistique, mais il avait été décidé alors, faute de moyens, que les quatre juges d'instruction déjà saisis le resteraient et que les personnes en charge de chacune des enquêtes poursuivraient leurs recherches. Il fut

(230) *Annales Parl.* Sénat, séance du 14 juin 1985, p. 2976.

(231) *Ibid.*, p. 2973.

(232) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, p. 285.

(233) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 mars 1986, p. 780.

(234) VAN OTRIVE L., *et al.*, *op. cit.*, p. 286.

toutefois convenu que les magistrats et enquêteurs se communiqueraient les renseignements significatifs obtenus au cours de leurs investigations. Il va falloir attendre les hold-up des Delhaize de Braine-l'Alleud et d'Overijse du 27 septembre 1985 pour que l'enquête soit enfin centralisée entre les mains du juge d'instruction Schlicker de Nivelles (235). Deux *task forces* vont alors être constituées, une composée d'éléments de la PJ de Bruxelles et de Nivelles mais où chacun restait dans son arrondissement, l'autre comprenant des gendarmes de divers districts et basée à Nivelles (236). Une telle organisation et l'absence de local permettant à ces équipes de travailler conjointement furent à l'origine de conflits internes (237). Après l'attaque d'Alost, une troisième *task force* fut créée à Termonde, le Groupe Delta, où se retrouvaient des membres de la BSR d'Alost et de la police judiciaire de Termonde qui travaillèrent dans un même local, en parfaite symbiose et sans querelle intestine. Comme le firent remarquer le juge d'instruction Troch de Termonde et le procureur général émérite Van Honste, une bonne collaboration est avant tout une question de mentalité (238). C'est à cet esprit de collaboration de toutes les instances chargées de l'enquête et à l'unité de commandement que le premier substitut Vandoren, qui s'était vu confier la direction du GIA le 5 novembre 1985, attribua la réussite de l'enquête sur les CCC (239).

Le hold-up d'Alost eut d'autres répercussions : dorénavant, pour des raisons de rapidité, ce n'était plus un magistrat mais un officier de gendarmerie ayant au moins le grade de major qui jugerait de l'opportunité du déclenchement de l'état d'alerte national (240). De plus, le 21 novembre 1985, le gouvernement décida que 750 parachutistes assisteraient la gendarmerie dans sa mission de surveillance au moins jusqu'au 15 décembre 1985, décision qui sera ensuite prolongée jusque

(235) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Chambre des Représentants*, session 1989-1990, 30 avril 1990, 4^e partie, doc. 59/10, 1988, pp. 376, 381-383.

(236) *Ibid.*, doc. 59/9, 89/90, p. 265.

(237) *Ibid.*, doc. 59/10, 1988, pp. 377, 408, 431, 465.

(238) *Ibid.*, doc. 59/10, 1988, pp. 410-411, 465.

(239) *Ibid.*, doc. 59/10, 1988, p. 370.

(240) *Annales Parl.* Chambre, séance du 8 janvier 1986, p. 6.

fin janvier 1986. Le député Van den Bossche interpella le ministre de l'intérieur Nothomb à ce sujet en lui faisant remarquer que l'armée ne pouvait légalement être requise qu'en cas de troubles graves à l'ordre public ce qui selon lui n'était pas le cas, et qu'une fois de plus, au lieu d'améliorer la formation et la coordination des services de police, on choisissait la solution de facilité en renforçant la gendarmerie, ces militaires étant placés en vertu de l'article 60 de la loi de 1957, sous le commandement de celle-ci. Il critiqua violemment le caractère antidémocratique d'une telle décision qui selon lui n'était qu'une abdication de plus aux exigences du commandement de la gendarmerie (241).

Le 29 novembre 1985, le premier ministre Maertens déclarait devant le Sénat que la sécurité des citoyens était essentielle dans un état de droit et qu'il fallait à cette fin doter les différentes instances concernées du personnel et des crédits nécessaires. Il annonça que des mesures seraient prises en vue d'assurer la collaboration et la coordination des services de police, une meilleure répartition des tâches, la centralisation des enquêtes en cas de criminalité grave, l'amélioration de la prévention, de la formation et de l'équipement (242). Les mesures concrètes décidées les 7 et 14 février 1986 par le conseil des ministres s'inscrivaient dans la même lignée que les précédentes. En effet, un crédit supplémentaire de près de deux milliards étalé sur deux ans allait être octroyé à la gendarmerie pour remplir son cadre, incorporer les 290 militaires chargés de tâches administratives et logistiques, ainsi que 400 miliciens par an afin de créer une réserve de gendarmerie de 4000 hommes, acheter des munitions et des gilets pare-balles, renouveler son charroi et son équipement, etc (243). D'autre part, une commission mixte placée sous la responsabilité du premier ministre et du secrétaire d'état aux communications allait être chargée de mettre en place des réseaux radio intégrés au niveau provincial pour les trois services de police servant à la diffusion de l'alerte de police (244). Pour le député Van den Bossche, il s'agissait à nouveau d'une réponse quanti-

(241) *Ibid.*, pp. 7-11.

(242) *Annales Parl.* Sénat, séance du 29 novembre 1985, p. 29.

(243) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 mars 1986, pp. 779-780.

(244) *Ibid.*, pp. 780-781.

tative dont la grande bénéficiaire était une fois de plus la gendarmerie, ce qui ne faisait qu'accroître le déséquilibre entre les services de police en présence. Il fit remarquer à cet égard que les décisions gouvernementales prises ces dernières années avaient permis de résorber en grande partie le manque d'effectifs à la gendarmerie alors que la situation financière difficile des communes et le plan d'assainissement qui leur avait été imposé par le gouvernement les avaient empêchés de faire de même avec leurs polices communales nonobstant le fait que celles-ci connaissaient un déficit semblable à celui de la gendarmerie en 1983, soit un peu plus de 2000 unités (245). Il estimait par ailleurs qu'investir dans un système informatique où coexistaient deux banques de données était un gaspillage éhonté (246). Pour le ministre de l'intérieur Nothomb, les investissements destinés à la gendarmerie, corps relevant de l'autorité nationale, étaient largement justifiés par les récents événements qui avaient montré combien elle était désarmée face à certaines formes de criminalité. Il rappela qu'en ce qui concernait les polices communales, le gouvernement n'intervenait qu'indirectement depuis 1982 sous la forme d'un Fonds de sécurité des gouverneurs de plus de 400 millions par an (247), et qu'il appartenait aux 589 conseils communaux de veiller à ce que les habitants bénéficient d'une bonne police, éludant le problème que constituait en la matière le plan d'assainissement budgétaire imposé aux administrations communales (248). Il estimait enfin que la coexistence des systèmes informatiques de la gendarmerie et du commissariat-général de la police judiciaire n'était en rien un gaspillage mais était rendue nécessaire par la spécificité des missions de ces services, la police judiciaire n'ayant qu'« une mission purement répressive et de recherche, tandis que la gendarmerie, outre sa fonction répressive, a une mission préventive » (249). Les doubles emplois qu'il convenait d'éliminer résidaient selon lui dans les

(245) *Ibid.*, p. 777.

(246) *Ibid.*, p. 778.

(247) Destinés aux centres d'instruction, à l'informatique et à l'extension des réseaux radiophoniques : voir KEPPENS F., « Police communale : quo vadis ? », *L'officier de police*, 1985, n° 6, pp. 57-58.

(248) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 mars 1986, p. 779.

(249) *Ibid.*, p. 780.

procédures de collecte et d'enregistrement de données, raison pour laquelle les deux systèmes avaient été interconnectés.

Suite au dépôt tardif d'un rapport balistique de Wiesbaden favorable à un des inculpés de la filière boraine, l'avocat de celui-ci décidait d'introduire une requête en suspicion légitime à l'égard du juge d'instruction Schlicker qui fut dessaisi du dossier le 21 janvier 1987. L'enquête fut alors confiée au juge d'instruction Lacroix de Charleroi. Une cellule d'enquête est installée le 2 février 1987 à la caserne de gendarmerie de Jumet, faute d'avoir trouvé un autre local. Elle est constituée pour un tiers d'anciens enquêteurs et pour deux tiers de « nouveaux » et comprend autant de gendarmes que de membres de la police judiciaire, le juge d'instruction voulant « combattre l'influence négative de l'esprit de corps qui caractérise tant la gendarmerie que la police judiciaire. (...) C'est ainsi que des informations connues dès 1985 n'ont été communiquées officiellement par le corps qui les détenait qu'en 1987 » (250). Un dossier de 140.000 pages attend les nouveaux enquêteurs.

S'inscrivant dans le cadre de la déclaration gouvernementale du 29 novembre 1985, un arrêté royal du 20 juillet 1987 instaura, au sein de la police judiciaire, une brigade spéciale, chargée des investigations dans le cadre de la grande criminalité (terrorisme, grand banditisme et trafic de stupéfiants) et dont la compétence s'étend à tout le territoire. Le rapport au Roi fait état que ses membres devront être des officiers et agents expérimentés détachés des brigades locales et que ceux-ci seront remplacés par le biais de nouveaux recrutements. Le commandement de cette brigade est confié au commissaire général et un magistrat du ministère public peut être appelé à la diriger (251). Notons que l'instauration d'une telle brigade avait déjà été proposée à deux reprises dans les années soixante (252). Le premier substitut Vandoren à qui fut

(250) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, doc. 59/10, 1988, pp. 384-388. (à remarquer que la proportion d'anciens et de nouveaux dans la cellule de Jumet diffère dans les auditions de JONCKHEERE et de LACROIX, mais ce n'est pas un élément déterminant).

(251) Arrêté royal du 20 juillet 1987 modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1929 qui porte organisation de la sûreté publique, *Pasinomie*, 20 juillet 1987, pp. 1412-1414.

(252) *Doc. parl.*, Sénat, session 1961-1962, séance du 21 mars 1962, doc. 185; *Doc. parl.*, Sénat, session 1965-1966, séance du 6 mars 1966, doc. 117.

confiée le 4 janvier 1988 la direction de cette 23^e brigade déclara devant la commission d'enquête parlementaire sur le terrorisme et le grand banditisme que les 56 personnes faisant partie de cette brigade travaillaient en collaboration avec les brigades locales de la police judiciaire ou de la BSR et avec la police communale, et que la réunion mensuelle avec le BCR permettait de dire qu'une coordination centrale existait (253). Alors que plusieurs magistrats se réjouissaient de la création d'une telle unité à vocation nationale, le major de gendarmerie Torrez se demandait s'il était nécessaire de « créer une nouvelle section pour chaque phénomène nouveau » (254) oubliant sans doute un peu vite la naissance récente des POSA. Le commandant de la gendarmerie, le général Berckmans, estimait quant à lui que cette 23^e brigade outrepassait ses compétences en accomplissant des missions de surveillance (255). Des propos qui se passent de commentaires ...

Le 26 novembre 1985, le sénateur Desmarets proposait l'instauration d'une commission d'enquête parlementaire sur les attentats et crimes de grand banditisme (256).

Une proposition identique était redéposée le 8 décembre 1985 par les sénateurs Lallemand et consorts (257). L'arrestation des CCC le 16 décembre 1985 fera oublier ces propositions. Les développements de l'enquête sur les tueurs du Brabant Wallon établissant des connexions avec d'autres dossiers jusqu'alors distincts (258) amenèrent le député Van den Bossche à redéposer une proposition en ce sens qui sera adoptée le 21 avril 1988 (259). La commission va alors commencer ses

(253) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, doc. 59/10, 1988, pp. 371-372.

(254) *Ibid.*, doc. 59/9, 89/90, p. 183.

(255) *Ibid.*, doc. 59/9, 89/90, p. 203. A ce propos, nous renvoyons le lecteur au titre I du mémoire.

(256) *Doc. parl.*, Sénat, séance du 26 novembre 1985, doc. 7 (1985-1986), n° 1.

(257) *Doc. parl.*, Sénat, séance du 8 décembre 1985, doc. 48 (1985-1986), n° 1.

(258) Voir la note synthèse figurant aux pages 8-27 du rapport fait par Mr EERDEKENS au nom de la commission de la justice sur la proposition visant à instituer une commission d'enquête chargée d'enquêter sur l'existence d'un ou de plusieurs groupements ayant pour but de démanteler nos institutions démocratiques ou d'en déstabiliser le fonctionnement, sur l'implication de ces groupements dans des actes criminels graves perpétrés récemment, notamment dans ceux attribués aux « tueurs du Brabant », ainsi que sur la manière dont ont été conduites les enquêtes concernant ces actes, *Chambre des Représentants*, séance du 24 mars 1988, doc. 59/5, 1988.

(259) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 21 avril 1988, doc. 59/7, 1988.

travaux qui dureront deux ans et mettront en lumière les dysfonctionnements de nos systèmes judiciaire et policier (voir *infra*).

Nous avons décidé de clôturer cette section à ce stade afin de pouvoir développer deux initiatives que nous avons évoquées précédemment, à savoir d'une part l'adoption en 1986 d'une loi pour la police communale et d'autre part l'audit réalisé par la firme Team Consult dont le rapport fut rendu au ministre de l'Intérieur en 1987. Par ailleurs, nous avons délibérément choisi de ne point parler de l'arrêté royal du 6 août 1985 portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité. En effet, bien que l'on devait retrouver dans ces organes des représentants de la gendarmerie, de la police communale, des fonctionnaires de la police générale du Royaume, des milieux intéressés et, le cas échéant, des experts nationaux et étrangers, sous les auspices du ministre de l'Intérieur au niveau national et du gouverneur au niveau provincial, et bien que l'on visait à coordonner l'action des différents services en matière de programmes de prévention de la criminalité (260), jamais ces instances, installées en 1988, et très peu actives, ne furent à même d'impulser une véritable politique de prévention (261).

SECTION III. — UNE LOI POUR LA POLICE COMMUNALE

§ 1^{er}. — *La proposition de loi Cardoen*

Le 11 octobre 1983 est déposée à la Chambre des Représentants par les députés Cardoen et consorts une proposition de loi sur la police communale (262). L'objectif est de rassembler dans une loi organique les dispositions dispersées s'appliquant à la police communale, loi qui serait le pendant de la loi de 1957 sur la gendarmerie dont la proposition s'inspire largement, tout en l'adaptant aux spécificités de la police locale.

(260) Arrêté royal du 6 août 1985 portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité, *Pasinomie*, 1985, pp. 1511-1514.

(261) MARY Ph., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 619.

(262) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 11 octobre 1983, doc. 750 (1983-1984), n° 1.

Le but recherché est « d'assurer un meilleur fonctionnement et une meilleure efficacité des polices communales et de favoriser le bon fonctionnement ainsi que le développement d'une police communale, proche des citoyens, efficacement dirigée et contrôlée par les autorités politiques et administratives responsables » (263). La proposition entend maintenir et développer, à côté des services de police nationaux et spéciaux, des polices communales autonomes, fortes et bien structurées. Elle conserve, pour l'essentiel, les principes existants en ce qui concerne le rôle, la place et l'organisation de la police communale. Il est stipulé que chaque commune doit avoir une police communale et qu'il appartient au conseil communal de déterminer si celle-ci sera urbaine ou rurale. Il est par ailleurs précisé que « la police rurale sera placée sur un pied d'égalité avec le corps de la police urbaine, en ce qui concerne son organisation, son équipement, ses moyens d'action ainsi que l'essentiel de ses missions, (qu'elle) ne peut être une police de seconde zone » (264). C'est dans cette optique que l'on propose que le garde champêtre en chef soit revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi (265). C'est pour la même raison que l'on prévoit d'octroyer cette qualité aux commissaires de police adjoints, et de revêtir les inspecteurs principaux et candidats officiers de la qualité d'officiers de police judiciaire (266). Afin de développer au maximum la collaboration entre les polices communales, il est prévu que les membres de la police communale exercent, en cas de nécessité ou sur ordre ou avec l'accord de leur chef de corps, leurs missions de police judiciaire sur tout le territoire du Royaume. Une telle disposition est prévue pour les missions de police administrative exercées à titre d'auxiliaire sur le territoire d'autres communes, avec l'accord des conseils communaux intéressés et, en cas d'urgence, celui des bourgmestres intéressés (267). La proposition de loi prévoit de créer une commission nationale permanente de la police communale chargée

(263) *Ibid.*, p. 2.

(264) *Ibid.*, pp. 9-10.

(265) *Ibid.*, p. 35.

(266) *Ibid.*, p. 21.

(267) *Ibid.*, p. 26.

d'émettre des avis ou propositions sur les problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des polices communales. Cette commission serait présidée par un représentant du département de l'Intérieur et composée des bourgmestres, ainsi que de chefs de corps de polices urbaines et rurales et de chefs de brigade, des représentants d'autres départements, de la gendarmerie ou des autorités judiciaires peuvent éventuellement y être entendus. Elle serait notamment chargée, à défaut de disposition légale, d'empêcher que les polices communales ne soient surchargées par des tâches administratives les empêchant d'accomplir leurs missions de police judiciaire et administrative (268). Dans chaque province une commission de ce type devrait être instaurée à l'initiative et sous la présidence du gouverneur, afin de poursuivre les mêmes buts au niveau local et d'assurer la concertation entre les polices communales, la gendarmerie et les autorités judiciaires (269). L'article 51 de la proposition de loi stipule que le Roi peut créer ou agréer un ou plusieurs centres de formation, de recyclage et de perfectionnement pour les membres de la police communale et que les subsides seront inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur (270). Le bourgmestre est consacré en tant que chef de la police communale et il est prévu qu'il ne puisse plus exercer de missions judiciaires. En effet, dira-t-on, « le bourgmestre n'a ni la formation, ni la compétence, ni l'indépendance indispensable pour être un magistrat de l'ordre judiciaire ou un auxiliaire de celui-ci » et de préciser que « la suppression, par la loi, de toute compétence judiciaire du bourgmestre ne fait que consacrer une situation de fait » (271). La proposition précise enfin que le bourgmestre est responsable du maintien de l'ordre et que ce n'est qu'en dernier ressort et à titre exceptionnel que le pouvoir central (traduisez le ministre de l'Intérieur ou le gouverneur) interviendra en la matière (272). Le conseil communal, qui ne peut interférer dans la gestion et le fonctionnement du corps de police, exerce cependant un

(268) *Ibid.*, p. 5.

(269) *Ibid.*, p. 27.

(270) *Ibid.*

(271) *Ibid.*, p. 17.

(272) *Ibid.*, pp. 18-19.

contrôle par le truchement du vote du budget. Cardoen et consorts estiment que « cette organisation de la police locale consacre le principe de base de l'autonomie communale en matière de police, autonomie limitée par les impératifs du respect de l'intérêt général ainsi que des lois et de leur application » (273).

Cette proposition de loi ne sera jamais débattue à la Chambre, le ministre de l'Intérieur Nothomb ayant déposé à la Chambre un projet de loi sur la police communale le 16 octobre 1984, projet soumis le 13 décembre 1983 au Conseil d'Etat (274).

§ 2. — *Le projet de loi Nothomb*

Tout comme la proposition de loi Cardoen et consorts, ce projet de loi prend comme référence la loi de 1957 sur la gendarmerie et maintient la distinction entre police rurale et urbaine dont il s'attache à harmoniser les missions et statuts. Il se démarque cependant de cette proposition de loi par sa tendance centralisatrice qui, comme le fera d'ailleurs remarquer le Conseil d'Etat, constitue une atteinte à l'autonomie communale (275). Le Conseil d'Etat établit que « l'avant-projet ne provoque pas de bouleversement, ni même de changement fondamental au régime existant, mais contient une série d'amendements, la plupart relativement secondaires, dont le sens général est celui d'un renforcement des interventions directes du pouvoir central dans la gestion des forces de police des communes et un accroissement de la tutelle des autorités centrales sur les décisions des autorités communales à l'égard du personnel de ces mêmes forces de police » (276). Et de préciser que le législateur peut estimer que l'organisation et la gestion du personnel des polices communales n'appartient pas, ou plus exactement n'appartient plus, à la sphère de l'autonomie communale et que les autorités communales n'interviennent que comme organes de déconcentration territoriale, pour le

(273) *Ibid.*, p. 18.

(274) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 octobre 1984, doc. 1009 (1984-1985), n° 1.

(275) *Ibid.*, pp. 13-19.

(276) *Ibid.*, p. 14.

compte du pouvoir central, ou, au contraire, décider que ces matières relèvent de l'intérêt communal et que la force publique locale n'intéresse l'Etat que de manière secondaire. En tout état de cause, le Conseil d'Etat indique que le gouvernement adopte une position ambiguë quand il déclare vouloir respecter l'autonomie communale, tout en prévoyant dans son avant-projet des dispositions allant manifestement à l'encontre de ce principe (277).

Lors du débat à la Chambre, plusieurs parlementaires se plaindront de cet affaiblissement de l'autonomie communale (278). Le ministre de l'Intérieur prétendra quant à lui que le projet est loin d'être centralisateur. Au contraire, dira-t-il, « om de gemeentelijke autonomie te handhaven is een verbetering van de doeltreffendheid van de gemeentepolitie noodzakelijk. (...) De burgemeesters, die hoofd van de gemeentepolitie blijven, moeten in hun gemeente beschikken over een degelijk hulpmiddel om de veiligheid van de ingezetenen te waarborgen. (...) De centrale overheid treedt slechts op om minimale voorwaarden vast te stellen die de kwaliteit en de doeltreffendheid van de gemeentepolitie moeten verbeteren. Zo is naar een harmonie gestreefd tussen enerzijds, de eerbieding van de gemeentelijke autonomie en anderzijds, de noodwendigheden van een bepaalde eenvormigheid in de rechtstoestand van de gemeentepolitie » (279). Ainsi donc, uniformité serait synonyme d'efficacité. Pourquoi dès lors avoir maintenu une distinction entre police rurale et urbaine, ce qui sera, selon les députés De Loor et Temmerman, un obstacle à la collaboration des services de police (280). Le député De Beul estime que, plutôt que de maintenir une police rurale, l'on aurait dû instaurer des intercommunales de police pour les communes rurales et déplore que le projet de loi ne contienne aucun

(277) *Ibid.*, p. 18.

(278) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 juin 1985, pp. 2987-2990 et pp. 2992-2993.

(279) *Ibid.*, p. 2994. Traduction libre : « Pour maintenir l'autonomie communale, une amélioration de l'efficacité de la police communale est nécessaire. Les bourgmestres, qui restent les chefs de la police communale, doivent pouvoir disposer dans leur commune d'un service de secours convenable pour garantir la sécurité des habitants. L'autorité centrale intervient seulement pour réunir les conditions minimales afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la police communale. C'est ainsi que l'on tend vers une harmonie entre d'une part le respect de l'autonomie communale et d'autre part les nécessités d'une certaine uniformité dans la situation de la police communale ».

(280) *Ibid.*, pp. 2982 et 2990-2991.

mécanisme de coordination entre police communale et gendarmerie (281). Mais c'est certainement le député De Loor qui va le plus loin puisqu'il propose la fusion de la gendarmerie, de la police judiciaire et des polices communales en un corps, qui ne pourrait à aucune condition être national et dont l'organisation territoriale s'inspirerait des *counties* de police anglais. En attendant cette réalisation il conviendrait selon lui d'adopter une loi générale sur la police, de démilitariser la gendarmerie et de placer polices communales et gendarmerie sous le contrôle des régions (282).

§ 3. — *La loi du 11 février 1986
sur la police communale*

La loi est finalement votée et signée par le Roi le 11 février 1986. Elle est insérée dans la loi communale afin de rappeler que la police communale est le « premier gardien de la sécurité au niveau local » (283).

L'article 154 établit comment sera déterminé le caractère urbain ou rural de la police communale. Elle est urbaine quand elle comprend une place de commissaire de police à la date d'entrée en vigueur de la loi et rurale dans les communes de moins de cinq mille habitants n'ayant pas de commissaire de police à cette date. Dans les autres cas, il appartient au conseil communal de choisir et, si dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi le choix n'a pas été fait, la police sera rurale si le chiffre de la population est inférieur à dix mille habitants, urbaine dans les autres cas. D. Batssele précise que « le choix et la décision du conseil communal d'opter pour la police urbaine ou pour la police rurale n'emportent pratiquement que des conséquences d'ordre statutaire à l'égard des membres du personnel de la police communale » (284).

La loi du 11 février 1986 règle les conditions de nomination des membres de la police communale et six arrêtés royaux,

(281) *Ibid.*, pp. 2992-2993.

(282) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 juin 1985, pp. 2981-2982.

(283) *Ibid.*, p. 2977.

(284) BATSELE D., *La loi du 11 février 1986 sur la police communale*, Bruxelles, Neme-sis, Collection Droit et Justice, 1989, p. 19.

parus en même temps que la loi au *Moniteur Belge*, viendront compléter les dispositions légales relatives à la nomination à certains grades dans les polices urbaines et rurales (285).

Le régime disciplinaire applicable aux membres de la police communale et les voies de recours sont définis avec précision. Il en est de même pour les missions de police judiciaire et administrative. Elle fixe, et c'était là chose nécessaire, les conditions de l'arrestation administrative et de l'emploi des armes en matière de maintien de l'ordre.

Notons encore que le Roi est chargé en vertu de l'article 199 de régler la formation des membres de la police communale et doit créer ou agréer à cette fin un ou plusieurs centres de formation dont les crédits sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur. Une commission permanente de la police communale dont la composition et les modalités de fonctionnement sont déterminées par le Roi est instaurée par l'article 200, de même qu'une commission de concertation et de coordination des polices communales instituée par le gouverneur au niveau de chaque province.

Cette loi n'est pas exempte de reproches. Nous avons déjà mentionné son caractère centralisateur qui subsistera malgré l'adoption de certains amendements (286). On peut regretter également que l'on n'ait pas tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat qui relevait qu'en matière de maintien de l'ordre, la police communale restait sous l'autorité du bourgmestre et la direction du chef de corps, alors que si la gendarmerie était requise, les opérations étaient menées, en vertu de la loi de 1957, sous la direction et la responsabilité des chefs de la gendarmerie, ce qui, disait-il, entraînera deux commandements, situation préjudiciable à la coordination de l'action des forces de police. La proposition du Conseil d'Etat de prévoir pour l'autorité centrale la possibilité de désigner, dans certains cas, le commandant de l'ensemble des forces chargées du maintien de l'ordre ne sera pas retenue (287). De plus, si l'octroi de la

(285) Voir la brochure du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique contenant les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 11 février 1986 sur la police communale, slnd., 16 p.

(286) BATSELE D., *op. cit.*, pp. 67-98.

(287) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 octobre 1984, doc. 1009 (1984-1985), n° 1, p. 24.

qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, aux commissaires de police adjoints et inspecteurs principaux de 1^{re} classe, ainsi qu'aux commissaires de brigade, gardes champêtres en chef et uniques (avec une possibilité de commissionnement des gardes champêtres par le procureur général) est indéniablement un élément positif, il est regrettable d'une part que l'on ait maintenu cette qualité au bourgmestre ou à l'échevin le remplaçant, certes de façon résiduaire, et que l'on n'ait pas étendu d'autre part la compétence géographique des membres de la police communale, ceux-ci ne pouvant, hors le cas de la poursuite de l'auteur présumé d'une infraction ou du condamné du chef d'une infraction, exercer leurs fonctions administratives ou judiciaires dans d'autres communes à titre d'auxiliaires que sur proposition des conseils communaux intéressés et autorisation du gouverneur de province (288). D'autre part, si la loi précise en son article 166 que la police communale ne peut être chargée de tâches administratives incompatibles avec l'exécution de ses missions, elle n'établit toutefois pas de liste de ces missions laissées à l'appréciation du bourgmestre (289). Enfin, comme le faisait remarquer Deridder, alors colonel de gendarmerie, il était regrettable qu'aucune disposition légale n'ait été prise pour assurer la collaboration et la coordination des services de police. Après avoir relevé les problèmes résultant de l'existence de différentes instances ayant autorité sur les services de police, rendant illusoire le développement de toute forme de collaboration, il en arrivait à la conclusion que la seule issue possible était l'instauration au plus haut niveau d'une direction chargée tant de la police judiciaire que de la police administrative et l'adoption d'une loi sur la fonction de police établissant notamment un système de coordination des services de police (290). Le ministre de l'Intérieur expliqua, de manière peu convaincante selon nous, qu'« il eut été possible d'amender des lois existantes et faire une seule loi pour toutes les polices. Cela aurait été beaucoup plus difficile. Les besoins de la police communale étaient d'obtenir immédiatement (...) une loi orga-

(288) BATSELE D., *op. cit.*, p. 100.

(289) *Ibid.*, pp. 52-56.

(290) DERIDDER W., « De politiefunctie doorgelicht », *Panopticon*, 1987, pp. 208-217.

nique, consécration du rôle de la police communale, si l'on veut améliorer les coordinations avec les autres polices. Ce sera d'autant plus facile que la police communale dispose déjà de la loi organique et qu'elle est mise sur le même pied que les autres » (291).

SECTION I^{re}. — L'AUDIT TEAM CONSULT

Les événements dramatiques que le pays venait de connaître ne pouvaient laisser le gouvernement indifférent. Le conseil des ministres décida le 26 juillet 1985 de faire réaliser un audit des services de police et confia cette tâche le 30 août 1985 à la firme Team Consult.

§ 1^{er}. — *Le rapport Team Consult*

Le rapport rendu par cette société en avril 1987 renseigne que « malgré une criminalité et un encadrement policier fort (1 employé policier pour 272 habitants (292)), le taux de réussite dans la recherche des auteurs se situe en Belgique au niveau des pays les moins performants ... (et que) la Belgique, sauf mesures immédiates et rigoureuses, risque d'être entraînée dans une spirale infernale de surcharge et d'impuissance, que des dépenses supplémentaires en cascade ne peuvent pas résoudre (293). Le système doit être repensé dans son ensemble » (294). Suit une analyse très fouillée des effectifs, modes de recrutement, de formation, de l'équipement et des modes d'action des différents services de police, avec mises en évidence de carences flagrantes (295). Le constat est particulièrement sévère pour les polices communales dont l'action se heurte à la barrière des limites communales, des heures d'ouverture des bureaux (seulement 88 corps de police communale sur 589 assurent un service 24 heures sur 24) et des influences politiques, dont les effectifs, globalement satisfaisants, ne sont pas distribués en fonction de critères opérationnels, qui accu-

(291) *Annales Parl.* Chambre, séance du 20 juin 1985, p. 2994.

(292) Team Consult, *op. cit.*, p. 38.

(293) L'explication est donnée aux pages 92-93 du rapport.

(294) *Ibid.*, p. 31.

(295) *Ibid.*, pp. 95-251.

sent un retard important en matière de formation et qui ne disposent pas d'un organe de coordination permettant d'uniformiser et de rationaliser les méthodes et les moyens, ni de réaliser des économies d'échelle. La police judiciaire n'est pas logée à meilleure enseigne : les conditions de recrutement et de stage doivent être revues, la formation plus poussée, une direction professionnelle fait défaut, l'équipement, et plus spécialement celui des laboratoires de police scientifique, est dépassé à un point tel que l'on dira qu'« il n'existe aucun véritable laboratoire de police scientifique » (296). La gendarmerie est par contre « le seul corps de police unifié, à compétence nationale, avec des statuts, une organisation et des attributions bien définies ». La gestion opérationnelle et financière est assurée par le corps, avec un seul responsable, des services d'Etat-Major administratifs et logistiques, un budget autonome. A l'exception de la police scientifique, elle assure toutes les fonctions et services d'une police complète. (...) Globalement, la gendarmerie présente une disponibilité de 24h sur 24. Elle est à la disposition des pouvoirs publics qui la requièrent et de la population, en cas d'urgence. Elle est le seul corps capable de faire face à des mouvements de grande envergure à l'échelle nationale et locale. Ses membres reçoivent une formation unifiée, gardienne d'une philosophie cohérente et intégrante, au sens du corps. Cette formation est de haut niveau et la qualification induite du personnel offre toutes les potentialités pour une police moderne. (...) Le statut militaire de la gendarmerie lui donne la discipline, la méthodologie et l'indépendance politique qui en font une institution neutre, stabilisatrice. Ce statut permet aussi de recourir occasionnellement aux services techniques et logistiques de l'armée (297). On note certes quelques brouilles, somme toute inhérentes au système pyramidal encensé, telles qu'« une centralisation trop poussée, allongeant à l'excès les chaînes de décision et génératrice de cloisonnements (et) une dépersonnalisation frustrante dans les relations humaines » (298).

(296) *Ibid.*, p. 43.

(297) *Ibid.*, pp. 167-168.

(298) *Ibid.*, p. 168.

Le rapport se poursuit par une analyse systémique des polices qui, bien que souvent redondante (disparité des effectifs et de la formation, inexistence d'une véritable police scientifique par manque d'équipement et de personnel spécialisé) met en évidence des doubles emplois notamment en matière de systèmes informatisés et l'inadéquation des moyens de télécommunications rendant impossible toute coordination (299).

Viennent ensuite les propositions pour mettre sur pied la police de l'an 2000 (300).

Le « produit » sécurité 2000 (décomposé en prévention, présence intelligente, secours permanent et intervention rapide, répression, maintien de l'ordre public et communication) se conçoit au travers de la réalisation de 10 défis pouvant se résumer en deux axes à savoir d'une part une réduction globale de la délinquance et d'autre part une hausse des taux d'élucidation. Ces défis doivent être opérationnalisés aux niveaux national, régional et local. Cinq options fondamentales doivent être retenues lors de l'élaboration de ce plan de bataille : les 5 U, à savoir unité de commandement et de responsabilité, unité opérationnelle, unité de formation et de carrière, unité de méthodes et unité d'équipements ; une philosophie tenant en quelques mots : la qualité doit primer la quantité ; les 5 C, soit la compétence, la créativité, la catalyse des potentialités existantes, la correction dans les attitudes à l'égard des partenaires sociétaux et institutionnels et le charme dans les rapports avec les autorités et le public ; une stratégie unique et intégrée pour le niveau qu'elle concerne, cohérente et coordonnée avec les autres niveaux. Sans aucun développement, le rapport affirme qu'« une police unifiée ne constitue en rien une menace pour la démocratie (et que) la véritable menace est double : une police inefficace conduisant au chaos, une police politisée évoluant vers une police politique, issue du chaos » (301). Et de poursuivre sur sa lancée en préconisant l'instauration d'un ministre de la Sécurité qui devra présenter au parlement une « loi unique de police » concernant l'ensemble des corps, disposant d'une inspection

(299) *Ibid.*, pp. 253-410.

(300) *Ibid.*, pp. 411-535.

(301) *Ibid.*, p. 419.

générale et mettant sur pied un Conseil National de la Sécurité, d'un Directeur général de la police, responsable de l'exécution des décisions du Conseil National de la Sécurité et disposant à cet effet d'un pouvoir contraignant, de Conseils de Sécurité au niveau régional et local, le pays étant divisé en 5 zones, 29 districts et des postes locaux de police (302). La police serait organisée en un corps « Police générale et d'intervention », un corps « Police de recherche » et un corps « Service administratifs, logistiques et techniques » (303). Le recrutement et la formation seraient assurés par une Direction nationale du Personnel et de la Formation (304). Les équipements seraient gérés par une Administration Logistique et Technique dépendant de la Direction nationale et chargée de remédier aux carences relevées. Au niveau de la police scientifique, outre un personnel spécialisé, il faudra instaurer un laboratoire central à Bruxelles, un centre d'identification des empreintes, un centre d'information criminelle et un institut de Criminologie ; 5 unités géographiques de première ligne et 2 unités mobiles d'intervention rapide (305).

Le rapport constate cependant que « la Belgique n'apparaît pas prête aujourd'hui à accepter l'idée d'une police unique, même si l'unification serait la réponse logique aux problèmes actuels et aux défis du futur (...) Les intérêts des différents responsables à tous les niveaux sont trop divergents ; la réflexion sur ce que doit et peut être la sécurité n'est pas assez unifiée et intégrée ; les opinions sur les priorités d'action sont trop dissemblables ; les esprits des différents corps sont encore trop centrés sur eux-mêmes et pas assez sur les grands objectifs communs. L'évolution d'une telle situation vers une police unifiée ou unique ne semble pas réaliste à court ou moyen terme. C'est cependant la solution rationnelle et le pas à franchir tôt ou tard » (306). Et de proposer un plan de réalisation à court, moyen et long terme, cette dernière étape étant celle d'une police unique (307).

(302) *Ibid.*, pp. 425-429 et pp. 520-523.

(303) *Ibid.*, p. 435.

(304) *Ibid.*, pp. 431-460.

(305) *Ibid.*, pp. 480-488.

(306) *Ibid.*, pp. 501-502.

(307) *Ibid.*, p. 506-535.

Avant de conclure, l'équipe Team Consult se penchera sur la problématique de l'agglomération bruxelloise, y « relevant dispersion, gaspillage de ressources et inefficacité, encore amplifiée par la concurrence entre polices communales agissant sur un même terrain d'opérations découpé en 19 entités dont certaines sont minuscules » (308). Et de proposer de mettre en place dans un premier temps un Conseil de sécurité de l'agglomération et un centre opérationnel de contrôle et de commande, la seconde étape étant celle de la fusion des polices communales de l'agglomération en un corps relevant d'un commissaire en chef de l'agglomération (309).

§ 2. — *Les commentaires*

En réaction au rapport de Team Consult, De Valkeneer écrivait en 1989 que « l'institution policière est difficilement comparable aux autres services publics, a fortiori à une structure économique telle qu'une entreprise commerciale. Son mode de fonctionnement échappe en grande partie à une logique économique et technocratique fondée, de manière quelque peu simplifiée, sur le modèle de l'*input/output*. En confiant une pareille étude à une société d'audit on prenait le risque de se focaliser sur des questions techniques au détriment des problèmes de fond, pourtant essentiels et d'éviter voire d'éviter l'ouverture d'un véritable débat. Une telle réforme de l'appareil policier passe par une réflexion préalable sur un premier problème : quelle doit être la place et le rôle de la police dans une société moderne comme la nôtre ? » (310) Et de souligner qu'« une véritable réflexion en profondeur, associant un large panel d'acteurs-policiers, magistrats, mandataires politiques, universitaires, intervenants sociaux, etc. aurait été susceptible de faire avancer la discussion », et que ce faisant l'on s'était privé d'« un moyen utile afin de donner ou de redonner à l'institution policière sens et place comme institution sociale » (311).

(308) *Ibid.*, p. 549.

(309) *Ibid.*, pp. 549-552.

(310) DE VALKENEER C., « Analyse de l'audit réalisé sur les services de police en Belgique », *Journal des Procès*, Bruxelles, 21 avril 1989, n° 149, pp. 11-12.

(311) *Ibid.*, p. 12.

Cette question resurgit insidieusement lorsqu'est envisagée une police fonctionnant sur tout le territoire 24 heures sur 24 et qui serait davantage sollicitée par le public notamment pour des missions au caractère policier douteux. Il s'agit là d'un effet pervers que l'audit n'avait pas pris en considération et De Valkeneer souligne à cet effet que « des études récentes sur la question ont montré que près d'un tiers des appels à la police relèvent pratiquement de l'aide sociale (et qu') il est donc indispensable d'y associer l'ensemble des intervenants sociaux afin de développer une politique cohérente en la matière » (312). Dans le même ordre d'idées, il regrettait aussi que Team Consult n'ait pas jugé utile de se pencher sur « les limites de l'action policière et ce tant du point de vue répressif que préventif » car, disait-il, « on aurait pu lire alors que l'activité policière à elle seule n'est pas susceptible de réduire de manière significative le nombre des infractions commises, ni d'accroître les taux d'élucidation » (313). Et de préciser que « tout semble se passer, comme s'il suffisait d'améliorer l'appareil, de le réorganiser pour qu'inéluctablement les problèmes de délinquance, de violence et d'insécurité soient résolus. Un raisonnement de ce type est dangereux, car il est faux et risque d'induire des déceptions beaucoup plus graves et dommageables, qu'une approche sobre des capacités du système » (314). Au demeurant il aurait fallu parler plutôt d'un droit à la solidarité, plutôt que du droit à la sécurité, particulièrement subjectif (315).

A juste titre, De Valkeneer faisait remarquer que les prévisions alarmistes de Team Consult sur le niveau de la criminalité dans les prochaines années en Belgique reposaient sur « une analyse des plus sommaires et d'autre part sur des indicateurs d'une fiabilité relative, ne traduisant pas nécessairement ce qu'à première vue ils sont censés mesurer. A moins qu'elles

(312) DE VALKENEER C., « Analyse de l'audit réalisé sur les services de police en Belgique (suite) », *Journal des Procès*, Bruxelles, 5 mai 1989, n° 150, pp. 18-19.

(313) DE VALKENEER C., « Analyse de l'audit réalisé sur les services de police en Belgique », *Journal des Procès*, Bruxelles, 21 avril 1989, n° 149, p. 13.

(314) *Ibid.*, p. 13.

(315) *Ibid.*, p. 12.

ne révèlent plus simplement d'une logique commerciale nécessaire à légitimer ce genre d'étude » (316).

Il souligna aussi le caractère illusoire d'une police centralisée où le sommet choisit les grandes orientations retranscrites à chaque échelon subalterne, la dynamique policière allant à l'encontre de ce principe (317), ainsi que le danger de l'activité proactive des services de police pourvus de réseaux informatiques puissants et dont le souci principal serait l'efficacité au détriment du respect de l'indispensable respect du prescrit légal (318).

De Valkeneer aboutit au même constat que l'audit à propos de l'absence de danger que représenterait une police unique, mais il aura le souci d'explicitier sa position. Selon lui, la dynamique de fonctionnement, le manque de cohésion interne de l'appareil policier, même dans une structure centralisée, et le syndicalisme constituent des obstacles majeurs à l'émergence d'une police devenant l'otage du pouvoir tout autant que d'une situation où pouvoir et société seraient les otages de la police (319).

Et de conclure en disant qu'« il est à craindre que le rapport Team Consult, par son approche simplificatrice et sa méconnaissance des dynamiques propres à la police, ne constitue qu'une pièce supplémentaire à verser au dossier d'une politique désorientée » (320).

L'analyse de l'audit faite par Van Oustrive est encore plus virulente. Dès le départ, le ton est donné : « Het is geweten dat privé-marktonderzoekers niet enkel rekening houden met de vraag van de opdrachtgever, maar zoveel mogelijk resultaten afleveren die in de lijn liggen van de antwoorden welke de opdrachtgever min of meer verwacht. Wanneer de opeenvol-

(316) *Ibid.*, p. 13.

(317) DE VALKENEER C., « Analyse de l'audit réalisé sur les services de police en Belgique (suite) », *Journal des Procès*, Bruxelles, 5 mai 1989, n° 150, p. 18. Voir également à ce sujet MONJARDET D., « Police et sociologie : questions croisées », *Déviance et Société*, Genève, 1985, vol. 9, n° 4, pp. 304-305, et BRETON Ph., « Police et communication — Le cas des interventions de Police-Secours », *Déviance et Société*, Genève, 1989, vol. 13, n° 4, pp. 301-326.

(318) *Ibid.*, pp. 19-20.

(319) *Ibid.*, p. 20.

(320) *Ibid.*, p. 20.

gende regeringen tussen december 1981 en oktober 1987 een duidelijke voorkeur lieten blijken voor de Belgische rijkswacht als politiedienst, dan is dit duidelijk merkbaar in het eindverslag van Team Consult over de politiediensten in België dat in april 1987 werd vrijgegeven » (321). Il va ensuite s'attacher à relever, tout comme De Valkeneer, les failles de l'enquête réalisée par Team Consult : une analyse totalement a-historique, ne mentionnant pas ses sources et ne faisant pas référence aux recherches menées antérieurement, où l'on ne s'est pas donné la peine d'évaluer les pays où une police unique a été instaurée, où l'on ne s'est pas soucié de définir ce que devait contenir cette loi unique de police, une approche de la question informatique uniquement en termes techniques, le problème de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée ayant tout simplement été éludé, l'absence d'évaluation des coûts d'une pareille restructuration, etc. (322) Il s'interroge aussi sur l'origine des dix défis que devra rencontrer la police unique dont l'idée elle-même semble « uit de lucht gevallen » (323).

Pour Van Outrive, la plupart des problèmes peuvent être résolus sans devoir nécessairement instaurer une police unique, via une rationalisation et une uniformisation des systèmes informatiques et de télécommunication, une amélioration de la police scientifique, de l'équipement, des procédures, du recrutement et de la formation. Du reste, il souligne qu'une analyse des tâches aurait permis d'établir quelles sont concrètement les tâches accomplies par les différents services et aurait ainsi mis en évidence comment et quand il y a chevauchement, concurrence, mais aussi coordination et collaboration. Enfin, il fait remarquer un manque de clarté quant à la façon d'arriver à cette police unique, la question étant : la gendarmerie est-

(321) VAN OUTRIVE L., « De doorlichting doorgelicht (1) — Kritische bedenkingen bij het Team-Consult, rapport *De Politiediensten in België* », *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen Antwerpen, 1989, p. 238. Traduction libre : « On sait que les sociétés privées d'études de marché ne tiennent pas compte uniquement de la question du commanditaire, mais livrent autant que possible des résultats qui s'inscrivent dans la ligne de réponses que celui-ci attend plus ou moins. Quand les gouvernements qui se sont succédés de décembre 1981 à octobre 1987 ont clairement marqué une préférence pour la gendarmerie belge en tant que service de police, ceci est clairement perceptible dans le rapport final de Team Consult sur les services de police en Belgique, rendu en avril 1987 ».

(322) *Ibid.*, pp. 238-240 et pp. 244-246.

(323) *Ibid.*, p. 245. Traduction libre : « tombée du ciel ».

elle appelée à disparaître ou les policiers seront-ils tous gendarmes (324) ? Si l'on se souvient du passage consacré, dans l'analyse Team Consult, à la gendarmerie, poser la question c'est y répondre.

Devant la commission d'enquête parlementaire sur le terrorisme et le grand banditisme, Van Oustrive et Cappelle, respectivement professeur et assistant à la KUL, diront qu'une police unique est sans doute « susceptible d'accroître l'efficacité de la police, mais contrairement à l'approche adoptée pour une entreprise privée l'efficacité n'est pas le seul aspect qui importe dans la police. Une justice démocratique est également un élément essentiel » (325).

SECTION V. — LES PRÉMISSSES D'UN CHANGEMENT DE CAP

Les mesures prises par le gouvernement entre 1982 et 1987 étaient essentiellement quantitatives. Elles contribuèrent à rompre l'équilibre entre gendarmerie et polices communales, celles-ci subissant le plan d'assainissement imposé aux communes alors que la gendarmerie voyait son budget augmenter et bénéficiait de l'appui de militaires et miliciens pour l'accomplissement de certaines tâches. Si à plusieurs reprises on insista sur la nécessité d'améliorer la coordination et la concertation entre les services de police, de revoir la formation, de mettre en place des mécanismes de prévention et de diminuer les tâches non spécifiquement policières, le plus souvent on ne dépassa pas le stade de la déclaration d'intention. Et s'il y a collaboration, elle est due généralement à la bonne volonté des intervenants et non pas à l'existence d'une structure ou de mécanismes ad-hoc.

Un nouveau gouvernement est installé en mai 1988 et L. Tobback devient ministre de l'Intérieur. C'est un homme à forte personnalité qui ne mâche pas ses mots. Lors d'un dis-

(324) VAN OUSTRIVE L., « De doorlichting doorgelicht (2) — Kritische bedenkingen bij het Team-Consult, rapport *De Politiediensten in België* », *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen Antwerpen, 1989, pp. 329-331.

(325) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, 4^e partie, doc. 59/9, 89/90, p. 42.

cours prononcé à Gand le 24 novembre 1988 (326), il pose clairement le problème : « Faut-il répondre positivement à la demande simple que j'entends souvent : tout le monde se plaint du trop peu de personnel et en demande davantage. A mes yeux, le problème est plutôt que les services de sécurité et de police n'ont pas trop peu de personnel, mais qu'ils opèrent en formation dispersée, de sorte qu'il est facile de les tromper. Il existe, il est vrai, suffisamment d'autorités compétentes et de commandants, parfois même de trop, mais la politique n'est pas complémentaire, n'est pas cohérente et c'est là le vrai problème. Il n'y a pas non plus un manque de troupes, mais souvent elles essayent de faire la même chose à deux, se gênent ou parfois se combattent entre elles plutôt que de combattre l'ennemi. En Belgique, le système de sécurité n'a pas tellement besoin de quantité supplémentaire mais de qualité supplémentaire. Une meilleure sécurité est surtout une question de coordination, de répartition des tâches et du pouvoir nécessaire pour l'imposer lorsque cela ne se fait pas volontairement » (327). Afin d'éviter les double-emplois voire les rivalités entre services, il y a lieu selon lui d'élaborer une politique policière cohérente en concertation avec les autorités administratives et judiciaires qui poursuivent au demeurant les mêmes buts, à savoir la protection des personnes et des biens, la préservation de la sécurité, des libertés démocratiques et de l'ordre public. Certes ces thèmes ne sont pas neufs, mais ce qui l'est davantage c'est qu'il précise que coordination et concertation devront faire l'objet du premier volet d'une loi générale sur la police (328). Le deuxième volet de cette loi sera consacré à une meilleure répartition des tâches entre les services de police. Sa clef de répartition est simple : « mon option de base consiste à organiser autant que possible la police au niveau local, de sorte qu'elle soit bien intégrée dans la population locale, dans l'administration et dans la société dans sa totalité. A cet effet, les corps de police locaux, décentralisés, c'est-à-

(326) TOBBACK L., « La coordination de la police en Belgique : faut-il plus de police pour plus de sécurité? », discours prononcé à Gand le 24 novembre 1988, *L'officier de police*, 1989, n° 2, pp. 23-38.

(327) *Ibid.*, p. 24.

(328) *Ibid.*, pp. 25-28.

dire la police communale, doivent se voir assigner une mission de police de première ligne, de généraliste et doivent constituer le noyau du dispositif policier. Cela signifie donc que la police communale doit, en général, assurer toutes les tâches de police, sauf les tâches qui pour des raisons fonctionnelles ou territoriales dépassent clairement l'intérêt local et ne peuvent donc être accomplies convenablement par les corps locaux. Ces tâches sont attribuées à la gendarmerie et à la police judiciaire » (329). Mais pour arriver à cela il faudra, eu égard au déséquilibre existant entre les services de police (330), « améliorer sensiblement la formation de la police communale, mieux faire concorder l'équipement des corps communaux et améliorer la collaboration entre les corps de la police communale » (331). Il relève à propos de ce dernier point que l'article 195 de la loi communale qui constitue le fondement juridique de la collaboration intercommunale en matière de police n'a été utilisé jusqu'alors que pour des événements ponctuels tels que des grandes manifestations et qu'il conviendra à l'avenir de promouvoir des accords de coopération intercommunale permanente afin que les corps de police moins importants puissent résoudre les problèmes de manque de personnel et de moyens. Ces accords pourraient porter selon lui sur l'achat en commun de matériel ou encore sur l'instauration d'un service permanent de 24 heures, ce qui, nous le verrons, deviendra par la suite son cheval de bataille (332). Il poursuivra en disant que « si nous voulons aboutir à une meilleure coordination de la gestion, ne faut-il pas renoncer à la trop grande dispersion qui existe à l'heure actuelle et viser une plus grande unité dans la gestion générale des services de police ? J'insiste sur les mots : une plus grande unité et non : une unité. *Réunir les compétences de gestion de tous les grands services de police sous une autorité impliquerait, en tous cas, une concentration de pouvoir trop grande et politiquement dangereuse* (nous soulignons) » (333). Et de poursuivre en proposant de placer les ser-

(329) *Ibid.*, p. 30.(330) *Ibid.*, pp. 28-30.(331) *Ibid.*, p. 31.(332) *Ibid.*, p. 32.(333) *Ibid.*, p. 33.

vices de police sous l'autorité de deux ministères, celui de l'Intérieur et de la Justice (334). Il terminera son exposé en préconisant la création d'un organe indépendant et permanent de contrôle des services de police et de renseignements (335).

Lorsqu'il prononce le discours de clôture de la journée d'étude « Police : politique et visions » tenue à la VUB le 24 mai 1989, Tobback se montre plus incisif. Ainsi, dira-t-il, « je me demande si des corps communaux avec quelques agents et parfois même un seul garde-champêtre ne constituent pas une présence symbolique, sans être en mesure d'assurer à la population une sécurité et une réelle protection. Ces petits corps de police ne sont même pas en mesure d'assurer une présence à eux seuls pendant la majeure partie du temps, sans même parler d'offrir un service de police sérieux » (336). Et de proposer, en faisant une analogie avec les services d'incendie, de rassembler les forces de police qui desserviraient plusieurs petites communes, tout en ajoutant que « tout cela n'empêche nullement que l'autorité locale et notamment le bourgmestre, continue à exercer pleinement son autorité sur la police administrative et le maintien de l'ordre public, sur base des dispositions de la nouvelle loi communale » (337). Le projet se précise lorsqu'il déclare que « certainement pour les petites communes, nous devons en arriver à des entités plus grandes et nous devons probablement opérer une distinction entre trois ou quatre types de corps, tout comme pour les services d'incendie il existe des corps X, Y et Z » (338).

En avril 1989, lors du congrès de la Fédération royale des commissaires de police et commissaires de police adjoints de Belgique, Keppens, commissaire de police à Asse et président de la fédération, est sur la même longueur d'onde (339). Il est urgent selon lui de revaloriser la police communale et d'assurer la coopération policière dans le cadre de « régions de police »

(334) *Ibid.*, pp. 33-34.

(335) *Ibid.*, p. 37.

(336) TOBBACK L., *Des nouvelles pistes — 4 allocutions sur la police*, Bruxelles, INBEL, 1989, p. 41.

(337) *Ibid.*, p. 42.

(338) *Ibid.*, p. 42.

(339) KEPPENS F., « Innovations et/ou réformes des services de police en Belgique : une urgente et inéluctable nécessité », discours prononcé à Liège le 28 avril 1989, *L'officier de police*, 1989, n° 6, pp. 75-83.

placées sous l'autorité d'un « conseil de police » composé des bourgmestres de la région (340). Il fustigera au passage les autorités communales qui, selon ses propres termes, témoignent d'une politique bornée quand elles négligent la gestion policière et l'abandonnent aux services de police centralisés. Dès lors, dira-t-il, les communes devront consentir des efforts financiers nécessaires à la création et au maintien de corps de polices efficaces, aidées en cela par les autorités nationales sous forme de subsides (341). Il préconise l'instauration d'une « concertation à trois qui se situerait au niveau de l'arrondissement judiciaire et qui impliquerait les bourgmestres de la région de police, les chefs de corps de la région, le commissaire d'arrondissement et le Procureur du Roi » (342) et se montre favorable à l'idée d'un inspecteur général des services de police qui serait un civil et aurait une formation juridique et criminologique (343).

La concrétisation des propos du ministre de l'Intérieur ne se fera pas attendre. En effet, deux arrêtés royaux du 27 septembre 1989 (344) modifiant l'arrêté royal du 17 février 1987 (345) viendront alléger la procédure d'octroi des crédits alloués par l'état aux polices communales et assurer une répartition basée non plus sur le nombre de provinces mais tenant compte pour 50 % sur le chiffre de la population et pour 50 % sur les chiffres des effectifs de police, visant par là à octroyer des crédits là où ils sont indispensables. L'intervention étatique est également majorée (100 % et 60 % en fonction du type d'investissement, en lieu et place de 25 % et 50 %). Si cette initiative est louable, on note cependant une certaine tendance à la centralisation puisque aux termes de ces deux arrêtés royaux le ministre de l'Intérieur peut, quand il le juge

(340) *Ibid.*, pp. 80-82.

(341) *Ibid.*, pp. 82-83.

(342) *Ibid.*, p. 83.

(343) *Ibid.*, p. 83.

(344) Arrêté royal du 17 février 1989 réglementant l'intervention financière de l'Etat dans certains investissements et achats réalisés au profit des polices communales, *Pasinomie*, 1989, pp. 1844-1845; Arrêté royal du 17 février 1989 fixant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat pour l'équipement de leur corps de police, *Pasinomie*, 1989, pp. 1845-1846.

(345) Arrêté royal du 17 février 1987 fixant les conditions auxquelles les provinces et les communes peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat pour l'équipement des polices communales et pour le développement de la coordination en matière de sécurité, *Moniteur Belge* du 11 mars 1987, pp. 3655-3657.

opportun, procéder lui-même aux dépenses et se réserver à cet effet les crédits nécessaires sur la quote-part octroyée aux gouverneurs ou aux communes.

Mais ce sont surtout les circulaires ministérielles qui verront le jour en cette fin des années quatre-vingt. A côté des innombrables circulaires réglant l'équipement et la formation des policiers, on peut citer encore la circulaire du 20 octobre 1987 relative aux commissions provinciales de concertation et de coordination des polices communales, en application de l'article 200 § 2 de la loi communale (346), la circulaire du 10 décembre 1987 relative aux instructions générales coordonnées en matière de maintien de l'ordre (347), la circulaire du 9 mars 1988 fixant les principes de fonctionnement des centres pour appels urgents 101 (348), la circulaire du 29 avril 1988 commentant les dispositions de l'article 195 de la loi communale (349), la circulaire du 9 août 1988 prescrivant la conclusion d'accords entre la police communale et la gendarmerie pour le maintien de l'ordre public lors de rencontres de football (350), la circulaire du 4 octobre 1989 fixant les priorités d'intervention entre la police communale et la gendarmerie dans l'exercice de la police administrative (351), la circulaire du 9 novembre 1989 invitant les gouverneurs à encourager une collaboration effective entre les corps de police communale afin de pouvoir, par le regroupement de personnel et de moyens, organiser un service permanent de garde et d'intervention (352).

(346) Circulaire du 20 octobre 1987 relative aux commissions provinciales de concertation et de coordination des polices communales, *L'officier de police*, 1988, n° 1, pp. 117-119.

(347) Circulaire ministérielle — Maintien de l'ordre — Instructions générales coordonnées, *Moniteur Belge* du 19 décembre 1987, pp. 19094-19100.

(348) Circulaire ministérielle OOP 6 du 9 mars 1988 relative aux centres d'appels urgents 101, *L'officier de police*, 1989, n° 1, pp. 34-36.

(349) Circulaire ministérielle POL 31 du 29 avril 1988 commentant les dispositions de l'article 195 de la loi communale, *L'officier de police*, 1989, n° 1, pp. 40-42.

(350) Circulaire ministérielle OOP 7 du 9 août 1988 relative au maintien de l'ordre public lors de rencontres de football, *L'officier de police*, 1989, n° 1, pp. 65-71.

(351) Circulaire ministérielle du 4 octobre 1989 fixant des priorités en ce qui concerne la répartition des tâches en matière de police administrative, *L'officier de police*, 1990, n° 1, pp. 121-125.

(352) Circulaire du 9 novembre 1989 complémentaire à la circulaire POL 31 du 29 avril 1988 commentant les dispositions de l'article 222 de la nouvelle loi communale, *L'officier de police*, 1990, n° 1, pp. 152-153.

Tobback annoncera par ailleurs devant la commission d'enquête parlementaire sur le grand banditisme et le terrorisme que des avant-projets de loi visant à l'instauration d'un contrôle des services de police et de renseignements et à l'élaboration d'une loi sur la fonction de police sont en cours de rédaction (353).

Quant à la police judiciaire, le ministre de la Justice Wathelet dressera un état des lieux lors de son audition devant la même commission. On apprend ainsi que le cadre fixé en novembre 1985 à 1284 emplois d'inspecteurs et officiers et à 100 opérateurs de laboratoire est complet à 99 %, qu'un programme de formation théorique de quatre mois et de formation pratique de cinq mois a débuté en septembre 1989 et qu'un programme de formation permanente est à l'étude, que le système informatique d'empreintes digitales est en cours d'installation et qu'un système de stockage optique des photos sera installé prochainement, que le centre de télécommunication du bureau central national d'INTERPOL est doté des derniers perfectionnements (liaison DCS, télétexte, téléfax crypté), que la modernisation du réseau radio est dans sa dernière phase et que le retard dans le renouvellement du parc automobile a été résorbé (354). En ce qui concerne la police technique et scientifique, Wathelet déclarera que le problème essentiel est celui de l'organisation des quatorze laboratoires, sans liens entre eux, sans répartition des tâches, sans contrôle de qualité et dont les membres ne bénéficient pas d'une formation appropriée. Son objectif sera, dans ce domaine, de créer un institut national de criminalistique doté d'un matériel de pointe permettant de réaliser les expertises difficiles, mais également chargé d'assurer un contrôle de qualité sur les autres laboratoires et de dispenser une formation en police technique. A côté de cette structure, il se proposait de réorganiser les laboratoires existants en cinq laboratoires régionaux, un par Cour d'Appel, pour traiter les affaires importantes exigeant

(353) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, doc. 59/10, 1988, p. 591.

(354) *Ibid.*, pp. 629-631.

une certaine spécialisation, de renforcer en personnel les laboratoires existants tout en déchargeant ceux-ci des constatations de faible technicité pouvant être faites par des enquêteurs de la gendarmerie et des grands corps de police communale, moyennant formation adéquate (355). Enfin, selon le ministre, il convient de mettre fin à un double emploi dans les systèmes informatiques du Commissariat Général de la police judiciaire et du Bureau Central des Recherches de la gendarmerie (BCR) en rassemblant la documentation criminelle en un seul endroit, documentation qui pourra par ailleurs être disponible sur pied d'égalité pour tous les services de police. De plus, une fonction d'analyse de la criminalité devra être développée à ce niveau central (356).

(355) *Ibid.*, p. 632.

(356) *Ibid.*, p. 621.

CHAPITRE III

LE DÉBUT DES ANNÉES NONANTE

SECTION I^{re}. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE ET LA RÉACTION GOUVERNEMENTALE

§ 1^{er}. — *Le rapport de la commission d'enquête parlementaire*

Le 30 avril 1990, après deux ans de travaux, la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée déposait son rapport. De nombreux dysfonctionnements dans l'appareil judiciaire et policier y étaient relevés, tels que l'absence d'une politique en matière policière et de définition systématique des missions des différents services de police (357), l'existence d'une véritable guerre des polices (358), un manque de coordination entre les différents services (359), des déficiences dans l'armement, le charroi, les moyens de communication (360), le manque de temps et de moyens de la magistrature, principalement des juges d'instruction, pour assurer la gestion des enquêtes (361), les difficultés pour les polices communales à accomplir leurs missions de police judiciaire eu égard à la surcharge de tâches administratives (362), l'absence de contrôle de la gendarmerie, « corps autonome, fermé et pratiquement indépendant » (363), le manque d'uniformisation dans les conditions de recrutement et de formation, formation dont la

(357) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, doc. 59/8, 1988, p. 190.

(358) *Ibid.*, pp. 171-172 et 199-200.

(359) *Ibid.*, pp. 208-211.

(360) *Ibid.*, pp. 172-173.

(361) *Ibid.*, pp. 173-175, 194.

(362) *Ibid.*, p. 195.

(363) *Ibid.*, p. 204.

qualité est par ailleurs très inégale (364), le retard de la Belgique au niveau de la police scientifique (365), etc.

Après avoir rappelé dans ses conclusions que « l'analyse des budgets des ministères de la Justice, de la Défense nationale et de l'Intérieur révèle l'absence de toute planification (et que) les mesures qu'ils ont prises à la suite de périodes particulièrement troublées n'étaient bien souvent que des palliatifs à effet passager qui n'ont fait qu'ajourner une crise plus profonde encore de tout l'appareil policier et judiciaire (et qui) ont en outre abouti à un renforcement de l'autonomie des différents corps, qui se sont distanciés les uns des autres » (366), la commission formula des propositions en vue de réorganiser le système policier.

Elle était favorable au maintien des trois services de police existants car, comme elle l'avait énoncé précédemment, « créer une police unique est sans doute susceptible d'en accroître l'efficacité mais contrairement à l'approche adoptée pour une entreprise privée, l'efficacité n'est pas le seul aspect qui importe dans la police. Une justice démocratique est également un élément essentiel. Ainsi certains témoins ont fait remarquer qu'un regroupement de toutes les polices en un service de police nationale est à proscrire car il mettrait en danger la démocratie » (367). Cependant, à long terme, elle envisageait « la création d'un service de police unique pour l'exécution des missions judiciaires et d'un service unique et indépendant de police scientifique » (368).

Pour la commission, le niveau de gestion des services de police doit être l'arrondissement judiciaire. L'exécution des tâches administratives se ferait sous la direction d'un commissaire d'arrondissement assisté d'un préfet de police; ce commissaire d'arrondissement serait responsable de la collaboration des différents services de police, de la politique de prévention, du cadre du personnel et de l'équipement. L'accomplisse-

(364) *Ibid.*, pp. 219-225.

(365) *Ibid.*, p. 351.

(366) *Ibid.*, p. 347.

(367) *Ibid.*, p. 203.

(368) *Ibid.*, p. 364.

ment des missions judiciaires se ferait sous la direction du procureur du Roi qui serait conseillé par le préfet de police. Dans chaque arrondissement judiciaire serait institué un « comité d'arrondissement de direction de la police » composé du procureur du Roi, du commissaire d'arrondissement, du préfet de police, du commandant de district de gendarmerie, des commissaires de la police communale et du commissaire en chef de la police judiciaire. Ce comité d'arrondissement serait chargé d'organiser les missions administratives et judiciaires en visant à atteindre une collaboration aussi large que possible entre les services et jouerait le rôle de conseil de discipline de la police. Un « comité provincial de direction de la police » composé du procureur général, du gouverneur de province et des représentants des différents services serait quant à lui responsable de la direction de la police au niveau provincial et constituerait l'organe de recours en matière disciplinaire. Enfin, par arrondissement judiciaire, serait créé un comité de sécurité dont la vocation serait de permettre le dialogue justice-police-population, qui aurait une compétence d'avis dans l'élaboration de la politique en matière de police et de criminalité, et constituerait un *police complaint board* recevant et examinant les plaintes formulées par les citoyens. La commission proposait en outre de démilitariser la gendarmerie, de créer un organe externe chargé du contrôle de tous les agents ayant une compétence de police et de créer un Institut national de criminalistique indépendant des services de police et chargé, entre autres, de l'analyse criminelle, des expertises nécessitant, outre une formation adéquate, un matériel sophistiqué et coûteux, de la formation, du recyclage et de l'agrément des experts, de la formation, du recyclage et de la spécialisation des officiers de police, et de la centralisation des banques de données du Commissariat général de la police judiciaire et du Bureau Central de Recherches de la gendarmerie qui ne pourraient donc plus gérer leur propre fichier (369).

D'autres recommandations seront encore formulées par la commission à propos de certaines techniques policières, des

(369) *Ibid.*, pp. 364-369.

écoutes téléphoniques, des services de renseignements et de l'instruction judiciaire, mais là n'est pas notre propos.

Avant de passer à la section suivante, il convient de se demander si le paysage policier préconisé par la commission d'enquête parlementaire avait une chance de se voir concrétiser. Nous en doutons fortement car l'on avait tout simplement omis de réserver, au sein des instances de décision, une place aux bourgmestres. Au demeurant cette proposition portait de nombreuses atteintes au sacro-saint principe de l'autonomie communale. Elle ne sera pas retenue dans le plan gouvernemental dit « de la Pentecôte ».

§ 2. — *Le Plan de la Pentecôte*

Dans sa communication gouvernementale du 5 juin 1990, mieux connue sous le vocable de « Plan de la Pentecôte », le gouvernement prenait acte des conclusions de la commission d'enquête parlementaire sur le terrorisme et le banditisme et déclarait avoir l'intention de passer à l'action (370).

Le programme gouvernemental prévoit d'instaurer, dans le respect des principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie communale, une concertation systématique au niveau local entre les autorités administratives (les bourgmestres), le ministère public (le procureur du Roi) et les trois grands services de police (la police communale, la police judiciaire et la gendarmerie). Cette concertation pentagonale doit permettre de conclure des accords au niveau local, portant sur la politique en matière de police et son exécution et une concertation similaire sera également instituée au niveau provincial. Afin de créer le cadre légal des structures de concertation et de fixer de manière claire les obligations et compétences des différents services de police, le gouvernement annonça qu'un projet de loi sur la fonction de police serait déposé avant la fin de l'année (371). C'est dans le même délai que le ministre de l'Intérieur devait tenir « une table ronde par province avec les bourgmestres et les responsables de police, afin de discuter des mesures et propositions visant à renforcer la fonction de police

(370) *Communication gouvernementale du 5 juin 1990*, Chambre des Représentants de Belgique, session 1989-1990, compte-rendu analytique, pp. 21-22.

(371) *Ibid.*, p. 23.

locale et à revaloriser la fonction de la police communale » (372). Il est décidé également que la gendarmerie devra à l'avenir se consacrer essentiellement à ses missions de police tant administrative que judiciaire et il est mentionné que « ce recentrage implique, afin de mieux coordonner les activités de ce corps national de police, le transfert au ministre de l'Intérieur des compétences de gestion relevant à l'heure actuelle du ministre de la Défense Nationale, selon une formule à la fois efficace et souple qui permette l'intervention du ministre de la Justice. (...) La cogestion du ministre de la Justice portera sur tout ce qui détermine les missions de police judiciaire » (373). La police judiciaire gardera sa structure décentralisée en arrondissements, sous la direction des procureurs du Roi, mais afin de renforcer l'autorité du ministre de la Justice sur la police judiciaire, il est prévu qu'« il aura autorité sur le Commissaire général et ses adjoints, dont les attributions seront étendues, notamment à l'organisation et à l'administration générale de la PJ » (374). Le gouvernement annonce aussi la création prochaine d'un organisme public chargé de l'intégration, la gestion conjointe ou l'organisation commune des systèmes informatiques et de communication, ainsi que des services chargés de la formation et des statistiques policières et criminelles. Le but poursuivi est double : d'une part assurer une bonne coopération entre les différents services de police, d'autre part permettre un contrôle externe efficace (375). Il est par ailleurs prévu d'harmoniser les statuts des membres des différents services de police, d'instituer des organes de contrôle des services de police et de renseignement rattachés au Parlement, de créer l'Institut National de Criminalistique tout en augmentant la présence, la qualité et la disponibilité d'unités de police technique pour faire les constatations et les relevés, d'aligner les compétences des membres de la police communale et de la police judiciaire sur celles du personnel de la gendarmerie en ce qui concerne le droit de constater des infractions. Il est enfin envisagé de limiter le mandat des dirigeants de dif-

(372) *Ibid.*, p. 24.

(373) *Ibid.*, p. 24. Voir également l'annexe 1 (pp. 27-28).

(374) *Ibid.*, p. 24.

(375) *Ibid.*, pp. 24-25.

férents services, dont entre autres la gendarmerie et la police judiciaire, à un terme de cinq ans une fois renouvelable (376).

Ce programme ambitieux sera immédiatement mis en chantier.

SECTION II. — LES TRANSFORMATIONS DU PAYSAGE POLICIER

Avant de parler de ce qui fut réalisé après la communication gouvernementale du 5 juin 1990, il nous faut encore citer la circulaire ministérielle OOP 13 du 26 avril 1990 (377) par laquelle Tobback tentait de réglementer la coordination des missions de la police communale et de la gendarmerie dans le cadre de la police administrative. La première partie de cette circulaire a trait à la répartition des tâches entre la police communale, qui doit s'orienter vers les phénomènes locaux, et la gendarmerie qui doit s'orienter vers les phénomènes nationaux et internationaux. Toutefois, les deux corps conservent une compétence générale et la répartition telle qu'elle est exprimée dans la circulaire est un cadre dans lequel existe un espace pour les adaptations qui répondent à des besoins locaux. Cette répartition peut être territoriale ou fonctionnelle. La deuxième partie a trait aux interventions urgentes. Il est mentionné que les appels au 101 sont traités en priorité par la police communale lorsque celle-ci, seule ou en collaboration avec une commune voisine, assure une permanence de 24 heures sur 24. Quand ce n'est pas le cas ou lorsqu'il s'agit d'un phénomène qui revient prioritairement à la gendarmerie, tous les appels sont envoyés à la gendarmerie qui pourra les renvoyer à la police communale lorsqu'elle ne peut y satisfaire ou s'il s'agit d'un phénomène clairement attribué à la police communale. Nous verrons ultérieurement quelles suites furent réservées à cette circulaire.

(376) *Ibid.*, pp. 25-26.

(377) Circulaire ministérielle OOP 13 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, *Moniteur Belge* du 27 avril 1990, pp. 8253-8259.

§ 1^{er}. — *La revalorisation de la police communale*

Comme annoncé dans la communication gouvernementale du 5 juin 1990, de novembre 1990 à février 1991, le ministre de l'Intérieur tient des « tables rondes » avec les bourgmestres, les responsables des services de police, les syndicats et associations professionnelles, l'Union des Villes et communes belges, les membres de cabinet des ministres régionaux et des équipes universitaires de recherche. Au terme de celles-ci, il exposera son plan de bataille en vue de revaloriser la police communale (378).

1. *La restructuration de la police communale* (379)

Il propose de regrouper les communes en zones dans lesquelles fonctionnerait un corps de police. Il y aurait trois types de zones : la zone A ne comprendrait qu'une seule commune (grande ville), la zone B comprendrait 3 à 6 communes et disposerait par le biais de la coopération policière d'un corps de 40 à 60 personnes capable d'assurer une permanence 24 heures sur 24, la zone C serait celle où le regroupement de communes (6 au maximum) ne permettrait pas de réaliser un dispositif policier suffisant pour garantir une disponibilité permanente et où la police communale collaborerait avec la gendarmerie. La composition des zones B et C serait fixée par le Roi, en tenant compte de critères socio-économiques et fonctionnels, après consultation des conseils communaux et sur proposition des gouverneurs de province. Une commune serait responsable de la gestion et de l'organisation du corps de la zone, les autres communes devant payer une contribution forfaitaire déterminée par le gouverneur. Un conseil de police où siègeraient les bourgmestres de toutes les communes serait constitué afin d'émettre un avis obligatoire sur toutes les décisions importantes relatives à la gestion et à l'organisation du corps.

Comme on pouvait s'en douter, même s'il y a accord unanime quand à la nécessité d'améliorer la coopération entre les

(378) TOBBACK L., « Revalorisation de la police communale — Propositions et initiatives du ministre de l'Intérieur », Bruxelles, *Politeia*, 1991, 32 p.

(379) *Ibid.*, pp. 2-12.

services de police, la proposition du ministre de l'Intérieur rencontrera une certaine résistance auprès des bourgmestres qui estiment qu'elle porte atteinte à l'autonomie communale. Certains feront remarquer qu'une telle réorganisation nécessitant un effort budgétaire important de la part des communes ne s'impose pas car lorsque la police ne peut faire face, la gendarmerie prend le relais. D'autres encore proposeront de transférer les effectifs de brigades de gendarmerie à la police communale.

Tobback conclut que la répartition des communes en zones est indispensable si l'on veut une police efficace et moderne. Afin de ménager ceux qui estimaient que la création d'une police zonale était une violation manifeste de l'autonomie communale, il formulera une proposition alternative, à savoir qu'à côté de l'intégration des corps de police existants dans un corps de police de zone, l'on peut envisager le maintien des corps de police communaux pour autant que ceux-ci passent des accords de coopération. D'autre part, faisant référence à une demande qui lui aurait été formulée lors des tables rondes, le ministre de l'Intérieur prévoit d'instaurer des normes relatives à l'occupation minimale en personnel qui seront fonction de paramètres locaux. L'attribution ou non de subventions par le département de l'Intérieur sera d'ailleurs fonction du respect par la commune de la norme minimale et à l'existence d'une permanence de 24 heures sur 24. Tobback n'est pas partisan du transfert d'une partie du personnel de la gendarmerie à la police communale car ce transfert mènerait selon lui à une dispersion des effectifs et non à une union des forces. Cependant il encourage la conclusion, entre polices communales et gendarmerie, d'accords de coordination dans le cadre de la circulaire OOP 13 du 26 avril 1990.

2. *Le rôle du bourgmestre et la concertation pentagonale* (380)

Le ministre de l'Intérieur affirme ici le rôle primordial que le bourgmestre doit jouer au sein de la concertation pentago-

(380) *Ibid.*, pp. 13-16.

nale. Il annonce que ceci sera concrétisé dans la loi sur la fonction de police en cours d'élaboration. Par ailleurs, afin de parler en connaissance de cause du phénomène de criminalité dans sa commune, le bourgmestre sera aidé par les statistiques établies par le point d'appui scientifique « Criminalité, Police administrative et Administration de la Justice pénale » dont la création a été approuvée par le gouvernement.

3. *Le manque d'effectifs au sein de la police communale* (381)

Le ministre de l'Intérieur prévoit un paquet de mesures destinées à combler le manque d'effectifs au sein des polices communales (2500 unités sur un total de près de 18000) : le remboursement partiel du traitement des agents et gardes champêtres en formation, la possibilité, moyennant certaines conditions, de promotion sociale pour les agents auxiliaires qui ne sont pas en possession d'un diplôme du degré secondaire supérieur et l'extension de leurs compétences, la dispense de service militaire pour les candidats agents de police et gardes champêtres, l'adaptation des épreuves d'aptitude physique pour les femmes, la mise sur pied de campagnes de promotion de la fonction de policier, etc.

4. *L'exécution de travaux « incompatibles »* (382)

Tobback signale avoir pris des initiatives pour que des tâches non spécifique-ment policières soient confiées à d'autres services, tels que le contrôle du paiement de la redevance radio-TV, le comptage des pigeons, la distribution de convocations pour l'accomplissement des obligations militaires. Il renseigne également que le ministre de la Justice se penche sur la législation relative à la signification des exploits d'huissiers et qu'une circulaire explicitant la réquisition de prêter main forte aux officiers ministériels est en cours d'élaboration. Il insiste sur l'urgence qu'il y a à mettre en place une concertation pentagonale afin de régler le problème de la surcharge des services de police par l'autorité judiciaire.

(381) *Ibid.*, pp. 17-23.

(382) *Ibid.*, pp. 24-27.

5. *Formation, équipement,...* (383)

Le ministre de l'Intérieur prévoit enfin de poursuivre les efforts consentis les dernières années en vue d'améliorer l'équipement des polices communales et leur formation.

§ 2. — *La démilitarisation de la gendarmerie*

Par une loi du 18 juillet 1991 (384), la gendarmerie était démilitarisée. Dans son exposé introductif fait devant la commission de la Défense du Sénat, le ministre de la Défense Nationale Coeme rappela que la démilitarisation de la gendarmerie était un des axes principaux du programme d'action du gouvernement énoncé le 5 juin 1990 et que d'autres projets de loi s'inscrivant dans le cadre de ce programme, et déjà déposés au Parlement (projet de loi sur le contrôle des services de police et de renseignements, projet de loi sur la fonction de police, projet de loi relatif à la protection privée), n'avaient qu'« une seule finalité : contribuer à une meilleure coordination de la gestion de la fonction de police, à un meilleur fonctionnement de l'appareil policier et ainsi à une meilleure sécurité et protection du citoyen » (385). Le ministre poursuivait en disant que « l'organisation des unités, l'instruction et l'administration du personnel, l'ordre intérieur et la discipline, les traitements et indemnités, la tenue, l'équipement, le matériel, l'approvisionnement, relèvent de sa compétence. Cette attribution s'accorde pourtant difficilement avec les seules missions du temps de guerre que le Ministre de la Défense nationale peut confier, en vertu de la loi organique, à la gendarmerie. Pour l'essentiel, en effet, les missions de la gendarmerie consistent à assurer l'ordre public et comme telles relèvent, conformément aux termes de l'article 2 (de la loi du 2 décembre 1957), du Ministre de l'Intérieur pour l'exercice de ses missions

(383) *Ibid.*, pp. 28-30.

(384) Loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 26 juillet 1991, pp. 16566-16576.

(385) Rapport fait au nom de la commission de la Défense par Mrs DE BREMAEKER et OTTENBOURGH sur le projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, Sénat, séance du 24 juin 1991, doc. 1342-2 (1990-1991), p. 2.

ù

de police administrative et du Ministre de la Justice de ses missions de police judiciaire. (...) Comment le Ministre de la Défense nationale peut-il définir en connaissance de cause les besoins de la gendarmerie en équipement, en personnel, dans son organisation territoriale ou tout simplement matérielle ? » (386) Il proposait dès lors « que le corps de la gendarmerie soit désormais géré en ordre principal par le Ministre de l'Intérieur et cogéré par le Ministre de la Justice, en sa qualité d'autorité fonctionnelle de la gendarmerie dans l'exercice de ses missions de police judiciaire », (précisant que) la gestion en ordre principal de la gendarmerie par le Ministre de l'Intérieur permettra d'accroître l'efficacité de la collaboration avec les autres services de police générale et en particulier avec la police communale (387).

Il n'était cependant pas question de toucher à l'organisation de la gendarmerie et certainement pas au principe de hiérarchie qui était un garant d'efficacité (388). Il ne pouvait être question de décentralisation, jugée incompatible avec l'organisation d'un service national, mais bien de déconcentration (389). De même il n'y avait pas lieu de modifier quoi que ce soit à l'interdiction faite aux gendarmes de s'affilier à un parti politique ou d'exercer des activités politiques, garant de la neutralité du corps, ni à l'interdiction de toute forme de grève, garant de la disponibilité du corps (390). Une concession sera cependant faite en ce domaine suivant ainsi l'avis du Conseil d'Etat (391). En effet, si l'interdiction de faire grève (prévue à l'article 16 § 3 de la loi du 14 janvier 1975 portant règlement de discipline à l'armée (392)) était maintenue pour

(386) *Ibid.*, p. 3.

(387) *Ibid.*, pp. 3-4.

(388) *Ibid.*, pp. 15-16 et pp. 25-26.

(389) *Ibid.*, p. 32.

(390) *Ibid.*, pp. 26-27.

(391) Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, Sénat, séance du 4 juin 1991, doc. 1342-1 (1990-1991), pp. 45-46.

(392) Rapport fait au nom de la commission de la Défense par Mrs DE BREMAEKER et OTTENBOURGH, *op. cit.*, p. 46.

les membres du corps opérationnel, il fut stipulé en ce qui concerne le corps administratif et logistique, composé de militaires et de civils, « qu'aucune forme de grève ne peut les dispenser d'assurer un service minimum indispensable au bon fonctionnement de la gendarmerie » (393).

On se souviendra que l'on avait soulevé devant la commission d'enquête sur les tueries du Brabant le problème que rencontraient les magistrats qui ne pouvaient décider des moyens à mettre en œuvre dans le cadre d'enquêtes judiciaires. Le commandant de la gendarmerie, le général Berckmans, avait à cette occasion signalé que « permettre à la magistrature de confier directement des missions à des gendarmes désignés individuellement reviendrait à enlever aux autorités de la gendarmerie tout pouvoir de commandement ainsi que tout droit de contrôle et toute responsabilité concernant le travail accompli par la gendarmerie. Par ailleurs, continuait-il, il est inacceptable que les magistrats d'un arrondissement donnent mobilisent complètement la B.S.R. et considèrent cette brigade comme le prolongement de la police judiciaire » (394). S'inscrivant dans cette même logique, un amendement visant à modifier l'article 8 du projet de loi sur la démilitarisation de la gendarmerie sera rejeté car, dira le ministre, « l'interdiction de s'immiscer dans l'organisation du service signifie que l'autorité requérante ne peut mettre en œuvre elle-même, de manière contraignante, telle unité, tel service de la gendarmerie en rendant impossible l'utilisation de cette même unité ou ce même service pour l'exécution d'une autre mission. Tolérer une telle immixtion reviendrait à donner à la » réquisition « la portée de l' »ordre « , ce qui ne peut se concevoir pour une autorité qui n'a que le pouvoir d'adresser des réquisitions à la gendarmerie. Il serait par ailleurs contraire à l'intérêt du service que des réquisitions puissent être nominatives » (395).

(393) Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, *op. cit.*, p. 28.

(394) Rapport fait par Mrs VAN PARYS et LAURENT au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *op. cit.*, doc. 59/9, 89/90, p. 197.

(395) Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, Sénat, séance du 24 juin 1991, doc. 1342-2 (1990-1991), p. 50.

Notons encore que la gendarmerie se voyait encore assigner des missions propres à la Défense nationale telles que la recherche des déserteurs, des insoumis, des réfractaires et des militaires absents irrégulièrement de leurs corps, la mise à disposition de détachements de prévôtés et d'unités spéciales de surveillance et de protection du SHAPE et de l'OTAN, etc. (396)

Lors du débat en séance plénière, le sénateur Declerck, après avoir relevé que les membres de la gendarmerie restent soumis aux lois et règlements applicables au personnel des forces armées, notamment en ce qui concerne l'interdiction du droit de grève, que les officiers et certains spécialistes continueront à recevoir une partie de leur formation dans des établissements militaires et que la seule tâche militaire entièrement supprimée était celle de combat en temps de guerre, tâche déjà négligée depuis longtemps, fera remarquer que « la » démilitarisation « n'est qu'un écran de fumée pour faire relever la gestion de la gendarmerie du ministre de l'Intérieur » (397). La même remarque était formulée par le sénateur Eicher qui relevait que si « le projet contient de nombreux points positifs... on s'est trop peu attaqué au caractère essentiellement militaire de la gendarmerie. (...) Les services de police présentent bien entendu certaines caractéristiques militaires, mais le caractère répressif qui existe dans la gendarmerie est encore renforcé par la formation militaire » (398). Le sénateur Bock était du même avis et précisait que « le principe même de la démilitarisation est contredit dans l'exposé des motifs, puisque la présence des militaires dans le cadre du corps administratif et logistique est admise » (399). Le sénateur De Beul estimait quant à lui que le projet cadrerait tout à fait avec les objectifs poursuivis et espérait que « les ministres de l'intérieur et de la justice arriveront à un accord concernant la création d'un seul corps de recherches qui serait composé des 52 BSR et des 23 brigades de la police judiciaire » (400). Lors de la discussion du

(396) *Ibid.*, p. 21.

(397) Sénat de Belgique — compte rendu analytique — session 1990-1991, séance du 1^{er} juillet 1991, p. 785.

(398) *Ibid.*, p. 785.

(399) *Ibid.*, p. 786.

(400) *Ibid.*, p. 787.

projet de loi à la Chambre, des remarques identiques à celles formulées au Sénat furent émises. Ainsi, le député Vermeiren fera remarquer que « le cordon ombilical qui relie les forces armées à la gendarmerie n'est pas autant coupé qu'on ne veut bien le faire croire, ce qui n'est d'ailleurs pas de nature à faciliter le fonctionnement de ce corps » (401). Un constat identique sera dressé par le député De Decker (402).

Malgré ces oppositions, le projet de loi sera adopté par la Chambre comme il l'avait été au Sénat, la majeure partie des amendements ayant été rejetés.

Nous verrons ultérieurement quelles furent les conséquences pratiques de cette démilitarisation.

§ 3. — *Le contrôle des services de police*

Une autre loi du 18 juillet 1991 (403) instaurait un Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et un Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Comité R) afin, d'une part, de garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes et, d'autre part, d'assurer la coordination et l'efficacité des services de police et des services de renseignements. A chacun de ces comités est attaché un service d'enquêtes dont les membres sont officiers de police judiciaire.

Comme l'expliquait le ministre de la Justice dans l'exposé introductif fait devant les commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre, les systèmes de contrôle se devaient de respecter cinq critères fondamentaux (404) :

(401) Rapport fait par M. SANTKIN, au nom de la commission de la Défense nationale sur le projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie, Chambre, séance du 10 juillet 1991, doc. 1696/3, 90/91, p. 13.

(402) *Ibid.*, pp. 14-15.

(403) Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991, *Moniteur Belge* du 26 juillet 1991, pp. 16576-16597.

(404) Rapport fait par M^{me} ONKELINX et Mr BOURGEOIS au nom des commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales sur le projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements et la proposition de loi créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section « sûreté de l'Etat » de l'Administration de la sûreté publique du Ministère de la Justice, de l'Education et de la Fonction publique, Chambre, séance du 21 février 1991, doc. 1305/8, 90/91, pp. 7-8.

1. l'indépendance, raison pour laquelle le contrôle devait être exercé par des organes externes aux services de police et de renseignements ;
2. la permanence, afin d'intégrer le contrôle dans la pratique des services ;
3. l'efficacité, c'est-à-dire que dans un souci de crédibilité les membres de ces organes devaient avoir suffisamment d'autorité, de moyens et de pouvoirs d'enquête que pour procéder à des investigations approfondies ;
4. la publicité, afin de renforcer la confiance du public. Il était précisé à cet égard qu'il fallait rechercher un juste équilibre entre la transparence et le caractère confidentiel de certaines informations recueillies au cours des investigations ;
5. la spécificité, à savoir que le contrôle devait être la seule mission incombant à ces services.

Il était spécifié d'autre part que le nouveau système de contrôle ne pouvait se substituer aux contrôles et inspections existants organisés par les autorités hiérarchiques et les lois judiciaires. Agir autrement porterait d'ailleurs atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

A propos de ce dernier point, le ministre précisait plus loin que quand le service d'enquêtes travaillerait dans le cadre d'une infraction commise, il le ferait en tant que « police des polices », sous l'autorité des autorités judiciaires, et ne recevrait aucun ordre du comité permanent. Par contre, dans le cadre d'une plainte ne concernant pas une infraction, le service d'enquêtes agirait sous l'autorité du comité permanent (405). Le député Van Parys fit cependant remarquer lors de la discussion générale à la Chambre qu'il y avait une contradiction entre l'article 2 du projet de loi interdisant le contrôle des autorités judiciaires et de police administrative et l'alinéa 3 de l'article 11 prescrivant aux comités permanents de faire rapport au Parlement lorsqu'ils estiment, au terme d'un délai raisonnable, qu'aucune suite n'a été réservée à leurs

(405) *Ibid.*, pp. 55-56.

conclusions ou que les mesures prises sont inappropriées ou insuffisantes, instaurant par là même un contrôle de ces autorités, à savoir le bourgmestre, le procureur général ou le procureur du Roi, contrôle jugé inacceptable au regard du principe de la séparation des pouvoirs (406). Le ministre de la Justice répondra à cette interpellation en disant que le projet doit être compris comme l'instauration d'un outil permettant aux ministres, autorités communales et judiciaires de mieux exercer leurs fonctions et de poursuivre en ces termes : « Pourquoi les responsables de la politique criminelle, de la politique en général, les autorités hiérarchiques administratives, ne profiteraient-ils pas des conclusions qui auraient été émises par ces organes de contrôle, précisément pour améliorer le système de demain ? S'ils estiment que les propositions ou remarques du comité ne sont pas opportunes, qu'ils prennent la peine de s'exprimer ! » (407) Une telle réponse nous semble conforter les craintes de Van Parys puisqu'elle mentionne explicitement que les autorités judiciaires et administratives auront à rendre des comptes.

Onkelinx, co-rapporteur devant la Chambre, insista sur l'ancrage des services de contrôle au Parlement qui nomme et révoque les membres des Comités permanents, finance les organes et détermine leur règlement d'ordre intérieur, peut initier des enquêtes et reçoit les rapports relatifs à ces missions, et se voit enfin remettre un rapport annuel d'activités. Elle rappela que quoique n'étant pas des organes relevant des autorités judiciaires, les services d'enquête pouvaient, d'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction, être appelés à effectuer des enquêtes pour et sous l'autorité de ces instances. De même, quoique ne dépendant pas du gouvernement ni d'autres autorités administratives, ces organes pouvaient se voir confier des enquêtes et contrôles par ces autorités qui étaient en droit d'en connaître les résultats afin de réagir utilement dans le sens d'un meilleur fonctionnement des services (408). Enfin, et cela c'est le rapporteur Bourgeois qui l'avait rappelé, ces nou-

(406) *Annales Parl.* Chambre, séance du 27 février 1991, p. 2166.

(407) *Ibid.*, p. 2172.

(408) *Ibid.*, pp. 2154-2155.

veaux organes pouvaient connaître les plaintes et dénonciations de particuliers et de membres des services de police (409). Onkelinx et Bourgeois insistaient par ailleurs sur l'urgence qu'il y avait à instaurer une commission parlementaire de contrôle des services de police et de renseignements au sein du Parlement (410). Ce faisant, les rapporteurs ne faisaient que répondre avant la lettre à la remarque du député Van Parys qui estimait que l'instauration de tels organes relevant du Parlement était pour ce dernier « een vergiftigd geschenk » (411) car celui-ci n'était pas préparé à une telle fonction et qu'une fois mis sur pied, il y avait fort à craindre que ces organes investis de larges pouvoirs mènent leur propre vie (412). C'est sans doute pour cette raison que Van Parys et consorts avaient introduit un amendement au projet de loi (amendement n° 13, doc. 1305/5) visant à instaurer les Comités permanents de contrôle au sein même de la Chambre. (413) Le ministre de l'Intérieur Tobback avait répliqué que « l'amendement n° 13 tend... à faire du système de contrôle un instrument exclusivement au service du Parlement et à exclure toute possibilité pour le Gouvernement d'en faire usage. (...) Pour toute une série de raisons, le Gouvernement est partisan d'une formule mixte, telle qu'elle est proposée par le projet : il faut tenir compte du fait que les services contrôlés relèvent de plusieurs instances, dans le cas d'un système de contrôle dépendant du pouvoir législatif, le bourgmestre d'une commune pourrait se demander à juste titre pourquoi la police communale doit être contrôlée par la Chambre des Représentants ; le recours à une autre formule risquerait de poser un problème en ce qui concerne la séparation des pouvoirs. (...) On peut également s'interroger sur la constitutionnalité du système proposé par l'amendement. Si le service qui est créé est indépendant, on peut y nommer des personnes ayant la qua-

(409) *Ibid.*, p. 2148.

(410) *Ibid.*, pp. 2150 et 2157.

(411) *Ibid.*, p. 2164. Traduction libre : « un cadeau empoisonné ».

(412) *Ibid.*, p. 2165.

(413) Rapport fait par M^{me} ONKELINX et Mr BOURGEOIS au nom des commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales, *op. cit.*, p. 64.

lité d'officier ou d'agent de police judiciaire. Or, il est très improbable que ce soit possible dans un service dépendant directement de la Chambre des Représentants. Cela serait en effet contraire au principe de la séparation des pouvoirs, étant donné qu'une compétence judiciaire serait conférée au pouvoir législatif » (414). Suite à ces explications, l'amendement sera retiré. Un amendement similaire sera introduit au Sénat par un membre qui estimait que le système hybride proposé était à proscrire (415). Le ministre de la Justice expliqua que le choix du système hybride était dicté par un souci d'efficacité.

En effet, disait-il, « le Gouvernement et les autorités judiciaires doivent disposer d'organes qui leur permettent de renforcer leur contrôle » (416) et de préciser que « le Parlement conserve toutes ses prérogatives et pourra continuer à interpellier les ministres compétents. De plus, il disposera d'un organe spécifique pouvant l'éclairer et procéder à des enquêtes à sa demande » (417). Cet amendement sera rejeté. De façon diamétralement opposée, un autre sénateur avait quant à lui proposé que les services de contrôle soient créés au sein des services du Premier Ministre (418). Cet amendement sera retiré après qu'un sénateur ait fait remarquer l'anticonstitutionnalité de l'amendement qui tendait à régler par la loi l'organisation des services du Premier Ministre et qu'il était en outre contraire aux conclusions de la commission d'enquête parlementaire d'enquête sur le banditisme (419).

Lors des débats au Sénat, Vandenhoute s'étonnait que les agents des services d'enquêtes soient détachés des services de police ou de renseignements, services qu'ils devraient réintégrer à l'issue de leur mandat. Ainsi, disait-il, « peut-on vraiment imaginer que ces agents auront toute la sérénité d'esprit et toute la volonté de persévérance nécessaires pour » contrôler « des supérieurs hiérarchiques sous les ordres desquels ils ris-

(414) *Ibid.*, pp. 65-67.

(415) Rapport fait par Mr MOUTON au nom de la commission de l'Intérieur sur le projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, Sénat, séance du 9 juillet 1991, doc. 1258-2 (1990-1991), pp. 28-29.

(416) *Ibid.*, p. 29.

(417) *Ibid.*, p. 30.

(418) *Ibid.*, pp. 26-28.

(419) *Ibid.*, p. 28.

quent de se retrouver à l'issue de leur détachement s'il advenait que celui-ci ne fût pas renouvelé? Le constituant de 1830 fut, pour sa part, bien mieux inspiré en décidant que les juges, dont il convenait également d'assurer l'indépendance à l'égard de toute pression, seraient nommés à vie. Pourquoi ne pas avoir agi de même en ce qui concerne les agents des services d'enquêtes visés par le présent projet? Le texte retenu ne peut manquer de susciter quelque appréhension quant à la réelle indépendance des services de contrôle nouveaux... » (420) Cette crainte était partagée par le sénateur Cardoen (421). Le ministre de l'Intérieur répondra, dans un style très personnel, que si l'on avait opté pour des membres des services de police et de renseignements, c'est parce qu'il fallait une certaine expérience dans le fonctionnement de ces services, mais qu'il fallait « vermijden dat sommigen zich in hun ambt begraven en er ten onder gaan aan een soort lethargie. Vandaar kozen wij voor benoemingen met hernieuwde termijnen. Daarbij kan men ongetwijfeld een reeks bedenkingen maken en de voor- en nadelen aangeven, maar wanneer men een keuze maakt moet men de nadelen van die keuze erbij nemen » (422).

Le sénateur Vandenhautte regrettera aussi que l'on ait choisi de créer ce qu'il appelait un monstre bureaucratique, une superstructure lourde et onéreuse, plutôt que d'améliorer les mécanismes de contrôle existants (423). Les sénateurs Cardoen et Van Eetvelt étaient également de cet avis et citeront les articles 228 et 229 de la loi communale (424). Tobback reconnaîtra que le système était compliqué car à l'image de notre structure policière que, soulignera-t-il incisif, personne n'avait proposé de modifier. Il rappela également que les commissions prévues par les articles 228 et 229 de la loi communale étaient des organes de concertation et non de contrôle, et ne concernaient au demeurant que la police communale (425).

(420) *Annales Parl.* Sénat, séance du 12 juillet 1991, p. 2752.

(421) *Ibid.*, p. 2756.

(422) *Ibid.*, p. 2850. Traduction libre : « Éviter que certains ne s'enterrent dans leur fonction et tombent dans une sorte de léthargie. De là notre choix pour des nominations renouvelables à terme. On peut sans doute faire une série d'objections et indiquer les avantages et désavantages, mais quand on fait un choix il faut prendre également les désavantages de ce choix ».

(423) *Ibid.*, p. 2753.

(424) *Ibid.*, p. 2756 et p. 2850.

(425) *Ibid.*, p. 2851.

Malgré certaines réticences énoncées ci-dessus, le projet de loi sera adopté tant à la Chambre qu'au Sénat, sans modification fondamentale du texte original, hormis le fait que le contrôle ne puisse porter sur les autorités de police administrative. En effet, même s'il subsistait des divergences quant à la façon d'organiser le contrôle, tous étaient convaincus de la nécessité de l'instaurer afin de rétablir la confiance du public dans les services de police.

§ 4. — *La loi sur la fonction de police*

Le jour du dépôt au Sénat du projet de loi sur la démilitarisation de la gendarmerie était également celui du dépôt à la Chambre du projet de loi sur la fonction de police (426). Il faudra cependant attendre le 5 août 1992 pour que la loi soit promulguée (427). Il ne saurait être question ici de nous livrer à une étude complète de cette législation (428). Nous nous limiterons à relever les lignes de force de cette loi et les dispositions qui devaient remédier aux carences de notre appareil policier.

Cette loi vise d'abord à mettre en place une politique de sécurité coordonnée et structurée. Dans l'exposé des motifs, il est stipulé que « dans ce contexte, il convient de créer un cadre légal, d'une part aux structures de concertation entre les autorités administratives, le ministère public et les services de police et d'autre part aux structures propres à favoriser leur gestion » (429). La loi fixe en outre les principales compétences et obligations des différents services de police et les modalités d'exécution des missions qui leur sont assignées. Il est précisé que « la recherche d'une meilleure efficacité dans l'exercice de la police administrative et de la police judiciaire ne peut cependant en aucun cas entraîner un affaiblissement des libertés individuelles et collectives car une bonne police ne

(426) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, 155 p.

(427) Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, *Moniteur Belge* du 22 décembre 1992, pp. 27124-27148.

(428) Voir à cet égard BOURDOUX G., DE VALKENER C., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Maison Larcier, 1993, 351 p.; BOURDOUX G., DE RAEDT E., DUCHATELET A., SEURYNCK J., *Manuel pour les fonctionnaires de police dirigeants — La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1993, 244 p.

(429) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, p. 1.

peut se concevoir qu'au service de la population. Les compétences et les moyens reconnus aux autorités administratives et judiciaires ainsi qu'aux services de police ne pourront dès lors être utilisés que dans la stricte mesure où ils sont indispensables à l'exercice des missions pour lesquelles ils ont été attribués. Le pouvoir de la police ne saurait être considéré comme une fin en soi, mais doit rester un moyen d'assurer l'ordre social dans le respect de la liberté et des droits fondamentaux de l'homme » (430). Même si cette précision peut sembler inutile, elle est essentielle car elle détermine la philosophie qui régit l'action des organes de régulation sociale que sont les autorités et services de police. « Dans un même ordre d'idées, le législateur a, par ailleurs, voulu clarifier différentes interventions des services de police de nature à gêner ou à entraver l'exercice des droits et libertés individuels et a clairement limité leur impact dans le temps. Ainsi certaines fouilles et arrestations ne peuvent, en principe, durer plus longtemps que le temps exigé par les raisons qui les fondent et jamais, en fonction des circonstances du cas d'espèce, plus longtemps qu'une durée précise fixée par la loi » (431).

La loi n'a pas cherché à abroger les lois organiques régissant les différents services de police mais à les harmoniser. Le but poursuivi est clair. En effet, comme le font remarquer le colonel de gendarmerie Bourdoux et le professeur De Valkeneer, « cette harmonisation est, sans conteste, de nature à favoriser et à améliorer la coordination et la coopération entre les différentes composantes du système policier. » Elle a par ailleurs régleménté certaines pratiques inhérentes à la fonction telles que l'arrestation administrative, la fouille, le contrôle d'identité, l'évacuation de bâtiment, etc., qui ne faisaient jusqu'alors l'objet d'aucune législation. Agissant de la sorte, la loi a renforcé la sécurité juridique tant des citoyens que des fonctionnaires de police (432). D'autre part, la loi ne pouvait confier de larges compétences aux policiers sans citer à qui incombaient les responsabilités de l'exécution de ces mesures pouvant

(430) *Ibid.*, p. 2.

(431) BOURDOUX G., DE VALKENEER C., *op. cit.*, p. 13.

(432) Notons encore que le chapitre V de la loi relatif à la protection juridique des fonctionnaires de police vise également à assurer une plus grande sécurité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions.

emporter des restrictions importantes aux libertés individuelles. Si dans le domaine de la police judiciaire, diverses lois désignent les fonctionnaires de police revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, il n'en était pas de même en matière de police administrative. La loi remédia à cette carence en créant la fonction d'officier de police administrative. En son article 4, elle énumère les autorités et fonctionnaires de police revêtus de cette qualité et détermine plus loin en quoi consiste ces responsabilités (433).

Comme nous l'avons dit précédemment, nous ne pouvons nous livrer dans le cadre de ce mémoire à une étude détaillée de la loi sur la fonction de police. Nous avons toutefois estimé pertinent de traiter deux thèmes fondamentaux ainsi qu'une série de dispositions importantes.

1. *La distinction entre autorités et services de police*

La loi a établi une distinction fondamentale entre les autorités et les services de police. Au terme de la loi, les principales autorités en matière de police administrative sont le Roi, le ministre de l'Intérieur, de la Justice, des Communications (pour les services de police spéciale : police des chemins de fer, police maritime, police aéronautique), les gouverneurs de province, les commissaires d'arrondissement et les bourgmestres. En matière de police judiciaire, il s'agit de l'auditeur général près la Cour militaire et des procureurs généraux près les Cours d'appel, des procureurs du Roi, auditeurs militaires et du travail, et du Juge d'Instruction; outre le fait que le ministre de la Justice exerce la surveillance du ministère public et a le droit d'ordonner des poursuites, l'article 5 de la loi sur la fonction de police lui permet de donner des directives générales nécessaires à l'accomplissement des tâches judiciaires. L'article 6 de cette loi stipule que les services de police exercent leurs missions conformément aux ordres, instructions et réquisitions des autorités compétentes. L'article 8 précise enfin que dans l'exécution de leurs missions, les fonctionnaires de police sont placés sous la direction exclusive des supérieurs

(433) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, pp. 11-14. Voir également la loi même quant aux missions incombant à ces derniers.

du service de police auquel ils appartiennent, sauf accords exprès conclus avec d'autres services de police.

Le caractère juridique des mesures prises par les autorités est souligné dans l'exposé des motifs du projet de loi. Les services de police sont chargés quant à eux d'exécuter matériellement et de faire respecter les décisions prises par ces autorités (434). Il est donc établi clairement que « les services de police ne peuvent déterminer en toute indépendance, loin des soucis des autorités et des demandes des citoyens, les méthodes auxquelles ils vont recourir ni la politique qu'ils vont suivre. Il n'en reste pas moins que très souvent ils doivent intervenir d'initiative et dès lors prendre des mesures : mais alors toujours dans les limites fixées par les autorités compétentes » (435).

La volonté du législateur quant aux compétences du ministre de la Justice en matière policière est très claire et était également exposée dans l'exposé des motifs du projet de loi, à savoir que « le ministre de la Justice est investi d'une responsabilité générale en matière de politique de recherche de manière à ce que celle-ci puisse être menée efficacement sur le plan national. Il s'agit en l'occurrence d'une condition essentielle à une politique moderne en matière de sécurité, celle-ci étant, tant dans ses aspects judiciaires qu'administratifs, confiée au gouvernement à l'intervention des Ministres de la Justice et de l'Intérieur » (436). Nous verrons que certains virent dans ces dispositions, et d'autres, une volonté centralisatrice portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le régime des réquisitions n'était en rien modifié par la nouvelle loi puisque les réquisitions devaient être adressées au chef de service, que l'autorité requérante ne pouvait s'immiscer dans les opérations matérielles que le service de police requis estimait devoir entreprendre pour répondre adéquatement à la mission requise et que les autorités hiérarchiques supérieures gardaient le pouvoir de ne pas se conformer à certaines recommandations jugées abusives. On se bornait à

(434) *Ibid.*, p. 8.

(435) BOURDOUX G., DE RAEDT E., DUCHATELET A., SEURYNCK J., *op. cit.*, p. 29.

(436) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, p. 15.

signaler que les conflits pouvant survenir dans ce cadre devaient se régler dans le cadre des concertations instaurées par les articles 9 et 10 de la loi (voir *infra*) (437).

2. *La concertation des autorités de police*

L'article 9 confie aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, le soin de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale. Si l'on se réfère à l'exposé des motifs, la coordination de la politique policière se fait par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, « qui ne manqueront pas d'y associer, pour autant que de besoin, leurs collègues nationaux, régionaux ou communautaires » (438). Cette formulation est sans équivoque, à savoir que ce sont les ministres de la Justice et de l'Intérieur qui détermineront quand il y a lieu d'associer d'autres instances pour la détermination d'une politique policière. On retrouve cette place prépondérante accordée en la matière à ces deux ministres quand, après avoir relevé que le ministre des Communications a autorité sur trois services de police spéciale et bénéficie à cet égard une place particulière en tant qu'interlocuteur, il est précisé que « le ministre des Communications ne saurait manquer de se concerter avec ses collègues de l'Intérieur et de la Justice » (439). On pourrait nous objecter que c'est faire preuve d'un esprit pervers que de voir une volonté délibérée des ministres de l'Intérieur et de la Justice de concentrer en leurs mains un pouvoir qu'ils devraient en tout état de cause partager, voire laisser à d'autres instances et que ces dispositions doivent être perçues dans la globalité du texte de loi, dans la perspective d'améliorer l'efficacité des services de police. En effet, l'objectif poursuivi à ce niveau de concertation vise ici à « orienter l'exercice de certaines compétences attribuées à des services par la loi », c'est-à-dire plus simplement à « assurer (...) une répartition des tâches prioritaires entre les services de police » sans pour autant établir des

(437) *Ibid.*, pp. 17-22.

(438) *Ibid.*, pp. 23-24.

(439) *Ibid.*, p. 24.

« exclusivités dans le chef de certains services de police » (440). Plusieurs députés ne s'étaient cependant pas trompés quant au caractère centralisateur du projet de loi et avaient introduit des amendements à ce sujet (441). En effet, le texte original de l'article 9 avait tout simplement omis de mentionner que les ministres de la Justice et de l'Intérieur devaient agir dans le respect des prérogatives des autorités compétentes. De plus, il était stipulé que ces ministres étaient chargés de coordonner la politique en matière de police ainsi que la gestion de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire, ceci pouvant être interprété comme un droit accordé aux ministres de gérer lesdits services (442). Le ministre de l'Intérieur répondit en disant qu'il ne s'agissait pas d'intervenir directement dans la gestion des services de police, mais de coordonner cette gestion pour, notamment, disposer en commun d'informations ou d'équipements, tels que des équipements informatiques ou de télécommunications (443). Toutefois, afin de répondre aux craintes de ceux qui voyaient dans cette disposition une possibilité d'immixtion du pouvoir exécutif dans la gestion des services de police, il marqua très vite son accord pour que ces précisions soient apportées au texte et ce fut l'amendement n° 72 de Bertouille et consorts qui fut retenu à cette fin (444). Si certains estiment que « l'article 9 ne modifie donc pas fondamentalement la situation existante, si ce n'est qu'il détermine clairement que, désormais, les compétences en matière de coordination doivent émaner des ministres de l'Intérieur et de la Justice et non d'autres instances ou niveaux de pouvoir » (445), d'autres continueront à estimer que la loi « trahit une volonté de centraliser le plus possible la fonction de police pour pouvoir concentrer la maîtrise des services de police au plus haut niveau de l'Etat » (446). Un député fera remarquer que « concentrant

(440) *Ibid.*, p. 24.

(441) Voyez à cet égard *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, pp. 76-79.

(442) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, p. 92.

(443) Voyez à cet égard *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, *ibid.*, pp. 77-78.

(444) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 3 juillet 1991, doc. 1637/6, 90/91, p. 8.

(445) BOURDOUX G., DE VALKENEER C., *op. cit.*, p. 72.

(446) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, p. 14.

entre ses mains le contrôle, à la fois, des polices communales, par l'exercice d'un pouvoir de coordination discrétionnaire, et celui de la gendarmerie devenue police nationale, le Ministre de l'Intérieur mériterait davantage le nom de Ministre de la Police, à l'image du fameux Fouché » (447). Un autre député, résigné, dira qu'« il est évident que le projet porte atteinte à l'autonomie communale mais c'est là le prix à payer pour assurer une bonne coordination des services de police » (448). Le ministre de l'Intérieur s'offusquera de ces remarques en disant qu'« on reproche souvent au Gouvernement de ne pas être suffisamment cohérent et de ne pas mener une politique globale. Alors qu'il présente ce projet global, il est étonnant de constater que d'aucuns y voient la volonté d'un esprit doctrinal et centralisateur » (449). Il affirmera son profond attachement à l'autonomie communale et signalera que le projet ne touche à aucune des compétences attribuées aux bourgmestres en matière de gestion de sa police communale. Il rappela que le manque de coordination était la grande critique et le fil conducteur du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le terrorisme et le grand banditisme, et que le projet n'avait pour seul et unique but que d'assurer cette coordination à tous les niveaux (450).

Si l'article 9 de la loi vise à mettre en place une concertation entre les autorités nationales, l'article 10 vise quant à lui à établir une concertation pentagonale au niveau provincial et local. Selon Bourdoux et De Valkeneer, « la concertation pentagonale constitue, vraisemblablement, une des innovations les plus importantes de la loi et est de nature, pour autant qu'elle soit appliquée de manière correcte par toutes les parties intéressées, à produire une nouvelle organisation des fonctions de police judiciaire et administrative. Elle poursuit, en effet, un double objectif. En premier lieu, améliorer la coordination et la collaboration entre les trois grands services de police. (...) La concertation pentagonale ne se réduit pas, toutefois, à des préoccupations opérationnelles. Elle contient, également, une dimension plus politique, au sens de l'organisation des pou-

(447) *Ibid.*, p. 17.

(448) *Ibid.*, p. 35.

(449) *Ibid.*, p. 42.

(450) *Ibid.*, pp. 39-41.

voirs, puisqu'elle oblige les autorités administratives et judiciaires à se concerter. Elle rompt, ainsi, avec un système fondé sur une séparation stricte des pouvoirs pour s'inscrire dans une approche basée sur la collaboration et la complémentarité » (451). Nous avons vu en effet dans le premier chapitre qu'il était vain de vouloir établir une dichotomie entre polices administrative et judiciaire. Parce que le travail policier est assez homogène et se prête mal à une division étrangère à sa nature intrinsèque, parce que les deux formes de police sont appelées à interagir l'une sur l'autre et parce que les autorités judiciaires sont, dans une assez large mesure, contingentes des autorités administratives en matière de recherche des infractions, les autorités judiciaires et administratives sont contraintes à collaborer et développer des concertations mutuelles. C'est ce que propose la concertation pentagonale mais, comme le faisaient remarquer Bourdoux et De Valkeneer, ce rejet d'approches cloisonnées implique un changement de mentalités et une volonté de dialogue entre les différents responsables, et d'ajouter qu'il était vraisemblable que cela prendrait du temps, voire plusieurs décennies (452).

Concrètement, la concertation pentagonale poursuit deux objectifs : promouvoir une meilleure coordination entre les fonctions de police judiciaire et administrative et renforcer la collaboration entre les services de police, ce deuxième objectif s'inscrivant dans le prolongement de la circulaire OOP 13 évoquée au début de ce titre. Il était ainsi mentionné dans l'exposé des motifs que « la concertation doit favoriser, permettre et finalement concrétiser la disparition des doubles emplois, des chevauchements dans les interventions et des compétitions inutiles, voulues ou fortuites, trop souvent imputables à l'ignorance ou à une volonté dépassée de s'ignorer » (453). Elle vise à la conclusion de protocoles d'accord sur la politique en matière de police et son exécution. Le ministre de l'Intérieur précisa à cet égard qu'« aussi longtemps qu'un engagement existe, il doit être respecté par toutes les parties. Il va cependant de soi que, comme tout accord, un protocole est suscep-

(451) BOURDOUX G., DE VALKENEER C., *op. cit.*, p. 74.

(452) *Ibid.*, pp. 76-77.

(453) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, p. 26.

tible d'être dénoncé » (454). Bourdoux et De Valkeneer soulignent que « ce droit de rupture unilatérale met bien en évidence le fait que ces accords ont un caractère plus politique, au sens premier du terme, que juridique » (455).

Au niveau local, la concertation rassemble le procureur du Roi, les bourgmestres et les chefs de la police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire. Au niveau provincial, le gouverneur et le procureur général y participent, ainsi que des représentants des polices communales, de la police judiciaire et le commandant du groupe territorial ou de la région de gendarmerie. Un sénateur fit remarquer que l'on ne pouvait, sous peine de violer l'article 1^{er} de la loi, associer des policiers à la concertation, ceux-ci étant des organes d'exécution agissant sous la responsabilité des autorités. Le ministre répliqua que « si, au niveau de la concertation, on n'a pas voulu instaurer une hiérarchie entre les personnes participant à la concertation, par contre au moment de la réalisation des accords qui ont été pris, les relations hiérarchiques et d'autorité joueront pleinement... (et qu') il serait aberrant d'exclure de la concertation les techniciens, les hommes du terrain, c'est-à-dire ceux qui connaissent les implications techniques du problème et qui savent ce qui est réalisable sur le terrain, compte tenu des effectifs des services de police et des moyens techniques qui sont à leur disposition » (456). Le niveau local est celui de l'arrondissement judiciaire, ce qui n'empêche pas qu'une concertation peut parfaitement être initiée dans un ou plusieurs sous-ensembles d'un arrondissement judiciaire donné, en fonction de paramètres locaux. *Mutatis mutandis*, il en va de même en ce qui concerne la concertation pentagonale provinciale (457). Un amendement proposé par le député Bertouille et visant à ajouter un deuxième alinéa au point 2 de l'article 10 fut adopté. Il soulignait le caractère non normatif des avis et recommandations formulées au niveau de la concertation provinciale principalement pour les parties à la concer-

(454) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, p. 81.

(455) BOURDOUX G., DE VALKENEER C., *op. cit.*, p. 82.

(456) *Doc. parl.*, Sénat, séance du 8 juillet 1992, doc. 364/2 (S.E. 1991-1992), pp. 30-33.

(457) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, p. 79.

tation pentagonale au niveau local (458). Une solution médiane fut trouvée entre le projet de loi qui stipulait que les modalités de la concertation pentagonale étaient déterminées par le Roi et l'amendement du député Harmegnies qui attribuait aux concertations le soin de déterminer elles-mêmes ces modalités en fonction de particularismes locaux. La solution retenue consista à mentionner que seules les modalités générales de la concertation feraient l'objet d'un règlement arrêté par le Roi (459). Il faudra cependant attendre le 10 avril 1995 pour qu'un arrêté royal règle ces modalités (460). Notons enfin que cette concertation pentagonale est obligatoire et organisée de façon régulière et systématique (461).

Cet article provoqua, comme le précédent, une levée de boucliers de plusieurs parlementaires qui relevèrent une centralisation verticale de la coordination dans les mains du ministre de l'Intérieur, même si des concertations horizontales étaient prévues (462). Le ministre de l'Intérieur s'en défendra, comme il l'avait fait pour l'article 9 du projet de loi (463). Les craintes exprimées ne pouvaient cependant que se voir confortées quand le ministre de l'Intérieur déclarera à la fin de son intervention que « le Ministre a l'intention de laisser aux communes un délai de 5 ans pour constituer des zones de police et d'imposer (nous soulignons) ensuite cette procédure par la loi » (464).

Dans son mémoire de licence en criminologie rendu en 1994, Moleka Bombunga estimait, bien qu'il soit trop tôt pour tenter toute évaluation, que « pour autant que la concertation pentagonale soit bien soutenue par les différents partenaires, bien stimulée et bien orientée à l'échelon *supralocal*, elle constitue la solution à la guerre des polices » (465). Smeyers, commissaire de police à Mol, disait en 1993 que « sans esprit

(458) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 3 juillet 1991, doc. 1637/6, 90/91, pp. 6-7.

(459) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, p. 82.

(460) Arrêté royal du 10 avril 1995 portant les modalités générales de la concertation pentagonale, *L'officier de police*, 1996, n° 1, pp. 66-68.

(461) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, p. 81.

(462) *Ibid.*, p. 16.

(463) *Ibid.*, p. 39.

(464) *Ibid.*, p. 44.

(465) MOLEKA BOMBUNGA J., *La concertation pentagonale : une solution à la guerre des polices ?*, Liège, Mémoire de l'École liégeoise de criminologie « Jean Constant » de l'U.L.G., 1993-1994, p. 64.

d'ouverture, la concertation à cinq est vouée à l'échec » (466). Nous étudierons ultérieurement l'impact qu'eut la concertation pentagonale sur la façon de travailler des services de police mais nous pouvons dès à présent signaler qu'elle ne mit pas fin à la guerre des polices.

3. *D'autres dispositions importantes*

a) *Les tâches administratives*

L'article 25 de la loi sur la fonction de police prévoit que les services de police ne peuvent être chargés que de missions ayant réellement un caractère policier. Ces missions sont celles qui sont explicitement confiées à ces services par la loi ou celles qui, exigeant pour leur réalisation l'exercice de compétences de police, seront arrêtées de commun accord par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Cet article allait beaucoup plus loin que l'article 166 de la nouvelle loi communale de 1986 qui disposait que la police communale ne pouvait être chargée de tâches administratives incompatibles avec l'exercice de ses missions. Ce n'est que le 7 avril 1995 qu'un arrêté royal déterminera les tâches administratives incombant aux services de police et celles qu'ils ne peuvent exécuter (467).

b) *Le recueil et le traitement d'informations*

L'article 39 de la loi sur la fonction de police permet aux services de police de recueillir des informations, traiter des données à caractère personnel et à tenir à jour une documentation relative notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire. On se rappellera que ce type d'activités avait fait l'objet de nombreuses critiques dans les années septante et que la commission Wijninckx s'y intéressa tout particulièrement. La loi tendait ici à légitimer ces activités, tout en précisant que les données recueillies et traitées devaient avoir un lien direct

(466) SMEYERS L., « Le passé, le présent et l'avenir vus critiquement », *L'officier de police*, 1993, n° 4, p. 14.

(467) Arrêté royal du 7 avril 1995 relatif aux tâches administratives des services de police, *Moniteur Belge* du 21 avril, pp. 10373-10378.

avec la finalité du fichier. Il était ainsi stipulé dans l'exposé des motifs que « des renseignements à propos d'une personne ne sauraient être recueillis et enregistrés pour l'unique motif que celle-ci serait d'une origine raciale donnée, qu'elle aurait telles convictions religieuses, tel comportement sexuel ou telle opinion politique » (468). Il était également indiqué que le gouvernement entendait régler la protection de la vie privée par une autre loi relative aux fichiers et banques de données en général mais que la présente disposition ne dérogeait pas à l'article 12 du projet de loi en question (469).

c) *L'extension de la compétence territoriale de la police communale*

Etant donné le caractère local de ses missions, la compétence de la police communale reste liée au territoire de la commune dont elle relève. La loi permet toutefois aux policiers d'exercer leur compétences sur le territoire d'autres communes dans cinq cas, les deux premiers étant ceux que nous avons évoqués lorsque nous avons parlé de la modification de la loi communale en 1986. Les trois autres cas visent la réquisition d'assistance par un autre service de police, le transfert de personnes détenues et le cas où un policier se rendant pour des raisons de service dans une autre commune soit appelé à intervenir eu égard à l'absence d'autres fonctionnaires de police. L'innovation principale réside cependant ailleurs. En effet, alors que la nouvelle loi communale prévoyait que les policiers appelés à intervenir sur le territoire d'une autre commune sur proposition des conseils communaux et autorisation du gouverneur de province le faisaient à titre d'auxiliaires, l'article 45 de la loi sur la fonction de police n'a pas retenu cette restriction. Le but est évident : on cherchait, dans la lignée de la circulaire du 9 novembre 1989, à favoriser une large coopération policière sous la forme de permanences communes ou alternées ou d'équipes mixtes.

(468) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 4 juin 1991, doc. 1637/1, 90/91, pp. 65-66.

(469) *Ibid.*, p. 65.

d) *Le secours et l'assistance*

Le champ d'application de l'article 46 de la loi sur la fonction de police déborde largement celui de l'article 14 de cette loi. En effet, alors que le second subordonne l'assistance à une situation de danger, le premier impose aux services de police d'apporter une aide aux personnes demandant secours ou assistance, indépendamment d'une telle situation. Cet article se situe dans la lignée de l'article 1^{er} qui stipule que les services de police contribuent au développement démocratique de la société. L'exposé des motifs renseignait que « compte tenu de la présence permanente des services de police sur le terrain, ceux-ci sont appelés à jouer un rôle important en pratique et ils sont souvent les seuls interlocuteurs auxquels les citoyens en détresse trouvent à s'adresser à toute heure du jour ou de la nuit » et de préciser ensuite que si les policiers ne pouvaient se substituer aux services d'aide sociale, ils ne pouvaient « rester indifférents aux diverses manifestations de la détresse humaine qu'ils ont trop souvent l'occasion de constater; hormis le cas d'assistance aux victimes d'infractions, où leur tâche est plus large, les fonctionnaires de police assurent donc essentiellement une fonction de relais et de renvoi » (470). Ceci était déjà souligné en 1988 par De Valkeneer qui relevait par ailleurs le caractère problématique de cette mission eu égard aux représentations qu'ont les policiers du « vrai » travail policier, le manque de sensibilisation et de formation au traitement de ce genre de problèmes, l'absence de valorisation dans l'exécution de ces missions par la hiérarchie policière et l'absence de prise en charge par l'ensemble de la structure institutionnelle du problème de l'urgence sociale (471). Inclure officiellement l'assistance aux personnes en détresse implique de repenser la formation des policiers, un changement des mentalités et la conclusion d'accords de collaboration entre les corps de police et les services sociaux qui devront quant à eux s'organiser pour pouvoir faire face aux demandes qui leurs sont renvoyées. Vaste programme... Notons qu'en ce qui concerne

(470) *Ibid.*, pp. 71-72.

(471) Pour un aperçu plus détaillé : DE VALKENEER C., *Police et public — Un rendez-vous manqué?*, Bruxelles, La Chartre, 1988, pp. 76-107.

l'aide aux victimes d'infractions le rôle des services de police ne se limite pas à une fonction de renvoi (472).

4. *D'autres critiques*

Outre le caractère centralisateur de la loi sur la fonction de police souligné tant à la Chambre qu'au Sénat (473), on critiqua également le fait que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour réglementer certaines techniques particulières de recherche telles que le pseudo-achat, l'infiltration ou encore la matière des informateurs (474). Le ministre de l'Intérieur estimait que l'on devrait tôt ou tard légiférer sur la matière, mais qu'une circulaire du ministre de la Justice venait d'être édictée et qu'il convenait d'attendre une initiative législative pour régler le problème quant au fond (475). L'on peut également regretter que l'on n'ait pas légiféré sur l'emploi des menottes. On releva aussi qu'aucun membre de la police judiciaire près les parquets n'étant officier de police administrative, des inconvénients pratiques se présenteraient lors de certains types de fouille, notamment lors d'opérations « coup de poing » ou en matière de toxicomanie (476). Le professeur Hutsebaut relevait que si la loi affirmait que les services de police avaient une mission d'assistance, elle n'en précisait pas les modalités pratiques, ni n'apportait de solutions à certaines questions fondamentales en la matière telles que la limite de l'intervention policière ou encore la relation entre le secret professionnel dans le cadre de l'enquête judiciaire et la mission d'informa-

(472) Voir à cet égard la Circulaire OOP 15 du 26 août 1991 concernant l'aide policière aux victimes, Bruxelles, Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, 3 p. ainsi que la Circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique OOP 15bis du 29 mars 1994 concernant l'assistance policière aux victimes, Bruxelles, *Politeia*, s.d., 5 p. et 2 annexes.

(473) Pour la Chambre : voir *supra*; pour le Sénat, voir *Doc. parl.*, Sénat, séance du 4 mai 1992, doc. 409/4, 91/92, pp. 4-7.

(474) Voir *Doc. parl.*, Chambre, séance du 12 octobre 1991, doc. 1637/12, 90/91, pp. 116-117; *Doc. Parl.* Chambre, séance du 18 mai 1992, doc. 409/8, 91/92, pp. 1-12; HUTSEBAUT F., « De wet op het politieambt : naar een autonoom politierecht ? », in FIJNAUT C., HUTSEBAUT F., *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Gouda Quint bv, 1993, 117-118; HUBIN J., « Considérations prospectives sur la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police », *RDPC*, Bruxelles, 1994, p. 132; DEMANET G., « Quelques problèmes pratiques générés par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police », *RDPC*, Bruxelles, 1994, pp. 142-143 et 157.

(475) *Ibid.*, p. 117.

(476) DEMANET G., *op. cit.*, pp. 149-150; DE VROOM C., « Quelques réflexions sur la loi du 5 août 1992 », *RDPC*, Bruxelles, 1994, p. 175.

tion aux victimes (477). On regretta enfin que l'on n'ait pas jugé opportun de donner une compétence nationale à la police communale en matière de transfèrement de détenus. En effet, les polices communales étant limitées en cette matière à l'arrondissement judiciaire, cela peut entraîner des situations absurdes principalement en ce qui concerne les communes limitrophes à un autre arrondissement judiciaire que celui dont elles relèvent (478).

§ 5. — *La réorientation du Plan de la Pentecôte*

Les émeutes de mai 1991 dans l'agglomération bruxelloise (479) et l'inquiétante progression de l'extrême droite aux élections législatives du 24 novembre 1991 amèneront le gouvernement à élaborer un « programme d'urgence sur les problèmes de société » (480). Un des défis relevés par le gouvernement sera de garantir la sécurité du citoyen via la poursuite et le renforcement des actions de prévention et de lutte contre la petite criminalité, qu'il inscrivait de manière surprenante, eu égard à ce reciblage, dans la poursuite de la réalisation du Plan de la Pentecôte. C'est dans ce contexte que le principe des contrats de sécurité fit son apparition.

Tobback et Wathélet, respectivement ministres de l'Intérieur et de la Justice rédigeront une note politique sur la Sécurité du Citoyen qui sera adoptée le 19 juin 1992 par le Conseil des Ministres (481). On se référera utilement aux annexes A, D et E de la note pour un aperçu des initiatives prises ou en cours de réalisation afin d'optimiser la coordination et la coopération des services de police, moderniser leur équipement, les décharger de certaines tâches administratives, améliorer la formation et le recrutement des policiers communaux, etc. S'il était prévu de poursuivre dans cette voie, il était précisé que « dans l'avenir l'aide aux communes sera organisée selon deux

(477) HUTSEBAUT F., *op. cit.*, p. 118.

(478) DEMANET G., *op. cit.*, p. 155.

(479) ARIMONT I., LACROIX J., *Les assistants de concertation*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1995, pp. 26-33.

(480) Service du Premier Ministre, Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement le 9 mars 1992 par le Premier Ministre, Monsieur Jean-Luc Dehaene, et accord de gouvernement, Bruxelles, INBEL, 1992, pp. 21-28.

(481) TOBBACK L., WATHELET M., *Note au Conseil des Ministres sur la Sécurité du Citoyen : Police et Sécurité*, Bruxelles, 1992, 30 p. et 7 annexes.

principes : les communes devront répondre aux conditions minimales pour être prises en considération, et recevront éventuellement des subsides doubles si elles créent un service permanent, soit en tant que commune individuelle, soit en collaboration avec d'autres communes. Conformément à l'accord de gouvernement, le pouvoir national fixera les obligations minimales de sécurité en termes de contribution policière et d'organisation de service d'aide policière urgente que les communes doivent respecter » (482). Le message était clair : des crédits, oui, mais à la condition de respecter les normes fixées au niveau national. Si Keppens, président de la Fédération Royale des commissaires et commissaires-adjoints de police, estimait qu'une telle décision était indispensable eu égard aux carences des autorités communales (483), il n'en reste pas moins qu'il s'agissait une fois de plus d'une atteinte à l'autonomie communale. On peut discourir sans fin sur ce choix, en invoquant notamment le fait que d'autres voies moins normatives auraient pu être envisagées, mais il n'en reste pas moins que telle était l'option retenue par le ministre de l'Intérieur, option qui se concrétisera par un arrêté royal du 9 mai 1994 (484), auquel faisait référence l'arrêté royal du 10 juin 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes pouvaient conclure un contrat de sécurité ou bénéficier d'une aide financière pour leur service de police (485).

Il était annoncé par ailleurs que l'Etat allait conclure dès septembre 1992 des contrats de sécurité avec les cinq grandes villes du pays et que dès 1993 d'autres grandes entités pourraient en bénéficier. Les buts poursuivis étaient de garantir la sécurité des citoyens dans les villes et grandes communes et de rétablir la confiance de la population dans les autorités. Le principe est simple : « En échange des efforts auxquels elles

(482) *Ibid.*, p. 8.

(483) KEPPENS F., « Un an après le Plan de la Pentecôte : La police en plein essor », discours prononcé à l'occasion du colloque *La police se métamorphose* organisé par le Ministre de l'Intérieur au Heysel le 28 juin 1991, *Politeia*, 1991, pp. 4-7.

(484) Arrêté royal du 9 mai 1994 relatif au nombre minimum d'emplois à prévoir au cadre organique des fonctionnaires de police de la police communale, *Moniteur Belge* du 30 juin 1994, pp. 17617-17620.

(485) Arrêté royal du 10 juin 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent conclure un contrat de sécurité ou bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre de leur service de police, *Moniteur Belge* du 30 juin 1994, pp. 17620-17625.

s'engagent, les communes recevront une contribution financière du Ministère de l'Intérieur » (486). Les annexes B et C de la note politique détaillent le contenu de ces contrats. « Les mesures prévues s'organisent globalement autour de deux volets, modulables en fonction des spécificités locales. Le premier, prioritaire, est axé sur la prévention policière et situationnelle. Il s'agit de revaloriser et de réorganiser la police par divers moyens pour améliorer son image auprès du public ('une police au service du citoyen'), assurer sa présence sur le terrain ('plus de police en rue'), moderniser et améliorer ses conditions de travail (amélioration de la coopération et de la coordination des divers services de police, aménagement des commissariats, engagement d'auxiliaires de police, etc.), développer le contrôle fonctionnel et la techno-prévention (éclairage public, caméras,...). Le second volet a trait à des mesures de prévention sociale destinées à améliorer l'intégration de groupes particuliers en décrochage social. L'inscription dans les contrats de sécurité de médiateurs sociaux et d'assistants de concertation chargés d'améliorer les relations entre la police et la population immigrée se complète de l'engagement d'agents de prévention ou d'éducateurs de rue, d'animateurs de sport ou d'intervenants dans le secteur de la toxicomanie... » (487). Si le premier volet est sans nul doute du ressort « d'un ministre d'autorité dont le souci majeur — et légitime dans son chef — est le contrôle social » (488), le volet prévention sociale des contrats de sécurité est plus controversé. Comme le note Cartuyvels, outre l'apparition d'acteurs concurrents dans cette approche locale, multidisciplinaire et intégrée de la prévention (lutte) contre la petite criminalité, « l'invitation à la collaboration apparaît à certains comme un marché de dupes qui les amène surtout à avaliser dans leur travail une définition du problème imposée d'ailleurs » (489). Ainsi, dira-t-il, la lecture qui est faite de la question des toxicomanies contribue à « la disparition d'une approche de la

(486) TOBBACK L., WATHELET M., *op. cit.*, pp. 9-10.

(487) CARTUYVELS Y., « Insécurité et prévention en Belgique : les ambiguïtés d'un modèle 'global-intégré' entre concertation partenariale et intégration verticale », *Déviante et Société*, Genève, 1996, vol. XX, n° 2, pp. 157-158.

(488) *Ibid.*, pp. 158-159.

(489) *Ibid.*, p. 162.

toxicomanie comme symptôme d'une question sociale au profit d'une approche gestionnaire médico-pénale soucieuse avant tout de garantir la paix sociale » (490). Affirmer péremptoirement, comme le faisait le ministre-président de la Région Bruxelles-Capitale Picque, que « l'approche des problèmes humains ne doit pas rester plus longtemps cloisonnée » (491), c'est oublier le problème majeur que constitue en la matière l'inconciliabilité des logiques d'action socio-médicale et sécuritaire.

En 1995, le gouvernement déclarait vouloir poursuivre une politique énergique de renouveau urbain où « la sécurité est une priorité absolue » (492) et de préciser « qu'une société stable et la lutte contre l'exclusion sont inconcevables sans renforcement de la qualité du tissu urbain. Les zones à problèmes dans les centres urbains doivent être éliminées, l'éclatement de la société doit être combattu, la cellule familiale doit être responsabilisée et la convivialité des quartiers revivifiée » (493) avant d'ajouter que « les autorités fédérales proposeront aux villes de conclure des contrats de société, basés par ailleurs sur le principe des contrats de sécurité, selon lequel une politique de sécurité intégrée et efficace implique une approche décentralisée en accord avec les autorités locales » (494).

Comme le dit le professeur Mary, si ce projet tend apparemment à recentrer les actions dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale en se référant à une politique de la ville, reste que, du rapport de la commission parlementaire d'enquête sur le banditisme et le terrorisme à la déclaration gouvernementale de mars 1992 et à sa mise en œuvre, le déplacement des priorités apparaît clairement : non plus une réforme des appareils policiers et judiciaires pour contrer leurs dysfonctionnements, mais bien le redéploiement de ces appareils autour d'une petite délinquance devenue le principal vecteur

(490) *Ibid.*, p. 162.

(491) PICQUE C., « Quelle politique de sécurité ? », interview accordée à JANSSEN C., *Politeia*, 1994, n° 7, p. 19.

(492) Service du Premier Ministre, Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement, le 28 juin 1995, par le Premier Ministre, Monsieur Jean-Luc Dehaene, et accord de gouvernement, Bruxelles, *SFI*, 1995, p. 33.

(493) *Ibid.*, p. 39.

(494) *Ibid.*, p. 40.

d'insécurité (495) et de parler plus loin de « pénalisation du social » (496).

Si certains aspects de la politique poursuivie par le gouvernement prêtent le flanc à la critique, il n'en reste pas moins que l'aide financière importante apportée aux communes par le gouvernement et les régions, que ce soit via les contrats de sécurité (étendus à partir de 1994 à 29 communes) ou via d'autres aides (497), permit à celles-ci de combler le manque d'effectifs, d'engager des civils pour décharger les policiers de certaines tâches non spécifiquement policières et de moderniser l'équipement de leur corps. Ce faisant plusieurs corps de police furent à même d'assurer une permanence 24 heures sur 24, soit de façon autonome, soit en coopération avec d'autres corps.

Avant de poursuivre, il nous faut parler d'un concept porté par ces contrats de sécurité qui deviendra le cheval de bataille de nos décideurs. Il s'agit de la *community policing* (498) encore appelée police communautaire, de proximité, de base,... Il ne saurait être question ici d'une analyse détaillée de ce concept qui pourrait à lui seul faire l'objet d'un mémoire. Toutefois, eu égard au fait qu'il sera à maintes fois invoqué par la suite et que sa mise en application fera parfois l'objet d'une polémique opposant les polices communales à la gendarmerie, il nous a semblé opportun d'en tracer les lignes directrices.

Selon De Valkeneer, la *community policing* « est fondée sur l'idée d'un partenariat entre la police et la communauté dans la résolution des problèmes de délinquance, d'insécurité et les questions qui y sont liées. A cette idée se conjugue celle d'une plus grande polyvalence des policiers et une meilleure adéquation entre l'activité de la police et les besoins du public » (499)

(495) MARY Ph., *op. cit.*, pp. 663-664.

(496) *Ibid.*, p. 686.

(497) Voir à ce sujet PYL G., « Les contrats de sécurité », *Politeia*, 21 octobre 1992, n° 4, p. 17; DE KNOP M., « Aides financières aux communes dans le domaine de la police », *Politeia*, 1995, n° 1, pp. 12-16; ROSSEEL Ph., « Les contrats de sécurité et le plan global », *Politeia*, 1995, n° 3, p. 14; SGAP, *Morphologie des services de police — données chiffrées au 1^{er} janvier 1997*, Bruxelles, Kluwer Editorial, 1998, p. 80.

(498) TOBBACK L., WATHELET M., *op. cit.*, Annexe B, p. 5; Voir à ce sujet SMEETS S., STREBELLE C., *La police de proximité en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

(499) DE VALKENEER C., *Le droit de la police — La loi, l'institution et la société*, *op. cit.*, p. 134.

et d'ajouter que « l'intérêt d'une telle approche est d'opérer une rupture avec l'idée traditionnelle que la police a une responsabilité quasi absolue en matière de sécurité. C'est aussi une rupture avec l'idée que la police possède une sorte d'exclusivité en ce domaine, lui octroyant le droit de décider seule des choix et des priorités. La police communautaire tente, au contraire, d'associer non seulement le public, mais également des intervenants privilégiés intéressés aux question touchant à la délinquance et à l'insécurité — secteur social, éducatif, représentants d'associations diverses, etc. — et de définir avec ceux-ci des politiques concertées » (500).

Easton et Van Den Broeck estiment qu'il y a deux dimensions dans la *community policing*, d'une part le *problem-oriented policing* encore appelé *problem-solving*, où « il s'agit de chercher des réponses effectives, avant tout policières, aux problèmes qui causent la criminalité. La collaboration avec la population est nécessaire afin de pouvoir détecter les problèmes sous-jacents... (afin) de réduire la criminalité et la violence » (501) et d'autre part le *community-oriented policing* où « l'accent est mis sur la collaboration avec la population sur un terrain beaucoup plus large de problèmes sociaux. La qualité de la vie dans la communauté est centrale dans cette approche.... On cherche des solutions policières et non-policieres pour ces problèmes. Des solutions non-policieres peuvent ainsi être développées en coopération avec d'autres autorités. L'apport du citoyen n'est pas limité au recueil d'informations à l'usage de la police. Il est souligné que le citoyen et la communauté peuvent en fait eux-mêmes prévenir et diminuer la criminalité. L'action policière puise sa valeur plutôt dans le fonctionnement de soutien de citoyens bienveillants. Ce soutien peut le mieux être organisé par le biais d'accords de coopération entre la police et le public » (502). Dans le premier cas, la collaboration est placée sous le signe de la lutte contre la criminalité, dans le second elle est placée sous le signe de l'amélioration de la qualité de la vie locale (503).

(500) *Ibid.*, p. 134.

(501) VAN DEN BROECK T., EASTON M., « Return to sender? (2) », Bruxelles, *Politeia*, 1997, n° 3, p. 17.

(502) *Ibid.*, p. 17.

(503) *Ibid.*, p. 17.

D'autres définitions existent mais rejoignent en définitive celles que nous venons de citer (504).

Il va de soi que tant le concept que sa mise en œuvre appellent de nombreuses réflexions, voire critiques, que nous allons tenter de synthétiser dans les lignes qui suivent.

1. Si l'on prend en considération des facteurs tels que la dégradation de l'habitat dans certaines zones urbaines, un chômage grandissant et son corollaire à savoir l'absence de perspectives d'avenir pour tout un segment de la population, la faillite des institutions de socialisation traditionnelles ou encore les difficultés résultant d'une société multi-culturelle, nous réalisons immédiatement qu'assigner à la police la mission de refaire du lien social dans le cadre d'une politique locale de renouveau urbain est une gageure. Certains pourraient objecter que la pierre angulaire du *community policing* réside justement dans le partenariat avec d'autres acteurs susceptibles de combler les limites de l'appareil policier. Nous avons déjà évoqué à cet égard la réticence des acteurs du réseau médico-psycho-social à s'inscrire dans une politique qui se veut avant tout sécuritaire. Mais le voudraient-ils, en auraient-ils les moyens ? Prétendre que oui serait faire abstraction du fait que, comme le soutient le professeur Van Outrive (505), nombre des problèmes évoqués ci-dessus sont en réalité déterminés par des paramètres supra-locaux à l'égard desquels des instances locales n'ont que peu voire pas de prise.

2. La police de proximité implique également un partenariat avec la population. Toutefois, comme le faisait remarquer le colonel de gendarmerie Van de Sompel, « il n'existe pas, en Belgique, de tradition bien implantée de volontariat et de culture de civisme collectif » (506). Encore faut-il établir une différence entre civisme et délation et nous verrons ultérieurement qu'il y eut parfois quelques confusions. D'autre part, comme le font remarquer Van den Broeck et Eliaerts, « la

(504) CHALOM M., « L'organisation policière de proximité », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Genève, mars 1994, vol. XLVII, pp. 347-353.

(505) VAN OUTRIVE L., « La police au niveau (*supra*) local est plus qu'on ne pense », allocation faite au Heysel à l'occasion de la 1^{re} Journée de la police communale les 25, 26 et 27 avril 1997, *L'officier de Police*, 1997, n° 5, p. 17.

(506) VAN DE SOMPEL R., « Return to sender ou back to the future? (1) — L'évolution de la gendarmerie vers une fonction de police orientée vers la communauté », *Politeia*, 1997, n° 5, p. 18.

communauté est souvent décrite comme étant » une « ... (alors qu') en réalité, la police (surtout dans les zones urbanisées) est souvent confrontée à des communautés très différentes, dotées d'arrière-plans culturels et socio-économiques différents, qui soit cohabitent dans les mêmes quartiers, soit constituent en elles-mêmes des quartiers. Dans ces quartiers, tout le monde n'attend pas le même type de sauvegarde normative, accompagnée des mêmes priorités. Dans la plupart des cas, les propagandistes du *community policing* font abstraction de ce point. La relation police-population est pour ainsi dire réduite à une notion évangélique de type » collaboration harmonieuse « ou le 'bien communautaire'. Ce dernier est alors habituellement déterminé par la police. Malgré cet apparent consensus, il y a anguille sous roche : on choisit en fin de compte le rétablissement de valeurs relevant typiquement des classes moyennes et on trouve évident que celles-ci valent également pour d'autres groupes » (507). Il y a dès lors fort à craindre que « dans la pratique, cela se traduise (...) par des applications dont le caractère démocratique peut fortement être mis en doute. En effet, les habitants des quartiers aisés redoutent tout ce qui menace leur perception de la qualité de la vie et recourent alors à la police pour faire évacuer de leur quartier toute chose ou toute personne indésirable (mendiants, allochtones, voire personnes économiquement plus faibles) » (508).

§ 6. — *Le projet FPB-Q de la gendarmerie*

En mai 1993, le feu vert était donné par le nouveau commandant de la gendarmerie, le lieutenant-général Deridder, au projet FPB-Q, c'est-à-dire pour les non initiés « fonction de police de base et qualité ». Initialement il s'agissait de projets proposés et à mettre en œuvre dans quatorze districts de gendarmerie. Ces projets s'inscrivaient dans la philosophie de la *community policing* dont nous venons de décrire les grandes lignes. Il s'agissait essentiellement d'améliorer les contacts

(507) VAN DEN BROECK T., ELIAERTS C., « Community policing : une base destinée à la police de proximité dans notre pays? », *Politeia*, 1995, n° 9, p. 9.

(508) VAN DE SOMPEL R., *op. cit.*, p. 16.

avec le public, l'assistance des victimes, la disponibilité de certaines brigades,... (509)

Lors d'un *shopping day* organisé un an plus tard et à l'occasion duquel les chefs de projets firent le bilan de leurs actions, Deridder annonça que le temps était venu de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'extension de l'expérience à vingt-quatre nouveaux projets, car dira-t-il, « ma conclusion est définitive : l'approche de police de base de qualité contribuera à tracer les lignes de forces de la nouvelle gendarmerie de demain » (510). Il rappela ensuite la philosophie du projet et la méthodologie à suivre, tout comme l'avait fait deux mois auparavant dans la même revue interne le coordinateur national FPB-Q, le lieutenant-colonel Van de Sompel (511). L'intérêt porté à la réussite de ces projets par le commandement de la gendarmerie se manifesta par la publications d'articles dans nombre de revues internes qui suivirent. Inlassablement on y rappelait les buts poursuivis et la façon d'y parvenir, insistant sur l'indispensable changement de mentalité que supposait le projet (512).

La restructuration de la gendarmerie entreprise en 1994 visant à supprimer un échelon de commandement (le niveau régional), à dégrossir et regrouper les unités mobiles en une réserve générale et à créer des mega-districts de gendarmerie, s'inscrivait dans la même logique : créer des brigades fortes dont le personnel sera affecté à un service de police proche du citoyen et instaurer de plus grands districts disposant d'une plus grande autonomie pour appuyer la réalisation de projets

(509) X, « Projet » Police de base et qualité « : chacun peut apporter son concours », *Infonouvelles*, DPSI, 16 juin 1993, n° 786, 4 p.

(510) X, « FPB-Q : L'approche police de base de qualité contribuera à tracer les lignes de force de la gendarmerie de demain », *INFODOC*, DPSI, mai-juin 1994, n° 4, p. 18.

(511) VAN DE SOMPEL R., « Stratégie FPB-Q : Penser globalement et agir localement pour relever le défi de demain », *INFODOC*, DPSI, mars-avril 1994, n° 3, pp. 14-15.

(512) KENSIEER M., « Stratégie : community policing, police de proximité, integrale politiezorg, fonction de police de base : une même philosophie? », *INFODOC*, DPSI, juillet 1994, n° 5, pp. 1-5; X, « FPB : La hiérarchie a un rôle à jouer dans la réalisation de la police de base », *INFODOC*, DPSI, août 1994, n° 6, pp. 10-11; X, « FPB-Q : La restructuration de la gendarmerie est liée à la fonction de police de base », *INFODOC*, DPSI, octobre 1994, n° 8bis, pp. 1-4; QUAGHEBEUR H., « Stratégie : Pourquoi la police de base est-elle une des réponses aux nouveaux défis? », *INFODOC*, DPSI, avril 1995, n° 12, pp. 4-7.

FPB-Q en suivant les lignes directrices précisées par le Commandement général (513).

Dès septembre 1995, la gendarmerie annonçait que le fonctionnement par projets serait élargi à l'ensemble des mega-districts (514). Par ailleurs cette fonction lui était officiellement reconnue par le nouveau ministre de l'Intérieur Vande Lanotte (515). De fait, cette « fonction police de base et de qualité » développée par la gendarmerie et les conséquences d'une telle politique servaient ses objectifs. En effet, dira-t-il, « à la suite (...) des développements récents en matière d'une manière de penser orientée vers la population dans la police communale et la gendarmerie, il s'est créé des tensions entre les deux corps et la recherche d'une nouvelle collaboration entre les services de police s'impose. Afin de pouvoir assurer pleinement la police de base locale, le gouvernement a opté pour la subdivision du territoire (...) en 'zones interpolice' (ZIP) » (516). Nous reviendrons ultérieurement sur le concept de ces ZIP mais insistons dès à présent sur le fait que le développement du projet FPB-Q qui tenait tant à cœur au lieutenant-général Deridder avait entraîné quelque heurt avec les polices communales. Pouvait-il en être autrement? Non bien sûr. Il n'y a qu'à considérer le projet gantois des gendarmes de secteur pour en être convaincu, les missions étant imparties à ceux-ci entrant en concurrence directe avec celles assignées aux policiers communaux, principalement les agents de quartier (517). Le colonel Van de Sompel déclarera lui-même que certains projets ont provoqué des frictions avec les autorités et polices communales car dira-t-il « nous n'avions pas une expé-

(513) X, « La restructuration de la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, juin 1994, n° 129, p. 40; X, « FPB-Q : La restructuration de la gendarmerie est liée à la fonction de police de base », *INFODOC*, DPSI, octobre 1994, n° 8bis, pp. 1-4.

(514) MICHAUX A., LEENDERS L., « Quelles conclusions peut-on déjà en tirer? », *INFODOC*, DPSI, septembre 1995, n° 16, pp. 1-4; X, « Implémentation des projets : Une nouvelle série de projets sera encore lancée cette année », *INFODOC*, DPSI, septembre 1995, n° 16, pp. 5-8.

(515) *Doc. parl.*, Chambre, projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996, note politique générale du ministère de l'Intérieur pour l'année budgétaire 1996, séance du 16 octobre 1995, doc. 131/5, 95/96, pp. 33-34.

(516) *Ibid.*, p. 7.

(517) MASSELIS, « Travail par secteurs : Cette initiative es expérimentée à Gand avec succès! », *INFODOC*, DPSI, avril 1995, n° 12, pp. 8-9.

rience suffisante pour jouer immédiatement cartes sur table. Il ne s'agissait pas de faire des cachotteries, nous voulions simplement éviter de perdre la face au cas où cette approche aurait échoué. » Il déclarait ensuite vouloir être à l'avenir un partenaire plutôt qu'un concurrent (518). Ces propos recueillis en 1996 et visant à confiner les problèmes suscités par la nouvelle politique de la gendarmerie à la genèse des projets ne cadrent évidemment pas avec la chronologie de leur mise en place évoquée ci-dessus.

Le 28 février 1997 se tient le premier Congrès de la Qualité organisé par la gendarmerie au cours duquel différents projets sont présentés (519). Le projet « réseau d'information de la gendarmerie d'Ypres » a retenu toute notre attention. En quoi consistait-il ? En vue d'endiguer la criminalité aux abords des frontières, « la gendarmerie donne des informations au sujet des personnes et des véhicules suspects, pendant que le citoyen observe activement ce qui se passe autour de lui pour pouvoir signaler les constatations intéressantes. » Ce projet nous gêne et suscite plusieurs questions que nous laisseront ouvertes : quels renseignements ont été communiqués aux habitants ?, n'étaient-ils pas couverts par le secret professionnel ?, est-il légitime de faire courir un risque, même limité, à des citoyens ?, ces derniers ne seront-ils pas tentés d'en faire trop ?, une telle démarche n'est-elle pas de nature à faire émerger une société de délateurs ? Que le lecteur ne s'y trompe pas : notre but ici n'est pas de fustiger la gendarmerie. Ainsi, par exemple, dans le cadre des contrats de sécurité de la Ville de Bruxelles, apparurent en avril 1997 des assistants de prévention et de sécurité. Outre le risque inacceptable que courent ces gens, il ne nous semble pas légitime d'employer des chômeurs de longue durée inscrits à l'Agence Locale pour l'Emploi dans des missions de surveillance de leurs semblables dans des quartiers dits à risques. Se pose encore une fois la question de la réalisation concrète du concept de police communautaire

(518) VAN DE SOMPEL R., « Back to basics — La police de base à la gendarmerie », interview accordée à JANSSENS S. et NAESSEN Y., *Politeia*, avril 1996, n° 4, p. 27.

(519) VERSTRAETEN A., « Premier Congrès de la police de base de qualité — Gendarmerie et police : partenaires pour une meilleure sécurité », *Revue de la gendarmerie*, avril 1997, n° 139, pp. 13-18.

mais aussi, d'une façon plus large, celle du rôle que l'on assigne à une police dans un état de droit.

Mais revenons à notre sujet. Comme le fait remarquer Vander Velpen, « dans la circulaire OOP13 de Tobback, la police communale a reçu une fonction de première ligne et la gendarmerie un rôle complémentaire et de soutien. Maintenant, la gendarmerie veut de sa propre initiative rompre cette répartition des rôles et se transformer en une police de première et de deuxième lignes à part entière » (520). Dans son rapport annuel de 1994, le Comité permanent de contrôle des services de police accueillait favorablement le projet FPB-Q pour les régions qui ne disposaient pas d'une police locale. « Toutefois, ajoutait-il, force est de constater que de telles initiatives ont également été mises sur pied dans les 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 gendarmerie (circulaire OOP13). (...) 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 se disputent cette mission dans un même lieu, il s'agit d'un luxe que notre société ne peut plus se permettre » (521).

Si la gendarmerie venait directement concurrencer les polices communales dans le cadre de la police dite de proximité, elle n'en voulait pas moins devenir, comme nous le verrons ultérieurement, l'interlocuteur privilégié des instances policières internationales et conserver sa mission en matière de criminalité organisée. Deridder dira d'ailleurs à cet égard que l'« on doit conférer aux services de police une plus grande liberté d'action et ce, à l'égard tant du ministère public que du juge d'instruction. (...) Il est clair que la direction de l'enquête préliminaire et celle de l'instruction judiciaire doivent respecti-

(520) VANDER VELPEN J., *Guère civil — De la gendarmerie à la police unique, op. cit.*, p. 156.

(521) Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1994*, Bruxelles, p. 129.

vement incomber au ministère public et au juge d'instruction. Nous constatons toutefois que les magistrats ne sont pas des policiers. Je réclame donc une certaine autonomie opérationnelle qui devrait nous permettre de déterminer le mode d'intervention, le moment, le nombre d'hommes, etc. » (522) Il conviendra de se rappeler de ces propos lorsque nous aborderons, dans le titre suivant, « l'affaire Julie et Melissa » et plus particulièrement l'opération « Othello ».

§ 7. — *La création du SGAP*

Le 11 juillet 1994, un autre volet important du Plan de la Pentecôte se concrétisait par la création du Service Général d'Appui Policier (SGAP) (523). Comme mentionné au § 1^{er} de l'article 2, ce service a pour mission de contribuer, d'une part, à une meilleure collaboration et coordination des services de police générale et, d'autre part, à une coordination accrue de la politique générale des ministres de la Justice et de l'Intérieur en matière de police. Il comprend une division « Appui opérationnel », une division « Coopération policière internationale », une division « Télématique » et une division « Appui en matière de politique policière ».

Seuls deux services de la gendarmerie furent incorporés dans la division « appui opérationnel », soit le service d'identification des victimes de catastrophes et le service national des documents d'identité faux et falsifiés, et un seul dans la division « coopération policière internationale », soit le NSIS créé dans le cadre des traités de Maastricht/ Schengen. Les autres services et missions étaient celles relevant, et depuis longue date (524), du Commissariat Général de la Police Judiciaire (525), exception faite du GIA. La division « Télématique » était un service à créer et dont le but était d'intégrer les projets informatiques et télématiques des trois services de

(522) DERIDDER W., « Franchement », interview accordée à JANSSENS C. et JANSSENS S., *Politeia*, avril 1996, n° 4, pp. 13-14.

(523) Arrêté Royal du 11 juillet 1994 sur le service général d'appui policier, *Moniteur Belge* du 30 juillet 1994, pp. 19654-19664.

(524) CONSTANT J., *et al.*, *La police judiciaire près les parquets 1919-1969*, Ouvrage Jubilaire, Nivelles, 1969, pp. 69-79 et pp. 135-179.

(525) Voir à ce sujet DE HERT P., VANDERBORGH J., « A propos de la création du service général d'appui policier — Les trois services de police continueront-ils à coexister? », *Politeia*, 1994, n° 9, pp. 12-15.

police générale (le PIP pour les polices communales, le CODEX pour la police judiciaire et le POLIS de la gendarmerie) afin d'éviter toute forme de double voire triple emploi. On confiait enfin le soin à la division « Appui en matière de politique policière » de mettre sur pied un matériel statistique intégré devant permettre aux ministres compétents, conformément à l'article 9 de la loi sur la fonction de police, de coordonner la politique en matière policière, et de stimuler, soutenir et évaluer la concertation pentagonale prévue à l'article 10 de cette loi.

Si l'administration générale est confiée à un conseil d'administration composé du commandant de la gendarmerie, du commissaire général de la PJP et d'un commissaire en chef de la police communale, la gestion journalière est confiée à un comité de direction comprenant trois directeurs : un officier général ou supérieur de la gendarmerie, un commissaire chef ou principal de 1^{re} classe de la PJP et un commissaire en chef ou commissaire de la police communale, ayant eux-mêmes sous leurs ordres des chefs de division. Le SGAP fonctionne par ailleurs sous l'autorité des ministres de la Justice et de l'intérieur. Les membres du conseil assurent la présidence chacun à leur tour tous les trois ans; les membres du comité sont désignés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice pour une période renouvelable de trois ans, un d'eux étant désigné par ces ministres pour assurer la présidence. Tous deux étaient des organes collégiaux délibérant selon le mode du consensus.

Il était clairement énoncé dans le rapport au Roi que « les membres du service général d'appui policier sont d'abord membres dudit service et ce, quel que soit le corps auquel ils appartiennent. Ceci implique que l'on attend d'eux une attitude tout à fait neutre dans l'exécution de leurs missions et plus particulièrement dans leurs contacts extérieurs » (526).

Divers problèmes surgirent lors de la mise en place du SGAP. Premièrement, il a fallu attendre un an avant que le service dispose d'un bâtiment (527), les membres du Comité de

(526) Arrêté royal sur le service général d'appui policier, rapport au Roi, *Moniteur Belge* du 30 juillet 1994, p. 19658.

(527) JANSSEN C., JANSSENS S., « Le service général d'appui policier — Bilan de trois années d'activités », *Politeia*, novembre 1997, n° 9, p. 5.

direction n'ont été désignés qu'en décembre 1994 et les chefs de section en mai 1995 (528), et ce n'est qu'en 1996 qu'un budget propre lui fut accordé. Van Rie (PJP), président du Comité de direction, faisait remarquer à cet égard que ne disposant d'aucun spécialiste pour gérer leur budget et les ministères de l'Intérieur, de la Justice et la PJP n'ayant pas accepté d'aider le service dans ce domaine, ils avaient dû accepter l'aide proposée par la gendarmerie, et d'ajouter que le SGAP doit « accepter que les marchés publics se déroulent dans les règles et soient contrôlés par le service d'achat de la gendarmerie... » (529)

D'autre part, le personnel travaillant au SGAP y est soit désigné (gendarmerie), soit détaché (PJP et police communale), soit mis à sa disposition (civils). Ceci pose problème à deux égards. En effet, comme le signalait Lambert (police communale), directeur au Comité de direction, n'ayant pas un statut propre, le SGAP ne peut recruter directement le personnel civil et dès lors « la finalisation administrative du recrutement se fait (...) par le biais de la gendarmerie » (530). De plus, poursuivait-il plus loin, « alors que la police judiciaire et la gendarmerie supportent pleinement le coût des membres de leur personnel détaché au SGAP en utilisant pour ce faire leur propre budget, la plupart des autorités communales ont choisi de ne détacher des membres de leur personnel policier que par le biais des budgets fédéraux destinés aux contrats de sécurité. Le nombre de ces contrats étant limité, ceci explique le faible nombre de policiers communaux. Notons également que certaines communes disposant de contrats de sécurité n'ont pas jugé utile de détacher un de leurs policiers au SGAP » (531). Signalons que dès le début, les divisions « Coopération policière internationale » et « Télématique » furent dirigées par des officiers de gendarmerie, la division « Appui opérationnel », qui rappelons-le englobait principalement les services du Commissariat Général de la PJP, était dirigée par un officier de la police judiciaire et la dernière division était dirigée par un

(528) DERIDDER W., « Franchement », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, avril 1996, n° 4, p. 14.

(529) JANSSEN C., JANSSENS S., *op. cit.*, p. 7.

(530) *Ibidem.*

(531) *Ibid.*, p. 9.

civil. Aucun représentant de la police communale ne dirigeait donc de division. Ces deux facteurs (le mode d'affectation du personnel au SGAP et la non-représentativité de la police communale dans la direction des divisions, le premier facteur expliquant partiellement l'autre) furent à l'origine d'une sur-représentation de la gendarmerie au SGAP, soit en 1997, 64 gendarmes, 47 membres de la PJP (venant du Commissariat Général de la PJP) et 23 policiers communaux (532). La structure mise en place était donc de nature à favoriser la gendarmerie qui n'avait jamais caché son intérêt pour les relations policières internationales (détachement d'officiers à l'étranger, NSIS,...) et l'informatique policière (ASTRID). Dès 1995, le commissaire général aux délégations judiciaires De Vroom relevait ce problème à mots couverts et s'opposait « à ce qu'un des trois services tente de faire une OPA sur les deux autres » (533).

Dans son premier rapport annuel, le Comité P estimait que si le SGAP était une structure qui devait à terme mettre fin à la guerre des polices, il aurait été préférable de recourir à une loi plutôt qu'à un arrêté royal. Il se demandait également pourquoi le Bureau Central de la Gendarmerie n'avait pas été intégré dans le SGAP, le BCR ayant développé des missions de documentation et d'information nationale et internationale, indépendamment du fait que celles-ci étaient depuis longue date confiées au Commissariat général de la police judiciaire (534). Tant le commandant de la gendarmerie que le responsable du BCR, le lieutenant-colonel Berckmoes, justifiaient le maintien du BCR au sein de la gendarmerie par le fait qu'il s'agissait d'un organe destiné à la coordination opérationnelle et au soutien des 27 districts de gendarmerie (535). Si deux membres du Comité de direction du SGAP, Van Rie (PJP) et Monnoyer (GD), reprenaient cette distinction subtile, et à notre sens injustifiée d'un point de vue pragmatique, entre

(532) *Ibid.*, p. 8.

(533) DE VROOM C., « La Belgique a besoin d'une police criminelle, d'une police fédérale et d'une police de proximité », interview accordée à JANSSENS C. et JANSSENS S., *Politeia*, 1995, 1995, n° 6, p. 13.

(534) Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1994*, Bruxelles, pp. 126-127.

(535) DERIDDER W., « Franchement », *op. cit.*, p. 14 et BERCKMOES H., « Disons-nous tout — La police spécialisée », *Politeia*, avril 1996, n° 4, p. 31.

gestion de la documentation et gestion des données opérationnelles, pour justifier le maintien du BCR au sein de la gendarmerie et celui de la banque de données opérationnelles de la brigade nationale au sein de la PJP, Van Rie reconnaissait cependant l'existence de chevauchements dans les documentations de ces services et celle du SGAP, problèmes auxquels on tentait de remédier. Le troisième membre du Comité de direction, Lambert (police communale), estimait quant à lui que les compétences du SGAP devraient être étendues à certaines matières, telles que par exemple la mise à disposition de la police communale d'un hélicoptère (décision du BCR) et qu'en tout état de cause le politique devrait définir la notion de coordination opérationnelle (536).

Notons *in fine* qu'avant que l'on ne discute au Parlement de la réforme des services de police et de la justice, un arrêté royal du 11 juin 1998 (537) instaura au sein du Conseil d'administration du SGAP deux membres non officiers de police, un désigné par le ministre de l'Intérieur, l'autre par le ministre de la Justice, afin de permettre à ces autorités de mieux s'accomplir de la tâche leur confiée par l'article 9 de la loi sur la fonction de police et de préciser qu'à l'avenir les décisions seraient prises à ce niveau à la majorité des voix et non plus par consensus. Enfin l'organe collégial que représentait le Comité de direction est remplacé par un directeur désigné par les ministres de l'Intérieur et de la Justice pour une période renouvelable de trois ans. Nous verrons à l'avenir comment les choses vont évoluer mais il va de soi qu'une telle modification pourrait avoir pour conséquence d'exclure du jeu un, voire deux partenaires dans le processus décisionnel.

§ 8. — *Les zones interpolice (ZIP)*

1. *Le phénomène des ZIP*

Par sa circulaire du 6 avril 1995 (538) le ministre de l'Intérieur Vande Lanotte, ex-chef de cabinet de Tobback annonçait

(536) JANSSEN C., JANSSENS S., *op. cit.*, pp. 9-10.

(537) Arrêté royal du 11 juin 1998 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 1994 sur le service général d'appui policier, *Moniteur Belge* du 2 juillet 1998, pp. 21697-21698.

(538) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 avril 1995 relative à la collaboration entre la police communale et la gendarmerie — Directive en matière de la délimitation

la création de zones interpolice où police communale et gendarmerie assureraient ensemble la composante de base du service de police, en fonction d'une charte de sécurité reprenant les lignes de force de la concertation pentagonale locale. Suivait un planning d'installation d'un Comité directeur central et de Groupes de travaux techniques provinciaux. Il était toutefois mentionné qu'aucune décision ne serait prise avant les élections du 22 mai 1995.

Dans le gouvernement constitué après les élections, Vande Lanotte reste ministre de l'Intérieur. Dans sa note de politique générale du 16 octobre 1995, il reprend le principe des ZIP qui devait mettre fin aux tensions survenues entre les polices communales et gendarmerie suite au développement par cette dernière d'une fonction de police de base et annonce que dans ce cadre le pouvoir du bourgmestre, figure-clef dans la politique de sécurité locale, sera renforcé et étendu par une loi (539). Il précise par ailleurs que les communes devront assurer un service de police à part entière pour pouvoir à l'avenir bénéficier des aides financières de l'état. Cette notion de service de police à part entière est définie par l'arrêté royal du 10 juin 1994, à savoir le respect de la norme minimale en effectifs prévue par l'arrêté royal du 9 mai 1994 et, soit l'instauration d'une permanence 24 heures sur 24, seule ou en coopération, soit le corps de police est lié par un accord de coopération permettant une augmentation significative de la disponibilité (540).

La circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 (541) reprend les principes énoncés dans la circulaire du 6 avril 1995. Il est précisé que vu leur situation particulière, les communes de l'agglomération bruxelloise ne seront pas réparties en ZIP et que la coopération des services de police fera l'objet de protocoles

tion des Zones interpolice (ZIP) par province, *Moniteur Belge* du 3 mai 1995, pp. 11814 et s.

(539) *Doc. parl.*, Chambre, Projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996 — Note de politique générale du ministère de l'Intérieur pour l'année budgétaire 1996, séance du 16 octobre 1995, doc. 131/5, 95/96, pp. 7-8.

(540) *Ibid.*, pp. 24-26.

(541) Circulaire ZIP 1 du ministre de l'Intérieur du 5 décembre 1995 relative aux directives en matière de division du territoire en zones interpolice (ZIP) par province, *Moniteur Belge* du 29 décembre 1995, pp. 35008-35020.

distincts (542). Le processus d'élaboration des ZIP est à la fois simple et lourd : le gouverneur élabore avec le GTTP une proposition globale pour sa province en suivant les principes et critères du Comité directeur central présidé par le ministre de l'Intérieur (ou son représentant). Les propositions du gouverneur sont soumises aux autorités locales qui peuvent apporter des correctifs qui seront soit acceptés par le gouverneur, soit discutés au cours d'une concertation entre le gouverneur et ces autorités. Les propositions finales sont soumises à la concertation provinciale qui envoie ensuite sa proposition au Comité directeur central qui transmet une proposition motivée au ministre de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur décide de la délimitation des ZIP après avoir pris l'avis du ministre de la Justice et informe ensuite le gouverneur de sa décision, lequel la communiquera aux autorités locales. L'accession d'une commune à une ZIP déterminée par le ministre de l'Intérieur doit être approuvée par le conseil communal. La charte de sécurité est le document où figure la politique de sécurité de la ZIP, c'est-à-dire les lignes de force dégagées de la concertation pentagonale locale prévue à l'article 10 de la loi sur la fonction de police. Le bourgmestre la soumet à l'approbation du conseil communal. C'est dans cette charte que figurent les accords généraux de répartition des tâches et de coordination entre les trois services de police générale, qui peuvent s'inspirer des accords passés suite à la circulaire OOP 13 de 1990.

Dans la deuxième annexe de la circulaire on découvre qu'il existe deux types de ZIP : les ZIP de type A sont composées de communes où la police communale et la gendarmerie, sur base d'une répartition fonctionnelle des tâches, sont chacune en mesure d'exécuter de façon autonome et permanente, les tâches de la composante de base qui leur sont dévolues et où l'autre service n'interviendra qu'en cas de saturation du pre-

(542) Notons qu'en 1991 et 1992, faisant suite à la circulaire OOP 13, sept protocoles d'accord avaient été signés entre les 19 bourgmestres et chefs de corps, ainsi que la gendarmerie, lorsque la matière l'intéressait. Il s'agissait de protocoles relatifs aux troubles graves de l'ordre public, la répartition de missions prioritaires à la police et la gendarmerie, la surveillance du métro bruxellois (2 accords), le fonctionnement du dispatching central et du 101 (2 accords séparés) et la création d'une école régionale et intercommunale de police à Bruxelles (ERIP). Par ailleurs un nouvel accord de coopération entre les polices communales de l'agglomération bruxelloise fut conclu le 5 septembre 1994.

mier ; hors exception, cette ZIP n'est composée que d'une commune. Dans les ZIP de type B, gendarmerie et polices communales ne sont à même d'assurer la composante de base qu'ensemble, selon une répartition horaire mais non territoriale des tâches. Il existe trois types de points de contact : chaque ZIP doit disposer au minimum et de façon permanente d'un point de contact de type 1 (accueil), les points de contact de type 2 (type 1 + point de chute pour les équipes d'intervention, éthylomètre, cellules,...) et de type 3 (Type 2 + dispatching) peuvent être organisés de manière suprazonale et peuvent être occupés par du personnel mixte. Comme mentionné dans la note de politique générale, l'effectif à prendre en compte est, pour la police communale, celui du cadre organique si celui-ci est supérieur à la norme minimale, sinon celui prévu par cette norme et, pour la gendarmerie, l'effectif organique des brigades territoriales en date du 1^{er} juin 1995.

L'annexe 3 de la circulaire est un document de réflexion quant au fonctionnement de la ZIP où sont développés les principes du *community policing*. On y définit également ce que l'on entend par la composante de base, à savoir une permanence 24 heures sur 24 suffisamment étoffée que pour pouvoir prendre en charge les interventions urgentes et instaurer un point de contact permanent, mais comprenant aussi d'autres tâches telles que la surveillance, le contact et la discussion des problèmes avec la population afin de rechercher ensemble des solutions à ceux-ci, les petites enquêtes judiciaires, les problèmes de police administrative, l'aide aux victimes, etc. Le chiffre de 47 unités est avancé pour pouvoir assurer cette composante de base, tout en stipulant qu'il doit être adapté aux circonstances et phénomènes locaux. On y parle enfin des unités spécialisées prenant en charge les phénomènes supra-locaux que ce soit au niveau de la recherche ou du soutien.

La circulaire ZIP 2 du 1^{er} mars 1996 (543) faisait état que le ministre de l'Intérieur avait à cette date accepté 140 ZIP, regroupant 351 des 589 communes (soit près de 60 %).

(543) Circulaire ZIP 2 du ministre de l'Intérieur du 1^{er} mars 1996 relative à la délimitation du territoire en zones interpolice — Situation par province, *in* Documentation de base — zones interpolice, *Politeia*, 1996, pp. 18-22.

La circulaire ZIP 3 du 7 mai 1996 (544) nous apprenait que 179 ZIP étaient délimitées, regroupant 446 des 589 communes (soit près de 75 %).

Si la circulaire ZIP 6 du 22 avril 1997 (545) faisait état qu'à cette date 202 ZIP avaient été délimitées, regroupant 529 communes (soit près de 93 %), on y trouvait un passage intéressant relatif aux 41 « communes non intégrées », soit par décision délibérée, soit parce que des communes voisines avaient refusé de les intégrer au sein de leur ZIP. Le ministre rappelait que la situation de ces communes n'était pas inéluctable mais qu'en tout état de cause, les communes non intégrées ou n'ayant pas de chartes de sécurité au 1^{er} mai 1997 ne bénéficieraient plus des subsides alloués sous quelque forme que ce soit par le ministère de l'Intérieur et seraient isolées dans l'accomplissement de leurs tâches, ce qui aurait des répercussions fâcheuses pour la population de ces communes en matière de services! Magnanime, le ministre de l'Intérieur acceptait d'étudier au cas par cas les raisons pour lesquelles les ZIP n'avaient pas encore de charte de sécurité ou la situation de communes non intégrées, sans que cela puisse leur être imputé.

La circulaire ZIP 7 du 19 mai 1998 (546) fait état du fait que 11 communes seulement ne sont pas intégrées au ZIP et qu'à la date du 28 février 1998, 171 chartes de sécurité avaient été approuvées par le ministre de l'Intérieur, dont cinq sous condition.

(544) Circulaire ZIP 3 du ministre de l'Intérieur du 7 mai 1996 relative à la nouvelle répartition du territoire en zones interpolice — Situation par province, *Politeia*, 1996, pp. 23-28.

(545) Circulaire ZIP 6 du ministre de l'Intérieur du 22 avril 1997 relative à la nouvelle répartition du territoire en zones interpolice, brochure en annexe de la revue *Politeia*, juin 1997, 13 p.

(546) Circulaire ZIP 7 du ministre de l'Intérieur du 19 mai 1998 relative à la nouvelle répartition du territoire en zones interpolice — Situation par province, Ministère de l'Intérieur, 1998, 23 p.

2. La clef de voûte du système : le bourgmestre

Comme l'avait annoncé le ministre de l'Intérieur, le pouvoir du bourgmestre sera renforcé par une loi du 3 avril 1997 (547). Les lignes de force de cette loi sont :

- 1° la confirmation légale expresse du rôle du bourgmestre en tant que figure-clé en matière de politique communale de sécurité;
- 2° l'extension de l'obligation de faire rapport qui pèse sur le chef de corps de la police communale à l'égard du bourgmestre et l'introduction d'une obligation analogue dans le chef de l'autorité locale de gendarmerie. Un échange réciproque d'informations sera également prévu entre les deux services de police;
- 3° la possibilité pour le bourgmestre de donner des directives à la gendarmerie en matière de politique locale de sécurité et l'obligation pour la gendarmerie de s'y conformer;
- 4° une extension du droit de réquisition du bourgmestre à l'égard de la gendarmerie;
- 5° le caractère contraignant des accords, directives et réquisitions (548).

Il convient d'apporter quelques précisions à ces lignes de force.

Le Conseil d'Etat estimait que l'article 2 de l'avant-projet de loi consacrant le rôle-clé du bourgmestre en matière de police administrative n'était soit qu'une répétition de l'article 172 alinéa 1 de la nouvelle loi communale, soit une mise à mal des compétences du conseil communal dans certains aspects de cette matière. En tout état de cause, l'article devait être omis (549). L'article fut maintenu mais l'on y précisa que le bourgmestre devait, en matière de police administrative,

(547) Loi du 3 avril 1997 portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, *Moniteur Belge* du 6 juin 1997, pp. 15214-15216.

(548) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 20 février 1997, rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires générales et de la Fonction publique par D. VANPOUSKE sur le projet de loi portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie et sur la proposition de loi renforçant la politique communale de sécurité, doc. 870/6, 96/97, p. 3.

(549) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 6 janvier 1997, doc. 870/1, 96/97, p. 14.

respecter outre les compétences du ministre de l'Intérieur et du gouverneur, celles du conseil communal. Reste qu'il s'agissait d'une redite de l'article 172 de la nouvelle loi communale, mais aussi des dispositions énoncées depuis la fin du XVIII^e siècle (voir *supra*).

Si l'obligation d'information du bourgmestre en matière de police administrative par le chef de corps de la police communale (art 4) était également une redite, imposer une telle obligation dans le chef des dirigeants de la gendarmerie (art 9) était une innovation. L'obligation légale de réunir régulièrement les chefs de la police communale et de la gendarmerie locale en était une autre. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le ministre de l'Intérieur précisa que ces deux articles avaient pour but de « fournir au bourgmestre, en tant que figure-clé de la politique communale de sécurité, toutes les informations dont la police communale et la gendarmerie locale disposent en vue de lui permettre d'élaborer et d'aménager, de concert avec les deux corps de police et les autres parties concernées, une politique locale de sécurité efficace et efficiente » (550) et de préciser que « ces informations seront complétées par celles fournies par la police judiciaire près les parquets, notamment en exécution de l'article 14, alinéa 4, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et dans le cadre de la concertation pentagonale visée à l'article 10 de la même loi » (551).

Les innovations essentielles résident dans les articles 6 (permettant au bourgmestre de donner des directives à la gendarmerie en matière de police administrative dans le cadre de la politique communale de sécurité), 7 alinéa 2 (permettant au bourgmestre de requérir la gendarmerie en vue de l'exécution des missions de police administrative prévues dans les conventions visées à l'article 133*bis*, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, qu'il a conclues avec le commandant de brigade ou de district), 9 alinéa 2 (permettant au bourgmestre d'adapter ou d'interdire des initiatives de la gendarmerie dans le cadre de la politique communale de sécurité) et 10 (instaurant une procédure de recours du bourgmestre au cas où il ne serait pas

(550) *Ibid.*, p. 4.

(551) *Ibid.*, p. 5.

donné suite par la gendarmerie aux directives et réquisitions données par le bourgmestre dans ce même cadre).

Le ministre de l'Intérieur stipulait toutefois dans l'exposé des motifs que « les directives sont impératives mais moins contraignantes que les ordres ou les instructions émanant de l'autorité à laquelle la gendarmerie est soumise. Elles précisent les mesures de police qu'il convient ou non de prendre ou d'exécuter et peuvent également contenir des recommandations et des indications précises quant aux moyens à engager, sans pour autant s'immiscer dans l'organisation proprement dite du service » (552). Il précisait également que l'extension du pouvoir de réquisition du bourgmestre — qui se limitait jusqu'alors au seul domaine du maintien et du rétablissement de l'ordre public — supposait l'existence de conventions prises dans le cadre de la concertation pentagonale ou d'autres accords, mais que seuls les accords comportant des engagements concrets, exécutoires et formulés en termes positifs pourront donner lieu à une réquisition (553). Il soulignait par ailleurs que la brigade de gendarmerie restait une composante de la gendarmerie qui est un service fédéral et qui doit, à ce titre, assurer un service policier général sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Le député De Man reprendra les conclusions de l'association flamande des villes et communes (VVSG) pour faire remarquer qu'« alors qu'elle se voit confier d'importantes tâches locales, la gendarmerie restait malgré tout un service fédéral. Les compétences des bourgmestres sont étendues, mais en fin de compte les priorités locales sont subordonnées aux priorités fédérales. (...) Si la gendarmerie peut continuer à se retrancher incontestablement derrière ses priorités fédérales pour ne pas s'acquitter de certaines tâches locales, cette gendarmerie n'est guère utile au bourgmestre. Les missions confiées par le bourgmestre doivent pouvoir être exécutées sans réserve par les autorités chargées du service policier local. Dans le cas contraire, la responsabilité conférée au bourgmestre est une notion vide de sens,... » (554) Estimant qu'il y avait trop peu de garanties en

(552) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 20 février 1997, doc. 870/6, 96/97, p. 4.

(553) *Ibid.*, p. 4.

(554) *Ibid.*, pp. 8-9.

ce qui concerne le recours au personnel de la gendarmerie pour assurer des missions de police locale dans le cadre des ZIP, De Man proposera de scinder la gendarmerie en unités locales relevant de la compétence du bourgmestre et en unités fédérales ou supra-locales fonctionnant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (555). Sans aller jusqu'à cette proposition, le député Detremmerie émettait également de tels doutes quant à l'efficacité des « pouvoirs » conférés au bourgmestre et reprenait les conclusions de l'union des villes et communes wallonnes qui estimait qu'eu égard à certaines zones d'ombre, le projet pouvait mener simultanément à un alourdissement des responsabilités de l'autorité communale et à l'inefficacité concrète des moyens d'action qu'il lui attribuait, en plus d'un renforcement des pouvoirs de la gendarmerie au niveau local au détriment de la police communale (556). Il fera remarquer, tout comme le député de Donnea, que la gendarmerie ne pouvait se prononcer sur l'opportunité d'une réquisition du bourgmestre (557). Se voulant rassurant, le ministre de l'Intérieur certifia que la gendarmerie ne pourrait se prononcer sur l'opportunité d'une telle réquisition et que seul le ministre de l'Intérieur pouvait ordonner de ne pas donner suite à une réquisition du bourgmestre jugée abusive (558). Il s'opposait par ailleurs à scinder la gendarmerie car « dresser une barrière entre les structures policières locales et les structures policières supralocales (...) compromettrait la coordination et l'échange des informations » (559) et à une extension du pouvoir de réquisition du bourgmestre à toutes les missions de police administrative qui « limiterait de manière inacceptable les possibilités d'action de l'autorité fédérale et du pouvoir judiciaire mais permettrait en outre au bourgmestre de déterminer au profit de sa seule commune les moyens de police fédéraux qui doivent aussi pouvoir être engagés au bénéfice des autres communes » (560). Le ministre accepta l'amendement n° 8 de Breyne et consorts permettant au bourgmestre d'adapter et

(555) *Ibid.*, pp. 8-9.

(556) *Ibid.*, pp. 18-19.

(557) *Ibid.*, pp. 15 et 19.

(558) *Ibid.*, pp. 24 et 45.

(559) *Ibid.*, p. 26.

(560) *Ibid.*, p. 49. Voir également pour plus de détails toute l'annexe 1 du projet de loi figurant aux pages 42-49 du document précité.

d'interdire les initiatives de la gendarmerie en matière de police administrative (art. 9 alinéa 2) mais il entendait ne pas aller plus loin. Il rappelait au surplus qu'une procédure d'appel était prévue en cas de refus de la gendarmerie de donner suite aux directives et réquisitions du bourgmestre. Comme pour justifier ce refus d'extension du pouvoir du bourgmestre à des cas autres que ponctuels, suivra en annexe 2 du projet de loi, une liste non limitative (mais déjà conséquente) des autorités habilitées à requérir la gendarmerie (561). Une circulaire du 29 mai 1997 viendra expliciter, notamment en envisageant quelques cas concrets, la portée des directives et réquisitions du bourgmestre (562).

§ 9. — *D'autres initiatives*

Les initiatives que nous avons évoquées dans les 4 paragraphes précédents doivent être couplées avec d'autres dont certaines ont déjà été citées mais non détaillées.

Il y a tout d'abord la multitude — l'avalanche, pourrions-nous dire — d'arrêtés royaux, d'arrêtés ministériels et de circulaires relatifs tant au soutien financier direct ou indirect des polices communales qu'aux critères de recrutement, de formation et de nomination du personnel de ces polices (563). Vient ensuite la création de la Commission permanente de la police communale en 1995 (564), organe d'avis censé représenter les polices communales, mission que d'aucuns jugeront impossible eu égard à l'hétérogénéité des polices communales (565). On créa aussi un Institut National de Criminalistique et de Criminologie dont la naissance avait été annoncée de longue date. Cet institut, qui abrite l'école de criminologie et de criminalis-

(561) *Ibid.*, pp. 50-55.

(562) Circulaire du 29 mai 1997 des ministres de l'Intérieur et de la Justice relative aux relations entre le bourgmestre et la gendarmerie, Ministère de l'Intérieur, 17 p.

(563) Pour une vision détaillée, nous renvoyons le lecteur aux n° 1 de la revue *L'officier de police* de 1991 à 1998.

(564) Arrêté royal du 5 avril 1995 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission permanente de la police communale, *Moniteur Belge* du 10 mai 1995, pp. 12389-12390; Arrêté ministériel du 13 avril 1995 portant désignation des membres effectifs de la commission permanente de la police communale, *Moniteur Belge* du 10 mai 1995, p. 12408.

(565) NAESEN Y., JANSSEN C., DEMAN N. JANSSENS S., « La proximité, un gage de satisfaction des citoyens — A la rencontre de la police communale », *Politeia*, 1997, n° 4, p. 30.

tique dispensant des cours aux futurs membres de la police judiciaire, est chargé plus spécialement de chapeauter les laboratoires et équipes de police scientifique de la police judiciaire et des investigations nécessitant des connaissances scientifiques de haut niveau nécessitant un matériel de pointe (analyses chimiques, génétiques, entomologiques, etc).

SECTION III. — UN BILAN PROVISOIRE

Différentes initiatives ont été prises pour remédier aux carences policières relevées lors de l'enquête de la commission parlementaire sur le terrorisme et le grand banditisme. La plupart de ces initiatives peuvent faire l'objet d'une lecture différente et, en fonction de cette perception différentielle, des aspects tantôt positifs tantôt négatifs peuvent être mis en avant.

Ainsi l'aide financière accordée aux communes, sous quelque forme que ce soit, afin de combler le manque d'effectifs et de moderniser l'équipement des polices communales est sans conteste un élément positif et a permis un certain rééquilibrage des forces. L'effet pervers de cette initiative consistait en ce que les polices communales renforcées avaient davantage l'occasion d'entrer en concurrence avec la gendarmerie qui, consacrée en tant que service de police général à part entière, développa quant à elle une fonction de police de base de qualité soutenue par une gestion axée sur la culture d'entreprise. Remarquons également que le développement au sein des polices communales de brigades judiciaires ou autres services spécialisés était également de nature à provoquer des conflits avec les BSR et la police judiciaire. De plus, l'aide financière accordée aux communes était conditionnelle et au fil des années les arrêtés et circulaires se firent de plus en plus directs, mettant à mal le principe d'autonomie communale. Nombreux seront ceux qui stigmatiseront les accords signés uniquement en vue d'obtenir les moyens financiers substantiels accordés par le ministère de l'Intérieur et regretteront l'absence d'évaluation par ce ministère du bien-fondé et des effets

des subsides alloués (566). Nous reviendrons ultérieurement sur le problème des interpolices dont l'instauration était chaudement recommandée par le ministère de l'Intérieur.

Si la création du SGAP était un élément positif en ce sens que ce service devait centraliser les différentes banques de données et les contacts avec les autorités policières étrangères, et par là même arriver à une meilleure coordination des services de police au profit desquels il travaillait indifféremment, force est de constater que le transfert des missions et du personnel du Commissariat Général de la PJP audit service, non suivi du transfert du BCR de la gendarmerie pourtant investi des mêmes missions, et ce malgré les justifications peu convaincantes de la gendarmerie, était de nature à entraîner certaines rancœurs. De plus, comme nous l'avons déjà dit, le mode d'affectation du personnel à ce service eut pour conséquence une sur-représentation de la gendarmerie. Enfin, l'instauration du SGAP n'empêcha pas l'envoi à l'étranger d'officiers de gendarmerie dits de liaison.

Si la loi sur la fonction de police offrait un cadre légal à certaines pratiques policières et apportait ainsi une plus grande sécurité juridique tant à la population qu'au personnel policier, on peut regretter que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour régler certaines pratiques policières essentielles telles que la recherche proactive, les techniques d'infiltration ou de pseudo-achats. Le pouvoir accordé aux ministres de l'Intérieur et de la Justice de coordonner la gestion des services de police fut perçu par plusieurs comme une immixtion intolérable du pouvoir central dans une matière décentralisée, d'ailleurs en ce qui concernait les polices communales, ce d'autant que dans le projet initial, l'on avait omis de préciser que les ministres agissaient dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, c'est-à-dire les autorités locales. La modification du texte suffit à peine à rassurer les parlementaires. L'instauration d'une concertation pentagonale locale pouvait également être perçue comme un élément positif car censée mettre autour de la table le bourgmestre, le procureur du Roi et les chefs des trois services de police locale. Toutefois c'était faire fi de cer-

(566) DERRIKS E., RENAULT G., *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Bruxelles, Politeia, 1996, p. 167.

tains problèmes tels que l'intérêt mitigé voire le désintérêt profond de nombre de bourgmestres pour les questions de police (567), leur manque de formation en la matière ou encore cette tendance qu'ils ont à privilégier les aspects de la vie communale qui peuvent favoriser leur réélection (568), ceci pouvant entraîner une inconciliabilité des optiques dans la politique de sécurité à mener, un manque de moyens donnés aux corps de police pour se développer et un frein à la collaboration interpolicière. Un autre problème au niveau de la concertation pentagonale était la structure même de la gendarmerie empêchant les chefs de brigade et de districts de prendre une décision sans que celle-ci ne soit avalisée par l'Etat-Major, ceci rendant la conclusion d'accords de coopération entre les services hasardeuse ou du moins difficile (569). Et la volonté affichée du commandement de la gendarmerie d'accroître le pouvoir décisionnel des chefs de brigade et de district était, comme nous le verrons ultérieurement, davantage un slogan qu'une réalité concrète.

Nous pourrions continuer longtemps à relever les aspects positifs et négatifs des initiatives prises dans le début des années nonante. Mais la question fondamentale est la suivante : ces initiatives ont-elles permis d'instaurer un système policier de qualité, de mettre fin aux doubles emplois et à la guerre des polices ? Nous devons malheureusement répondre par la négative.

Certes des améliorations significatives ont été enregistrées dans le domaine des effectifs des polices communales, en matière de formation et d'équipement des polices communales et de la police judiciaire, un Institut National de Criminalistique et de Criminologie a vu le jour et est sans conteste une plus-value dans le domaine de la police scientifique, la création du SGAP était aussi un pas dans la bonne direction,...

Mais, comme le démontrera une étude de terrain réalisée par des équipes de l'UCL et de la KUL (570), les doubles emplois et les rivalités persistent. Les causes du problème sont mul-

(567) *Ibid.*, p. 157.

(568) *Ibid.*, p. 165.

(569) *Ibid.*, p. 159.

(570) *Ibid.*, pp. 135-268.

tiples et inhérentes au système : pluralité des autorités n'ayant pas nécessairement des vues identiques quant à la politique policière à mener, ni les mêmes pouvoirs à l'égard des différents corps; pluralité des services de police ayant sur un même terrain des missions identiques, ce qui ne peut que provoquer des doubles emplois, des rivalités préjudiciables et de la rétention d'informations. Ainsi si tous s'accordent à reconnaître l'aberration de plusieurs systèmes informatisés et banques de données, personne n'est prêt à abandonner « son » système et doute de l'effectivité d'une banque de données commune. Il fut aussi souvent question de l'instauration d'un tronc commun dans la formation des policiers des trois corps afin d'obtenir un niveau de qualité semblable mais aussi et surtout pour arriver à de meilleurs contacts entre les services grâce aux relations nouées lors des études, mais ce projet ne dépassera jamais le niveau de la déclaration d'intention. Il y a enfin le problème de la structure des corps : la gendarmerie connaît une structure pyramidale permettant en principe de faire rapidement transiter l'information, de réaliser des économies d'échelle, d'avoir une approche globale des phénomènes à gérer et de parler d'une voix, le revers de la médaille étant une certaine lourdeur dans le processus décisionnel; la police judiciaire est composée de « 22 baronnies » (571) placées chacune sous l'autorité d'un procureur du Roi; il y a enfin 589 polices communales placées sous l'autorité du bourgmestre au niveau administratif et du procureur du Roi au niveau judiciaire et dont l'effectif varie d'un garde-champêtre à plusieurs milliers d'hommes. Il va de soi que la taille du corps a une influence considérable sur la façon dont les relations avec d'autres services s'agencent : « Un petit corps de police communale aura plus facilement tendance à accepter l'intervention de la gendarmerie dans la mesure où ce corps est incapable de remplir de façon autonome toutes les missions qui lui sont confiées. (...) Par contre, si un corps de police communale est plus important, la relation qui va s'établir avec la gendarmerie sera plus rapidement exprimée en termes de concurrence et d'intrusion et la collaboration, bien qu'indispensable, sera rendue plus difficile. (...) Ces problèmes ne sont pas propres aux rela-

(571) *Ibid.*, p. 158.

tions gendarmerie-police communale, mais se retrouvent également dans les relations entre les grands et les petits corps de police communale, ces derniers semblant craindre une sorte d'absorption par les plus grands corps » (572). Par ailleurs les chefs de corps d'entités plus grandes fustigeront certaines polices communales « qui ne font pas grand chose » (573) et « pourraient investir davantage en terme d'interventions » (574). A cet égard, nous renvoyons à ce qui a été dit à propos des bourgmestres. Si cette critique est également avancée par la gendarmerie, relayée par les ministres de l'Intérieur qui se succédèrent, les corps de police communale ayant développé leur capacité d'intervention et leur permanence feront remarquer que si « la gendarmerie est partout et tout le temps, cette présence est parfois fort fictive dans le sens où la gendarmerie couvre un énorme territoire avec un effectif très réduit (du type une patrouille pour un district) » (575). Comme on le voit, il subsistait de nombreux obstacles à une collaboration efficace et de nombreuses zones de tension (576).

Pour mettre fin aux conflits en matière judiciaire, plusieurs plaidaient en faveur d'une répartition prioritaire des tâches, une sorte d'OOP 13 relative aux tâches judiciaires (577).

Si l'idée était séduisante, de nombreux obstacles rendaient sa concrétisation difficile ; à commencer par l'intérêt porté par tous les services à certaines formes de criminalité, telles que le grand banditisme, les crimes de sang, la criminalité organisée, les stupéfiants, etc. Chacun souhaitant se voir confier si pas le monopole de telles affaires du moins une priorité en la matière, toute répartition ne pouvait qu'engendrer des frustrations. De plus, un tel accord s'il était pris au niveau local ne pouvait qu'engendrer de nouvelles difficultés en cas d'extension de l'affaire à d'autres endroits où une répartition différente pouvait

(572) *Ibid.*, pp. 160-161.

(573) *Ibid.*, p. 209.

(574) *Ibid.*, p. 164.

(575) *Ibidem.*

(576) Voir notamment à cet égard X, « Des relations policières tendues ? », *Politeia*, 1995, n° 4, pp. 7-11.

(577) DERIDDER W., « Le lieutenant-général Willy DERIDDER, le nouveau commandant de la gendarmerie », interview accordée à JANSSENS S., *Politeia*, mars-avril 1993, n° 2, p. 19; VAN DE LANOTTE J., « Tous sur le terrain... », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, décembre 1994, n° 10, p. 10; DERRIKS E., RENAULT G., *op. cit.*, p. 248.

avoir été décidée et s'il était décidé au niveau fédéral pouvait entraîner une levée de boucliers de la magistrature estimant que l'on portait atteinte à ses prérogatives. Il y avait encore d'autres obstacles tels que la difficulté de déterminer initialement l'orientation que pouvait prendre un dossier ou encore le contenu que pouvaient recouvrir certaines notions utilisées par les services de police (578). Il est ainsi édifiant d'entendre le colonel de gendarmerie Van de Sompel prétendre ne pas comprendre la distinction qu'il y a entre usage et trafic de stupéfiants! (579) Quoi qu'il en soit, une note de consensus visant à une répartition prioritaire des tâches en matière judiciaire sera signée le 3 juillet 1996 par le ministre de la Justice, le doyen du Collège des procureurs généraux, le commissaire-général de la police judiciaire, le président de la Commission permanente de la police communale et le commandant de la gendarmerie (580). Elle ne sera jamais appliquée car rejetée par les commissaires en chef des 5 grandes villes du pays ainsi que par le front commun syndical de la PJP (581). Le 21 février 1997, avant même que l'on ait statué sur le sort des polices, le ministre de la Justice De Clerck édictait une directive répartissant prioritairement les tâches judiciaires (582). Mais ne brûlons pas les étapes.

En 1995, Vande Lanotte décide de passer à la vitesse supérieure. Il impose le concept des ZIP via le système des circulaires, mettant ainsi d'emblée le Parlement hors-jeu, et en utilisant la menace : la collaboration avec la gendarmerie ou on ferme les robinets des subsides et lorsque les bureaux de police sont fermés la gendarmerie ne prendra plus en charge que les appels urgents et n'assurera plus de permanence (583)! Les ZIP remettaient en cause le principe de complémentarité jusqu'alors en vigueur, ainsi que les interpolices qui s'étaient

(578) DERRIKS E., RENAULT G., *op. cit.*, pp. 249-251.

(579) X, « Des relations policières tendues? », *op. cit.*, p. 8.

(580) Note de consensus relatif à la spécialisation accrue, à la meilleure répartition des tâches et à la coopération entre services de police, *INFODOC*, juillet 1996, n° 24, 16 p.

(581) VANDER VELPEN J., *Guère civil — De la gendarmerie à la police unique, op. cit.*, p. 199; Allocution du commandant de la gendarmerie à l'occasion de la journée de la gendarmerie du 16 mai 1997, *Infonouvelles*, 1997, n° 984, pp. 1-2.

(582) Directive organisant la collaboration et la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire, Ministère de la Justice, 21 février 1997, 7 p.

(583) Circulaire ZIP 6, *op. cit.*, p. 9.

créées sous l'impulsion de Tobback. Si Vandé Lanotte estimait que les interpolices étaient un échec (584), ce constat doit être relativisé. En effet, si dans la partie sud du pays assez peu d'interpolices avaient vu le jour car on se heurtait à un esprit de clocher et à des corps tellement réduits qu'ils étaient incapables de faire partie d'une interpolice (585), il faut noter que le processus était à peine entamé et si dans la partie nord du pays le nombre d'interpolices était également assez réduit, une majorité écrasante de chefs de corps (91,4 %) estimait que c'était là la voie à suivre (586), moyennant le respect de certaines conditions essentielles, telles qu'un changement de mentalité, les critères d'association, etc. (587) Une petite remarque enfin concernant la philosophie du projet de travail en zones : Carlier faisait remarquer en 1995 qu'« une police de zone va à l'encontre de l'esprit de travail de police axé sur la communauté, parce que, dans ce cas, la police communale doit intervenir sur un terrain qui ne lui est pas familier » (588).

La revue *Politeia* de mai 1996 était entièrement consacrée à la thématique des ZIP. Si la gendarmerie en pensait le plus grand bien (589), c'est avec résignation et méfiance que les polices communales et les bourgmestres s'engageaient dans l'aventure (590). Un commissaire de la PJP et un procureur du Roi firent remarquer qu'il ne saurait être question d'une politique criminelle déterminée à un niveau aussi réduit (591). Les ZIP allaient-elles être la solution aux problèmes susmentionnés ? Nous verrons ultérieurement qu'il n'en sera rien.

(584) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 20 février 1997, *op. cit.*, p. 23.

(585) DERRIKS E., RENAULT G., *op. cit.*, pp. 166-167.

(586) DE SMET F., *De intergemeentelijke samenwerking bij de politie*, Bruxelles, Politeia, 1995, p. 59.

(587) *Ibid.*, pp. 60-65.

(588) X, « Des relations policières tendues ? », *op. cit.*, p. 10.

(589) DE SMEDT M., « Le plus grand bien — Les ZIP vues par les yeux de la gendarmerie », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 16-21.

(590) STEELANDT D., « Le signal est-il rouge (bleu) ? Avis d'un chef de corps de la police communale sur les ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 9-12; DE MAGHT-AELBECHT A., « La sécurité est une matière locale — L'opinion d'un bourgmestre sur les ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 23-26.

(591) DE BRUYN L., « Hors zone — Le choix de la PJ pour une ZIP supra-zonale », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 13-15; BERKVENSB J.-M., « Droit et justice — un procureur du Roi parle des ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 27-28.

Malgré les dénégations du ministre de l'Intérieur Vande Lanotte (592) et les propos rassurants du ministre de la Justice De Clerck (593), certains voyaient dans les ZIP l'annonce d'une prochaine unification des forces de police. Lors du colloque « La police se métamorphose » organisé le 28 juin 1991, le professeur Fijnaut estimait déjà que l'on arriverait tôt ou tard à une police unique car, disait-il, « à long terme il est intenable de maintenir une gendarmerie territoriale aux côtés d'une police zonale, (...) intenable financièrement mais aussi sur le plan administratif et opérationnel. En second lieu, le parallélisme fonctionnel entre la police judiciaire et la gendarmerie (BSR) ne se justifie déjà plus à l'heure actuelle, du moins d'un point de vue financier, administratif et opérationnel. Troisièmement, cette double simplification de l'appareil policier conduit à un assainissement considérable des relations d'autorités hyper-compliquées » (594). Cinq ans plus tard, dans l'exposé introductif du numéro de la revue *Politeia* consacré aux 200 ans de la gendarmerie, il tint un discours identique après avoir déclaré que « les zones interpolice ne constituent à mon sens qu'une étape sur le chemin conduisant à une réforme davantage structurelle du monde policier » (595). De Vroom, Commissaire général de la PJP, n'était pas opposé à la création d'une police criminelle fédérale réunissant police judiciaire et BSR, non pas, comme le concevait Fijnaut, dans le sens de l'intégration de la police judiciaire au sein des BSR mais en tant que fusion de ces services, et d'autres tels que le Comité supérieur de contrôle et la Sûreté de l'Etat, au sein d'un nouvel organe qui serait placé sous l'autorité d'un secrétaire d'Etat à la Sécurité (596). C'était également l'option retenue par le professeur De Ruyver qui estimait que cette police fédé-

(592) VAN DE LANOTTE J., « Tous sur le terrain... », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, 1994, n° 10, pp. 9-10.

(593) DE CLERCK S., « Justice et police : un entretien avec le ministre Stefaan DE CLERCK », interview accordée à JANSSENS S. et NAESEN Y., *Politeia*, 1995, n° 10, pp. 7-10.

(594) FIJNAUT C., « Entre brèche et impasse : considérations sur la conduite de la politique en matière de police », in *La police se métamorphose* — colloque organisé par le Ministre de l'Intérieur le 28 juin 1991 au Heysel, Ed. Politeia, 1991, pp. 28-29.

(595) FIJNAUT C., « 200 ans de gendarmerie — L'avenir de la gendarmerie à la lumière de son passé », *Politeia*, 1996, n° 4, pp. 8-9.

(596) DE VROOM C., « La Belgique a besoin d'une police criminelle, d'une police fédérale et d'une police de proximité », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, 1995, n° 6, pp. 11-12.

rale devrait être « placée sous l'autorité du ministère public, du magistrat national dans les cas où celui-ci a la direction de l'enquête judiciaire et du juge d'instruction » (597). Nous nous permettons de faire remarquer que cette formulation prête à confusion : le juge d'instruction ne fait pas partie du ministère public, dès lors était-il question ici d'une autorité collégiale ou plus irrévérencieusement d'un dragon à deux têtes ? Il optait d'autre part en matière de police administrative en faveur de l'idée de zones de police où il y aurait une répartition fonctionnelle des tâches entre polices communales et brigades de gendarmerie placées sous l'autorité d'un bourgmestre désigné par le conseil d'administration de la zone de police où siègeraient tous les bourgmestres de la zone. La gestion quotidienne des services serait confiée à un responsable désigné par et au sein du conseil des chefs de corps et commandants des services de police réunis (598). De Ruyver n'oubliait-il pas ici que polices communales et brigades de gendarmerie avaient également des missions judiciaires à remplir ou considérait-il que ces services devraient en être déchargés ? Il estimait cependant qu'il ne s'agissait là que d'une évolution devant mener à plus long terme à une police unique (599). De Troch, président de la fédération des commissaires et commissaires-adjoints de la police communale, doutait quant à lui de la réussite d'une structure unique où l'on connaîtrait de toutes façons toujours des conflits entre les subcultures. La question essentielle selon lui ne résidait pas dans le choix d'une structure mais dans la passation d'accords permettant « d'augmenter la qualité du travail policier, sans qu'il y ait des conflits aigus inutiles » (600).

L'idée d'une réforme structurelle de l'appareil policier était dans l'air. L'affaire « Dutroux » sera le catalyseur d'un processus qui s'était mis en place lentement mais sûrement.

(597) DE RUYVER B., « Une police unique : entre logique et réalité », *Politeia*, 1995, n° 2, p. 15.

(598) *Ibid.*, p. 15.

(599) *Ibid.*, p. 15.

(600) DE TROCH C., « La fédération des commissaires et commissaires-adjoints de la police communale », interview accordée à JANSSENS S., *Politeia*, 1995, n° 4, p. 22.

CHAPITRE IV

DE L'AFFAIRE « DUTROUX » À LA LOI DE RÉFORME DU PAYSAGE POLICIER OU L'HISTOIRE D'UNE CONTROVERSE SUR LE CONCEPT DE « POLICE INTÉGRÉE »

SECTION I^{re}. — L'AFFAIRE « DUTROUX » ET SES SUITES

§ 1^{er}. — *Les atroces découvertes de l'été 1996*

Le 9 août 1996, Laetitia Delhez est enlevée à Bertrix. Le 12 août 1996, un témoin communique la plaque minéralogique d'une camionnette suspecte et, grâce à ces renseignements, la gendarmerie arrête Marc Dutroux, sa compagne Michelle Martin et un complice, Michel Lelievre. Le 13 août 1996, une perquisition a lieu au domicile de Dutroux à Marcinelle, rue de Philippeville, 128, mais rien n'est découvert. Le 15 août 1996, Dutroux passe aux aveux et sur ses indications Laetitia Delhez et Sabine Dardenne, une autre jeune fille enlevée le 28 mai 1996 à Kain, sont retrouvées vivantes dans une cache aménagée dans la cave de la maison en question. Le 17 août 1996, les corps de Julie Lejeune et Melissa Russo, disparues depuis le 24 juin 1995, sont déterrés d'un terrain à Sars-la-Buissière appartenant à Dutroux. Ce dernier reconnaît également avoir enlevé An Marchal et Eefje Lambrecks, disparues à Blankenberge depuis le 22 août 1995 ; leurs dépouilles mortelles seront déterrées le 3 septembre 1996 à Jumet.

Aucun jour ne se passe sans que la presse écrite ne parle de l'affaire « Dutroux », les flashes spéciaux se multiplient sur les écrans de télévision. Des centaines de bouquets de fleurs sont déposés dans les jardins des parents des victimes et devant les maisons où les corps des enfants furent retrouvés. Le 22 août 1996, jour des funérailles de Julie et Melissa, des milliers d'anonymes se déplacent pour leur rendre un dernier hommage ; une minute de silence est respectée dans tout le pays.

Il en va de même le 7 septembre 1996, jour des funérailles d'An et Eefje.

La Belgique est encore sous le choc de ces macabres découvertes quand la presse révèle des passages du rapport demandé par le ministre de la Justice à Madame Thily, procureur général de Liège. Celle-ci fait état que dans l'affaire « Julie et Melissa » la gendarmerie s'est rendue coupable de rétention d'informations dans le dessein de traiter ce dossier seule, ce qui eut des conséquences néfastes pour l'instruction. Les conclusions de ce rapport et de celui du procureur général près la Cour de Cassation Velu, sont rendues publiques par le ministre de la Justice, De Clerck, le 19 septembre 1996. Réagissant à ces graves accusations, l'adjudant Van Keer, président du syndicat national du personnel de la gendarmerie (SNPGD), menace avec arrogance, lors d'une émission de la BRTN du 21 septembre 1996 à laquelle il assiste en présence du commandant de la gendarmerie, de révéler des dossiers qui seraient étouffés par le pouvoir judiciaire (601). La magistrature est outrée (602). La police judiciaire ajoute son grain de sel : lors d'une conférence de presse tenue le 23 septembre 1996, le front commun syndical de la police judiciaire critique à son tour avec virulence la politique de la gendarmerie qui a mené une enquête parallèle, écartant délibérément le juge d'instruction Doutrewe de Liège qui était en charge du dossier, afin de recueillir les lauriers d'une action qui devait « immanquablement être couronnée de succès et consacrer l'efficacité des techniques d'enquêtes proactives » (603). Pour le front commun syndical de la PJP, l'arrestation de l'inspecteur Zicot, l'opération Zoulou (perquisitions simultanées chez 23 collègues et connaissances de Zicot (604)), l'identification par la gendarmerie des collègues venus le soutenir lors de sa comparution devant la Chambre du Conseil à Neufchâteau et l'inculpation du commissaire principal Vanderhaegen de la PJ de Charleroi « témoignent de la volonté manifeste de l'Etat-Major

(601) *Le Vif/L'express*, 27 septembre 1996, pp. 12-14.

(602) *Ibid.*, p. 22.

(603) Texte de la conférence de presse du front commun syndical de la police judiciaire du 23 septembre 1996, pp. 2-5.

(604) VANDER VELPEN J., *Guère civil — De la gendarmerie à la police unique, op. cit.*, p. 205.

de la gendarmerie de détourner l'attention de l'opinion publique afin de masquer ses propres errements » (605).

Le 19 septembre 1996, le ministre de la Justice demande au Comité P de se pencher sur les rapports des procureurs généraux de la Cour de Cassation, de la Cour d'Appel de Liège et de Gand, et de lui rendre un avis avant le 15 octobre 1996. Ce rapport sera rendu le 14 octobre 1996 (606). Ici aussi il y a eu des fuites qui ont été relayées par les médias.

Le Comité P relève, en ce qui concerne l'enquête menée à Liège, que « la piste Dutroux a été abordée à deux reprises, mais les opinions sont désespérément partagées quant à la manière dont l'information a été rapportée et dont elle a été traitée par le magistrat instructeur. Les déclarations du magistrat et des fonctionnaires de police, et surtout de la gendarmerie, sont diamétralement opposées. Il ressort des déclarations des gendarmes de Liège qu'ils ont informé par deux fois le magistrat instructeur sur la piste Dutroux, une fois au début du mois d'août et l'autre fois à la mi-août; et qu'après la clôture de l'opération « Othello » ils ont communiqué au juge d'instruction le résultat négatif. (...) Il ne faut pas nier que Dutroux était l'une des informations les plus importantes dont disposait la gendarmerie. (...) Il convient d'ajouter à cela que la circulation de l'information de la gendarmerie de Charleroi vers la gendarmerie de Liège n'est pas passée de façon optimale. Ainsi la gendarmerie de Liège n'avait pas été informée des rapports Othello, ni des rapports d'observation. La manière dont la gendarmerie a apporté les renseignements concernant Dutroux au magistrat instructeur ne témoigne ni d'un grand dévouement, ni de transparence. Lorsque la gendarmerie admet elle-même que certains éléments étaient sérieux et intéressants, elle aurait pu choisir de les communiquer autrement que par la simple voie verbale. Cela n'empêche que le magistrat instructeur n'a pas demandé de mission ou d'éclaircissement complémentaire, ou qu'il n'a pas pris l'initiative de demander des explications au parquet de Charle-

(605) Texte de la conférence de presse du front commun syndical de la police judiciaire du 23 septembre 1996, pp. 6-7.

(606) Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1997*, Bruxelles, pp. 179-198.

roi » (607). Ainsi donc le Comité P relève l'existence de divergences de vue quant à la façon dont la piste Dutroux a été rapportée au juge d'instruction de Liège, le fait que la gendarmerie de Liège aurait communiqué les renseignements sur l'opération « Othello » (alors qu'elle souligne que la gendarmerie de Liège n'aurait pas été informée des rapports Othello ni des rapports d'informations?), que Dutroux était le suspect principal selon la gendarmerie et que malgré cela aucun PV n'a été établi, mais conclura quelques lignes plus loin de façon stupéfiante qu'« il n'est pas juste d'affirmer que la gendarmerie a voulu, délibérément et à dessein, maintenir cachée la piste Dutroux au juge d'instruction de Liège » (608). Pour quelles raisons? Parce que le juge d'instruction n'a pas demandé d'éclaircissement complémentaire ni n'a pris contact avec le parquet de Charleroi? Cela ne cadre pas avec le fait que, comme le relève le Comité P, « un travail énorme a été fourni, des centaines de données ont été contrôlées, des dizaines de personnes ont été interpellées, des centaines de documents ont été rédigés,... » (609) N'aurait-il pas fallu relativiser ces affirmations en les mettant en concordance avec les instructions données par le magistrat instructeur en début d'enquête?

En ce qui concerne l'enquête réalisée à Charleroi, le Comité P estimait que « la décision d'obtenir des mandats de perquisition, par l'intermédiaire d'un magistrat instructeur saisi dans un autre dossier, a été prise par le parquet de Charleroi, certes en concertation avec la gendarmerie » et de conclure plus loin selon une définition sujette à caution de ce qu'est une enquête parallèle que « l'opération Othello ne concernait pas une enquête parallèle » (610). Au demeurant, il estimait qu'« il n'appartient pas aux services de police de communiquer aux autres parquets une observation menée par un parquet. La gendarmerie de Liège pouvait difficilement le faire puisqu'elle n'était pas destinataire du rapport de l'opération. Sans préjudice du fait qu'ils étaient au courant des activités de la gen-

(607) *Ibid.*, pp. 186-187.

(608) *Ibid.*, p. 187.

(609) *Ibid.*, p. 186.

(610) *Ibid.*, pp. 188-189.

darmerie de Charleroi, il appartenait au parquet d'informer une autre juridiction » (611). Ainsi donc, selon le Comité P, la faute incombait uniquement à la magistrature carolorégienne.

Enfin, le BCR de la gendarmerie et, à partir du 11 septembre 1995, date de sa création, la Cellule nationale des disparitions créée en son sein, étaient en faute car ... ils n'auraient joué qu'un rôle de « boîte aux lettres » (612). Manifestement le Comité P avait été abusé par la gendarmerie, comme le sera dans un premier temps la commission d'enquête parlementaire.

Ce rapport suscite quelques questions : était-il opportun d'émettre de tels avis après moins d'un mois d'enquête sans qu'il soit possible au Comité P de faire les recoupements nécessaires ? A-t-il voulu démontrer qu'il était capable de donner suite à une mission difficile en un laps de temps très (trop) court ? A-t-on imaginé un moment le discrédit qui serait jeté sur le Comité P au cas où ses conclusions seraient ultérieurement infirmées par l'enquête judiciaire, une enquête disciplinaire ou une commission d'enquête parlementaire ? Il n'en reste pas moins qu'au terme de ce rapport l'échec de l'enquête devrait principalement être attribué aux magistrats.

L'opinion publique ne sait plus trop que penser. Dutroux et ses comparses ont-ils bénéficié de protections ? La mort des enfants est-elle le résultat d'une guerre des polices, de l'incompétence de la magistrature ? Quoi qu'il en soit, l'horreur et la consternation font peu à peu place à la colère. Celle-ci explose lorsqu'à la mi-octobre le populaire juge d'instruction Connerotte est dessaisi par la Cour de Cassation car il a suscité une apparence de partialité en assistant à une soirée-spaghetti organisée en soutien des victimes de Dutroux. Des grèves spontanées éclatent partout dans le pays, des milliers d'étudiants se rassemblent journallement aux abords des palais de justice pour exprimer leur mécontentement. Les parents des enfants disparus annoncent une « Marche Blanche » pour le 20 octobre 1996 afin que la classe politique ne se dérobe pas à ses responsabilités. La manifestation est la plus grande

(611) *Ibid.*, p. 189.

(612) *Ibid.*, pp. 191-192.

mobilisation populaire de l'histoire de la Belgique : 300.000 personnes sont venues à Bruxelles. Entretemps, le 17 octobre 1996, la Chambre a instauré une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire « Dutroux, Nihoul et consorts ».

§ 2. — *Les travaux et les rapports
de la commission « Verwilghen »*

1. *Les auditions de « témoins »*

La commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la manière dont l'enquête avait été menée dans l'affaire « Dutroux-Nihoul et consorts » commença ses travaux le 25 octobre 1996 par les auditions des parents des enfants disparus et assassinés, suivies par celles des policiers et magistrats qui étaient intervenus d'une façon ou d'une autre dans les enquêtes. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice furent les derniers à être auditionnés le 5 mars 1997. Pour la première fois dans notre histoire des commissions d'enquête, les séances non frappées du huis-clos furent retransmises en direct à la télévision. Chaque jour, plusieurs centaines de milliers de personnes suivaient ces séances et lorsqu'elles avaient manqué les accrochages les plus poignants, elles pouvaient se rabattre sur les journaux télévisés ou la presse écrite où les titres tapageurs alimentaient ce lynchage médiatique dont furent victimes plusieurs « témoins » (613). Quel spectacle affligeant de voir ainsi s'écharper en public gendarmes et magistrats ! Dans ce désir de réhabiliter la classe politique, n'ébranlait-on pas encore davantage la confiance du public dans l'appareil judiciaire ? Combien de « témoins » n'ont-ils pas été jugés par l'opinion publique uniquement sur des apparences ou pour le simple fait qu'ils s'étaient préparés à leur audition, ce qui

(613) Voir par exemple « BCR, la boîte de Pandore », *Le Soir Illustré*, 11 décembre 1996, pp. 36-37 ; « Une juge en colère », *La Dernière Heure*, 18 décembre 1996, pp. 1 et 3 ; « Martine DOUTREWE : on m'a caché ce qu'on savait sur Dutroux », *Le Soir Illustré*, 25 décembre 1996, pp. 30-31 ; « Que d'embrouilles ! », *Le Soir Illustré*, 26 février 1997, pp. 28-30 ; « Minima culpa de la gendarmerie », *Le Soir Illustré*, 5 mars 1997, p. 37 ; confrontation entre le Substitut TROCH et les gendarmes LEGROS, MICHAUX et PETTENS, RTBF 2, 20 octobre 1997.

somme toute était chose légitime ! Les auditions en huis-clos étaient, elles aussi, largement commentées par les médias grâce aux fuites intolérables orchestrées par certains membres de la commission.

Que l'on ne s'y méprenne pas : une telle commission avait toute sa raison d'être mais nous ne sommes pas persuadé que la publicité qui lui fut donnée était une chose saine.

Cette publicité était politiquement nécessaire mais entraîna des jugements à l'emporte-pièce et, en définitive, une perte totale de la confiance de la population dans notre appareil judiciaire par un dangereux amalgame.

Alors que les ministres étaient auditionnés par la commission d'enquête, le corps de la petite Loubna Benaïssa était retrouvé dans le garage de Derochette, à quelques pas du lieu de sa disparition. Ici aussi de nombreuses carences dans l'enquête furent mises en évidence.

2. *Les rapports de la commission d'enquête*

La commission d'enquête parlementaire rendra son rapport le 14 avril 1997 (614). Nous allons tenter d'en faire une synthèse en nous basant également sur le rapport complémentaire de la commission du 16 février 1998 (615) :

1° *L'enquête « Julie et Melissa »*

Comme le fera remarquer la commission, il lui a fallu dépenser énormément d'énergie et de temps pour que la gendarmerie change sa version des faits et admette que dès le début de l'enquête leur suspect n° 1 était Dutroux et que leurs réunions internes, l'échange d'informations entre BSR et avec le BCR, et enfin l'opération « Othello » ne concernaient pas l'enlèvement d'enfants en général mais bien celui de Julie et

(614) Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans *l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts*, Chambre, 14 avril 1997, doc. 713/6, 96/97, 310 p.

(615) Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans *l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts*, Chambre, 16 février 1998, doc. 713/8, 96/97, 218 p.

Melissa (616). Or ceci est primordial car cela montre à suffisance que la gendarmerie a voulu jouer « cavalier seul » dans cette affaire et a manipulé à cette fin les magistrats du parquet de Charleroi dont la participation à cette stratégie sera d'ailleurs vertement critiquée par la commission.

Dès 1993 des perquisitions et une opération de surveillance (Decime) de Dutroux, déjà condamné pour des faits de viols et de séquestration, avaient été réalisées par la gendarmerie avec l'accord de la magistrature de Charleroi. Si le but de ces opérations, dont la qualité est par ailleurs très controversée, visait les activités de Dutroux dans le cadre de vols de voitures, la gendarmerie recherchait également des caches que l'intéressé aménageait, d'après un informateur, pour y placer des enfants (617).

Lors de la disparition de Julie et Melissa, la gendarmerie de Charleroi est mise au courant de certains faits laissant à penser que Dutroux est l'auteur des enlèvements (618). Des fax seront échangés du 7 juillet 1995 au 7 août 1995 entre la BSR de Charleroi et les gendarmes de Seraing et de Grâce-Hollogne chargés de l'enquête « Julie et Melissa » en faisant expressément référence à ce dossier (ce qui a longtemps été nié par la gendarmerie). Aucun procès-verbal ne fut cependant rédigé en destination du juge d'instruction de Liège en charge du dossier, pas plus d'ailleurs qu'en destination d'un autre magistrat. Les enquêteurs justifieront ceci par le fait que le juge d'instruction ne désirait pas gonfler son dossier, ce qui sera contredit d'une part par l'ampleur du dossier où l'on retrouve de nombreux procès-verbaux ayant trait à des faits, déclarations ou dénonciations mineurs (2100 procès-verbaux ont été établis du 26 juin 1995 au 21 août 1996 (619)) et d'autre part par un fax du 9 octobre 1995 envoyé par la gendarmerie de Grâce-

(616) Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 50, 59, 68, 70, 72, 76.

(617) *Ibid.*, pp. 42-47.

(618) *Ibid.*, pp. 47-48; Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 68-72; « Julie et Melissa : le lien avec Dutroux existait », *Le Soir Illustré*, 19 novembre 1997, pp. 34-35; « Le maréchal des logis Pettens sur la sellette », *Le Soir Illustré*, 26 novembre 1997, pp. 32-34; « Des informations cruciales, jusqu'ici inédites, n'ont pas été exploitées », *Le Soir Illustré*, 3 décembre 1997, pp. 36-38; « Ce brave M. Pettens n'a pas tout dit aux commissaires », *Le Soir Illustré*, 10 décembre 1997, pp. 36-38.

(619) *Ibid.*, p. 75.

Hollogne à celle de Nandrin où l'on indique que le juge d'instruction demande la rédaction de PV même en cas de résultat négatif (620).

La réunion du 9 août 1995 organisée à l'initiative du BCR et à laquelle assistent les BSR de Charleroi, de Thuin, de Namur, de Seraing, de Grâce-Hollogne et des membres du BCR constitue un exemple flagrant de cette stratégie décidée par la gendarmerie de vouloir traiter seule le dossier « Julie et Melissa » en délocalisant l'enquête et en excluant le magistrat instructeur de Liège et *a fortiori* le chef d'enquête qui était un commissaire de la PJP. Si on parle bien à cette occasion de solliciter des mandats de perquisition au juge d'instruction de Liège si l'on aboutissait dans les investigations, lors de la seconde réunion qui a lieu au BCR le 18 août 1995, il est décidé « d'activer la chose » en sollicitant le parquet de Charleroi. Il s'agit de l'opération « Othello » sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. Lorsque, début septembre 1995, la juge d'instruction Doutrewe demande au major Decraene, responsable de la Cellule nationale de disparitions créée au sein du BCR le 4 septembre 1995 et dont l'action s'étend à tous les services de police et aux autorités judiciaires (621), de lui communiquer tout renseignement qui pourrait aiguiller son enquête, elle recevra une lettre attestant qu'il en sera ainsi par le biais des enquêteurs. Il n'est pas fait mention de la réunion du 9 août 1995 ni de l'opération « Othello » en cours (622). Dans cette optique, nous aurions tendance à abonder dans le sens du juge d'instruction Doutrewe qui affirme avoir été écartée sciemment des investigations menées par la gendarmerie, l'adjudant Lesage de la BSR de Seraing s'étant contenté de lui signaler verbalement, vers la mi-août 95, sur un ton presque anecdotique, et dans une énumération de toute une série d'informations, le nom de Dutroux qui selon un informateur aménageait des caches pour des jeunes filles et qui faisait l'objet

(620) *Ibid.*, pp. 65-70.

(621) Quand la commission note « mission contre nature? Peut-être » (Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *ibid.*, p. 74), elle fait sans conteste référence au fait que le BCR ne travaille en principe que pour les unités de gendarmerie et que le SGAP aurait du se voir confier cette tâche.

(622) *Ibid.*, pp. 70-76; Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 84-85.

d'une enquête de la gendarmerie de Charleroi, pour lui signaler plus tard que cette enquête était négative (623).

Dans le rapport envoyé au Premier Substitut Robert par le commandant Legros de la gendarmerie de Charleroi initiant l'opération « Othello », il est clairement mentionné que l'on compte surveiller Dutroux suspecté d'aménager les caves de ses maisons pour y loger des enfants en attente d'être expédiés à l'étranger et que ces rumeurs persistantes sont amplifiées depuis la disparition de Julie et Melissa (624). Comment pourrait-on dès lors accepter l'explication de ce magistrat selon laquelle elle n'avait pas fait le lien avec l'enlèvement de ces jeunes filles, ce qui justifierait qu'elle n'en ait pas référé à la justice liégeoise où le dossier était à l'instruction. D'autres propos viendront par ailleurs confirmer qu'au contraire elle savait de quoi il retournait. On supposait que le BCR se chargerait de répercuter les informations dans ce cadre là où elles devaient arriver! (625) Notons par ailleurs que les observations POSA réalisées dans le cadre de cette opération furent en dessous de tout (626). Le 5 octobre 1996, madame Troch, un autre substitut du parquet de Charleroi, est avisée de l'opération « Othello » alors en cours, mais elle non plus prétend ne pas avoir fait le rapprochement avec Julie et Melissa, raison pour laquelle elle n'avisait pas le parquet de Liège. Ici aussi la commission doute de ces affirmations qui seront réitérées à propos de la réunion du 29 novembre 1995 qui s'est tenue dans le cadre du viol d'Obaix (627). La commission établira d'ailleurs que lorsque Dutroux est arrêté le 6 décembre 1995 dans le cadre d'une séquestration, c'est Troch, non saisie de ces dossiers, qui se rendra le 11 décembre 1995 chez le juge d'instruction Lorent de Charleroi avec le maréchal des logis-chef Michaux afin d'obtenir des mandats de perquisition, principalement dans le cadre des rumeurs d'enlèvements et que ce juge accédera à sa demande bien que non saisi de ce dossier. Comme le fait remarquer la commission, « le seul lien qui unit

(623) *La Dernière Heure*, 18 décembre 1996, p. 3.

(624) Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, p. 48.

(625) *Ibid.*, pp. 49-51.

(626) *Ibid.*, p. 52.

(627) *Ibid.*, p. 53; Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, p. 74.

ces démarches est le dossier « Othello ». Une hypothèse plausible est que l'ensemble des acteurs étaient d'accord sur la stratégie retenue » (628). Notons à ce sujet que contrairement aux instructions du juge Lorent, Michaux réalisera cette perquisition sans le concours de l'inspecteur De Windt de la police communale de Charleroi qui avait traité le dossier « séquestration » et reçu initialement les mandats de perquisition chez Dutroux qui seront réclamés le 11 décembre 1995 par le juge Lorent après le passage de madame Troch et de Michaux, ce qui eut des conséquences non négligeables pour cette enquête (découverte de menottes) (629). Il n'a pas non plus avisé le commissaire Laitem de la PJP de Charleroi chargé du viol d'Obaix (630). Ces perquisitions réalisées les 13 et 19 décembre 1995 seront bâclées (631).

Comme le relèvera la commission d'enquête parlementaire, l'enquête Julie et Melissa est une succession de manquements et d'occasions manquées (632). Ce fameux lien objectif unissant l'enlèvement des jeunes filles à Dutroux dont faisait état initialement la gendarmerie existait dès le départ. Outre l'incompétence de nombreux gendarmes et l'absence d'encadrement de leurs actions par leurs officiers, il y a cette volonté de jouer « cavalier seul » afin de recueillir les lauriers de la gloire. S'il n'appartient pas à un service de décider de la stratégie à adopter dans le cadre d'une enquête de cette importance, la faute est partagée car la magistrature de Charleroi a cautionné consciemment ou non la mise sur pied d'une enquête parallèle (633). Certes, il n'était peut-être pas opportun de désigner un commissaire de la PJP pour diriger/coordonner l'enquête sur la disparition de Julie et Melissa étant donné que 80 % des enquêteurs étaient des gendarmes. Certes on aurait dû avoir recours à l'article 8 de la loi sur la fonction de police pour que

(628) *Ibid.*, pp. 57-58; Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *ibid.*, p. 75.

(629) Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 75-79 et p. 82.

(630) *Ibid.*, p. 74.

(631) Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 58-59.

(632) Rapport complémentaire fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 54-57 et 85-91; Voir également *Le Vif/L'express*, 24 octobre 1997, pp. 18-19.

(633) Rapport fait par R. LANDUYT et N. de T'SERCLAES, *op. cit.*, pp. 91-95 et pp. 96-100.

ceux-ci soient placés sous la direction de ce dernier (634). Mais ceci ne peut nous faire oublier la volonté de la gendarmerie de mener sa barque seule, conformément au souhait exprimé par son commandant à maintes reprises (voir *supra*).

2° *L'enquête « Loubna Benaïssa »*

Dans cette affaire, les reproches principaux seront adressés à la police judiciaire et au parquet de Bruxelles. En ce qui concerne le parquet, on lui reprochera la succession des substituts qui n'ont pas jugé utile de requérir un juge d'instruction, ne se sont guère intéressés au suivi de leurs apostilles et n'ont jamais exploité la piste « Derochette » signalée dès le 14 août 1992 par une assistante de la police d'Ixelles (635). En ce qui concerne la police judiciaire, on lui reprochera d'avoir rapidement écarté la police d'Ixelles qui avait acté la plainte initiale, de ne pas avoir pris au sérieux les renseignements qu'elle avait recueillis, notamment la piste « Derochette », et de n'avoir jamais donné suite à une apostille du 24 août 1992 visant notamment à organiser une réunion avec la gendarmerie. Il n'y avait aucune coordination ni aucune stratégie au sein de l'équipe des enquêteurs ; l'enquête de piètre qualité s'enlisa rapidement et fut très vite clôturée (636).

3° *L'enquête « An et Eefje »*

La seule critique vraiment marquante dans cette affaire où l'échange d'informations et la collaboration opérationnelle entre les trois services de police ont fonctionné correctement sous la houlette du procureur du Roi de Bruges est à porter à l'actif du BCR qui a établi un avis non urgent de recherche, document interne à la gendarmerie non porté à la connaissance des autres services, et dont la Cellule nationale de disparitions n'a pas établi de lien avec Dutroux (637). De plus, une

(634) *Ibid.*, p. 90.

(635) *Ibid.*, pp. 34-35.

(636) *Ibid.*, pp. 31-34 et pp. 103-105.

(637) *Ibid.*, pp. 79-83.

piste a été négligée par la police judiciaire, celle d'une Citroën CX, qui aurait pu mener à Dutroux (638).

4° *L'enquête « Sabine »*

Ici aussi la collaboration entre les services de police fut sans faille et le seul reproche de la commission fut adressé au chef de la cellule d'enquête qui, en vue de la réunion de coordination du 1^{er} juillet 1996, ne conserva dans le dossier « Dutroux » qui lui avait été envoyé par le BCR que les pièces indiquant que les enquêtes antérieures n'avaient rien donné (639).

5° *Les conclusions*

Dans la section consacrée aux manquements structurels, outre les problèmes relevés au niveau du fonctionnement de la gendarmerie qui seront rappelés dans cette partie du rapport (640), la commission relèvera encore des problèmes au niveau de la police judiciaire : le manque d'unité dans son organisation et le manque de direction, le transfert de nombreuses compétences du commissariat général au SGAP privant la PJP d'un soutien opérationnel et d'un organe de coordination, le manque de discipline avec son corollaire à savoir la perte du sens des normes (641). Elle insistera également sur le problème de la rivalité des services de police (642), celui du développement d'une police proactive, des techniques spéciales d'investigation et du recours à des indicateurs (643), du problème que constitue le SGAP et le BCR qui « continuent (...) de travailler trop chacun de son côté et se disputent le monopole de certains fichiers informatiques » (644). Elle relèvera également des failles au sein de notre système judiciaire mais là n'est pas notre propos (645).

(638) *Ibid.*, pp. 82 et 106.

(639) *Ibid.*, pp. 95 et 158.

(640) *Ibid.*, pp. 89-102.

(641) *Ibid.*, pp. 106-107.

(642) *Ibid.*, pp. 109-110.

(643) *Ibid.*, pp. 111-113.

(644) *Ibid.*, p. 120.

(645) *Ibid.*, pp. 113-146.

Elle s'attachera également à épingler les responsabilités individuelles qui, nous le verront par la suite, furent très contestées (646).

6° *Les recommandations*

Après avoir relevé des manquements, la commission formulera certaines recommandations. En ce qui concerne le volet policier, celles-ci se subdivisaient en deux volets : les recommandations ponctuelles et les recommandations structurelles.

Au niveau ponctuel, la commission insistait sur la nécessité de réglementer les techniques spéciales de recherche, de renforcer le professionnalisme des actes d'instruction, de réglementer l'information, en ce compris les méthodes de recherches proactives, d'adopter et d'appliquer une réglementation rigoureuse relative aux indicateurs et de préciser le rôle de l'Institut national de criminalistique et de criminologie (647).

Au niveau structurel, la commission estimait qu'il fallait créer un service policier intégré, structuré à deux niveaux. *Au niveau fédéral*, la commission recommandait l'intégration des trois corps de police généraux dans une seule structure policière. Elle rappelait dans un premier temps que le ministre de la Justice était le responsable de la politique criminelle et que le collègue des procureurs généraux définissait la politique des poursuites et de recherche, en tenant compte de la politique de sécurité dont la responsabilité incombait au ministre de l'Intérieur et comprenait entre autres le maintien de l'ordre public, les mesures destinées à assurer la sécurité des citoyens, la sécurité routière et la politique de prévention conçue dans une perspective sécuritaire. Les unités de recherche opérant au niveau fédéral seraient chargées des activités de recherches à l'échelon national et international et relèveraient du magistrat fédéral (en permanence), et du magistrat du parquet et du juge d'instruction qui dirigent une enquête (pour un dossier déterminé). Ces unités de recherches seraient scindées en fonction du type de criminalité qu'elles seraient appelées à combattre (drogue, criminalité financière, hormones, traite des

(646) *Ibid.*, pp. 146-158.

(647) *Ibid.*, pp. 164-166.

êtres humains, etc.). Un service d'appui unique fournirait l'infrastructure et le soutien essentiels en vue du travail policier opérationnel. Il serait divisé en plusieurs sections : logistique, politique du personnel, maintien de l'ordre public, circulation routière, statistiques, service policier de base, collaboration policière internationale, programmation et projets, coordination et contrôle de la recherche spécialisée et des techniques qui sont appliquées dans ce domaine, y compris la gestion de l'information et la gestion des indicateurs. Il était stipulé que cette dernière section serait placée sous l'autorité et le contrôle d'un magistrat fédéral (648).

Au niveau (supra)local, il était précisé qu'en matière de police administrative, l'entité géographique devrait coïncider avec les zones interpolices actuelles et que la politique en la matière serait décidée par le/les conseil(s) communal/aux par le biais du/des bourgmestre(s) car, rappelait la commission, l'autonomie communale était la pierre angulaire du système. En matière de police judiciaire, l'entité géographique restait l'arrondissement judiciaire et la politique en la matière serait décidée par le ministère public en fonction de la politique décidée par les procureurs généraux sous la direction du ministre de la Justice. L'unité spécialisée de recherche locale travaillerait sous la direction du magistrat du parquet ou du juge d'instruction, dans le cadre de phénomènes délictueux à dimension locale. Elle se situerait en deuxième ligne, derrière la police de quartier et la police d'intervention (police de base) (649).

Tant au niveau fédéral qu'au niveau (*supra*)local, la commission insistait pour que l'on harmonise les politiques en matière judiciaire et administrative par le biais de la concertation triangulaire. Elle rendait les ministres de l'Intérieur et de la Justice responsables de l'harmonisation politique et opérationnelle entre le niveau local et fédéral, notamment en matière d'échange d'informations (650).

(648) *Ibid.*, pp. 167-169.

(649) *Ibid.*, p. 169.

(650) *Ibid.*, pp. 168-169.

3. *Les réactions au rapport du 14 avril 1997*

Le 14 avril 1997 le rapport est approuvé à l'unanimité des membres de la commission et, le 18 avril 1997, événement exceptionnel, les 137 députés approuvent unanimement le rapport. Pouvait-il en être autrement dans le climat qu'avait suscité la Marche Blanche? Et pourtant, ce rapport était loin d'être parfait. La commission avait fourni un remarquable travail d'analyse sur les enquêtes des enfants disparus, parvenant à déjouer les manœuvres dilatoires de certains et les trous de mémoires d'autres. Si ses conclusions quant aux manquements structurels étaient pertinentes, certaines de celles relatives aux manquements individuels provoquèrent une vive polémique. D'une part parce que certains furent cités à tort (651), d'autre part parce que d'autres avaient miraculeusement et étrangement échappé au feu de la critique (652). Ringelheim, directeur de la revue *Juger*, parlera quant à lui de la page manquante du rapport « Dutroux », celle concernant les responsables politiques, parlementaires compris, qui depuis des années n'avaient jamais considéré le judiciaire comme une priorité (653).

Nous nous sommes davantage axé sur les recommandations en matière policière. Malgré plusieurs lectures de ce volet, nous restions perplexe : nous proposait-on une police unique ou deux polices distinctes, l'une travaillant au niveau fédéral et l'autre au niveau (*supra*) local?

Le texte est en effet assez ambigu que pour pouvoir être interprété dans un sens comme dans l'autre, le mot « intégré » ne voulant rien dire en soi. En outre, les aspects pratiques de l'intégration n'étaient pas envisagés. Lorsqu'on apprend que lors de la rédaction de ce passage du rapport il y eut une discordance entre les thèses francophones en faveur d'une pluralité des polices, gage de démocratie, et le credo flamand favorable à une intégration complète en un seul corps, dans un souci

(651) *Le Vif/L'express*, 25 avril 1997, pp. 14-16 et pp. 22-23; *La Lanterne*, 8 octobre 1997, pp. 13-14.

(652) *Ibid.*, pp. 18-21 et p. 25; *Le Soir Illustré*, 23 avril 1997, p. 28; *Le Soir Illustré*, 7 mai 1997, pp. 38-39; *Le Soir*, supplément à l'édition du 14-15 août 1997, p. 12.

(653) *Ibid.*, p. 27.

d'efficacité (654), et que l'on sait que l'on voulait parvenir à un accord unanime afin de réhabiliter la classe politique, le brouillard se dissipe. Loin de proposer une solution univoque aux manquements constatés, la notion floue de police intégrée sera à l'origine d'une violente diatribe opposant les partisans d'une police unique ressemblant furieusement à la gendarmerie et ceux qui plaideront pour le maintien de services distincts, en partie fusionnés, assorti d'un meilleur fonctionnement.

SECTION II. — LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME

§ 1^{er}. — *Le rapport de la commission « Huybrechts »*

Le 6 décembre 1996, le Conseil des Ministres mettait sur pied une « commission pour une structure policière plus efficace » présidée par Huybrechts, conseiller à la Cour de Cassation. Cette « commission d'experts » était composée de messieurs De Witte, gouverneur du Brabant flamand, Nouwynck, conseiller général à la politique criminelle, Boute, avocat général près la cour d'Appel d'Anvers, De Mot, directeur de la PGR, Cadiat, inspecteur des finances, Troch, président du Comité P, Ponsaers, un des responsables du SGAP, Denis, expert de la firme Team Consult, et deux représentants de chaque service de police générale. Cette composition n'est pas neutre puisque De Witte et Warny (membre de la commission permanente de la police communale) ont tous deux été collaborateurs du cabinet Tobback, que Ponsaers, ancien chargé de mission à la PGR (service du Ministère de l'Intérieur), avait en 1991 écrit un article dont le titre « L'autonomie communale, un alibi ? » (655) est en soi évocateur, et que la firme Team Consult s'était déjà exprimée en 1987 en faveur d'une police unique.

Le 18 avril 1997, les ministres de l'Intérieur et de la Justice faisaient savoir à la commission « Huybrechts » qu'elle devrait

(654) *Le Soir Illustré*, 23 avril 1997, pp. 28-29.

(655) PONSAERS P., « L'autonomie communale, un alibi ? », *Politeia*, 21 septembre 1991, pp. 33-36.

proposer les modalités concrètes de la mise en œuvre de la recommandation de la commission « Verwilghen » qui préconisait une structure policière intégrée à deux niveaux.

Le 20 juin 1997, la commission « Huybrechts » rendait son rapport final (656).

La structure proposée n'apparaît pas clairement de prime abord, les éléments organisationnels étant disséminés çà et là dans ce rapport. Il nous a fallu plusieurs lectures pour en arriver à la conclusion que l'orientation générale est très nettement centralisatrice malgré qu'à de nombreuses reprises on insiste sur l'importance du respect de l'autonomie communale. Nous allons dans un premier temps tenter de synthétiser les recommandations de cette commission pour ensuite démonter les mécanismes centralisateurs, ainsi que les problèmes qui n'auraient pas manqué de surgir si une telle structure avait été adoptée.

1. *La structure proposée*

Dans un premier temps, les autorités administratives et judiciaires, tant au niveau fédéral que local, doivent fixer, sur base d'une analyse stratégique policière et d'autres analyses, les priorités de l'action policière. Celles-ci seront traduites dans un plan pluriannuel lui-même divisé en plans annuels, appelés aussi plans policiers, reprenant les objectifs à atteindre et l'allocation des moyens. Les plans annuels seront évalués en terme de performances organisationnelle et sociale, celle-ci se subdivisant en performance réelle et performance perçue (en clair, la criminalité objective et le sentiment d'insécurité, ndr), et le cas échéant adaptés par les autorités de police (657).

Le ministre de l'Intérieur est le gestionnaire principal de la structure policière intégrée et le ministre de la Justice, le cogestionnaire. Un modèle de cogestion globale fut rejeté par la commission qui estimait qu'elle « conduirait à une surcharge administrative et à des blocages inutiles dans le processus de décision » (658).

(656) Rapport final de la Commission pour une structure policière plus efficace, *SFI*, 1997, VII, 116 p.

(657) *Ibid.*, pp. 30-39, pp. 74-75, pp. 77-78.

(658) *Ibid.*, p. 43.

Au niveau fédéral, le chef de police fédérale propose le plan policier fédéral à la concertation triangulaire fédérale (qui réunit le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux et le chef de la police fédérale (659)) et le met en œuvre. Il dirige cinq services : « Plan stratégique — contrôle interne », « Personnel-Finances-Logistique », « Services Opérationnels et Service d'appui opérationnel », « Police de base et police administrative spécialisée » et « Police judiciaire spécialisée » (660). Le ministre de la Justice détermine, après avis du Collège des procureurs généraux, la politique criminelle y compris les politiques de recherche et de poursuite. C'est le chef de la police fédérale qui est chargé de la mise en œuvre du volet policier de cette politique criminelle, assisté par le chef de la division des recherches spécialisées. Ce dernier, qui dirige les unités de recherches spécialisées ainsi que la division du service opérationnel compétent en cette matière est placé sous la direction générale du chef de la police fédérale mais placé sous l'autorité permanente du magistrat national pour l'exécution des missions de police judiciaire, nonobstant les compétences des magistrats du parquet et des juges d'instruction pour la gestion « par dossier » (661). Le plan policier fédéral comprend un volet par arrondissement judiciaire comprenant les moyens à mettre en œuvre en matière d'enquêtes réactives mais aussi en matière de recherche proactive, la gestion des informateurs, les techniques policières particulières, etc. (662)

Au niveau local, un chef de police dirige un corps de police local ou supralocal, issu de la fusion des corps de police communale et des brigades de gendarmerie et couvrant une à trois ou quatre communes maximum (pas plus, afin d'assurer un ancrage local aussi fort que possible). Ce chef zonal est responsable de l'exécution du plan policier local approuvé par les autorités de police locales au sein de la concertation triangulaire réunissant les bourgmestres et le chef local de la zone, ainsi que le procureur du Roi. Soit le bourgmestre de la com-

(659) *Ibid.*, p. 93.

(660) *Ibid.*, pp. 98-99.

(661) *Ibid.*, pp. 47-48.

(662) *Ibid.*, p. 49.

mune centrale ou chaque bourgmestre de la zone à tour de rôle, soit un conseil de police où siègent les bourgmestres et des représentants des conseils communaux ainsi que le chef de police zonal assure la gestion journalière. Ici aussi il est question d'une approche pragmatique des problèmes par projets associant d'autres partenaires policiers (fédéral) ou autres (dans la tradition partenariale du *community policing* auquel il est fait référence dans le chapitre consacré aux principes et critères de base d'un bon appareil policier (663)) (664).

Un *niveau intermédiaire* pouvant se situer au niveau du ressort de la cour d'appel, de la province, de l'arrondissement judiciaire ou d'une combinaison de ces éléments est également proposé par la commission car, dira-t-elle, le traitement des questions émanant des 200 zones de police et leur suivi mèneraient à une administration supralocale démesurée qui pèserait inutilement sur le niveau local ou fédéral. De surcroît, la commission estime qu'un tel niveau est requis pour l'exécution des missions propres au niveau fédéral, telles que, par exemple, la police de la circulation ou les recherches spécialisées. Ce niveau ne peut cependant développer une politique propre mais jouerait un rôle de soutien et de coordination pour des opérations supralocales, tout autant qu'un contrôle du respect des standards définis au niveau fédéral (665).

Pour la commission il ne fait aucun doute que les chefs de police fédérale et locaux doivent être des fonctionnaires de police issus de la structure policière intégrée car la spécificité du travail policier fait que l'on ne s'y familiarise pas facilement, la nomination d'un civil provoquerait une résistance au sein de la police et qu'il est possible de trouver, au sein de la police, des personnes assez capables que « pour relever pareil défi » (666).

Une loi doit régler la gestion, l'accès et l'utilisation d'informations tant judiciaires qu'administratives, tant par la police que par les autorités de police, en tenant compte de la législation sur la protection de la vie privée. Mais en tout état de

(663) *Ibid.*, pp. 12-14.

(664) *Ibid.*, pp. 41, 61, 65-69, 75, 94.

(665) *Ibid.*, pp. 29, 88-90.

(666) *Ibid.*, p. 87.

cause, les policiers des deux niveaux doivent pouvoir consulter ces informations (et les magistrats en matière judiciaire), moyennant le respect de certaines conditions (niveaux de sécurité en matière d'informations « douces », accord du magistrat traitant en matière d'information « dure ») (667).

A court terme, le coût supplémentaire annuel de l'intégration des services de police s'élèverait à 1 milliard, ce chiffre pouvant être porté à 9,5 milliards lors de la période de transition pouvant durer ... 35 ans (668).

Enfin, il ne peut être question d'intégration sans unification des statuts administratifs (recrutement, formation, carrière, évaluation et régime disciplinaire), pécuniaires et syndicaux (interdiction du droit de grève) (669).

2. *Analyse critique de la proposition de la commission « Huybrechts »*

Si, comme elle s'épuise à le rappeler tout au long du rapport, la proposition de la commission « Huybrechts » semble *a priori* respecter l'autonomie communale, certains passages ne laissent aucun doute quant à son caractère centralisateur. Ainsi, que penser de tels passages : « Les autorités fédérales énoncent les lignes directrices à l'intention du niveau local. C'est notamment sur la base de ces lignes directrices que seront élaborés les plans de politique locale » (670), « la politique et la gestion locale doivent cependant s'inscrire dans le cadre de la politique et de la gestion fédérale, pour tout ce qui relève du niveau fédéral, tandis que la police locale est tenue (...) de fournir certains services au niveau fédéral. (...) En ce qui concerne les matières fédérales, le niveau fédéral peut donner des instructions générales aux unités policières locales et ordonner l'exécution de missions spécifiques; la police locale est tenue de respecter ces instructions et d'exécuter ces missions. (...) Pour ce qui est de la police fédérale, les composantes locales de la police doivent être considérées comme des unités

(667) *Ibid.*, pp. 90-92.

(668) *Ibid.*, p. 101.

(669) *Ibid.*, pp. 101-103.

(670) *Ibid.*, p. 35.

déconcentrées. (...) pour les matières fédérales, elle (la police locale, ndr) se trouve sous l'autorité et la direction du niveau fédéral » (671), « à l'égard de la composante locale de la structure policière intégrée, le Ministre de la Justice, dans les limites de ses compétences, peut requérir la coopération de la police pour exécuter certaines tâches » (672) ou encore « après concertation avec les autorités locales, les autorités fédérales définiront les normes en matière de fonction de police locale. (...) Les autorités fédérales paient une partie de la fonction de police minimale au niveau local. Ce paiement peut être subordonné à la satisfaction par les autorités locales aux normes établies » (673) et enfin le fait que « pour la fonction de chef de zone, les autorités de police locales classent les candidats proposés en fonction de leurs aptitudes. Après avis des autorités judiciaires et locales, la décision est prise au niveau fédéral » (674).

Le niveau intermédiaire a notamment dans ses attributions « le contrôle du respect des standards définis au niveau fédéral et l'exécution des priorités fédérales telles que définies dans le plan policier local » (675).

Les larges pouvoirs du chef de la police fédérale doivent également être considérés dans cette perspective, notamment le fait de pouvoir disposer pour certains événements et phénomènes supralocaux d'unités locales « dans les limites du droit de prélèvement fédéral » (676), l'obligation qu'il a de présenter au gouvernement d'une « norme minimale par zone de police » ou de préparer la police à ses missions fédérales et locales (achats communs, formation, ...) (677).

On dit certes que « le plan policier fédéral tient compte des plans de politique locale » (678) mais comment pourrait-il concrètement en être ainsi quand on connaît la diversité des situations et l'attachement des bourgmestres à leurs préroga-

(671) *Ibid.*, pp. 41-42.

(672) *Ibid.*, p. 45.

(673) *Ibid.*, p. 100.

(674) *Ibid.*, pp. 62-63.

(675) *Ibid.*, p. 88.

(676) *Ibid.*, pp. 82-83.

(677) *Ibid.*, p. 83.

(678) *Ibid.*, p. 35.

tives ? Supposait-on que le simple fait d'établir des concertations triangulaires à chaque niveau suffirait à régler le problème que peuvent poser des logiques différentes, que ce soit entre le niveau fédéral et local ou celui de la police administrative et judiciaire ?

Un autre problème généré par la proposition de la commission « Huybrechts » réside sans conteste en matière de police judiciaire. Premièrement, il est dit, en ce qui concerne la mise en œuvre du volet policier de la politique criminelle, que le chef de la police fédérale est l'interlocuteur du ministre de la Justice, assisté du Collège des procureurs généraux, et, à la page suivante, il est mentionné qu'il se trouve en cette matière sous l'autorité directe et exclusive de ces autorités (679). Deuxièmement, le fait que le chef de la division des recherches spécialisées soit placé sous la direction du chef de la police générale mais aussi sous l'autorité du magistrat national est également de nature à provoquer des situations conflictuelles (680). Troisièmement, les magistrats ne pouvant intervenir directement en matière de gestion des moyens, si un conflit devait éclater à cet égard avec le chef de police locale qui refuserait, en invoquant la préservation d'une capacité opérationnelle minimale, de donner satisfaction à des instructions données par la magistrature, cela devrait se régler au niveau intermédiaire ou au niveau fédéral et si malgré tout l'on n'arrivait pas à un accord, il est mentionné qu'« il conviendra d'examiner au sein de la magistrature s'il est possible de réorganiser les enquêtes en cours (arrêt de l'enquête, report dans le temps ou moins y investir) » (681). Comme le faisait remarquer De Valkeneer lors d'une émission télévisée en évoquant l'exemple concret d'une opération nécessitant plusieurs perquisitions simultanées, une telle lourdeur dans la structure de recours rend hypothétique l'exercice d'une bonne justice, la décision, pour autant qu'elle soit favorable à l'avis du magistrat, pouvant prendre trois ou quatre mois (682). Quatrièmement il est dit que « à tout niveau, c'est le chef de police qui est responsable de la mise en œuvre concrète et du

(679) *Ibid.*, pp. 46-47.

(680) *Ibid.*, pp. 47-48.

(681) *Ibid.*, pp. 50-53.

(682) Emission « Mise au point », RTBF, 1^{er} mars 1998.

suivi quotidien de l'enquête. Il organise l'enquête. Le magistrat chargé d'une enquête ou d'une instruction contacte d'abord les » officiers-coordonnateurs des enquêtes « . Ces derniers se chargent de l'organisation de l'enquête au sein de la police et participent aux discussions entre le magistrat et les enquêteurs lors de la réorientation de l'enquête » (683). Outre le fait que ceci confère un plus grand pouvoir aux services de police, tendance qui se concrétisera plus loin dans le rapport (684), on se demande en définitive qui organise l'enquête (le chef de police ou l'officier-coordonnateur ?) et ce qui arriverait en cas de divergences d'opinion entre le chef de police et l'officier-coordonnateur ? Enfin l'on peut regretter que si la commission estime que la recherche proactive, la gestion des informateurs et les techniques policières particulières doivent être reprises dans un volet du plan policier (685), elle ne précise pas que l'on devrait d'urgence légiférer dans ce domaine.

Notons encore que s'il appartient aux autorités de police de décider du contenu des plans policiers proposés par les chefs de police et qu'ils doivent à cette fin disposer de services d'appui pour les aider à évaluer les propositions de la police (686), il n'est nulle part fait mention des instances chargées d'éclairer ces autorités, principalement au niveau local. Or plus d'une fois le problème du manque de compétences des bourgmestres dans les questions policières a été soulevé. A noter que cette remarque s'applique également en matière d'évaluation des résultats de l'action policière.

De façon globale, la proposition de cette commission s'inscrivait dans une optique centralisatrice et laissait de nombreuses zones d'ombre. On peut s'étonner que le commissaire général adjoint de la PJP, l'avocat général près la cour d'appel d'Anvers et les représentants de la police communale aient marqué leur accord à ce texte. Deux membres de la commission, le conseiller général à la politique criminelle Nouwynck et le commissaire en chef de la PJP de Liège, Hinnesdaels, estimeront ne pouvoir se ranger à l'idée d'un chef de police

(683) Rapport final de la Commission pour une structure policière plus efficace, *op. cit.*, p. 52.

(684) *Ibid.*, pp. 56-58.

(685) *Ibid.*, p. 49.

(686) *Ibid.*, pp. 37-38.

fédérale, formule qui, selon eux, « procède d'un glissement du concept de structure policière intégrée vers celui de structure policière unitaire, c'est-à-dire de police unique » et, diront que « l'existence d'un chef fédéral, et donc d'une hiérarchie unique, représente une concentration de pouvoirs potentiellement porteuse de dérive antidémocratique. Elle encourage, en effet, le développement d'une logique policière propre, omniprésente dans la société, sans véritable contrepoids au niveau des institutions démocratiques. A ce niveau, les pouvoirs sont au contraire dispersés. Cette dispersion des pouvoirs est précisément un gage de démocratie, dont une des expressions les plus fondamentales est la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire » (687). Pour eux, l'intégration doit être assurée par « l'uniformité du statut du personnel des différentes composantes et des procédures de recrutement et de promotion, la mobilité de ce personnel entre les composantes, la gestion globale de la logistique et des bâtiments, et surtout l'existence d'une structure d'appui commune assurant notamment la gestion des informations stratégiques et opérationnelles pour le compte et au profit de toutes les composantes de la structure intégrée et des autorités de police » (688). Et de proposer une haute direction comprenant quatre fonctions dirigeantes au sein de la structure intégrée : la direction des unités de recherches judiciaires spécialisées, celle des autres services opérationnels fédéraux, celle des services de police de base et celle des services d'appui commun (689).

§ 2. — *Le rapport
de la commission « Milquet »*

La commission « Huybrechts » n'était pas la seule à s'intéresser à la réorganisation de notre système policier. D'octobre 1996 à mai 1997, la commission de l'Intérieur du Sénat présidée par Madame Milquet se penchait également sur le problème. Outre les auditions de dirigeants appartenant aux trois corps de police générale, du Comité supérieur de contrôle, du

(687) *Ibid.*, p. 115.

(688) *Ibid.*, p. 115.

(689) *Ibid.*, p. 115.

Comité P, du SGAP, de représentants syndicaux des trois services de police, de bourgmestres et de professeurs d'université, la commission se rendit à l'état-major de la gendarmerie ainsi qu'au SGAP et fit deux voyages d'étude, l'un au Royaume-Uni, l'autre aux Etats-Unis. Une telle méthodologie devait permettre de mieux saisir la réalité policière, y compris les problèmes inhérents au système, afin que le Sénat puisse jouer pleinement son rôle de chambre de réflexion et proposer une réforme cohérente de notre appareil policier.

Le rapport rendu le 3 juillet 1997 (690) peut être subdivisé en trois volets : premièrement, la mise en évidence des dysfonctionnements des services de police, ensuite les différentes propositions de réforme présentées par certains intervenants, que nous analyserons dans la section suivante, enfin la réorganisation des services de police proposée par la commission.

1. Les problèmes et dysfonctionnements de notre appareil policier

Au cours de ses travaux, la commission va relever de nombreux dysfonctionnements, carences, anomalies au sein de notre appareil policier. La plupart de ces problèmes ont déjà été évoqués précédemment dans ce mémoire. Il y a l'absence de politique criminelle fédérale claire et définie démocratiquement, le manque de coordination et de planification à long terme au sein de la politique de sécurité (*cf.* l'instabilité temporelle des contrats de sécurité, le manque de coordination entre les instances sociales appelées à jouer un rôle dans la politique de sécurité et qui sont réparties entre tous les niveaux de l'état fédéral), les différences structurelles entre les corps créant un déséquilibre dans les rapports de force, la coexistence de trois services de police ayant initialement des compétences spécifiques mais s'étant vu assigner, au fil du temps, des missions identiques créant des doubles emplois, des concurrences et conflits contre-productifs, la possibilité de conflits entre les autorités dirigeant les services de police et celles agissant seulement par voie de réquisition, le développe-

(690) Rapport fait par Mrs CALUWE et HAPPART au nom de la commission de l'Intérieur et des affaires administratives sur l'évaluation des services de police, Sénat, 3 juillet 1997, session 1996-1997, doc. 700/1, 161 p.; doc. 700/2, 326 p.; doc. 700/3, 107 p.

ment au sein des trois services de police de systèmes informatiques propres et, couplé à ce problème, le manque de volonté de collaboration des services en matière d'échange d'informations, l'absence de système de communication uniforme rendant impossible la communication entre les patrouilles des différents services, les reproches mutuels que s'adressent gendarmerie et police communale en matière de répartition des missions dans le cadre des accords « 101 » (manque de loyauté pour les uns, retranchement trop facile derrière la faiblesse des effectifs pour ne pas affecter du personnel aux centrales pour les autres), le manque de formation des bourgmestres et des magistrats aux questions policières, l'absence d'une formation commune aux services de police à la base de réflexes corporatistes, le vide législatif dans le domaine de la police proactive et celui des techniques spéciales de recherche, le mode d'affectation du personnel au SGAP rendant symbolique la représentation de la police communale, l'éclatement de la PJP en 22 brigades et 4 antennes entraînant une absence de planification stratégique et d'uniformité opérationnelle, etc.

La commission notera par ailleurs que des initiatives prises ces dernières années sont de nature à régler certains de ces problèmes. C'est le cas des ZIP par exemple. Toutefois, à cet égard, la commission relèvera l'absence de statut légal des ZIP rendant sa mise en œuvre facultative, l'absence de critères réglant la répartition de la gendarmerie entre les différentes zones, l'autonomie insuffisante du commandant de brigade par rapport au commandant de district et du commandant de district par rapport à l'état-major, rendant difficile, voire impossible la conclusion d'accords, l'« option zéro » de la gendarmerie en matière d'heures supplémentaires, la disparité de statuts, l'absence de formation des bourgmestres aux questions policières, le fait qu'au sein d'un arrondissement le procureur du Roi se retrouve parfois face à une vingtaine de bourgmestres et à une quarantaine de chefs de corps ceci pouvant rendre toute forme de concertation inefficace, ... (691)

(691) *Ibid.*, doc. 700/1, pp. 81-109 et doc. 700/2, pp. 28-29, 31-32, 35-36, 39, 42, 45, 52-65, 79-81, 84-85, 101-103, 109, 121-130, 144-145, 148, 204-206, 209-213, 218-221, 228-233, 243-245, 255, 262, 293, 306-307.

2. *La proposition de réforme du système policier de la commission* (692)

La commission estime que l'action policière doit s'inscrire dans le cadre d'un plan fédéral et d'un plan local de politique criminelle et de politique de sécurité, élaborés annuellement ou pluriannuellement par les autorités politiques fédérales et locales, « tant sur la base des attentes exprimées par les citoyens et sondées officiellement que sur la base des attentes exprimées par les autorités administratives et judiciaires compétentes » (693).

Le plan fédéral de politique criminelle et de politique de sécurité aurait deux volets : le premier comprendrait la politique des poursuites et de la recherche dont les priorités seraient déterminées par le ministre de la Justice, sur avis du collège des procureurs généraux, sur la base d'une analyse stratégique des phénomènes criminels et des statistiques ; le second se rapporterait à la politique policière et de prévention et serait élaboré par le ministre de l'Intérieur, notamment sur la base des recommandations du secrétariat permanent à la prévention, et après discussion au sein d'une conférence interministérielle de la sécurité impliquant tous les ministres concernés. Ce plan fédéral devrait être approuvé par le Parlement fédéral (694).

Le plan local de politique criminelle et de politique de sécurité devrait également avoir deux volets : le premier devrait comprendre la politique des recherches et des poursuites fixée au niveau de l'arrondissement par le procureur du Roi, après une discussion au sein des structures de concertation sur base d'une analyse stratégique de la criminalité locale et des statistiques, dans le respect des directives générales, le second volet ayant trait à la politique préventive déterminée en accord avec l'ensemble des partenaires concernés. Il est dit que la stratégie à ce niveau doit répondre « aux besoins particuliers de la population locale et des spécificités locales », dans la tradition du *community policing* dont les principes sont rappelés

(692) *Ibid.*, pp. 116-160.

(693) *Ibid.*, p. 126.

(694) *Ibid.*, pp. 127-128.

plus loin (695), et qu'elle doit « être fixée complémentaiement au niveau local par le conseil communal » (696).

Au niveau fédéral (697), il y aurait trois directions relativement autonomes :

- 1° un service de police criminelle fédérale qui regrouperait une partie des membres de la PJP et des BSR, des membres des services locaux, les enquêteurs du Comité supérieur de contrôle ceux de l'O.C.E.D.E.F.O., des agents travaillant dans les services d'appui, notamment en matière d'analyse criminelle et d'observation, et éventuellement des agents de l'administration fiscale (I.S.I. et douane). Elle comprendrait également les laboratoires techniques et scientifiques et l'Institut de criminalistique. Elle interviendrait à la demande des services de première ligne ou des autorités judiciaires, sous forme d'appui aux services de police de première ligne, lorsqu'il s'agit « de crimes et délits qui, par leur ampleur, leur complexité, leur organisation, leur dimension, leur caractère délicat, exigent des recherches et des enquêtes spécialisées soutenues ou prolongées » (698). Il est toutefois précisé qu'elle travaillera prioritairement en collaboration avec l'unité de recherche locale ou avec les autres services de police concernés ou désignés par les magistrats, et que dans les grandes villes des *task forces* permanentes par grand phénomène criminel pourraient être constituées entre la police locale et fédérale. Ce service serait déconcentré en unités organisées dans chaque arrondissement judiciaire.
- 2° un service de police administrative fédérale qui comprendrait les membres de l'actuelle réserve générale de la gendarmerie, l'escadron spécial d'intervention et les unités provinciales de circulation, les membres de la police maritime, aéronautique et des chemins de fer. Outre les missions des polices spécialisées, elle se chargerait des missions de maintien de l'ordre et de la sécurité qui requièrent des compétences, des moyens, des méthodes ou des effectifs

(695) *Ibid.*, pp. 129-131.

(696) *Ibid.*, pp. 127-128.

(697) *Ibid.*, pp. 145-157.

(698) *Ibid.*, p. 150.

spécifiques plus importants que ceux dont disposent les polices locales, en appui desquelles elles interviendraient. Ce service serait déconcentré en unités organisées en fonction des nécessités et notamment au niveau provincial ou au niveau des arrondissements.

- 3° le service d'appui commun aux polices spécialisées et locales, qui comprendrait le SGAP et le BCR, et qui serait subdivisé en un service opérationnel commun (composé des membres de la police criminelle et administrative fédérale spécialisés dans la gestion des techniques d'observation, d'arrestations délicates, d'infiltration, de pseudo-achat, d'envoi contrôlé, etc., pratiques qui devraient au demeurant faire l'objet d'une loi), un service « centralisation de l'information et des statistiques » devant veiller à l'harmonisation des différents outils informatiques et de communication existants, au recueil et à la circulation de l'information entre toutes les composantes de police et à la collecte des données et statistiques policières utiles à l'élaboration d'une politique criminelle et de prévention, et enfin un service de « coopération internationale ».

Chacun de ces services aurait à sa tête un directeur. Afin que ces services travaillent de manière intégrée, la commission recommande également qu'un coordinateur fédéral, nommé par le gouvernement et agissant sous l'autorité du Comité fédéral, soit chargé d'assurer la coordination et la collaboration des trois directions, l'échange d'informations et, le cas échéant, de l'organisation de missions conjointes. La direction du service de police criminelle fédérale serait placée sous l'autorité du Collège des procureurs généraux qui désignerait, en son sein, une personne chargée, avec un représentant du ministre de la Justice, d'exercer au quotidien le contrôle de cette structure. La direction du service de police administrative fédérale serait quant à elle placée sous l'autorité d'un représentant du ministre de l'Intérieur. Enfin, le service d'appui commun serait placé sous l'autorité d'un magistrat national.

Un Comité fédéral présidé par une personne désignée par le Conseil des ministres et travaillant en étroite collaboration avec le Collège des procureurs généraux, le service de politique criminelle, le VSPP et la PGR, serait chargé de faire exécuter

le plan fédéral, d'assurer l'autorité sur les trois directions et le coordinateur fédéral et d'arbitrer les conflits entre polices ou entre polices et autorités fonctionnelles. Il serait composé des personnes désignées pour contrôler les directions (le représentant du ministre de l'Intérieur, celui du ministre de la Justice, le procureur général désigné par le collège et le magistrat national susmentionné), du coordinateur fédéral, de deux bourgmestres et d'un représentant des polices locales. Ce Comité fédéral serait en outre chargé d'organiser des services non opérationnels communs à l'ensemble des services de police : une section « police administrative » et une section « police judiciaire » chargée de l'exécution des stratégies par le biais de directives contraignantes et de l'établissement d'un rapport d'évaluation adressé aux ministres de tutelle et au Collège des procureurs généraux, une section « formation et recrutement » chargée notamment de mettre en place une formation de base commune pour tous les fonctionnaires de police, un collège disciplinaire présidé par un magistrat, un service du budget et un service d'inspection.

Au niveau local (699), les polices seraient organisées soit sur base du territoire communal s'il s'agit d'une grande commune ou d'une commune moyenne disposant actuellement d'une police urbaine, soit sur base d'un territoire regroupant différentes communes dans le cadre d'une zone interpolice lorsqu'il s'agit de petites communes ou de régions rurales. Elles seraient composées des membres de la police communale et des brigades de gendarmerie, ainsi que de certains membres de la BSR et de la PJP, et placées sous la direction d'un seul officier. Cette police locale serait chargée de l'ensemble des missions de police administrative et judiciaire locale, appuyée le cas échéant par la police fédérale dans les cas évoqués précédemment. Elle serait placée pour les missions de police administrative sous l'autorité du bourgmestre ou dans le cadre d'une zone interpolice d'un collège de bourgmestres dont la présidence serait exercée à tour de rôle par chaque bourgmestre, sauf si le collège déroge à cette règle. Le bourgmestre

(699) *Ibid.*, pp. 142-145.

et le conseil communal garderaient la liberté de nommer les personnes de leur choix pour peu qu'elles aient suivi la formation et subi les procédures de sélection organisées de manière uniforme par le niveau fédéral. Il est rappelé que les bourgmestres sont « tenus d'appliquer les dispositions et les directives décidées par le ministre de l'Intérieur notamment sur base d'un plan fédéral approuvé par le Parlement et qui peuvent concerner certaines méthodes, certaines priorités, certains principes de management, etc. Dans ce cas, pour les missions, les prestations ou les restructurations imposées par l'Etat fédéral, un financement fédéral complémentaire pourrait avoir lieu » (700).

Signalons *in fine* que la commission insiste sur l'harmonisation des statuts des fonctionnaires de police et la possibilité de mobilité de ceux-ci, le fait qu'il n'y a pas de lien hiérarchique entre la police fédérale et la police locale, l'importance de l'échange de l'information, du partenariat et de la concertation à tous les niveaux.

3. *Analyse critique de la proposition de réforme de la commission « Milquet »*

Si l'on n'y prenait garde, on pourrait presque penser que la proposition « Milquet » est identique à la proposition « Huybrechts ». En effet, ici aussi, on retrouve une police fédérale à plusieurs composantes dirigées chacune par un directeur et déconcentrée sur tout le territoire au niveau des arrondissements, une police locale ou zonale dirigée par un chef de police et placée sous l'autorité du bourgmestre pour les missions administratives et du procureur du Roi pour les missions judiciaires, des plans annuels et pluriannuels reprenant les priorités de l'action policière, le plan local étant complémentaire au plan fédéral, l'instauration d'un système informatique unique mis à la disposition de tous les services de police et de la magistrature, la mobilité, l'unification de la formation et l'harmonisation des statuts.

(700) *Ibid.*, p. 145.

L'orientation générale n'est toutefois pas la même. En effet, si le plan local de politique criminelle et de sécurité doit tenir compte du plan fédéral, ce dernier doit être approuvé par le Parlement, où siègent nombre de municipalistes, et non plus seulement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Il en va de même pour les directives du ministre de l'Intérieur qui doivent être respectées par le bourgmestre bien que l'on puisse regretter que la commission ait choisi la formule « notamment sur base d'un plan fédéral approuvé par le Parlement », ceci permettant une interprétation selon laquelle ces directives ne doivent pas nécessairement s'inscrire dans ce plan, ce qui constituerait manifestement une dérive. On peut de plus s'interroger sur la façon dont le Parlement serait en mesure d'apprécier les plans policiers qui lui seraient présentés par ces ministres. Notons également que, contrairement à la proposition « Huybrechts », les ministres de tutelle sont placés sur pied d'égalité, le ministre de la Justice n'étant pas ici seulement co-responsable de la gestion journalière.

Dans la proposition « Milquet » la police fédérale n'est plus placée sous la direction d'un chef suprême, seulement assisté par des chefs de division. En effet, le coordinateur fédéral n'est investi que d'une tâche de coordination. On évite ainsi la situation ambiguë et potentiellement conflictuelle de la proposition « Huybrechts » qui plaçait le chef de police criminelle sous la direction du chef de police fédérale et sous l'autorité d'un magistrat national. Certes des conflits peuvent surgir mais s'ils ne peuvent être réglés au niveau du coordinateur fédéral, ils seront arbitrés par un Comité fédéral où siègent sur pied d'égalité des représentants de la police administrative et judiciaire, du local comme du fédéral. L'on peut se demander toutefois comment le procureur général désigné par le Collège des procureurs généraux pour « contrôler au quotidien » le service de police fédérale criminelle pourra à la fois s'acquitter de cette tâche et siéger au Comité fédéral, tout en s'acquittant de sa tâche judiciaire.

Dans la proposition « Milquet » il n'y a aucun lien hiérarchique entre la police fédérale et la police locale, et on insiste à maintes reprises sur le caractère complémentaire et d'appui de la police fédérale. Le chef de police locale est choisi par l'auto-

rité locale et non pas l'autorité fédérale comme l'indiquait la proposition « Huybrechts ». Le fédéral ne peut imposer au local une norme minimale en terme d'effectifs.

Une dernière remarque de moindre importance avant de conclure : on peut s'étonner que la commission « Milquet » ait décidé de placer l'escadron spécial d'intervention de la gendarmerie dans la police fédérale administrative et non pas dans le service opérationnel du service d'appui commun chargé notamment des « arrestations délicates ».

De façon générale, la proposition « Milquet » est nettement moins centralisatrice que la proposition « Huybrechts » (701) et évite de placer le pouvoir judiciaire sous dépendance du pouvoir exécutif.

§ 3. — *D'autres propositions de restructuration de l'appareil policier*

Diverses instances, organisations professionnelles et professeurs d'université, ont également présenté des plans de réforme du système policier se rapprochant ou s'écartant des propositions « Huybrechts » et « Milquet ». Nous allons faire un rapide survol de ces propositions qui toutes prétendent répondre au modèle de police intégrée recommandé par la commission « Verwilghen ».

1. *La proposition de la Commission permanente de la police communale (702)*

Selon la Commission permanente de la police communale, la structure policière doit avoir une composante locale et une composante fédérale.

Au niveau local, elle plaide pour un travail policier organisé en zones interpolice élargies à maximum six communes afin d'avoir un effectif de 80 à 120 membres permettant d'offrir à

(701) L'origine de ces rapports (initiative du gouvernement d'une part, du législatif de l'autre) n'est bien sûr pas étrangère à ces différences de conception.

(702) Rapport fait par Mrs CALUWE et HAPPART au nom de la commission de l'Intérieur et des affaires administratives sur l'évaluation des services de police, *op. cit.*, doc. 700/1, pp. 65-68; doc. 700/2, pp. 92-116 et pp. 247-258; doc. 700/3, pp. 3-15; DE TROCH C., « Evolution vers un nouveau modèle policier », *L'officier de police*, 1996, n° 10, pp. 11-15; DE TROCH C., « L'avenir de la police communale », *L'officier de police*, 1997, n° 3, pp. 65-70.

la population un service de police de base complet comprenant, outre une permanence suffisamment étoffée que pour pouvoir donner suite aux interventions urgentes et un point de contact, du personnel pour exécuter des tâches telles que le service de quartier, l'accueil aux victimes, la prévention, la recherche locale, etc., ainsi que des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse, de techno-prévention, d'environnement, etc. Ce service de police, dit de première ligne, conserverait donc ses missions de police administrative et judiciaire, pour autant que celles-ci aient une dimension locale, et ce sous l'autorité respective du bourgmestre et du procureur du Roi. Il serait composé de la police communale actuelle, des brigades de gendarmerie et des membres de la PJP souhaitant se consacrer à la recherche locale.

A côté de la police locale, une *police fédérale*, dite aussi spécialisée ou de deuxième ligne, offrirait un soutien à la police de base tant au niveau des missions de police judiciaire qu'à celui des missions de police administrative, lorsque la mission dépasse les possibilités du service de police de première ligne. Elle serait décentralisée par arrondissement judiciaire et serait composée des membres de la PJP, de la BSR, des services spécialisés de la gendarmerie et des membres de la police communale souhaitant se consacrer aux missions de la police spécialisée.

Le SGAP intégrerait le BCR et serait chargé entre autres de l'échange d'informations entre les deux composantes et à cette fin de l'harmonisation des systèmes informatiques et de communication. Il devrait en outre s'atteler à la mise sur pied d'une formation commune indispensable pour assurer la mobilité des fonctionnaires de police d'une composante à l'autre, fonctionnaires qui devraient par ailleurs avoir un statut identique.

Si cette proposition semble se rapprocher de la proposition « Milquet », certains éléments nous amènent à relativiser cette impression. Nous nous rappellerons que De Troch et Warny, respectivement président et membre de la Commission permanente de la police communale, ont tous deux siégé à la commission « Huybrechts » et ont marqué leur accord à l'égard de la proposition formulée par cette commission dont nous avons

fait ressortir le caractère centralisateur. De fait, des zones d'ombre subsistent dans la proposition de la Commission permanente de la police communale, zones qui s'éclaircissent par le biais de certaines réponses fournies à la commission « Milquet » et lorsque l'on garde en mémoire les propositions de la commission « Huybrechts ». Ainsi, De Troch dira que « le ministre de la Justice exerce (...) son autorité par le biais du Collège des procureurs généraux, des procureurs généraux et des procureurs du Roi, mais également par le biais des chefs de corps d'arrondissement de la police spécialisée et les chefs de corps de zone de la police de base » (703). On voit là s'établir un lien hiérarchique entre le fédéral et le local. Cela implique-t-il également la nomination du chef de la zone par le fédéral, tel que prévu dans la proposition « Huybrechts » ? De plus, on retrouve cette volonté relative d'écarter la magistrature. Certes elle interviendra au niveau des plates-formes de concertation auxquelles on attribue au demeurant le pouvoir souverain, et très illusoire selon nous, de régler tout problème entre les partenaires. Mais De Troch déclare que « l'autorité du ministère public ne signifie pas que celui-ci puisse déterminer qui doit faire quoi dans une enquête donnée. C'est au responsable de la police qu'il incombe de faire appel à des agents compétents » (704). Même son de cloche chez Warny qui dira « qu'il faut surtout éviter de confier à la magistrature la gestion de services de police » (705). Reste également ouverte la question de l'autorité qui déterminera quand l'affaire sera traitée par le service de première ligne et quand elle le sera par celui de deuxième ligne. Seraient-ce les officiers de liaison détachés d'une composante dans l'autre qui prendraient cette décision alors que celle-ci devrait en tout état de cause, du moins en matière judiciaire, être prise par un magistrat, le cas échéant en concertation avec les chefs de la police zonale et de la police fédérale désignés au niveau de l'arrondissement ? La Commission permanente de la police communale ne prévoit aucun organigramme précis au niveau de la police fédérale

(703) Rapport fait par Mrs CALUWE et HAPPART au nom de la commission de l'Intérieur et des affaires administratives sur l'évaluation des services de police, *op. cit.*, doc. 700/2, p. 250.

(704) *Ibid.*, p. 114.

(705) *Ibid.*, p. 116.

mais précise de façon assez étrange que « l'on ne doit pas commettre l'erreur de créer, au niveau fédéral, une police criminelle, coupée de sa base et à côté de celle-ci une structure fédérale en matière de police administrative. De cette façon l'on créerait trois structures, ce qui mènerait inévitablement à de nouveaux dysfonctionnements » (706). L'on comprend mal dès lors comment devrait se structurer ce service.

2. *La proposition des commissaires en chef des cinq grandes villes de Belgique* (707)

Les chefs de corps des cinq grandes villes du pays proposaient également un double échelon de police non lié hiérarchiquement l'un à l'autre mais travaillant en symbiose et bénéficiant tous deux d'un accès aux banques de données d'information.

Un Secrétariat interdépartemental à la sécurité et aux polices dépendant des ministres de l'Intérieur et de la Justice serait chargé d'appliquer les politiques de ces ministres, d'assurer l'analyse et la direction stratégique des polices, d'assurer la coordination générale des services de police, de contrôler et autoriser les budgets de tous les services fédéraux de police, de coordonner et diriger le fonctionnement des services communs et d'organiser l'informatique, la documentation et la formation. Ce secrétariat serait dirigé par un conseil d'administration présidé par un secrétaire d'état ou une personne désignée, pour une durée déterminée, alternativement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Le conseil d'administration serait composé d'un officier supérieur de chacun des trois corps de police générale, du directeur de la PGR, du VSPP et du service de politique criminelle du ministère de la Justice; ce ne serait pas un organe permanent. La direction journalière du Secrétariat serait assurée par un comité de direction composé de trois officiers supérieurs de chacun des corps de police.

(706) *Ibid.*, p. 112.

(707) *Ibid.*, doc. 700/1, pp. 68-69; doc. 700/2, pp. 116-120 et pp. 258-268; doc. 700/3, pp. 27-45.

Ce Secrétariat serait composé de huit divisions : les cinq du SGAP (Coopération policière internationale, Appui opérationnel, Télématique, Appui en matière de politique policière et Formation, cette dernière restant à créer), Prévention (VSPP), Logistique, Police Générale du Royaume (audit). Deux de ces divisions seraient dirigées par un officier supérieur issu respectivement de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire; deux seraient dirigées par des non-policiers. Le personnel administratif et policier employé au Secrétariat serait issu paritairement des trois services de police; les personnes détachées le seraient pour une durée renouvelable et leur salaire serait à charge du Secrétariat.

Ils plaident également pour la création d'une police judiciaire fédérale chargée de combattre la criminalité organisée nationale et internationale. Elle regrouperait les membres de la PJP, des BSR et du Comité supérieur de contrôle et intégrerait le BCR. Cette police judiciaire fédérale serait répartie en cinq entités, soit les cinq ressorts de cours d'appel, dépendant des procureurs généraux.

Une autre partie de la gendarmerie se chargerait d'autres missions fédérales telles que la police des frontières (en ayant absorbé les polices maritime, aéroportuaire et des chemins de fer), la police des autoroutes, la police des cours et tribunaux, bâtiments officiels, ambassades, etc. et le maintien de l'ordre sur instruction de l'autorité fédérale ou sur réquisition de l'autorité locale.

Dans les grands centres, les polices urbaines se chargeraient seules de toutes les missions de police de base. Les communes plus petites se regrouperaient en Z.I.P où polices communales et gendarmerie travailleraient ensemble.

Par ailleurs, une formation commune de base devrait être dispensée afin d'uniformiser la formation, de faire des économies d'échelle et de créer un esprit commun à tous les policiers.

Comme le feront remarquer Noen et Carlier, cette proposition n'était qu'un point de départ permettant, notamment via la création du Secrétariat interdépartemental à la sécurité et aux polices, de réaliser la fusion des services de

police existants, dans le respect de chacun d'eux et de l'idée d'une police de première et de deuxième ligne (708).

Le problème essentiel de cette proposition nous semble résider dans le fait que la police fédérale criminelle, logée au niveau des ressorts de cours d'appel, serait par trop éloignée du « terrain » et donc totalement dépendante du service de police de première ligne qui pourrait estimer devoir s'occuper d'une affaire dépassant manifestement le cadre de ses possibilités. La proposition omet en effet de désigner l'instance qui déciderait du caractère local ou fédéral d'une affaire. On peut raisonnablement penser qu'il pourrait s'agir du procureur du Roi ou du juge d'instruction saisi, encore faudrait-il qu'il en soit avisé ce qui n'est pas aussi évident quand on connaît la polémique autour de la question des recherches dites proactives que la proposition des chefs de corps n'envisage même pas de régler légalement.

3. *La proposition du front commun syndical de la police et de la magistrature* (709)

Cette note de consensus fut signée par les représentants de deux syndicats de la magistrature, deux des trois syndicats de la gendarmerie, quatre syndicats de police communale, le syndicat du Comité Supérieur de Contrôle et le front commun syndical de la police judiciaire, soit, d'après Ista (PJP), porte-parole du front, 80 % des 35.000 policiers belges.

Comme les propositions que nous venons d'évoquer, il est question d'une formation de base commune dispensée par des académies de police implantées dans les provinces ou selon une autre répartition, d'une harmonisation des statuts (ne pouvant cependant pas porter atteinte aux droits acquis) et d'une police locale associant polices communales et gendarmerie au sein de Z.I.P. Cette police serait placée pour ses missions de police administrative sous l'autorité du bourgmestre et pour

(708) *Ibid.*, doc. 700/2, pp. 119-120.

(709) *Ibid.*, doc. 700/1, pp. 72-78; doc. 700/2, pp. 291-303; doc. 700/3, pp. 46-52.

ses missions de police judiciaire sous l'autorité du procureur du Roi. Petite nouveauté : les policiers locaux auraient également une compétence nationale.

Le front commun préconise l'instauration d'un secrétariat interdépartemental pour la police présidé par un civil et composé de deux représentants des polices communales, deux représentants de la police criminelle, deux représentants de la gendarmerie et deux magistrats (parquet de 1^{re} instance et instruction). Ce secrétariat traduirait la stratégie globale décidée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice ainsi que le Collège des procureurs généraux et les procureurs du Roi par le biais de directives contraignantes. Il serait compétent en matière de politique policière globale, pour édicter les principes généraux de coordination des différentes composantes de police et pour arbitrer les conflits éventuels. Il comprendrait plusieurs divisions : recrutement et formation, police de base, police spécialisée, service de soutien policier, appui à la gestion, personnel, logistique, collaboration policière internationale, application des techniques de police particulières et gestion de l'information.

Une police criminelle décentralisée dans les arrondissements et composée des membres de la BSR, de la PJP et des volontaires issus des brigades judiciaires des polices communales se chargerait des crimes et délits qui par leur ampleur, leur complexité, leur organisation, leur dimension ou leur caractère délicat exigent des recherches et des enquêtes spécialisées, soutenues ou prolongées (définition identique à celle de la commission « Milquet », ndr). Il est ici précisé que ce sera le magistrat qui prendra la décision de faire appel à la police criminelle (710). A terme, les membres de cette police criminelle seraient issus de la police de base.

Un Bureau central fédéral intégrant le SGAP, le BCR et la PGR serait subdivisé en quatre divisions : une division centrale des opérations spéciales chargée des techniques particulières et de la gestion des informateurs sur le plan national, une division chargée de la gestion de la documentation natio-

(710) *Ibid.*, doc. 700/2, p. 299.

nale et internationale et de la coopération internationale, une division télématique et une division chargée des statistiques policières et de la collecte et l'échange de données dans le cadre de la politique de prévention relevant de la police administrative. Les matières relevant des trois premières divisions seraient soumises au contrôle d'un magistrat national. Toutes les composantes policières et la magistrature devraient avoir accès à ces banques de données. Toutefois le législateur devrait établir une distinction entre informations « dures » et « douces ».

Enfin, un groupe d'opérations spéciales, agissant au profit de tous les services de police, serait chargé des observations et arrestations délicates (ESI) et des techniques particulières (qui devraient être réglées légalement), sur réquisition et sous la supervision du magistrat national chargé du contrôle de la division centrale des opérations spéciales du Bureau central fédéral.

Ce qui apparaît clairement lorsque l'on parcourt la proposition de réforme du front commun, c'est que l'on ne s'est point préoccupé de la police administrative. Un sénateur en fera d'ailleurs la remarque de façon indirecte en demandant ce qu'il adviendra des gendarmes ne faisant pas partie des BSR. Le représentant du syndicat général des services de la gendarmerie fera remarquer que « ces gendarmes conserveront l'éventail des missions qui sont aujourd'hui les leurs en matière de police de circulation, de traitement de la petite criminalité et de maintien de l'ordre. De même, la structure actuelle de la gendarmerie subsistera pour une bonne part ... » nonobstant les services et unités repris dans la proposition du front commun (711). La question non abordée par le front commun reste alors le lien de subordination des gendarmes travaillant en Z.I.P. par rapport à leur hiérarchie. Du reste, on peut s'étonner que l'ESI chargé, au sein du groupe d'opérations spéciales, des observations et arrestations délicates, soit considéré comme « un service (faisant) partie intégrante de la police de base » (712).

(711) *Ibid.*, p. 298.

(712) *Ibid.*, doc. 700/3, p. 50.

D'autre part, le secrétariat interdépartemental est chargé d'établir des directives contraignantes pour les services de police de base et la police criminelle fédérale, directives traduisant une stratégie globale déterminée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le Collège des procureurs généraux et les procureurs du Roi. Il est même précisé que si ces directives ne sont pas respectées des sanctions pourraient être prises à l'égard du chef de corps concerné. Qu'en est-il dès lors des prérogatives du bourgmestre dont on dit qu'« il doit être le pivot de la politique locale de sécurité » (713). On assiste une fois de plus à un galvaudage de l'autonomie communale qui se confirme d'ailleurs par le fait qu'un représentant du front syndical se demande « si les communes accepteraient de ne pas intervenir dans la nomination et la promotion des agents de police ainsi que dans le fonctionnement du service de police locale » (714), ce qui n'était nullement explicité dans la note de consensus.

Un sénateur fera remarquer que la police spécialisée risquait d'être coupée de l'information de base. On lui rétorquera que cet éloignement physique ne constitue plus de problème à partir du moment où une loi précise que le policier est tenu dans tous les cas de communiquer l'information à un magistrat ou à une banque de données et prescrit des sanctions en cas d'inobservation de cette obligation (715).

On peut enfin s'étonner que la division centrale des opérations spéciales du Bureau central fédéral soit chargée de la gestion des informateurs sur le plan national, mais que « les polices de base et la police criminelle (...) continueront à en assurer la gestion locale » (716).

4. *Les propositions des professeurs De Valkeneer et Van Outrive* (717)

Pour le professeur De Valkeneer il convient de créer un ministre de la Sécurité qui élaborerait les statuts de l'ensemble

(713) *Ibid.*, doc. 700/2, p. 301.

(714) *Ibid.*, p. 301.

(715) *Ibid.*, p. 302.

(716) *Ibid.*, doc. 700/3, p. 50.

(717) *Ibid.*, doc. 700/1, pp. 78-80; doc. 700/2, pp. 303-313; doc. 700/3, pp. 92-103.

des fonctionnaires de police, les lois et arrêtés relatifs au fonctionnement des services de police et qui serait chargé du recrutement, de la nomination, de l'organisation de la formation de l'ensemble des policiers, ainsi que de la détermination des cadres des différentes polices. Les bourgmestres disposant d'une police urbaine et les autorités judiciaires seraient associés à l'exercice de ces compétences. Ce ministre organiserait et dirigerait en outre la police fédérale, hormis les missions relevant de la police judiciaire. En matière d'organisation de ce corps les autorités judiciaires seraient associées sous la forme d'un avis pour toutes les questions de nature à influencer sur l'exercice des missions de police judiciaire. Le ministre de la Sécurité chapeauterait en outre un service général d'appui policier, un service de police scientifique, un service logistique et un service de coordination des polices urbaines.

Au niveau local, une distinction est faite entre les grandes entités disposant d'une police urbaine (résultant de l'intégration des actuelles brigades de gendarmerie dans les polices communales) et les petites entités qui seraient desservies par la police fédérale (incorporant les actuelles petites polices communales dans la gendarmerie). Dans un cas comme dans l'autre, des membres de l'actuelle police judiciaire seraient également incorporés au niveau local. Ces polices seraient chargées de l'entièreté des missions de police judiciaire et administrative sous l'autorité respective du procureur du Roi et du bourgmestre. Une concertation doit avoir lieu entre ces autorités et le dirigeant de la police zonale. Il est toutefois stipulé que quand la police fédérale exerce ses compétences au niveau local, c'est le commissaire de la zone qui dirigera la police zonale sous la responsabilité du ministre de la Sécurité. Les bourgmestres auraient le droit de requérir la police fédérale en cas de troubles de l'ordre public. A remarquer que selon De Valkeneer les autorités judiciaires devraient être associées à l'organisation des polices urbaines pour tout ce qui concerne l'exercice des missions judiciaires et que les dix-neuf polices communales bruxelloises devraient être fusionnées, les compétences des bourgmestres étant reprises par la Région bruxelloise.

Une *police fédérale* serait dirigée par un directeur général et formée de quatre directions : circulation routière, maintien de l'ordre, contrôle aux frontières et police zonale. Les trois premières directions prendraient en charge les missions collectives de police administrative et disposeraient pour ce faire, en fonction de leurs spécificités, de l'actuelle réserve de gendarmerie, d'une partie de l'ESI, des unités provinciales de circulation de la gendarmerie, des polices des chemins de fer, maritime et aéronautique.

D'autre part, une *police criminelle* (constituée d'une partie des membres de la PJP et des BSR, des membres du Comité Supérieur de Contrôle, de certains agents de l'administration fiscale (I.S.I. et douanes), ainsi que du BCR, du groupe de surveillance et d'observation de la PJP et des P.O.S.A. de la gendarmerie) se chargerait de la répression de la grande criminalité organisée et/ou internationale. Cette police criminelle serait déconcentrée en fonction du volume des contentieux et des besoins ponctuels et serait placée sous l'autorité du Collège des procureurs généraux et des magistrats des parquets délégués à cet effet.

De façon assez vague, il est question de l'installation de « carrefours où l'information serait échangée » et de création de « liens de collaboration entre les polices urbaines, fédérale et criminelle ». Il insiste aussi sur la mobilité du personnel.

La proposition du professeur De Valkeneer était tout aussi, voire plus encore, centralisatrice que la proposition « Huybrechts ». En effet, le ministre de la Sécurité s'y voit accorder tous les pouvoirs en matière policière : il édicte les directives applicables à toutes les polices, recrute, nomme et organise la formation de tous les policiers, il organise et dirige la police fédérale. Les autorités judiciaires et les bourgmestres interviennent en ces matières de façon résiduelle.

C'est au niveau du ministre que se situent les services d'appui et de coordination, y compris un service de coordination des polices urbaines. Les bourgmestres des petites entités se voient retirer leur police communale et c'est le commissaire de zone de la police fédérale qui dirige la police zonale ... sous la responsabilité du ministre. Ici aussi on semble accorder à la concertation triangulaire le pouvoir de régler tout problème

entre les deux autorités locales et le chef de police. La structure des corps de la police urbaine est fixée par l'autorité communale mais même ici cela doit se faire « à l'intérieur d'un cadre déterminé par le ministre chargé de la Sécurité » (718). Seule la police criminelle est épargnée puisqu'organisée et dirigée par le collège des procureurs généraux, encore que ses membres seront recrutés, formés et nommés par le ministre de la Sécurité.

Notons en outre qu'ici non plus il n'est pas prévu de façon précise qui déciderait du caractère local ou supralocal d'une affaire judiciaire. Le problème de l'éloignement d'une police criminelle par rapport au « terrain » subsiste et n'est pas abordé.

On comprend difficilement pourquoi le service de police scientifique est situé au niveau du ministre de la Sécurité et non pas intégré dans la police criminelle. Il en va de même du service d'appui policier dont les banques de données en matière judiciaire devraient tout au moins être contrôlées par un magistrat.

Nous ne pensons pas que cette proposition qui déposait une majorité de bourgmestres de leurs polices communales et enlevait aux bourgmestres des grandes entités nombre de leurs prérogatives avait la moindre chance de voir le jour. De Valkeneer pensait-il sérieusement que les parlementaires, dont nombreux sont également bourgmestres, auraient avalisé une proposition qui ne leur laissait qu'un droit de réquisition bien illusoire ?

C'est sans doute pour cette raison que le professeur Van Outrive proposa à cet égard une variante du modèle présenté par son collègue. S'il était globalement d'accord avec la proposition du professeur De Valkeneer, il proposait que les communes ne disposant pas d'une police urbaine constituent ensemble une Z.I.P. où polices communales et brigades de gendarmerie seraient fusionnées en un corps de police local. Cette zone interpolice serait gérée par un bourgmestre mandaté par les autres bourgmestres de la zone. En effet, disait-il, « il n'est pas concevable que le chef d'un corps intercommunal doive

(718) *Ibid.*, doc. 700/3, p. 98.

s'en remettre au ministre de l'Intérieur ou à un autre fonctionnaire fédéral fort éloigné des réalités locales. Si les bourgmestres ne parvenaient pas à un accord (719), le gouverneur de la province pourrait toujours prendre une décision ... » (720). En outre un magistrat du parquet entretiendrait des contacts étroits avec le bourgmestre (mandaté) « en matière de gestion et de direction de la police locale ... » (721). Il estimait enfin que dans les grandes villes l'actuelle police communale suffirait à assurer seule le service local et que l'on pourrait dès lors « rattacher la gendarmerie des grandes villes, habituée à traiter la criminalité grave, à la police judiciaire fédérale » (722). Au regard d'une telle affirmation, on peut se demander ce que Van Outrive entend par criminalité grave ! De plus, il nous semble pour le moins hasardeux d'affirmer que n'importe quel gendarme d'une grande ville est capable (et désire) de travailler à ce niveau.

Van Outrive estimait aussi préférable de créer un poste de secrétaire d'état à la police travaillant sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Si cette variante à la proposition de De Valkeneer portait un peu moins atteinte à l'autonomie communale, elle s'inscrivait cependant dans un schéma encore trop centralisateur pour emporter l'adhésion des parlementaires (bourgmestres).

5. *La position du commandant de la gendarmerie (723)*

Le lieutenant-général Deridder ne proposera pas de structure, celle-ci devant selon lui n'être dessinée qu'après qu'aient été résolus un certain nombre de problèmes tels l'autonomie communale, la nature des relations que doivent entretenir les autorités administratives et judiciaires entre elles et vis-à-vis de la police intégrée, la détermination des tâches incombant au fédéral et au local, etc.

(719) Voir à cet égard la justification donnée par le professeur De Valkeneer à sa proposition de ne pas créer des ZIP en zone rurale, celles-ci ne fonctionnant pas quand les bourgmestres ou les autres partenaires refusent de collaborer (*Ibid.*, doc. 700/2, pp. 306-307).

(720) *Ibid.*, doc. 700/3, p. 101.

(721) *Ibid.*, pp. 101-102.

(722) *Ibid.*, doc. 700/2, p. 308.

(723) *Ibid.*, pp. 243-244 et 268-274.

Il fera cependant part de certains grands principes que la réforme devrait respecter. Il y a tout d'abord l'élaboration d'un plan pluriannuel fédéral devant être la synthèse des plans locaux auquel on ajouterait des priorités fédérales. Si cette proposition semble manifester du souci de respecter l'autonomie communale (pointée au demeurant comme un problème à régler), certains passages semblent relativiser une telle approche. En effet, le commandant de la gendarmerie ne parle-t-il pas d'« une ligne hiérarchique des différentes autorités s'appuyant sur la police intégrée aux différents niveaux » et d'« une ligne interne courant de haut en bas » (724), d'une hiérarchie fédérale pouvant intervenir pour juger si le chef de la police locale a accompli correctement la mission qui lui incombait selon la loi (725), de la création de services spéciaux dépendant d'un niveau supérieur pour la « policisation » de zones spécifiques (726), d'une évolution vers un système analogue à celui en vigueur au Canada où les autorités locales fixent leurs priorités et n'interviennent plus dans la gestion matérielle du corps (achat de matériel, nomination du personnel, ...) (727) ni au niveau disciplinaire (728) ?

Il nous semble du reste difficile de penser qu'un plan fédéral puisse rencontrer l'entièreté des orientations locales.

Comme la commission « Huybrechts », Deridder estime indispensable la création d'un niveau intermédiaire entre le local et le fédéral, cette conception s'inscrivant au demeurant dans l'évolution actuelle de la gendarmerie (729).

Selon lui, l'idée de la commission « Verwilghen » de développer le SGAP en tant que soutien opérationnel unique pour l'ensemble des polices est à proscrire, du moins tant que les trois services de police subsistent. Pour cette raison il s'oppose également à l'intégration du BCR dans le SGAP (730).

(724) *Ibid.*, p. 270.

(725) *Ibid.*, p. 272.

(726) *Ibid.*, p. 273.

(727) *Ibid.*, p. 272.

(728) *Ibid.*, p. 273.

(729) *Ibid.*, p. 269.

(730) *Ibid.*, pp. 243-244 et p. 269.

6. *La position de l'Union des villes et communes de Wallonie et flamandes (731)*

Si l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et l'Union des Villes et Communes Flamandes (VVSG) estimaient qu'il fallait une police locale de base, polyvalente et complète et une police fédérale spécialisée, c'est uniquement la police locale qui fera l'objet de leur attention. Cette police locale serait le fruit de l'intégration de la police communale et de l'unité locale de gendarmerie, augmentée, éventuellement, de membres de la police judiciaire. Elle serait placée exclusivement sous l'autorité du bourgmestre et du procureur du Roi en fonction de leurs compétences respectives. Si l'on plaide pour une large autonomie par rapport au fédéral pour les zones interpolices, chaque commune faisant partie d'une zone devrait en outre avoir la possibilité de préciser certaines priorités s'imposant aux unités travaillant sur le territoire communal, tout en respectant les lignes directrices et les accords opérationnels dégagés par la politique de sécurité au niveau de la ZIP. Pas question pour ces Unions que les autorités locales dépendent, en matière de sécurité au niveau local, de l'autorité fédérale, ni que la police locale dépende hiérarchiquement de la police fédérale.

Comme on le voit, loin d'être un projet global et structuré de réforme, il s'agissait essentiellement d'un plaidoyer pour le respect d'une conception très large de l'autonomie communale.

SECTION III. — LE PLAN GOUVERNEMENTAL
DE RÉFORME

Le 7 octobre 1997, le plan de réorganisation des services de police décidé par le gouvernement est dévoilé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale prononcée à

(731) X, « La réforme des polices — Position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et de l'Union des Villes et Communes Flamandes », *Mouvement Communal*, juin-juillet 1997, n° 720, pp. 332-333.

l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire 1997-1998 (732).

Si le Premier ministre déclare que le gouvernement s'est inspiré des travaux de la commission « Huybrechts » et « Milquet », force est de constater que c'est davantage l'option « Huybrechts » qui a été retenue, comme nous le verrons dans la partie de cette section ayant trait à l'analyse détaillée de ce plan de réforme.

§ 1^{er}. — *Synthèse du plan de réforme
des polices du gouvernement*

Au niveau fédéral, le ministre de l'Intérieur reste responsable de la police administrative, tandis que le ministre de la Justice détermine la politique criminelle après avis du collège des procureurs généraux.

Un conseil national de la police composé d'un président, d'un représentant de chacun des ministres de tutelle, d'un représentant du collège des procureurs généraux, d'un gouverneur, d'un procureur du Roi, d'un juge d'instruction, de deux bourgmestres membres du conseil consultatif des bourgmestres, du commissaire général et d'un expert autonome, est chargé de proposer aux ministres de tutelle un plan national de sécurité et de veiller à ce que les objectifs de la politique de sécurité décidée par ceux-ci soient atteints. Il lui revient également d'arbitrer les conflits pouvant subvenir entre le commissaire général et le commissaire général adjoint de la direction « Police judiciaire nationale ». Il sera également chargé de l'évaluation globale du fonctionnement des zones interpolice, des plans de sécurité zonaux et de la concertation quadrangulaire. Les membres de ce conseil, placé sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice et se réunissant une fois par semaine, sont désignés par le conseil des ministres, sur proposition des ministres de tutelle.

La direction journalière de la police nationale est confiée à un commissaire général, assisté de six commissaires généraux

(732) Déclaration de politique générale à l'occasion de l'ouverture de l'année parlementaire 1997-1998, Service du Premier ministre, Bruxelles, 7 octobre 1997, pp. 9-12, annexe 2 (Plan pluriannuel Justice et Sécurité), pp. 8-14 et annexe 3 (Réorganisation des services de police), 44 p.

adjoints; ils constituent le staff national. Chaque commissaire général adjoint dirige un service. Il y a la direction « Police administrative nationale » chargée du maintien de l'ordre (réserve d'intervention), du détachement aux palais royaux, du contrôle frontalier et de la police de circulation, la direction « Police judiciaire nationale » chargée de la recherche spécialisée, des techniques spéciales de recherche, de la gestion des informateurs, des laboratoires de police technique et scientifique et de l'analyse criminelle, la direction « Service national de gestion » chargée du personnel, des finances et de la logistique, la direction « Développement de la politique policière » chargée de l'analyse et du planning stratégique, de la préparation des plans de sécurité nationaux, des statistiques, de la recherche-développement, du contrôle de la gestion (audit), la direction « Niveau local » chargée de coordonner les directives fédérales ayant un impact sur le local, de la coordination et de la concertation entre la police nationale et la police communale, de l'évaluation des zones interpolice et des plans de sécurité zonaux, du développement, du soutien et de l'évaluation des initiatives relatives à la police de base et du soutien et de l'évaluation de la concertation quadrangulaire, et la direction « Services d'appui nationaux » chargée de la gestion de l'information et de la coopération internationale, des missions spéciales (ESI-POSA), de l'appui aérien, de l'informatique, de la télématique et des programmes de formation.

La police nationale réunit en un ensemble les actuelles gendarmerie, police judiciaire, polices maritime, aéronautique et des chemins de fer, ainsi que les enquêteurs du Comité supérieur de contrôle et le SGAP.

Un service d'inspection générale relevant directement des ministres de l'Intérieur et de la Justice sera mis sur pied. Il sera compétent uniquement à l'égard de la police nationale mais pourrait également inspecter un corps de police communale à la demande d'une autorité locale de police. D'autre part, le Comité P sera réformé et son service d'enquêtes renforcé.

Le service de gestion de l'information de la direction « Services d'appui nationaux » sera dirigé par un fonctionnaire de la police nationale et un fonctionnaire de la police communale.

Il sera supervisé par un organe de contrôle externe présidé par un magistrat et composé d'un membre de la police communale, d'un membre de la police nationale et d'un expert indépendant. Il est stipulé que « toute information sera transmise directement, immédiatement et complètement par les différents services de police, à la direction 'services d'appui nationaux'. Cette documentation, à l'exception de l'information judiciaire dite douce, de l'information administrative dite douce et de l'information sous embargo judiciaire, (...) pourra être consultée de manière directe par tous les enquêteurs — y compris la police communale — ainsi que par les autorités judiciaires » (733). Ces informations judiciaires et administratives dites douces et l'information judiciaire sous embargo devront faire l'objet de règles strictes d'accessibilité et de gestion. La gestion de l'information judiciaire dite douce et sous embargo judiciaire sera du ressort des magistrats nationaux, sous l'autorité directe du collège des procureurs généraux.

La direction de la « Police judiciaire nationale » sera placée sous l'autorité du ministre de la Justice et des autorités judiciaires et bénéficiera d'une enveloppe budgétaire spécifique.

Afin de coordonner l'action des 200 unités zonales de police nationale, de leur apporter l'appui spécialisé nécessaire, de veiller à l'exécution par les unités zonales de la police nationale des priorités et standards fédéraux, d'assurer l'exécution de missions surpaloales, telles que la circulation ou la recherche spécialisée, la police nationale est déconcentrée au niveau de l'arrondissement judiciaire (de la province en matière de circulation). C'est à ce niveau que l'on retrouvera notamment une unité judiciaire regroupant les actuelles BSR et brigade de police judiciaire. A ce *niveau intermédiaire*, qui n'est pas un niveau de définition de la politique, se trouvent un commandant d'arrondissement placé sous la direction du commissaire général et des commissaires généraux adjoints, chacun dans le cadre de ses compétences, et un commandant de l'unité judiciaire relevant du commissaire général adjoint de la direction « Police judiciaire nationale ».

(733) *Ibid.*, annexe 3, p. 14.

Au niveau local, une unité zonale de la police nationale, constituée des actuelles brigades de gendarmerie, collabore avec les polices communales de la zone, ces dernières exécutant certaines tâches en commun ou étant fusionnées en un seul corps de police local. Afin d'inciter les communes à opter pour la désignation d'un chef de corps zonal de la police communale, un incitant financier est prévu sous forme d'une prise en charge partielle du salaire de ce commissaire. Pour renforcer la coopération entre les unités zonales de la police nationale et les polices communales, on préconise que ces unités travaillent dans des bâtiments communs et, ici aussi, un incitant financier est prévu afin de promouvoir cette idée, la création de « commissariat communs des polices locales » bénéficiant d'un budget de la Régie des bâtiments.

Un plan zonal de sécurité est élaboré par la concertation quadrangulaire mise sur pied au sein du conseil local de police composé du/des bourgmestre(s), du procureur du Roi, du/des chefs de corps de la police communale et du chef de l'unité zonale de la police nationale, ce dernier pouvant, à la demande du bourgmestre, être accompagné du commandant d'arrondissement. Ce plan zonal de sécurité reprendra « les problèmes à traiter, les priorités, le délai, les moyens et la méthode (nature et portée) en tenant compte de la politique du bourgmestre, du procureur du Roi et du plan policier fédéral » (734). Il devra renseigner les accords de coopération entre les polices communales et l'unité zonale de la police nationale, et notamment le pourcentage hommes/heures de l'effectif des unités zonales affecté aux missions locales, celles-ci devant également assurer des missions fédérales permanentes et ponctuelles. Lorsque les unités zonales de la police nationale exécutent des missions fédérales, elles sont placées sous la direction du chef de l'unité zonale, lequel est placé sous la direction du commandant d'arrondissement. Lorsqu'elles exécutent des missions locales, elles le font sous la direction du chef de la police zonale de la police nationale conformément aux directives du bourgmestre et du procureur du Roi. Notons encore que le plan zonal de sécurité doit être approuvé par le bourgmestre et le

(734) *Ibid.*, p. 27.

procureur du Roi et sera soumis à l'approbation des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Enfin, il est prévu d'harmoniser les statuts de tous les fonctionnaires de police et d'uniformiser leur formation, ceci devant permettre la mobilité entre les différentes directions ou services de police. Les systèmes informatiques et de télécommunication seront également harmonisés. Les chefs de police à tous niveaux devront rendre des comptes aux autorités et seront soumis à un système de mandat limité dans le temps.

§ 2. — *Analyse critique du plan
de réforme gouvernemental*

Le gouvernement a opté pour le modèle d'une police nationale à côté d'une police communale. Pourquoi un tel choix alors que l'option retenue est manifestement celle de la centralisation? Sans doute parce qu'à la veille du premier anniversaire de la Marche Blanche, le gouvernement se devait de proposer un programme de réforme et qu'il savait que celui-ci serait vertement critiqué s'il prévoyait l'intégration pure et simple des polices communales dans une structure pyramidale. Au demeurant un tel projet n'aurait eu aucune chance de passer pour les raisons que nous avons évoquées précédemment. Le plan de réorganisation des services de police permettait au gouvernement de clamer haut et fort que l'autonomie communale était respectée et même renforcée. De plus, dira-t-on, il « offre la garantie aux autorités fédérales que leur politique de sécurité sera efficacement et effectivement réalisée et fait en sorte qu'elles puissent réagir rapidement et de façon adéquate à des événements et des phénomènes supra-locaux qui menacent l'ordre public et la sécurité. Le maintien des unités zonales de la police nationale, également chargées de missions fédérales, le garantit » (735). C'était là, à n'en point douter, la raison principale d'un tel choix que le gouvernement justifiera encore par la suite en disant qu'« une police nationale sans implantation zonale est une police aveugle. Les unités spécialisées de la police nationale au niveau national et au niveau de l'arrondissement dépendent fortement, pour leur fonctionne-

(735) *Ibid.*, p. 2.

ment, de l'information recueillie au niveau local. L'autorité fédérale doit avoir la certitude que cette information est fournie. Pour cette raison, une unité zonale de la police nationale est nécessaire » (736). N'était-ce pas là une preuve de méfiance à l'égard de la police communale dont on semblait craindre qu'elle refuse de transmettre des informations à une police nationale, et ce même si obligation lui en était faite légalement ? N'y avait-il pas une antinomie flagrante entre cette volonté d'éviter une concurrence entre les services de police et le maintien sur un même terrain de deux services ayant les mêmes compétences ? Du reste, si les compétences étaient les mêmes, cela n'impliquait pas nécessairement que les priorités soient identiques.

Revenons quelques instants sur la question de l'autonomie communale dont on dit qu'elle est maintenue voire renforcée. Sans vouloir émettre un avis sur l'intérêt des ZIP, dont nous verrons plus loin qu'elles sont loin de résoudre tous les problèmes comme semble le prétendre le ministre de l'Intérieur et peuvent même nuire à ce que l'on définit comme étant les principes de base devant régir la police de proximité, n'est-il pas dit que « la dynamique de l'instauration des zones interpolice doit (...) être renforcée » (737) ? Ne parle-t-on pas de « normes minimales existantes en matière de personnel, d'équipement, etc., imposées aux communes ... » (738) ?

N'est-il pas stipulé que « lors de la détermination du plan zonal de sécurité, chaque autorité tient compte des priorités déterminées par les autorités fédérales compétentes » et que « le plan zonal de sécurité est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice » (739) ? Il est prévu d'autre part que le plan zonal de sécurité doit tenir compte du fait que l'unité zonale de la police nationale doit également exécuter des missions fédérales permanentes ou ponctuelles (sous l'autorité et la direction du niveau fédéral). Toutefois lorsqu'on examine les exemples donnés tels que la protection d'ambassades, d'aéroports, des cours et tribunaux,

(736) *Ibid.*, p. 37.

(737) *Ibid.*, p. 21.

(738) *Ibid.*, p. 22.

(739) *Ibid.*, p. 27.

le transfert de détenus, les enquêtes judiciaires importantes suprazonales, la protection des transports de fonds, les manifestations importantes, la participation à des contrôles supra-locaux en matière d'alcoolémie ou autres, l'exécution de mesures administratives en application de la loi relative à l'accès au territoire, etc. (740), on est en droit de se demander pourquoi les unités zonales devraient remplir ces tâches incombant, selon nous, exclusivement aux autres composantes de la police nationale qui, rappelons-le, incorporerait la police judiciaire, la réserve générale, la police de la Régie des voies aériennes, la police maritime et la police des chemins de fer. Ne voulait-on tout simplement pas soustraire une part non négligeable de personnel à l'autorité locale? Que peut-on attendre de la concertation entre le bourgmestre et le ministre de l'Intérieur ou de la Justice au cas où le bourgmestre estimerait que l'exécution de missions fédérales nuit à la politique de sécurité locale (741)? Le bourgmestre conserve certes le droit de requérir la police nationale en matière de maintien de l'ordre quand ses moyens sont insuffisants. Mais nous voyons mal comment on aurait pu lui retirer une telle prérogative alors que ce droit ancien venait d'être conforté par une loi du 3 avril 1997. On dit également que le bourgmestre peut donner des directives générales ou spécifiques relatives à la politique de sécurité communale à l'unité zonale de la police nationale lors de l'exécution de ses missions zonales, mais on s'empresse d'ajouter que « l'unité zonale de la police nationale devra exécuter ces directives sauf si le ministre de l'Intérieur lui donne explicitement l'ordre de ne pas les exécuter » (742). Le bourgmestre pourra communiquer une évaluation à l'égard de fonctionnaires de la police nationale, émettre un avis en matière de désignation du chef de l'unité zonale de la police et initier un dossier disciplinaire à charge de fonctionnaires de la police nationale, mais rien ne dit que l'on tiendra compte de son avis ni qu'une suite sera donnée au dossier disciplinaire. On prévoit enfin l'évaluation, par le Conseil national de police, du fonctionnement des zones interpolice au cours de la quatrième

(740) *Ibid.*, p. 23.

(741) *Ibid.*, p. 24.

(742) *Ibid.*, p. 25.

année de leur mise en œuvre effective, et de préciser que « cela permettra au parlement et au gouvernement de tirer les conclusions appropriées pour l'avenir » (743). Nul doute que l'on aurait alors pu démontrer que ces polices communales étaient un anachronisme, la solution au problème étant leur intégration dans la police nationale.

Dans un autre domaine mais une logique identique, appartient-il au ministre de la Justice de répartir par directive les tâches judiciaires entre, d'une part, la police communale et l'unité zonale de la police nationale et, d'autre part, la direction « Police judiciaire nationale » et ses unités déconcentrées, tel que prévu dans le plan de réforme gouvernemental (744) ? N'est-il pas assez étonnant qu'après que l'on ait affirmé à maintes reprises que l'exécution des missions judiciaires devait se faire sous le contrôle exclusif des autorités judiciaires, il soit énoncé que « ni le commandant d'arrondissement, ni un autre membre du niveau de l'arrondissement, ne peuvent porter pré-judice (aux) directives, ordres et instructions (du commissaire général et des commissaires généraux adjoints) » et que « ceci est particulièrement d'application pour les décisions du procureur du Roi et du commissaire général adjoint de la direction 'police judiciaire nationale', qui devront être exécutées par l'unité judiciaire de l'arrondissement » (745) ?

N'est-il pas prévu que si la direction de la police nationale estime ne pouvoir donner suite à la demande de magistrats en invoquant le manque de moyens, la décision sera prise par le collègue des procureurs généraux et que celle-ci est contraignante pour la police nationale ... pour autant que celle-ci ne persiste pas à invoquer une capacité insuffisante de moyens, auquel cas ce seront les ministres de tutelle qui, selon une formule vague, devront « remédier au problème » (746) ?

On retrouve cette volonté de soumettre la magistrature à la police nationale et au pouvoir exécutif dans une disposition qui prévoit qu'« une décision du commissaire général adjoint ayant un impact qui dépasse la gestion interne de la direc-

(743) *Ibid.*, p. 29.

(744) *Ibid.*, p. 26.

(745) *Ibid.*, p. 35.

(746) *Ibid.*, p. 39.

tion » police judiciaire nationale « doit être discutée au sein du staff de direction. Elle peut être réformée par le commissaire général s'il estime que cette décision porte atteinte au fonctionnement des autres directions, à la cohérence ou à l'intérêt général de la police nationale » (747). Il est certes prévu que « si le commissaire général adjoint estime néanmoins que tel n'est pas le cas, il peut — après en avoir averti le commissaire général — faire examiner cette décision par le conseil national de police » et que « la décision de ce conseil est contraignante, sauf si un ministre conteste l'arbitrage endéans les cinq jours. Dans ce cas les deux ministres décident collégalement » (748). Du reste, on peut raisonnablement penser que, si le conseil national de police ou les ministres de tutelle étaient appelés à trancher une telle question, ils devraient disposer des éléments nécessaires pour se forger un avis. Dès lors, outre le délai important que nécessiterait la prise d'une telle décision, le secret de l'instruction serait éventé et lorsque l'on considère les « affaires » dans lesquelles de hauts responsables politiques ont été impliqués ces dernières années (INUSOP, AGUSTA, ...), on conçoit aisément qu'un tel système pourrait entraver le cours normal de la justice et assurer à certains une relative impunité. Afin que l'on ne nous fasse pas de procès d'intention, précisons d'emblée que nous ne pensons pas que c'était le but recherché, mais quoi qu'il en soit il est évident qu'une telle procédure s'accompagne d'un tel risque et constitue en tout état de cause une ingérence intolérable de l'exécutif dans le judiciaire, portant par là même atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Enfin, en ce qui concerne le conseil national de police que nous venons d'évoquer, l'on peut se demander si le fait que ses membres soient désignés par le Conseil des ministres et qu'il soit placé sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice offrait les garanties indispensables au respect de la démocratie. Comme le feront remarquer Madame Paulus de Chatelet, magistrate et présidente du Comité R, et Monsieur Ista, représentant du front commun syndical de la magistrature et des services de police, ces onze personnes allaient « se

(747) *Ibid.*, p. 41.

(748) *Ibid.*, p. 41.

neutraliser » et le commissaire général aurait ainsi toute liberté pour agir à sa guise (749).

Paulus de Chatelet estimait que la démocratie était en danger, que « le ministre de l'Intérieur proposait une police unique en lui passant le maillot de la police intégrée ».

Même son de cloche chez Ista qui critiquait vertement le plan gouvernemental qui incorporait la police judiciaire dans une gendarmerie dont on n'avait que changé le nom, l'organigramme de la police nationale étant la copie conforme de celui de l'actuelle gendarmerie dont seules les appellations étaient modifiées (750). Pour Monsieur Henrion, substitut du procureur du Roi à Namur et membre de l'Association syndicale des magistrats, la réorganisation des services de police telle que prévue par le gouvernement n'était ni plus ni moins qu'« un compromis politique qui va aboutir à une police unique qui ne sera ni plus efficace ni mieux contrôlée. Les magistrats vont perdre leur police judiciaire, la gendarmerie — dont tout le monde s'accorde à dire que personne n'est capable de la contrôler — est à nouveau renforcée et les polices communales vont être marginalisées » (751).

Paulus de Chatelet parlait de « colonisation » de la police communale par la police unique (752), l'Union des Villes et Communes de Wallonie de « phagocytage général par une méga-gendarmerie qui abandonnerait son nom mais conserverait et renforcerait tous ses pouvoirs ... » (753). C'était également l'avis de la conférence des 19 bourgmestres de l'agglomération bruxelloise et de la conférence des chefs de corps de la Région bruxelloise qui étaient opposées à une telle concentration de pouvoirs en un seul état-major et à la marginalisation des polices communales qui, à terme, n'accompliraient plus que des tâches subalternes (754). De Troch également pestait contre ce plan gouvernemental qui, maintenant deux services de police ayant la même compétence sur un même terrain, ne

(749) Emission télévisée *Mise au point*, RTBF, 5 octobre 1997.

(750) *Ibidem*.

(751) *Le Vif/L'express*, 10 octobre 1997, p. 16.

(752) Emission télévisée *Mise au point*, RTBF, 5 octobre 1997.

(753) X, « Le projet d'une 'police fédérale locale' suscite l'opposition de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement Communal*, octobre 1997, n° 722, p. 462.

(754) *La Lanterne*, 16 septembre 1997, p. 3.

tenait pas compte « du principe, accepté de tous, de l'unité de commandement et de terrain » et d'ajouter que « cette situation perpétue la concurrence et la suspicion mutuelle concernant la qualité du travail fourni ainsi que la charge de travail » (755). Selon lui, « l'autonomie locale est théorique vu que la hiérarchie continue à jouer dans la police nationale et que le chef local restera dépendant pour sa carrière, son avancement ou ses mutations de l'autorité fédérale » et il ajoutait qu'« il est à craindre qu'une structure fédérale forte influera directement ou indirectement sur le local, que des priorités fédérales auront un rôle prépondérant et que le local sera repoussé à l'arrière-plan » (756). Pour Fijnaut, au regard des constatations de la commission d'enquête (bis) sur les tueries du Brabant Wallon et de la commission d'enquête sur l'affaire « Dutroux », une telle réorganisation de l'ensemble du système policier ne s'imposait pas et risquait de surcroît de faire traîner des réformes indispensables en matière de « restructuration de l'enquête, tant au niveau opérationnel qu'au niveau institutionnel » (757).

Nombreux étaient ceux qui estimaient que le plan gouvernemental était inacceptable comme tel et espéraient beaucoup des débats au Parlement.

§ 3. — *Le plan gouvernemental sur la sellette*

Les commissions de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre se penchaient en novembre et décembre 1997 sur le plan de réorganisation des services de police du gouvernement.

Après avoir entendu les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le front commun syndical de la magistrature et des services de police, les représentants de la commission « Huybrechts », des trois services de police, des syndicats de la police communale, de l'association des juges d'instruction, du SGAP, du Comité P, de l'OCEDÉFO, du Comité supérieur de contrôle, des unions des villes et communes, d'un procureur

(755) DE TROCH C., « Imparfait, inachevé, mais à remodeler », allocution prononcée le 17 octobre 1997 à l'occasion du 14^e congrès national de la Fédération royale des commissaires et commissaires adjoints de police de Belgique, *L'officier de police*, 1997, n° 9, p. 18.

(756) DE TROCH C., « Imparfait, inachevé, mais à remodeler », *ibid.*, p. 19.

(757) FIJNAUT C., « Mais enfin ! A propos de la réforme du système policier », *Vigiles*, mars 1998, p. 2.

général et d'un procureur du Roi, un débat eut lieu au sein de chaque commission et enfin en séance plénière. Leur rapport sera déposé le 28 janvier 1998 (758).

Les débats firent apparaître des divergences d'opinion entre les groupes politiques, à un tel point que la commission de l'Intérieur établira un tableau comparatif des desiderata de chaque groupe, ce qui ne clarifia pas la situation loin s'en faut. Le SP, parti du ministre de l'Intérieur, était favorable à l'adoption de la structure proposée par la commission « Huybrechts ». Toutefois, il pouvait se rallier au plan du gouvernement moyennant certaines garanties telles que l'absence d'une quelconque autonomie du commissaire général adjoint de la police judiciaire et l'assurance que les unités zonales de la police nationale ne fusionneraient pas avec les polices communales en unités autonomes, ce qui empêcherait les autorités fédérales de mener une politique de sécurité s'étendant à l'ensemble du pays. Ce parti insistait d'ailleurs sur l'existence d'un lien hiérarchique entre le fédéral et le local. Il estimait par ailleurs que le conseil national de police n'avait aucune raison d'être car, disait-il, « si la police fédérale fonctionne bien, le conseil ne sera probablement rien d'autre qu'un lieu de bavardage. En cas de problèmes entre les différents services, ces problèmes se feront rapidement sentir au niveau du conseil lui-même... » (759)

Il plaidait pour un chef unique auquel seraient subordonnées toutes les directions, y compris celle gérant l'information car, affirmait-il, « les policiers n'auront pas confiance dans un service extérieur à la structure » (760). Tel n'était pas l'avis du PSC et du PS qui plaidaient tous deux pour un service de gestion de l'information extérieur à l'organigramme de la police nationale, cogéré par des policiers nationaux et communaux (afin d'éviter la rétention d'information), ceux-ci étant placés sous la direction d'un magistrat. Le PSC estimait par ailleurs que ce service devrait intégrer les services télématique et

(758) Rapport fait par Mrs. CANON, VAN BELLE et VANPOUCKE au nom des commissions réunies de la Justice, les Affaires générales et de la Fonction publique sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police, Chambre, 28 janvier 1998, doc. 1391, 97/98, 350 p.

(759) *Ibid.*, p. 63.

(760) *Ibid.*, p. 67.

informatique. Tous deux estimaient également que l'on devrait davantage assurer l'autonomie de la police judiciaire nationale. Le PS estimait à cet égard que le chef de cette police judiciaire devait avoir le même rang que le commissaire général, « faute de quoi une subordination hiérarchique sera source d'interférences dans le travail de la police judiciaire » (761), qu'il puisse siéger au conseil national de police tout comme le commissaire général, que l'on devrait modifier l'article 6 de la loi sur la fonction de police et que les principes fondant l'autonomie de la direction de la police judiciaire soient inscrits dans la loi et non pas par arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres. Ils ne partageaient cependant pas le même point de vue en ce qui concerne la police locale, le PS étant partisan d'une intégration des services de police par la coopération alors que le PSC prônait la fusion des unités zonales de la police nationale avec les polices communales, cette police locale/zonale étant placée sous l'autorité du procureur du Roi et du bourgmestre. Le PSC estimait au demeurant qu'il ne pouvait être question d'un lien hiérarchique entre la police fédérale et la police locale, mais bien d'un rapport fonctionnel, les autorités fédérales pouvant réquisitionner les polices locales et les autorités locales pouvant requérir les services de police fédéraux. De plus, le PSC estimait qu'un droit de recours devrait être possible pour la police locale en cas de réquisition non justifiée. C'était également le point de vue du groupe ECOLO/AGALEV qui parlait d'un lien de collaboration entre polices fédérale et locale, cette dernière étant issue de la fusion des brigades de gendarmerie, des polices communales et de quelques membres de la police judiciaire.

Il fallait cependant éviter que la police locale ne devienne une « garde prétorienne au service du bourgmestre » (762). Pour ce groupe, les missions de police fédérale devant être remplies par la police zonale et les missions de police zonale pouvant être demandées à la police fédérale devaient être inscrites dans la loi, ainsi que le quota maximum de prélèvement pour ces missions. Ces accords seraient passés au sein d'un conseil de police zonal composé du/des bourgmestre(s), du chef

(761) *Ibid.*, p. 62.

(762) *Ibid.*, p. 76.

de corps, du procureur du Roi et des représentants des ministres de l'Intérieur et de la Justice. En cas de difficulté en matière de collaboration, l'arbitrage appartiendrait au procureur général en ce qui concerne les missions judiciaires et au gouverneur de province pour les missions administratives.

Le groupe AGALEV/ECOLO proposait également de confier la gestion de l'information à un service distinct des structures de la police mais où la direction serait assurée par des policiers détachés de chaque corps placés sous l'autorité directe d'un magistrat. Ce détachement serait définitif ou à tout le moins, le policier détaché ne devrait jamais être obligé de retourner dans son ancien corps. Enfin ce groupe estimait que la direction de la police criminelle fédérale devrait être confiée à un magistrat qui garderait le pouvoir de décision ultime en cas de conflits d'intérêt avec d'autres chefs de corps. La VU était également d'avis que la police judiciaire nationale devait être dirigée par un magistrat, de même que le service destiné à gérer l'information. Ce groupe estimait au demeurant que le commissaire général ne devait avoir qu'une mission de coordination, la décision finale en matière judiciaire devant être prise par le collège des procureurs généraux. Il était aussi question d'un seul corps de police sur le plan local mais à la différence des groupes précédents ce corps ferait partie du même corps de police que celui agissant sur le plan fédéral.

Ce corps serait toutefois placé au niveau local sous le contrôle des autorités locales. La VU estimait à cet égard que le rôle du bourgmestre en tant que chef de police devrait être revu, celui-ci étant « un homme politique qui, en général, ne connaît rien en matière de police et n'a pas non plus reçu de formation en la matière. En tant que chef de la police, comme c'est actuellement le cas, il intervient directement dans des matières policières, ce qui est inadmissible. Le bourgmestre est en effet mû par d'autres intérêts et doit toujours se faire réélire... Police et politique sont par essence antinomiques » (763). Inacceptable! Tel était, en substance, le point de vue du PRL-FDF à l'égard du plan gouvernemental. Ce groupe politique était favorable à l'adoption, au niveau fédéral, de la structure

(763) *Ibid.*, pp. 79-80.

proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police (voir *supra*), si ce n'est que le Bureau Central Fédéral devait être indépendant des corps de police.

Toutefois, contrairement à ce que préconisait le front commun, le PRL-FDF était partisan, au niveau local, de la fusion des polices communales et des brigades territoriales de la gendarmerie en une police locale placée sous l'autorité du bourgmestre et du procureur du Roi. Il ne devrait y avoir aucun lien hiérarchique entre le fédéral et le local, ceci n'excluant pas la collaboration de ces deux entités autonomes notamment en matière de circulation de l'information, de maintien de l'ordre au niveau transfrontalier ou en cas de catastrophes naturelles, voire encore lorsque la criminalité locale est liée à une criminalité plus complexe. Le CVP, parti du Premier ministre, estimait que le plan gouvernemental répondait en grande partie aux attentes du groupe, du moins en ce qui concernait le niveau fédéral. Le CVP était cependant opposé à ce que le commissaire général ait voix délibérative au conseil national de police étant donné qu'il était soumis à son évaluation.

Ce groupe estimait par contre que les magistrats nationaux devaient faire partie de ce conseil.

Tout comme le PSC et le PRL-FDF, le CVP préconisait la fusion au niveau local. Le groupe CVP était cependant d'avis qu'il fallait prévoir entre le niveau local (ou interzonal) et le niveau fédéral des « liaisons transversales ne se limitant pas à un droit de réquisition réciproque » (764). Ainsi, disait-il, « dans un certain nombre de cas définis limitativement par la loi, les corps de police locaux doivent être considérés comme des unités déconcentrées de la police nationale : 1) dans le cadre de l'exécution d'une action publique; 2) pour l'exécution opérationnelle de missions fédérales spécifiques et dans le cadre des priorités fédérales en matière de maintien de l'ordre et de respect de la légalité (notamment en matière de gestion de l'information); 3) dans la mesure où ils sont associés à des instructions supralocales; 4) en vue de garantir une prestation de services de même qualité, le respect des principes de base en matière d'organisation et de fonctionnement de la police et

(764) *Ibid.*, p. 30.

l'exécution des missions locales selon les modalités fixées dans le plan local de sécurité et les directives du (des) bourgmestre(s) et du procureur du Roi. L'implication de la police locale dans ces missions doit s'effectuer dans les limites d'un droit de prélèvement fédéral maximal, prévu sur base annuelle par zone de police » (765). La position du CVP était donc plus proche de celle du gouvernement qu'on le croit surtout si l'on garde en mémoire le fait qu'il était prévu dans le plan gouvernemental d'évaluer la coopération des unités zonales de la police communale et des polices communales dans la quatrième année de leur mise en œuvre, ce qui selon certains ne pouvait qu'amener nos décideurs à décider de la fusion et donc de la réalisation d'une police unique en deux temps, et que le CVP estimait que cette fusion au niveau local devait se réaliser « à moyen terme, de préférence à partir du 1^{er} janvier 2001 » (766). Au demeurant, le CVP estimait que le chef de police zonal devait être nommé par le ministre de l'Intérieur sur proposition du conseil local de police (767). Si le VLD était également partisan d'une fusion des brigades de gendarmerie et des polices communales en une police locale/zonale, placée sous l'autorité du procureur du Roi et du bourgmestre. Il était d'avis que la relation entre le fédéral et le local devait résider dans « un partenariat fonctionnel, la police nationale disposant d'un droit de réquisition pour l'exécution d'ensembles de tâches réglementées et vice-versa » (768). Au niveau fédéral, le VLD se ralliait globalement au plan gouvernemental bien qu'il notait des possibilités de conflits en ce qui concerne la direction « police judiciaire nationale » et insistait pour que les unités de recherches soient soumises à l'autorité d'un magistrat fédéral. De plus, la division « gestion de l'information » se devait d'être placée sous la direction et le contrôle d'un magistrat fédéral. Enfin, selon le VLD, le conseil national de police n'était qu'« un rideau de fumée » et l'on préférait l'instauration d'« un lien hiérarchique direct avec le ministre » (769). Pour le Vlaams Blok, il fallait deux corps distincts au niveau fédéral :

(765) *Ibid.*, p. 132.

(766) *Ibid.*, p. 128.

(767) *Ibid.*, p. 45.

(768) *Ibid.*, p. 133.

(769) *Ibid.*, p. 70.

un pour la police administrative, l'autre pour la police judiciaire, chacun étant dirigé par un commissaire général. La gestion de l'information devait se faire par un service distinct placé sous le contrôle d'un magistrat. Enfin, au niveau local, polices communales et brigades de gendarmerie fusionneraient et un droit de réquisition réciproque limité en heures/hommes serait instauré. Tous étaient d'accord pour que les statuts soient harmonisés graduellement et la formation unifiée.

Au terme des débats en commission de l'Intérieur, le député Cortois (VLD) faisait remarquer que la commission devait « rechercher certaines concordances sur la base des points de vue communiqués par les groupes » car, disait-il, « on ne peut admettre que chaque groupe présente sa propre vision des choses et que, pour le surplus, le gouvernement reçoive 'carte blanche' » (770). Detremmerie (PSC) estimait quant à lui que les positions des différents groupes devaient être transmises au gouvernement qui devrait « abattre son jeu » (771). De Donnea (PRL-FDF) était également du même avis, il ne fallait pas « tendre vers un consensus entre les différents groupes avant de disposer de projets de loi présentant une vision globale de la réorganisation des services de police » (772). Janssens (PS), président de la commission, déclara qu'au vu des tableaux présentés, il ne fallait pas se faire d'illusions quant à un éventuel consensus au sein du Parlement (773). C'est au cours de cette séance que les groupes CVP-PSC proposèrent une formule alternative pour le niveau local, prévoyant que les communes qui le désiraient pourraient opérer une fusion entre leurs polices et les brigades de gendarmerie, en acceptant que ce corps exécute certaines missions fédérales ponctuelles ou permanentes, strictement identifiées, dans le cadre d'un rapport hiérarchique avec la police nationale. Les communes dont l'effectif ne permettrait pas d'exécuter les missions de police de base pourraient décider de confier cette mission à la police nationale avec laquelle elles passeraient une convention. Dans tous les cas, le bourgmestre conserverait ses compétences en tant qu'autorité responsable de l'ordre public et exercerait une

(770) *Ibid.*, p. 168.

(771) *Ibidem*, p. 168.

(772) *Ibidem*, p. 168.

(773) *Ibidem*, p. 168.

autorité directe sur le chef local de police pour ce qui est des missions de police de base (774). Le ministre de l'Intérieur se fera un devoir de relever les dissensions entre groupes politiques quant à la structure à adopter (775).

Les commissions réunies s'essayeront cependant encore une fois à dégager des lignes de force communes à tous les groupes, excepté un seul (le SP). Elles relevèrent que de façon générale les groupes politiques étaient favorables à la réalisation, au niveau local, d'une véritable intégration et pas seulement d'une association, qu'il ne fallait aucun rapport hiérarchique entre les polices locales et nationale même si celles-ci devaient collaborer en matière de transmission de l'information et pour des problèmes dépassant les moyens dont disposent les polices locales pour assurer le maintien de l'ordre et le respect des règles de droit. Les commissions étaient également partisans d'une police criminelle disposant d'une large autonomie et d'une information gérée de façon relativement indépendante par des magistrats et devant être accessible à tous les services de police. Enfin, elles feront remarquer que tous étaient d'accord pour une harmonisation graduelle des statuts (776). Après avoir énoncé ces lignes directrices déjà très générales, plusieurs députés eurent encore à cœur de répéter la position de leur groupe et de critiquer celles des autres (777). N'était-ce pas, comme l'avait craint le député Cortois, donner « carte blanche » au ministre ?

§ 4. — *Le gouvernement persiste et signe*

Le 18 février 1998, trois avant-projets de loi (778) concrétisant la réforme du paysage policier étaient approuvés par le

(774) *Ibid.*, pp. 172-174.

(775) *Ibid.*, pp. 174-175.

(776) *Ibid.*, pp. 176-178.

(777) *Ibid.*, pp. 179-188.

(778) Avant-projet de loi organique de la police nationale, Ministère de l'Intérieur, de la Justice et des Pensions, version 19 février 1998, 65 articles; Avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, du code d'instruction criminelle, de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, Ministère de l'Intérieur et de la Justice, version 19 février 1998, 49 articles; Avant-projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, la loi provinciale et le code rural, Ministère de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé Publique et des Pensions, version 19 février 1998, 57 articles.

Conseil des ministres. Ces textes devaient encore faire l'objet d'une négociation avec les syndicats, ainsi que les régions pour ce qui concerne les compétences exercées à l'égard des polices communales. Ils devaient ensuite être soumis à la Commission de la protection de la vie privée et du Conseil d'Etat avant d'être à nouveau soumis au Conseil des ministres qui pourrait les amender en fonction des négociations et avis émis. Les projets de loi pourraient ensuite être déposés à la Chambre.

Un vent favorable nous ayant permis de prendre connaissance des textes dans leur version du 19 février 1998, nous avons procédé à leur analyse. Le travail fut vite fait. En réalité, il s'agissait ni plus ni moins de la traduction fidèle en textes de loi du plan gouvernemental, sans que l'on puisse dire que l'on ait véritablement tenu compte des avis émis lors des débats en commissions de l'Intérieur et de la Justice. Ceci n'avait rien d'étonnant eu égard à l'absence de consensus que nous venons d'évoquer.

Ainsi il était toujours prévu d'instaurer un Conseil national de police et ni sa composition, ni ses compétences n'étaient modifiées par rapport au plan gouvernemental du 7 octobre 1997.

La police nationale était dirigée par un commissaire national dont relevaient toutes les directions générales, unités, services et divisions de la police nationale, y compris donc la direction « police judiciaire ». C'est par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que l'on allait décider du nombre de directions qui seraient chacune dirigées par un directeur général. Il y aurait de toutes façons au moins une direction des « services d'appui », une direction de la « police judiciaire » et une direction de la « police administrative ». C'est également par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que l'on fixerait la délégation de compétences du commissaire national aux directeurs généraux. Celle-ci devait, selon une formule vague, permettre au directeur général de la direction de police judiciaire « d'exécuter de manière optimale les missions qui lui sont confiées » et comprendrait « en tout état de cause, la gestion des moyens déterminés préalablement en matière de per-

sonnel, de fonctionnement et d'investissement » (779). Toutefois, il était prévu que le commissaire national pourrait réformer les décisions du directeur général de la direction « police judiciaire » s'il estimait que celles-ci portaient atteinte au fonctionnement des autres directions générales, à la cohérence de fonctionnement ou à l'intérêt général de la police nationale. Un recours était ouvert au directeur de la police judiciaire auprès du Conseil national de police dont la décision serait contraignante... sauf si un des ministres de tutelle contestait l'arbitrage dans les cinq jours, auquel cas les ministres de l'Intérieur et de la Justice décidaient conjointement (780).

Pas de changement non plus au niveau intermédiaire où le commandant d'arrondissement était chargé de la direction au niveau de l'arrondissement et devait veiller en particulier à la coordination et au contrôle des missions de police judiciaire et administrative des unités qui lui étaient confiées, et ce bien sûr conformément aux ordres du commissaire national et des directeurs généraux. Il était certes prévu que le commandant de l'unité judiciaire au niveau de l'arrondissement était chargé de la direction et de l'organisation de son unité mais celui-ci devait agir conformément aux ordres du commissaire national et des directeurs généraux et était *de facto* placé sous la direction du commandant d'arrondissement (781). Les réquisitions visant à obtenir le concours de la police nationale devaient être envoyées au niveau du commandant d'arrondissement territorialement compétent ou au commissaire national, mais les réquisitions de police judiciaire *pouvaient* (nous soulignons) aussi être adressées directement au commandant de l'unité judiciaire ou au directeur général de la police judiciaire, ces derniers devant alors sans délai en informer respectivement le commandant d'arrondissement ou le commissaire national (782). Il était bien stipulé en divers endroits du texte de loi que le commissaire national et le commandant d'arrondisse-

(779) Article 8 al. 2 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(780) Article 8 al. 5 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(781) Article 9 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(782) Article 32 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

ment ne pouvaient s'immiscer dans le déroulement des enquêtes. Reste qu'il était également à chaque fois mentionné qu'ils étaient cependant chargés de coordonner, d'apporter le soutien nécessaire et de contrôler l'exécution des missions effectuées à la suite d'une réquisition (783). On comprend assez mal comment ces personnes auraient pu s'acquitter de cette tâche sans s'immiscer d'une certaine façon dans la manière dont aurait été menée l'enquête. A ce stade il est intéressant également de relever que, selon le texte de loi, les fonctionnaires de police ayant qualité d'officier de police judiciaire « déterminent l'organisation du service ainsi que la nature et l'importance des moyens à mettre en œuvre afin de satisfaire à la réquisition » (784) sans qu'il ne soit prévu un quelconque recours possible de la magistrature. Du reste, l'autorité des magistrats, tant de fois rappelée dans le texte, était galvaudée eu égard au fait que le texte de loi prévoyait que ce serait le ministre de la Justice qui déterminerait par directive les missions de police judiciaire qui seraient remplies prioritairement, d'une part, par les unités judiciaires de la police nationale, et d'autre part, par les divisions zonales de la police nationale et la police communale (785).

Oubliée également l'idée d'une banque de données centralisée où l'information serait gérée par un organe externe à la structure policière. En effet, les informations en matière judiciaire et administrative devaient être transmises à une « banque de données nationale générale » créée dans la direction générale « services d'appui ». Mais, outre cette banque de données générale, deux banques de données particulières auraient été créées. La première était une banque de données où seraient recueillies des informations de police administrative « définies par le ministre de l'Intérieur » et qui serait gérée par la direction générale « police administrative ». La deuxième banque de données particulière traitait les données judiciaires dont le magistrat compétent estimerait que la transmission

(783) Voir par exemple l'article 40 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(784) Article 40 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(785) Article 4 point 2° de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

serait de nature à « compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'une personne ». Cette dernière banque de données serait placée sous la direction exclusive des magistrats nationaux, assistés par un ou plusieurs magistrats désignés par le Collège des procureurs généraux. Seule la banque de données générales serait directement accessible à toutes les autorités judiciaires et à tous les services de police. Il était prévu en outre que les deux premières banques de données évoquées ci-dessus seraient placées sous la direction conjointe d'un membre de la police nationale et d'un membre de la police communale selon les modalités fixées par le Roi mais qu'en cas de désaccord entre eux, la décision serait prise par le membre de la police nationale (786)!

Au niveau local, on ne dérogeait pas davantage au plan gouvernemental. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres diviserait le pays en zones interpolice. Un conseil zonal de police préparerait le plan zonal de sécurité en tenant compte du plan national de sécurité. Après avoir été approuvé par le(s) bourgmestre(s) et le procureur du Roi, il devrait l'être également par les ministres de l'Intérieur et de la Justice (787). Tout comme dans le plan gouvernemental, il était stipulé que les unités zonales de la police nationale suivraient les directives du bourgmestre pour l'exécution des missions locales de police administrative, sauf ordre contraire du ministre de l'Intérieur (788). Il était prévu également qu'en cas d'urgence ou lorsque la sécurité nationale l'exigerait, le Ministre de l'Intérieur pourrait décider que des missions de police administrative fédérales supplémentaires à celles prévues dans le plan de sécurité zonal seraient exécutées par les divisions zonales de la police nationale (789).

Les communes appartenant à une même zone étaient invitées à s'engager dans une des cinq formules d'intégration suivantes :

(786) Article 32 de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

(787) Article 9 § 3 al. 5 de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

(788) Article 23 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(789) Article 9 § 3 al. 6 de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

1. l'exécution commune de certaines missions policières par différentes polices communales (patrouilles communes ou un seul service de permanence, par exemple);
2. la désignation d'un chef commun pour plusieurs polices communales;
3. la fusion des polices communales en un seul corps;
4. l'exécution commune de certaines missions de police par une ou plusieurs polices communales et par la division zonale de la police nationale;
5. l'intégration des polices communales et de la division zonale de la police nationale par association dans une convention de police passée entre la/les commune(s) et l'Etat. Dans ce dernier cas, les polices communales et les unités zonales de la police nationale fonctionneraient comme une seule unité opérationnelle placée sous l'autorité du bourgmestre et du procureur du Roi, nonobstant les (nombreuses) restrictions évoquées précédemment (790).

Cette cinquième voie d'intégration était en réalité la seule nouveauté par rapport au plan gouvernemental; il s'agissait de l'amendement proposé par les groupes PSC-CVP des commissions réunies de l'Intérieur et de la Chambre.

Le gouvernement n'abandonnait pas l'idée d'unifier polices communales et unités zonales de la police à terme puisqu'une évaluation du fonctionnement des zones interpolice était prévue au cours de la quatrième année de l'entrée en vigueur de la loi (791).

Signalons pour le surplus que les fonctions dirigeantes tant de la police nationale que celles de la police locale seraient soumises au principe du mandat limité dans le temps, renouvelable après une évaluation dont les modalités seraient déterminées par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Il était question d'une harmonisation progressive des statuts de tous les fonctionnaires de police. Il était toutefois déjà stipulé dans les avant-projets que toute forme de grève serait interdite aux fonctionnaires de police de la police natio-

(790) Article 11 de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

(791) Article 48 de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, etc., version 19 février 1998.

nale (792) et qu'aucune forme de grève ne dispenserait les policiers communaux d'assurer un service minimum qui serait défini par arrêté délibéré en Conseil des ministres (793).

La police nationale serait composée de la gendarmerie et de la police judiciaire des parquets (qui avait déjà intégré le Comité supérieur de contrôle), ainsi que des polices spéciales (police maritime, police aéronautique et police des chemins de fer) qui avant la fin de l'année auraient été reprises dans la gendarmerie (794). A remarquer enfin que les gardes champêtres devenaient des fonctionnaires de la police communale (795).

En ce qui concerne les remarques et critiques que l'on pourrait adresser à ces avant-projets de loi, nous renvoyons à la partie du mémoire relative à l'analyse détaillée du plan gouvernemental. De façon générale on constate un renforcement évident des moyens et une extension des prérogatives de la gendarmerie qui ne faisait que changer de nom. Il s'agissait d'une structure pyramidale dont le commissaire national serait le chef tout-puissant, l'autonomie des directions et particulièrement celle de la « police judiciaire » n'étant que très relative. Les immixtions d'autorités autres que judiciaires n'étaient pas à exclure et pour ainsi dire inhérentes au système. L'autorité de la magistrature à l'égard de cette police, quoique maintes fois couchée sur papier, n'était qu'un leurre destiné à « faire passer la pilule ». L'information était gérée par un organe faisant partie de la structure de la police nationale. Une partie seulement de ces informations serait sous contrôle d'un magistrat, l'autre, devant encore être définie par le ministre de l'Intérieur, échappant au contrôle de ce magistrat. Il ne faisait aucun doute que les polices communales marginalisées seraient à terme incorporées dans cette structure. La police unique serait alors pleinement réalisée.

(792) Article 57 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(793) Article 21 de l'avant-projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, la loi provinciale et le code rural, version 19 février 1998.

(794) Lettre d'information sur les projets de loi sur les services de police adressée à tous les fonctionnaires, Ministres de l'Intérieur et de la Justice, 3 avril 1998, p. 2.

(795) Article 55 de l'avant-projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, le loi provinciale et le code rural, version 19 février 1998.

Lorsqu'on lit ces avant-projets de loi, on est frappé par cette volonté d'instaurer un système hiérarchique rigide. Au demeurant, on a l'impression d'être face à une version remaniée de la loi de 1957 sur la gendarmerie. En effet, outre ce qui a été dit précédemment, la police nationale était composée d'un corps opérationnel et d'un corps administratif et logistique où les éléments du premier corps ne pouvaient faire grève et ceux du second astreints à assurer un service minimum en pareil cas (796). L'exécution des réquisitions adressées à la police nationale en matière de police administrative était une copie conforme du texte applicable à la gendarmerie (797). Il était même prévu un titre se rapportant au service de la police nationale « en temps de paix » prévoyant une possibilité de détachements de la police nationale pour assurer la police des militaires (798). Dans le même ordre d'idées, le commissaire national et certains officiers désignés par le Roi pouvaient même, « lorsque leurs moyens se révèlent insuffisants, requérir pour le maintien de l'ordre public l'assistance de détachements des forces armées » (799) et ce sans devoir obligatoirement passer par le ministre de la Défense nationale. Le commandant du détachement de l'armée appelé à intervenir avec la police nationale serait tenu de se conformer aux réquisitions du fonctionnaire de la police nationale qui conserverait de surcroît la direction des opérations (800).

Cette impression devint une évidence lorsqu'en lisant la préface d'un article écrit par le major de gendarmerie Lybaert relatif aux avant-projets destinés à réformer notre paysage policier, nous apprenions que ce dernier avait été « étroitement associé à la préparation de ces textes » (801).

(796) Articles 13 et 57 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(797) Articles 35 à 38 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(798) Articles 43 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(799) Articles 41 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(800) Articles 42 de l'avant-projet de loi organique de la police nationale, version 19 février 1998.

(801) LYBAERT D., « Ça bouge — La réforme des services de police : un état de la question », *Politeia*, mars 1998, n° 3, p. 6.

On ne peut qu'être frappé aussi par le fait que plus de la moitié des articles de ces avant-projets de loi renvoyaient à des arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres. De la sorte, une fois la loi votée, le Parlement n'aurait plus aucun contrôle sur le contenu de ces arrêtés royaux pourtant essentiels quant au fonctionnement de la nouvelle structure policière.

Les participants à la « Marche Blanche » s'étaient mobilisés pour une justice plus humaine et plus efficace, ainsi que pour une police plus contrôlée et plus efficace. On leur concoctait une police unique omnipotente et en définitive très peu contrôlée, dont on ne pouvait assurer qu'elle serait en mesure à l'avenir de parer aux manquements constatés par les diverses commissions d'enquêtes parlementaires.

Pour le député Reynders (PRL), la réforme proposée était tout simplement inacceptable. Loin de répondre aux conclusions des commissions d'enquêtes parlementaires, on se contentait de renforcer la gendarmerie sans changer quoi que ce soit à sa structure dont il avait pourtant été démontré qu'elle était source de dysfonctionnements. Selon lui, le conseil national ne pourrait jamais faire contrepoids face à la toute-puissance du commissaire national, l'autonomie de la police judiciaire n'était que théorique, de même que l'autorité de la magistrature. Il critiquait également la centralisation de l'information au sein d'une structure fortement hiérarchisée et la marginalisation des polices communales qui seraient à terme absorbées par cette police incontrôlable que l'on allait mettre sur pied essentiellement sur base d'arrêtés royaux, mettant une fois de plus le Parlement hors-jeu (802). Quoique faisant partie d'un parti de la majorité, le député Moureaux (PS) faisait le même constat. Il ajoutait qu'il était inacceptable d'établir un système de filtre en matière d'informations et rappelait à cette occasion les dysfonctionnements du BCR dans l'affaire « Julie et Melissa ». Il relevait aussi l'absence de réelle autonomie de la nouvelle police judiciaire placée dans un système hiérarchique de type militaire. Aucune garantie de non-immixtion de la hiérarchie de la police nationale n'était prévue, bien

(802) Propos tenus lors d'une conférence-débat organisée le 2 avril 1998 par le Groupe Réflex à l'U.L.B.

au contraire on avait même prévu un droit de veto du commissaire national à l'égard des décisions prises par la direction de la police judiciaire. De plus, ajoutait-il, le gouvernement n'avait tenu aucun compte de la recommandation de la commission « Dutroux-Nihoul et consorts » en vertu de laquelle l'article 6 de la loi sur la fonction de police devait être modifié afin que le magistrat ait davantage d'emprise sur les services de police dans l'exécution des missions de police judiciaire. Pour lui, les défauts relevés par la commission d'enquête « Dutroux » étaient maintenus voire aggravés dans cette nouvelle structure policière (803). Le député Detremmerie (PSC), également membre d'un parti de la majorité, partageait ce point de vue, ainsi que le député Morael (ECOLO) pour qui la méthode « Othello » allait devenir la règle (804). Tous attendaient de pied ferme que les projets de loi soient déposés au Parlement pour faire déferler sur eux une pluie d'amendements, espérant que le débat parlementaire ne serait pas verrouillé par un « vote de partis ».

SECTION IV. — DE L'ÉVASION DE DUTROUX
À LA LOI DU 7 DÉCEMBRE 1998 ISSUE
DE L'ACCORD « OCTOPUS »

§ 1^{er}. — *Dutroux s'évade, des têtes tombent...*

Le 23 avril 1998, peu avant 15 heures, Dutroux fausse compagnie aux deux gendarmes qui l'avaient escorté au palais de Justice de Neufchâteau afin qu'il puisse consulter un dossier de vol de véhicules où il était mis en cause. Il sera retrouvé trois heures plus tard dans la forêt de Chiny, non loin de Neufchâteau. A 19h30, le Premier ministre annonce la démission des ministres de l'Intérieur Vande Lanotte et de la Justice De Clerck.

Impossible, inadmissible, incompréhensible, honteux! Tels sont les qualificatifs que l'on retrouvera le lendemain dans la presse belge. La cavale de Dutroux fera également la une de

(803) Propos tenus lors d'une conférence-débat organisée le 2 avril 1998 par le Groupe Réflex à l'U.L.B.

(804) Emission télévisée *Mise au point*, RTBF, 1^{er} mars 1998.

la plupart des journaux d'Europe. La stupeur fera vite place à la colère et les jours qui suivirent on s'interrogera même sur la survie du gouvernement. Nombreux étaient ceux qui estimaient que la démission du commandant de la gendarmerie s'imposait. Quelques jours plus tard, sous la pression, il fera ce « pas de côté », non sans clamer qu'il était victime d'une campagne de déstabilisation de la gendarmerie orchestrée par certains milieux dont notamment l'Association syndicale des magistrats à l'égard de laquelle il fit des insinuations calomnieuses (805).

§ 2. — *Les Z.I.P remises en question*

Les 24 et 25 avril 1998, la Commission permanente de la police communale organisait à l'auditorium 2000 du Heysel, dans le cadre de la deuxième édition des « Journées de la police communale », un colloque sur les Z.I.P. Plusieurs chefs de corps dont un était également membre du Comité d'accompagnement des Z.I.P., un bourgmestre, le procureur général de la Cour d'Appel de Mons et l'inévitable professeur Van Outrive eurent à cœur de faire le point à l'égard de ce thème. Il ressortit de ces exposés que nombre de problèmes se posaient dans la mise en œuvre de ces zones interpolices. Si certains stigmatisèrent le manque de formation voire le désintérêt du bourgmestre pour les questions policières alors que la loi et les circulaires ministérielles en faisaient le pivot de la politique de sécurité locale, tous stigmatisèrent l'attitude de la gendarmerie dans la problématique des Z.I.P. Parmi les problèmes récurrents signalés, il y avait le manque d'implication de la gendarmerie dans certaines missions de police de base telles que l'organisation de patrouilles préventives et d'intervention ou d'un point de contact local, les brigades étant limitées par leurs missions de police fédérale et des contraintes budgétaires. Si les chefs de corps pouvaient, dans une certaine mesure, admettre de telles limitations, ils critiquaient vertement la restructuration de la gendarmerie qui n'avait pas eu pour conséquence de renforcer les brigades afin que celles-ci puissent s'acquitter équitablement de toutes les missions de police de base.

(805) Interview accordée par DERIDDER W. à DE MOOR, F. et GROBBEN J., *Knack*, 13 mai 1998, n° 20, pp. 12-18.

De ce fait, les polices communales étaient appelées à investir davantage de personnel/heures pour assumer ces missions, jugées ingrates, au détriment d'autres telles que la police de quartier, l'information dans les écoles, etc., missions qui paradoxalement étaient reprises par... la gendarmerie. On critiquait également le manque d'autonomie des commandants de brigades, les engagements pris par ceux-ci étant régulièrement remis en cause par leur hiérarchie ce qui pouvait entraîner des blocages insurmontables. De plus, signalaient-ils, même lorsque des accords étaient passés, la hiérarchie de la gendarmerie pouvait prendre des décisions ayant une incidence sur la structure organisationnelle ou sur le fonctionnement interne des brigades pouvant perturber les missions que celles-ci s'étaient engagées à assumer (806).

Certes, ces appréciations négatives devaient être replacées dans le contexte du projet de réforme de la structure policière jugé particulièrement défavorable aux polices communales. Elles devaient également être relativisées eu égard au fait que l'on avait imposé cette façon de travailler « d'en haut » et qu'un bilan global était prématuré. Il n'en reste pas moins que nombre de problèmes ne seraient pas solutionnés par la nouvelle organisation policière.

§ 3. — *L'accord « Octopus »*

Le 30 avril 1998, quatre partis de l'opposition (PRL, VLD, FDF et VU) présentaient au gouvernement une proposition commune de réforme de la justice et des polices. En matière de polices, elle prônait la création au niveau local d'une police issue de la fusion des polices communales et des brigades de gendarmerie; cette police serait placée sous l'autorité directe du bourgmestre pour l'exécution des missions de police administrative et du procureur du Roi pour l'exécution des missions de police judiciaire. D'autre part, une police fédérale

(806) VAN NUFFEL D., « La genèse de l'événement ZIP », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 9-17; PAELINCK N., « La difficile voie vers la fourniture de services qualitatifs », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 29-38; ADAM J.-F., « Partenariat ? », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 79-103. BUELENS F., « Collaboration et répartition des tâches poussées », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 139-147; VAN OUTRIVE L., « Confrontation des hypothèses », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 159-163; JANSSENS C., « La ZIP sous la tutelle de ses autorités administratives », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 189-191.

serait chargée de différentes tâches dont notamment la lutte contre la grande criminalité, cette mission devant être confiée à un service placé sous l'autorité des instances judiciaires. Les deux structures ne seraient pas liées hiérarchiquement, bien que la proposition prévoyait le maintien de liaisons fonctionnelles (807).

Le 8 mai 1998, le Premier ministre annonçait que les négociations commenceraient dès le lundi suivant (808) et le 24 mai 1998, les quatre partis de la majorité (PS, SP, CVP, PSC) et quatre partis de l'opposition (PRL, VLD, VU, FDF) marquaient leur accord à l'égard d'un texte fixant les grandes orientations de la réforme des polices (809). La rapidité avec laquelle un consensus s'était dégagé s'explique assez aisément. Le gouvernement avait souvent été remis en cause au cours des derniers mois, le charisme médiatique du « président » Verwilghen (VLD) l'avait propulsé au sommet des sondages de popularité dans tout le pays alors qu'il était encore inconnu du grand public quelques mois auparavant, enfin l'évasion de Dutroux entraînait à nouveau une vague de critiques, certains n'hésitant pas à demander la démission du gouvernement. C'était le moment propice pour que quatre partis de l'opposition, PRL et VLD en tête, « tendent une perche » à ce gouvernement affaibli, qui n'était pas sans savoir qu'au sein même de la majorité il y aurait des oppositions à l'égard de son projet de réforme des polices. Au début du mois de mai 1998, Tobback, redevenu ministre de l'Intérieur, ne disait-il pas : « Il faut aboutir sinon les gens ne nous le pardonneront pas » (810)? Or les élections auront lieu en 1999. De son côté, le président du PRL Michel, tout en profitant de l'occasion pour inclure dans la réforme de polices les garanties que son parti estimait essentielles, se posait en tant qu'homme politique qui avait permis de débloquer une situation problématique, initiative qui, sans conteste, sera exploitée lors des prochaines élections.

(807) *Le Soir*, 30 avril 1998, 1^{er} mai 1998, p. 3.

(808) *Le Soir*, 8 mai 1998, pp. 1 et 4.

(809) Réorganisation des services de police — principes de base, brochure éditée par le Ministère de l'Intérieur reprenant le texte de l'accord du 24 mai 1998, 1998, 19 p.

(810) Émission télévisée *En direct*, RTL-TVI, 9 mai 1998.

Quoi qu'il en soit un accord était intervenu et en un temps record. Seule ombre au tableau : le *statu quo* pour Bruxelles, les bourgmestres de l'agglomération bruxelloise craignant qu'une fusion de leurs polices préfigurerait une fusion des communes, et son corollaire à savoir l'exigence d'une garantie de représentativité des Flamands dans les collèges et conseils communaux (811). Sous la pression des médias qui critiquaient vivement le refus des bourgmestres bruxellois de s'inscrire dans le schéma de refonte du paysage policier pour des raisons communautaires et afin de préserver leurs prérogatives au-delà de l'intérêt général, le gouvernement bruxellois annonça le 26 mai 1998 que Bruxelles participerait à la réforme et qu'un groupe de travail allait être constitué pour mettre en place un nombre limité de Z.I.P. à Bruxelles (812).

Le 8 juin 1998, un arrêté royal instaurait « un groupe de travail officiel » chargé de l'élaboration des mesures et de la rédaction des textes de loi portant exécution de l'accord sur la réforme des polices (813).

Le 15 juillet 1998, l'accord « Octopus » était traduit en propositions de loi signées par les représentants des huit partis co-signataires de l'accord du 24 mai 1998.

La proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, déposée à la Chambre le 15 juillet 1998 (814) était le résultat d'un compromis entre, d'une part, le plan gouvernemental du 7 octobre 1997 et, d'autre part, la contre-proposition faite au gouvernement fin avril 1998. Si la structure au niveau fédéral est sensiblement identique à celle que prévoyait le gouvernement dans ses avant-projets de février 1998, moyennant l'ajout de certaines garanties d'indépendance de la direction de la police judiciaire et l'assurance du respect du principe en vertu duquel la magistrature est responsable et contrôle l'exécution des missions de police judiciaire, la structure mise en place au niveau local est celle que préconisait la contre-proposition, moyennant l'ajout de garanties d'exécution de missions fédérales au niveau local et l'im-

(811) *La Libre Belgique*, 26 mai 1998, p. 3.

(812) *Le Soir*, 27 mai 1998, p. 4.

(813) Arrêté royal du 8 juin 1998 portant création d'un groupe de travail officiel en matière de réforme des polices, *Moniteur Belge* du 23 juin 1998, pp. 20401-20402.

(814) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, 211 p.

position de normes minimales. D'aucuns jugèrent que les délégations à l'exécutif étaient par trop nombreuses et des amendements furent déposés afin de les réduire (815). Tel était également l'avis du Conseil d'Etat (816). Nous aurons l'occasion d'y revenir mais signalons d'ores et déjà que le texte adopté en séance plénière le 22 octobre 1998 ne retiendra principalement que les amendements du gouvernement destinés, conformément aux recommandations du Conseil d'Etat, à améliorer le texte d'un point de vue purement formel (817). Le projet de loi ne sera pas évoqué par le Sénat et deviendra, le 7 décembre 1998, la « loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux » (818). Elle entrera en vigueur selon un calendrier qu'elle précise en son article 260.

Nous allons, dans la section suivante, analyser les principes directeurs de ce qu'il convient d'appeler une loi-cadre réorganisant fondamentalement notre paysage policier. Comme vous l'aurez certainement compris en lisant les lignes qui précèdent, cette partie du mémoire, dont nous clôturons la rédaction en août 1998, a été quelque peu remaniée, non pas, comme nous le signalions précédemment, que la loi ait subi de profondes modifications mais afin d'actualiser notre travail et d'y inclure notamment les craintes formulées par des parlementaires vis-à-vis de certaines dispositions jugées par trop centralisatrices. Notons à ce sujet que c'est avec plaisir que nous avons pris connaissance de ces réticences qui, somme toute, confirmaient la pertinence de notre examen initial de la proposition de loi.

(815) Voyez notamment *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2, 97/98, pp. 1-2 (amendements n° 1 et 2 de VISEUR et TAVERNIER), *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, pp. 38-39 (amendement n° 137 de VAN HOOREBEKE), 44 (amendement n° 150 de VAN HOOREBEKE), 46-49 (amendements n°s 155, 156, 157, 158, 162 et 164 de VAN HOOREBEKE), 52 (amendement n° 171 de VAN HOOREBEKE), 62 (amendements n°s 191 et 192 de VISEUR et TAVERNIER), *Doc. parl.*, Chambre, séance du 30 septembre 1998, doc. 1676/7, 97/98, p. 3 (amendement n° 204 de TAVERNIER et VISEUR).

(816) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, Avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pp. 2 (2^e observation générale), 5 (art. 8), 8 (art. 48, 50 et 51), 11-13 (art. 93, 98 alinéa 1^{er} et 2), 17 (art. 121), 23 (art. 141), 25 (art. 147), 33-34 (art. 236).

(817) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 22 octobre 1998, doc. 1676/11, 97/98, 94 p.

(818) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, pp. 132-178.

§ 4. — *La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*

Dès l'article 3, il est stipulé que le niveau fédéral et le niveau local sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes mais que la loi organise des liens fonctionnels entre ces deux niveaux. Nous verrons ultérieurement en quoi consistent ces liens fonctionnels.

Au niveau fédéral, sera créé un conseil fédéral de police composé d'un président, d'un représentant du ministre de l'Intérieur et d'un représentant du ministre de la Justice, du président du Collège des procureurs généraux, du procureur général fédéral, d'un procureur du Roi et d'un juge d'instruction, de trois bourgmestres (membres du conseil consultatif des bourgmestres et provenant chacun d'une Région différente), du commissaire général, d'un chef de corps de la police locale et d'un gouverneur, désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, pour une période renouvelable de quatre ans, et sur proposition de la Commission permanente de la police locale en ce qui concerne le chef de corps de la police locale. Ce conseil est chargé d'évaluer globalement le fonctionnement et l'organisation de la police fédérale et des polices locales notamment sur base d'un rapport annuel établi par l'inspection générale des services de police qui, nous le verrons ultérieurement, est un organe indépendant. Il rend un avis aux ministres de l'Intérieur et de la Justice sur le plan national de sécurité préparé par la police fédérale et arrêté par les ministres de tutelle, et évalue régulièrement son exécution. Cet avis est communiqué au parlement avec les lignes de force du plan. Le commentaire de l'article 4 renseigne que « l'importance capitale de ce plan national de sécurité pour la mise en place ou le suivi d'une politique fédérale de sécurité justifie que ces lignes de forces soient communiquées au parlement par les deux ministres et y fasse l'objet d'un débat » (819). Les députés Viseur et Tavernier estimaient quant à eux que ce débat serait sans enjeu puisque ne pouvant déboucher sur des amendements du plan gouvernemental; ils avaient déposé un

(819) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, p. 12.

amendement afin que les lignes de force du plan national de sécurité fassent l'objet d'un projet de loi soumis chaque année à la Chambre des représentants (820). Tel était également l'objet d'un amendement du député Van Hoorebeke (821) qui fut retiré après une intervention, peu convaincante selon nous, du premier ministre. L'amendement de Viseur et Tavernier, que le premier ministre n'avait pas eu le bonheur de convaincre, fut rejeté.

Comme on peut le constater la composition du conseil fédéral est nettement plus équilibrée que celle prévue dans le plan gouvernemental, réduisant, sans cependant les faire disparaître, les rapports de force entre le fédéral et le local, entre le judiciaire et l'administratif. Afin d'assurer une meilleure représentativité des « locaux » face aux « fédéraux », les députés Viseur et Tavernier avaient cependant estimé nécessaire de déposer un amendement visant à ce qu'il n'y ait pas un mais trois chefs de corps de la police locale siégeant au conseil fédéral de police. Ils demandaient en outre que ceux-ci soient désignés par la Commission permanente de la police locale et non pas par le gouvernement (822). Cet amendement sera rejeté, de même que celui introduit par ces parlementaires afin que les trois bourgmestres siégeant au conseil fédéral soient élus par le conseil consultatif des bourgmestres et non par le gouvernement (823). Notons aussi que si la composition hétérogène du conseil fédéral assure un certain équilibre, un blocage n'est toutefois pas exclu. L'avenir nous apprendra si nos craintes sont justifiées.

La police fédérale est placée sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun pour la matière qui l'intéresse. Ils fixent conjointement les principes généraux de l'organisation et du fonctionnement de la police fédérale, ainsi que les compétences des dirigeants de ses directions et services. Le Conseil d'Etat estimait que ces autorités ne pou-

(820) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2, 97/98, pp. 1-2.

(821) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, pp. 38-39.

(822) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2, 97/98, pp. 2-3.

(823) *Ibid.*, p. 2.

vaient être investies d'un tel pouvoir (824) et le député Van Hoorebeke introduisit un amendement qui visait à confier ces compétences au Parlement, amendement qui sera rejeté (825). En vertu de l'article 98 alinéa 4, la gestion quotidienne de la police fédérale est confiée au ministre de l'Intérieur, à l'exception des décisions influençant directement la direction ou les services de police judiciaire fédéraux ou la gestion de l'information où le ministre de la Justice sera associé à la prise de décision selon les règles fixées en commun par ces ministres. Enfin, tout comme dans les avant-projets de février 1998, la loi stipule en son article 153 que le ministre de la Justice détermine par directive, en partant des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions de police judiciaire qui sont réalisées prioritairement, d'une part, par la police locale, d'autre part, par les services judiciaires et autres services de la police fédérale (826). Reprenant les remarques qu'il avait formulées à l'occasion de l'examen des avant-projets de loi de février 1998, le Conseil d'Etat s'inscrivait en faux par rapport à cette disposition, ainsi que vis-à-vis de l'article 97 alinéa 2 de la proposition de loi permettant au ministre de la Justice de donner des ordres, instructions et directives en vue de l'exécution des missions judiciaires. Le Conseil d'Etat estimait en effet que l'on portait ainsi atteinte aux prérogatives des autorités judiciaires (827). Dans sa volonté de répondre aux inquiétudes du Conseil d'Etat, deux amendements seront introduits par le gouvernement et adoptés; ils visent à confirmer le pouvoir des autorités judiciaires dans le cadre d'informations et instructions judiciaires (828). De plus, comme nous le verrons par la suite, il est rappelé à maintes reprises dans le commentaire des articles de la proposition de loi que la directive n'a pas la même valeur contraignante que l'ordre. Nonobstant, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de telles prérogatives

(824) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, pp. 11-12.

(825) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, p. 44.

(826) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, p. 158.

(827) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, pp. 2-5; Voir aussi, dans le même ordre d'idées, *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, p. 15 (avis du Conseil d'Etat relatif à l'article 110) .

(828) *Ibid.*, pp. 10 et 14 (amendements 52 et 62 du gouvernement).

accordées au ministre de la Justice, qui, selon nous, sont en totale contradiction avec la volonté affichée, notamment par la modification des articles 6 et 8 de la loi sur la fonction de police, de renforcer l'autorité des magistrats sur les forces de police lorsqu'elles exécutent des missions de police judiciaire (voir *infra*). N'est-ce pas là galvauder un pouvoir que l'on prétend vouloir réaffirmer et conforter ? Quelle sera, par exemple, la marge de manœuvre du procureur du Roi dans le cadre de la concertation de recherche mise en place, au niveau de l'arrondissement judiciaire, par l'article 162 de la loi (829) ? Les chercheurs (ULB) Smeets et Tange relèvent en outre le problème que pose l'attribution formelle de tel ou tel type de criminalité à l'une ou l'autre des composantes de la police intégrée, la criminalité organisée (incombant en principe aux unités judiciaires de la police fédérale) pouvant être liée à ce que l'on qualifie généralement de « petite ou moyenne délinquance » (relevant en principe de la gestion policière locale) (830). S'il convient de ne pas sous-estimer ce problème, il ne nous semble cependant pas insurmontable, pour autant que les autorités judiciaires assument, et surtout aient les moyens d'assumer, le rôle qui leur est dévolu et que l'on exploite au mieux les possibilités de collaboration en la matière afin d'éviter tout double-emploi, rivalité ou rancœur.

La police fédérale est placée sous la direction d'un commissaire général. Elle comporte des directions générales déterminées par arrêté délibéré en Conseil des ministres dont au moins une direction de la police judiciaire, une direction de la police administrative et des directions chargées de l'appui et de la gestion. On précise dans le commentaire de l'article 93 que l'on n'a pas jugé opportun d'énumérer ces autres directions générales afin de pouvoir adapter avec souplesse la nouvelle structure policière aux besoins (831). Toutefois on y dresse une liste des services devant être repris dans l'organisation policière au niveau fédéral, tel que prévu dans l'accord du 24 mai 1998.

(829) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, p. 162.

(830) SMEETS C., TANGE C. (Groupe Reflex de l'École des sciences criminelles de l'Université Libre de Bruxelles), *Analyse du projet de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux — le niveau local*, Note de travail, Bruxelles, novembre 1998, p. 2.

(831) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, pp. 51-53.

Ces directions se structurent en services centraux et déconcentrés. Des membres de la police locale y seront mis en place pour un mandat renouvelable une fois. C'est par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que l'on déterminera quelles seront les fonctions dirigeantes accessibles à ces policiers locaux, ainsi que les modalités des mises en place et la durée du mandat.

Chaque direction est placée sous la direction d'un directeur général. En vertu de l'article 100 alinéas 2 et 3, le commissaire général peut réformer les décisions prises par un directeur général qui ne respecterait pas le plan national de sécurité ou porterait atteinte au fonctionnement des autres directions ou à la cohérence du fonctionnement de la police fédérale. Toutefois, les ministres de l'Intérieur et de la Justice peuvent conjointement réformer la décision du commissaire général, à l'initiative de l'un d'entre eux, à la demande d'un magistrat fédéral affecté à la police fédérale (dans le cadre de ses compétences) ou à la demande du directeur général concerné. De plus, si la décision du commissaire général a un impact sur une information ou une instruction judiciaire, l'avis du procureur général fédéral est préalablement sollicité. Certaines garanties ont donc été apportées par rapport au plan initial et nous verrons que ce ne sont pas les seules.

Les missions de police administrative et judiciaire incombant à la police fédérale ont été fixées dans la loi, il s'agit de missions spécifiquement fédérales mais également d'appui aux services déconcentrés et locaux (articles 101 et 102).

Sauf exceptions justifiées par des situations particulières, le ressort et le siège des services déconcentrés de la police fédérale sont ceux de l'arrondissement judiciaire. C'est à ce niveau que l'on retrouve un « directeur coordonnateur administratif » qui dirige les services de police administrative fédéraux déconcentrés, fait rapport au commissaire général de l'exécution des missions fédérales par les polices locales, répond aux demandes d'appui de la police locale sauf en matière judiciaire et coordonne sur demande des autorités locales compétentes l'appui du niveau fédéral pour des missions de police supralocales. A cette fin, il entretient des rapports réguliers avec le gouverneur de province et participe au conseil zonal de sécurité. Il

dépend hiérarchiquement du commissaire général et des directeurs généraux. À ce même niveau se trouve un « directeur du service judiciaire déconcentré » qui dirige, comme son nom l'indique, le service de police judiciaire déconcentré au niveau de l'arrondissement et qui, outre les missions judiciaires spécialisées, apporte également un appui aux polices locales. En vue d'assurer la coordination au niveau judiciaire entre la police locale et le service judiciaire déconcentré, le directeur de ce service pourra détacher un ou plusieurs fonctionnaires de liaison auprès d'une ou plusieurs polices locales, ceux-ci continuant à relever de leur hiérarchie mais ne disposant d'aucune autorité hiérarchique sur la police locale. Le directeur coordonnateur administratif et le directeur du service judiciaire déconcentré coordonnent leurs activités mais ne sont pas liés hiérarchiquement, ce qui constitue une seconde garantie d'autonomie du service de police judiciaire. Considérant les missions que le directeur du service judiciaire déconcentré était appelé à jouer, plusieurs députés déposèrent des amendements en vue de le faire siéger au conseil zonal de sécurité (avec ou sans pouvoir de délibération) (832). Le premier ministre rétorqua que « le responsable judiciaire déconcentré ne siège pas au conseil zonal de sécurité parce qu'il est placé sous l'autorité du procureur du Roi. Le directeur administratif est placé sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique de la police administrative et est invité en cette qualité. À l'inverse, le coordonnateur peut parfois exercer une autorité hiérarchique sur la police zonale. Il exerce ainsi une fonction-clé entre les diverses zones de police et il est associé au plan communal de sécurité. Il peut parfois être également fait appel à la police zonale pour remplir des missions supracommunales, le coordinateur (sic) étant appelé, dans ce cas, à jouer un rôle très important et pouvant même prendre le commandement sans que cela implique l'existence d'un lien hiérarchique à l'égard de la police zonale » (833). Cette justification est loin d'être satisfaisante étant donné que, nonobstant le fait qu'il soit placé sous l'auto-

(832) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2 — 97/98, p. 5 (amendement n° 8 de VISEUR et TAVERNIER); *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, pp. 39-40 (amendement n° 139 de VAN HOOREBEKE) et p. 49 (amendement n° 163 de VAN HOOREBEKE).

(833) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 octobre 1998, doc. 1676/8, 97/98, p. 70.

rité du procureur du Roi, le directeur judiciaire agit, en vertu de l'article 105 alinéa 2, « conformément aux ordres, instructions et directives qu'il reçoit du directeur général de la direction générale de la police judiciaire », qu'il est appelé en vertu de l'article 105 alinéa 5 à appuyer les services de recherche des polices locales et qu'en vertu de l'article 105 alinéa 6 ses services exécutent à titre subsidiaire des missions spécialisées de police administrative. En outre, si l'on tient compte du deuxième point de l'article 158 (traitant de la désignation par l'autorité judiciaire du fonctionnaire de police ou du service de police qui assurera la direction opérationnelle en cas d'investigations menées conjointement par plusieurs services de police, y compris le cas de l'intervention conjointe des services de police locaux et de l'unité judiciaire déconcentrée de la police fédérale), on conçoit aisément que la fonction du directeur du service judiciaire déconcentré soit également une « fonction-clé » et qu'il puisse, pour reprendre les termes du premier ministre, « prendre le commandement sans que cela implique l'existence d'un lien hiérarchique à l'égard de la police zonale »... Quoi qu'il en soit ces amendements ne furent pas adoptés.

Notons encore qu'il est stipulé à l'article 160 que lorsque la direction générale de la police judiciaire fédérale ne dispose pas des moyens nécessaires pour exécuter simultanément les réquisitions de différentes autorités judiciaires, le procureur général fédéral, ou par délégation, un magistrat fédéral, décidera quelle réquisition sera exécutée prioritairement. Par rapport aux avant-projets gouvernementaux où la décision du Collège des procureurs généraux était contraignante à moins que les ministres de tutelle décident du contraire, il y a un net renforcement du pouvoir de la magistrature, la décision du magistrat compétent n'étant pas ici susceptible d'être rapportée.

Signalons qu'en sus, le magistrat fédéral chargé d'arbitrer les conflits en cas de réquisitions est également chargé en vertu de l'article 219 de surveiller le fonctionnement de la direction de la police judiciaire fédérale. En outre, un autre magistrat fédéral surveillera le fonctionnement du « service de répression de la corruption » instauré au sein de cette direction

et fera rapport annuellement au ministre de la Justice qui communiquera ce rapport au Parlement. Ce renforcement du pouvoir de la magistrature apparaît également dans le commentaire de l'article 158 alinéa 2 qui, comme nous venons de l'évoquer ci-dessus, prévoit que le magistrat peut désigner le ou les service(s) de police qui se chargera/ont d'une enquête et, lorsque plusieurs seront appelés à travailler ensemble, désigner celui qui assurera la direction opérationnelle de l'enquête. Notons toutefois qu'il appartient toujours aux officiers de police judiciaire (tant de la police fédérale que de la police communale) de décider des moyens à mettre en œuvre pour exécuter la réquisition, le pouvoir des autorités compétentes se limitant à « donner des indications précises sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser » (834). Le Conseil d'Etat critiqua cette disposition qui allait selon lui à l'encontre de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction qui confie la direction de celles-ci au magistrat concerné (835), mais rien ne fut modifié au texte initial.

Les informations tant en matière de police administrative que de police judiciaire doivent être transmises par les fonctionnaires de police à une banque de données nationale. En outre, en matière judiciaire, les fonctionnaires de police doivent également les communiquer aux autorités judiciaires compétentes. Cette banque de données est créée dans une des directions générales chargée de l'appui; elle est gérée au sein d'un service placé sous la direction d'un chef de service et un chef de service adjoint, l'un étant membre de la police fédérale, l'autre de la police locale. Un organe de contrôle placé directement sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice, présidé par un magistrat fédéral et composé d'un membre de la police fédérale, d'un membre de la police locale et d'un expert désignés par ces ministres, est chargé du contrôle de la gestion de la banque de données nationale et plus particulièrement du respect des règles d'accès et de transmission à cette banque, règles qui seront déterminées par

(834) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, p. 161.

(835) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, p. 27 (point 2 de l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'article 160).

arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. A remarquer que si, dans un but d'efficacité et de transparence, on parle de centraliser les informations dans une banque de données et d'instaurer un organe de contrôle, il ne nous semble pas opportun de prévoir que le directeur coordonnateur administratif de la police fédérale et le directeur du service judiciaire déconcentré puissent, tel que prévu dans le commentaire de l'article 103 (836), contrôler et valider des informations policières destinées à alimenter les banques de données, ce qui instaure *de facto* un système de filtrage. Dans le respect des règles établies, la banque de données doit être accessible aux autorités compétentes, chacune dans le cadre de ses compétences, et à tous les services de police. L'échange et l'accessibilité de l'information seront facilitées par l'intégration des différents systèmes informatiques dans un concept informatique global (837). Autre héritage de la guerre des polices, une sanction pénale est prévue en cas de rétention volontaire d'information (838).

La loi prévoit en son article 111 une possibilité pour le commissaire général et d'autres officiers désignés par le Roi de requérir l'armée pour le maintien de l'ordre public et l'exécution des missions de police judiciaire lorsque les moyens de la police fédérale se révèlent insuffisants. Il est également prévu à l'article 112 que les ministres de l'Intérieur et de la Justice peuvent, à la demande du ministre de la Défense nationale, fournir des détachements de la police fédérale pour assurer en dehors du Royaume la police des militaires. Ces deux dispositions, déjà prévues dans les avant-projets de loi de février 1998, sont selon nous un anachronisme, la police des militaires devant à notre sens incomber uniquement à la police militaire et le pouvoir de requérir l'armée devant être l'apanage du Parlement ou tout au moins du Conseil des ministres. Ne fallait-il pas profiter de l'occasion pour couper définitivement le cordon ombilical ? Notons au passage que l'on a étendu le pouvoir de requérir l'armée à l'exécution de missions de police judiciaire.

(836) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, p. 58.

(837) *Ibid.*, p. 98.

(838) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, p. 167 (article 44/11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police).

Une inspection générale dirigée par un inspecteur général est composée de fonctionnaires de la police fédérale et de la police locale. En vertu de l'article 143, elle est placée sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice qui sont conjointement compétents pour fixer les principes généraux de son organisation, de son fonctionnement et de son administration générale. Le Conseil d'Etat relevait, ici aussi, que l'on ne pouvait confier de telles compétences aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, ni même au Roi, et qu'il appartenait au législateur de fixer les règles de base de l'inspection générale, sans toutefois exclure que le Roi puisse les affiner (839). Des amendements furent déposés par le député Van Hoorebeke afin de placer l'inspection générale sous l'autorité du Parlement qui aurait fixé les principes généraux de son organisation, de son fonctionnement et de son administration générale, les ministres de la Justice et de l'Intérieur en assurant la direction et étant chargés d'organiser ce service (840). Ces amendements seront rejetés, tout comme celui des députés Viseur et Tavernier qui visait à conférer au législateur le soin de créer l'inspection générale et d'en déterminer les principes généraux relatifs à son organisation, son fonctionnement et son administration générale (841). Cette Inspection générale sera chargée de contrôler l'application des lois, ordres, instructions et directives ainsi que les normes fixées et standards. Elle examine en outre l'efficacité de la police fédérale et des polices locales. Ainsi donc, outre le directeur coordonnateur administratif, un second organe sera chargé de contrôler le respect par la police locale de l'application des décisions et du respect des standards définis par l'autorité fédérale. Nous verrons plus loin qu'une troisième instance est investie d'une mission identique. L'inspection générale n'est pas en soi un organe disciplinaire et il est d'ailleurs prévu à l'article 148 que si, à l'occasion d'une inspection, des faits de nature à entraîner une procédure disciplinaire sont constatés, ce service en donnera connais-

(839) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, p. 23 (avis du Conseil d'Etat relatif à l'article 142, devenu ultérieurement l'article 143).

(840) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6 — 97/98, pp. 46-47 (amendement n° 155 de VAN HOOREBEKE) et pp. 58-59 (amendement n° 182 de VAN HOOREBEKE).

(841) *Ibid.*, p. 62 (amendement n° 192 de VISEUR et TAVERNIER).

sance à l'autorité disciplinaire compétente. Notons aussi que l'instauration de cette inspection ne porte pas atteinte à l'existence de contrôles internes aux polices locales, ni aux prérogatives du Comité P. N'aurait-il dès lors pas été plus simple, et surtout moins onéreux, de renforcer le personnel du Comité P et d'y inclure ces missions ?

Notons enfin que cette police fédérale résultera de la fusion de la gendarmerie, de la police judiciaire des parquets (qui a déjà intégré le Comité supérieur de contrôle) et des polices maritime, aéronautique et des chemins de fer, intégrées entre-temps dans la gendarmerie par une loi du 17 novembre 1998 (842).

Au niveau local, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres divisera le territoire en plus ou moins 200 zones de police (843). Chaque zone de police disposera d'un corps de police locale, issu de la fusion des polices communales et brigades territoriales de gendarmerie, dirigé par un chef de corps. Dans les zones pluricommunales, les compétences du conseil communal seront exercées par un conseil de police et celle des bourgmestres par un collège de police.

La composition du conseil de police, fixée par la loi en son article 12, varie en fonction du nombre d'habitants. Le nombre de conseillers communaux des différentes communes varie en fonction des chiffres de la population de leur commune. Chaque bourgmestre est membre de plein droit du conseil de police et n'entre pas en ligne de compte dans le nombre de représentants de chaque commune. Il se réunit chaque fois que nécessaire et au moins dix fois par an.

Le collège de police est constitué des bourgmestres des différentes communes de la zone ; chaque bourgmestre dispose d'un

(842) Loi du 17 novembre 1998 portant intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie, *Moniteur Belge*, 11 décembre 1998, pp. 39562-39565.

(843) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, p. 15. Nous renvoyons le lecteur à ce qui a été dit précédemment à propos de la pertinence du concept « ZIP » et de sa mise en œuvre, ainsi qu'au compte-rendu analytique de la séance plénière de la Chambre des Représentants du 21 octobre 1998, pp. 273-6355. Voyez également à cet égard HENDRICKX T., *La coordination des services de police en matière de sécurité dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Recherche commandée par R. DURY, Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, à l'École des sciences criminelles « Léon Cornil » de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, janvier 1999, pp. 9 et 90.

nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone pluricommunale. Le lecteur attentif aura directement saisi le danger inhérent à tel système. En effet, la règle du droit de vote proportionnel pourrait avoir pour conséquence que le bourgmestre d'une commune dont la dotation policière minimale dépasse le total de la dotation des autres communes de la zone fasse à lui seul le quorum et la majorité des voix et impose ses vues aux autres communes. Un amendement fut déposé par les députés Viseur et Tavernier afin de limiter à la moitié des voix totales moins une le droit de vote proportionnel dont dispose chaque bourgmestre dans les zones pluricommunales (844). Le premier ministre fera remarquer qu'« au même titre qu'il serait illogique que le bourgmestre de la grande commune décide pour la petite commune, il serait encore plus illogique que le bourgmestre de la petite commune puisse tenir en échec celui de la grande commune » (845). Selon le député Van Gheluwe, un tel amendement était illogique « étant donné que, dans les zones constituées de deux communes, les deux bourgmestres disposeraient chacun de la moitié des voix moins une, de sorte que le total des voix n'atteindrait jamais 100 % » (846). Le député Eerdekens fera quant à lui remarquer que si un tel amendement était adopté le bourgmestre de la grande commune, qui investit proportionnellement davantage dans la sécurité, pourrait être mis en minorité par les petites communes de la zone, surtout rurales, qui bien souvent refusent actuellement de faire un tel investissement, et qu'il pourrait en résulter « une véritable catastrophe sur le plan de la sécurité » (847). Le premier ministre tenta de rassurer les auteurs de l'amendement en faisant observer que l'on tiendrait compte des distorsions relevées par ceux-ci lors de l'évaluation des zones et que « les normes minimales imposées par l'autorité fédérale engendreront, dans les zones pluricommunales, des rapports de force plus équilibrés entre les communes urbaines et les communes

(844) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2, 97/98, p. 4 (amendement n° 7 de VISEUR et TAVERNIER).

(845) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/8, 97/98, p. 67.

(846) *Ibid.*, p. 67.

(847) *Ibid.*, p. 67.

rurales » (848). L'amendement déposé sera rejeté. Notons, avant de clore le sujet, que la loi elle-même prévoit un correctif au système, à savoir que si une commune désire que des missions supplémentaires soient confiées au corps de police local, il peut en être ainsi... via l'augmentation de sa contribution financière au bénéfice de cette police (849)!

Nous l'avons évoqué ci-dessus, des normes minimales seront imposées par l'autorité fédérale. Ainsi, l'article 38 dispose que le Roi fixera pour chaque zone de police l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de la police locale en tenant compte de la spécificité de la zone. Les articles 39 et 40 précisent que c'est conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres que le budget du corps de police local sera approuvé par le conseil communal dans les zones de police uncommunales et par le conseil de police dans les zones pluricommunales. Le 6^e alinéa de l'article 40 renseigne que c'est le Roi qui fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées relatives au calcul et à la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci seront payées. Les articles 141 et 142 chargent le Roi d'arrêter pour l'ensemble des services de police des normes d'équipement, d'organisation et de fonctionnement. Même si le commentaire de ces articles prévoit que ces normes ne peuvent excéder les normes nécessaires pour garantir un service policier minimum équivalent sur l'ensemble du territoire, les exemples qui y sont donnés tendent à conférer au Roi une très large habilitation en la matière (850). Il est certes prévu que, dans la mesure où ces normes sont contraignantes et concernent la police locale, elles seront soumises à l'avis du conseil consultatif des bourgmestres, mais il ne s'agit là que d'un avis ne liant pas l'exécutif. De plus, il faut garder en mémoire que, en vertu de l'article 8, les membres du conseil consultatif des bourgmestres sont nommés... par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Le Conseil d'Etat estimait que la délégation accordée au Roi par l'article 141,

(848) *Ibid.*, p. 67.

(849) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, pp. 26 et 28 (commentaires de l'article 36 alinéa 4 et des articles 39 et 40).

(850) *Ibid.*, p. 81.

devenu l'article 142, était trop étendue et que la loi aurait dû au moins spécifier les domaines pour lesquels le Roi pouvait fixer des normes d'organisation et de fonctionnement (851). Dans la lignée du Conseil d'Etat, Viseur et Tavernier déposèrent un amendement visant à confier au législateur le soin de déterminer ces normes, car disaient-ils, « des arrêtés royaux doivent avoir pour but de déterminer des modalités d'application mais pas de déterminer des normes » (852). Cet amendement sera rejeté.

Un conseil zonal de sécurité composé du/des bourgmestre(s), du procureur du Roi, du chef de corps de la police locale et du directeur coordonnateur de la police fédérale, sera chargé de préparer et d'évaluer l'exécution du plan zonal de sécurité, ainsi que de promouvoir la coordination de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire. L'article 162 alinéa 2 prévoit l'instauration dans chaque province, ainsi que dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, d'une concertation entre le procureur général près la cour d'appel, le gouverneur, les directeurs coordonnateurs administratifs, les directeurs judiciaires et des représentants des polices locales, visant à stimuler les conseils zonaux de sécurité. Les avis formulés au niveau de cette concertation provinciale sont portés à la connaissance des conseils zonaux de sécurité et des autorités fédérales. Le plan zonal de sécurité comprend notamment la contribution de la police locale à l'exécution de missions fédérales (voir *infra*) et doit tenir compte du plan national de sécurité. Les parties ayant des répercussions sur les matières relevant de la compétence du conseil communal ou du conseil de police seront soumises pour accord à ces instances. Après approbation par le ou les bourgmestre(s) de la zone et le procureur du Roi, il sera soumis à l'approbation des ministres de l'Intérieur et de la Justice, comme cela était déjà prévu dans les avant-projets du gouvernement. Si les ministres désapprouvent le plan zonal de sécurité, une nouvelle version leur sera soumise. Les députés Viseur et Tavernier s'insurgèrent contre le fait que seules les parties du plan zonal de sécurité relevant

(851) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, p. 23.

(852) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, p. 62 (amendement n° 191 de VISEUR et TAVERNIER)

de la compétence du conseil communal ou du conseil de police, c'est-à-dire le budget et le cadre du personnel, soient soumises à ces instances pour un accord portant lui sur l'ensemble du plan et ce sans qu'il soit possible de l'amender. L'amendement qu'ils déposèrent en vue de pallier cet illogisme, et qu'ils justifiaient en outre par le fait qu'il était anormal que le ou les bourgmestres de la zone et le procureur du Roi concerné approuvent le plan qu'ils avaient eux-mêmes préparé, sera cependant rejeté (853). Il ne sera pas répondu non plus aux préoccupations du Conseil d'Etat qui se demandait ce qu'il adviendrait en cas de divergences de vues entre ces autorités (854). Deux amendements avaient été déposés par Van Hoorebeke afin de régler par la concertation (amendement n° 140) ou via un recours devant le conseil fédéral de police (amendement n° 164) le problème que constituerait une désapprobation du plan zonal de sécurité par les ministres de l'Intérieur et de la Justice (855). Ces amendements seront toutefois retirés après que le premier ministre ait assuré le député Van Hoorebeke que la concertation serait inévitable au cas où les ministres de la Justice et de l'Intérieur n'approuveraient pas la nouvelle version du plan car, disait-il, « il est (...) inimaginable qu'un ministre impose un quelconque plan zonal de sécurité sans avoir aplani les difficultés avec les instances concernées » (856). Il n'empêche que l'instauration d'une procédure de recours aurait eu selon nous le mérite de clarifier une situation qui pourrait ne pas toujours pouvoir se régler par la concertation. Si l'on ne pouvait aboutir à un consensus, il y a fort à parier que dans le rapport de forces fédéral-local, ce soit le fédéral qui l'emporte. En effet, outre les contributions financières minimales de chaque commune fixées par arrêté royal, chaque zone recevra, en vertu de l'article 41, une subvention du fédéral en fonction du personnel de la police fédérale effectivement intégré dans la police locale et des missions fédérales assurées par le corps de police local. Il est pré-

(853) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 18 août 1998, doc. 1676/2, 97/98, pp. 5-6 (amendement n° 9 de VISEUR et TAVERNIER).

(854) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 16 septembre 1998, doc. 1676/5, 97/98, p. 7 (avis du Conseil d'Etat relatif à l'article 37).

(855) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, pp. 40 et 49 (amendements n°s 140 et 164 de VAN HOOREBEKE).

(856) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 octobre 1998, doc. 1676/8, 97/98, p. 70.

cisé dans le commentaire de cet article que ce montant dépendra aussi de la façon dont les communes respecteront les normes minimales en matière de personnel et de budget, et que si les communes ne devaient pas satisfaire à ces normes, elles devraient prendre à leur compte une partie des frais liés aux policiers nationaux intégrés (857). Ne risque-t-on pas de voir des autorités locales contraintes à accepter les desiderata de l'autorité fédérale agitant la menace d'une réduction de la dotation fédérale? A ceux qui pourraient nous reprocher de faire ici un procès d'intention, nous rappellerons les propos non équivoques du ministre de l'Intérieur dans sa circulaire ZIP 6 du 22 avril 1997 (voir *supra*).

Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police locale est placée sous l'autorité du bourgmestre. Dans les zones pluricomunales, si l'exécution d'une décision d'un bourgmestre n'est pas prévue dans le plan zonal de sécurité et a pour effet de réduire l'exécution des décisions des autres bourgmestres de la zone, le chef de corps de la police locale en informera le collège de police. Nous ne reviendrons pas sur le problème que peut constituer à cet égard le pouvoir que pourrait avoir le bourgmestre d'une grande commune par rapport à celui ou ceux d'une ou de plusieurs petites communes rassemblées au sein d'une zone. Le pouvoir de réquisition du bourgmestre à l'égard de la police fédérale est intact par rapport à celui dont il dispose actuellement à l'égard de la gendarmerie. Il dispose en outre, en vertu de l'article 43, de la possibilité de requérir les forces armées, ce qui ne nous semble pas opportun pour les raisons évoquées précédemment, ce d'autant qu'une telle réquisition pourrait également avoir lieu en cas de troubles à l'ordre public. Nous imaginons aisément à quelle dérive un tel système pourrait mener, par exemple, dans les Fourons. Un amendement fut déposé par les députés Tavernier et Viseur afin de supprimer cette possibilité, mais il fut rejeté (858).

En vertu de l'article 61, les missions fédérales devant être assurées par la police locale sont déterminées par voie de direc-

(857) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, pp. 28-29.

(858) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 30 septembre 1998, doc. 1676/7, 97/98, p. 2 (amendement n° 203 de TAVERNIER et VISEUR).

tives contraignantes prises par les ministre de l'Intérieur et de la Justice. Une liste non limitative, et au demeurant assez vague, de ces missions est reprise à l'article 62. Certaines de ces missions ne nous semblent pas devoir être prises en charge par le local. Il en va ainsi, par exemple, de la protection du transfèrement des détenus entre les établissements pénitentiaires, de l'extraction et de la garde des détenus appelés à comparaître devant les autorités judiciaires, de la police des cours et tribunaux (article 23 § 3 et 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police) ou encore de l'escorte des autorités et des corps constitués (article 25 al. 3 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Et encore, ces exemples ne sont que quelques points du premier paragraphe de l'article 62 qui en compte neuf. Notons cependant qu'à plusieurs reprises dans le commentaire des articles on rappelle que la directive n'a pas la même valeur contraignante que l'ordre ou l'instruction et que dès lors le bourgmestre pourrait ordonner de ne pas y donner suite (859). Toutefois, si la directive n'est pas suivie, les ministres de tutelle pourraient, en vertu de l'article 63, requérir la police locale afin que ces missions soient exécutées de la façon renseignée par leur directive. De plus, l'article 64 permet au ministre de l'Intérieur, en cas de sinistres ou de troubles graves à l'ordre public et lorsque les moyens de la police locale ne suffisent pas, de requérir la police locale d'une autre zone aux fins de maintenir l'ordre public. Ceci ne nous semble pas normal eu égard au fait qu'il y aura au sein de la police fédérale une direction de police administrative qui devrait logiquement incorporer l'actuelle réserve générale de la gendarmerie. Des garanties ont cependant été instaurées. Il est ainsi stipulé dans l'alinéa 2 de l'article 61 que l'exécution des directives fédérales ne peut mettre en péril l'exécution des missions locales. De plus, en cas de réquisition, il est mentionné à l'alinéa 4 de l'article 64 que la police locale devra y donner suite à concurrence d'une partie de sa capacité annuelle qui ne peut être inférieure à dix pour cent ni supérieure à vingt pour cent de la capacité de l'effectif minimal du personnel du cadre opérationnel, déterminée chaque année dans le plan zonal de sécu-

(859) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, pp. 38-39, 55 et 88-89.

rité. A remarquer que ces deux garde-fous sont très relatifs car la notion de « mise en péril de l'exécution des missions locales » est très subjective et pourra être appréciée différemment par les autorités fédérales et locales. De même, il est prévu en matière de réquisition qu'en cas d'urgence ou quand la sécurité nationale le requiert, la capacité dont question ci-dessus pourra dépasser les vingt pour cent. Remarquons enfin que nulle part dans l'article 64 il n'est fait mention du gouverneur de province qui a pourtant un rôle à jouer en pareils cas.

Estimant que la police locale ne relève plus uniquement de l'intérêt communal (860), la loi instaure à son égard, dans ses articles 65 à 89, une tutelle spécifique générale, particulière ou coercitive, exercée par le gouverneur de province (861), et visant au respect des normes fédérales en matière policière (cadre, budget, normes d'équipement, organisation,...), ceci n'excluant pas la tutelle ordinaire exercée par les régions. Il s'agit de la troisième instance de contrôle que nous évoquions précédemment.

L'article 159 modifiant l'article 7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police règle de façon détaillée la personne qui prendra la direction d'opérations, autres que judiciaires, impliquant plusieurs corps de police locaux simultanément, un ou plusieurs corps de police locaux et la police fédérale, la police fédérale uniquement ou encore l'intervention conjointe de l'armée et d'un service de police. Les articles 7/1, 7/2 et 7/3 ont retenu toute notre attention car ils confirment la tendance générale que vous aurez pu percevoir tout au long de cette analyse.

1. *L'article 7/1 envisage la direction de missions s'étendant sur le territoire de plusieurs zones*

Trois cas de figure peuvent se présenter : soit il y a intervention conjointe, sur base d'un accord, de différents corps de police locale, auquel cas la direction incombera au chef de corps de la police locale désigné par le ou les bourgmestres

(860) Voir à cet égard le développement figurant dans *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, pp. 41-44.

(861) Dont le rôle est considérablement renforcé comme le souligne T. HENDRICKX, *op. cit.*, pp. 13-16.

concernés, soit il y a intervention conjointe de différents corps de police locale et de la police fédérale, auquel cas la direction reviendra au directeur coordonnateur administratif, soit enfin la police locale est requise par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'article 64 (calamités, catastrophes, sinistres, émeutes, attroupements hostiles, menaces graves et imminentes contre l'ordre public) et c'est à nouveau le directeur coordonnateur administratif qui assurera la direction des opérations.

Notons cependant que dans les deux derniers cas les autorités de police locales et fédérales peuvent décider conjointement de confier cette direction à un chef de corps local.

2. L'article 7|2 envisage l'exécution de missions de police sur le territoire d'une seule zone

Dans ce cas, la direction opérationnelle incombe au chef de corps de la police locale.

Toutefois, ce sera le directeur coordonnateur administratif qui assurera cette tâche si le chef de corps local le lui demande, si la police fédérale intervient d'initiative ou sur ordre du ministre de l'Intérieur pour l'exécution de missions supralocales et que ce dernier décide, au vu des circonstances propres à cette intervention et, sauf urgence, après concertation avec le bourgmestre, de lui confier cette mission ou encore si police fédérale et locale interviennent sur base d'une réquisition du ministre de l'Intérieur prévue à l'article 64 (voir *supra*) et que le ministre a décidé de confier cette tâche au directeur coordonnateur administratif.

3. L'article 7|3 traite de l'exécution de missions fédérales exigeant l'intervention conjointe d'un ou de plusieurs corps de police locale et de la police fédérale

En ce cas, la direction des opérations sera assurée par le niveau de police désigné dans la directive ministérielle. Il est toutefois stipulé que dans le cas visé à l'article 63 (réquisition de la police locale en vue de l'exécution d'une directive non suivie d'effet), la direction incombera au directeur coordonna-

teur administratif, sauf en cas de décision contraire des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Est-il besoin de commenter ces articles pour comprendre le caractère nettement centralisateur de telles dispositions? Si, comme on l'a vu précédemment, on estime que la police locale ne relève plus uniquement de l'intérêt communal et que l'intérêt général doit primer, est-il légitime pour autant de confier de telles prérogatives au ministre de l'Intérieur qui dans nombre de cas pourrait faire fi de l'avis des autorités de police locales? A cet égard, la fâcheuse intervention du ministre de l'Intérieur Van Den Bossche, par l'entremise de Madame Dury, alors gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, lors du congrès du Vlaams Blok à Bruxelles le 7 novembre 1998, peut nous faire craindre le pire (862). Il ne semblait en tous cas pas normal au député Van Hoorebeke que le directeur coordonnateur administratif puisse être appelé à diriger l'exécution de missions de police limitées au territoire d'une seule zone (863). Les amendements qu'il déposa en vue d'exclure cette possibilité seront cependant rejetés.

En vertu de l'article 192, tous les fonctionnaires de police seront compétents sur l'ensemble du territoire mais il est toutefois mentionné que les fonctionnaires de la police locale réalisent en principe leurs missions sur le territoire de la zone de la police à laquelle ils appartiennent.

La police rurale cessera d'exister et ses membres deviendront des fonctionnaires de police de la police locale.

Enfin, on met fin à cet anachronisme qui voulait que le bourgmestre soit officier de police judiciaire.

De façon générale, les services de police seront composés d'un cadre opérationnel et d'un cadre administratif et logistique et l'on procédera à une harmonisation des statuts de tous

(862) Voyez notamment *La Dernière Heure*, 7 et 8 novembre 1998, p. 17; *La Libre Belgique*, 9 novembre 1998, p. 3; *La Libre Belgique*, 12 novembre 1998, pp. 1-4; *La Dernière Heure*, 13 novembre 1998, p. 17, à lire en parallèle avec l'article 165 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999, p. 163.

(863) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 29 septembre 1998, doc. 1676/6, 97/98, pp. 40-41 (amendement n° 142 de VAN HOOREBEKE) et p. 48 (amendement n° 160 A de VAN HOOREBEKE).

les fonctionnaires de police par arrêtés royaux. Toutefois, en ce qui concerne cette harmonisation, le pouvoir discrétionnaire du Roi a été largement balisé par des principes énoncés par les articles 123 à 140. Ainsi par exemple, l'exercice du droit de grève par les fonctionnaires de police est soumis à une série de conditions énumérées par la loi en son article 126. Il découle de cet article que les fonctionnaires de police ont un droit de grève mais que le ministre de l'Intérieur, en ce qui concerne la police fédérale et la police locale, et le bourgmestre ou le collège de police, en ce qui concerne la police locale, peuvent ordonner de continuer ou de reprendre le travail pour les missions pour lesquelles leur engagement est nécessaire et qu'il(s) désigne(nt). Il s'agit donc d'un droit de grève limité à l'exécution de prestations minimales. Notons à cet égard qu'une erreur s'est glissée dans le commentaire de l'article 133 où l'on stipule au deuxième alinéa que les agents auxiliaires et les membres du cadre administratif et logistique sont astreints à prêter un service minimum « au bénéfice des fonctionnaires de police qui, eux, ne connaissent pas le droit de grève... », ce qui n'est manifestement pas le cas (864). L'harmonisation des statuts et la formation de base commune permettront la mobilité du personnel policier entre les polices locales mais également de la police locale à la police fédérale, et vice-versa, en fonction des règles fixées par arrêté royal. Signalons aussi que toutes les fonctions de direction de corps, tant au niveau fédéral qu'au niveau local, seront soumises au principe du mandat une fois renouvelable.

Notons encore une contradiction entre, d'une part, l'article 260 qui prévoit que tous les articles devront être entrés en vigueur pour le 1^{er} janvier 2001 au plus tard et, d'autre part, le commentaire qui avait été donné à l'article 210 qui stipulait que la mise en place progressive des polices locales s'étendra sur une période allant jusqu'au 31 décembre 2004 (865).

(864) *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juillet 1998, doc. 1676/1, 97/98, p. 79.

(865) *Ibid.*, p. 108.

CONCLUSION

Arrivé au terme d'un travail aussi passionnant que fastidieux, il convient de vérifier si nous avons rencontré pleinement l'objet de la recherche. Il s'agissait, rappelons-le, de s'assurer dans un premier temps de la nécessité de modifier la structure et le mode de fonctionnement de nos services de police et, ensuite, de vérifier si les changements envisagés étaient de nature à pallier les dysfonctionnements qui auraient à cette occasion été relevés. Pour ce faire, permettez-nous un instant de mettre en évidence le fil conducteur de cette étude diachronique.

A l'origine, la gendarmerie faisait partie intégrante de l'armée et il lui incombait également d'assurer un service de police dans les campagnes où les polices rurales ne pouvaient, faute de moyens, assurer pleinement cette mission. Les polices communales se sont développées dans les grandes villes, au gré des pouvoirs locaux.

Au lendemain de la première guerre mondiale on créa une police judiciaire pour répondre à des besoins spécifiques, spécificité qui sera remise en cause quelques décennies plus tard, la gendarmerie ayant au lendemain de la deuxième guerre mondiale créé des BSR, aussi importantes en nombre que toute la police judiciaire. Dans un autre domaine, il faut savoir que la gendarmerie était devenue entre-temps le seul instrument de maintien de l'ordre dont disposait le pouvoir, la garde civique ayant disparu et les gouvernements ne confiant plus de telles missions à l'armée dont on ignorait comment elle réagirait placée dans des situations de conflits sociaux intérieurs. Souvent critiquée pour ses interventions musclées lors de troubles, la gendarmerie en sortit à chaque fois renforcée. Pouvait-il en être autrement ? Elle gagna également en autonomie et développa une certaine culture, appelée aussi « esprit de corps ». On ne s'intéressa guère aux polices communales et rurales, abandonnées aux pouvoirs locaux au nom de la sacro-sainte autonomie communale.

On s'inquiétera dans les années 70' des activités de certaines sections de la police judiciaire et des BSR qui recueillaient des renseignements sur certaines affiliations politiques, les activités syndicales, etc. Une commission sera même mise sur pied mais les parlementaires ne poussèrent pas aussi loin qu'il l'aurait fallu leurs investigations. On émit bien des propositions visant notamment à un contrôle plus étroit des services de police mais celles-ci resteront lettre morte. Le temps n'était pas encore venu...

Les terribles événements des années 80' entraîneront des réponses essentiellement quantitatives, en faveur principalement de la gendarmerie et dans une moindre mesure de la police judiciaire. La commission sur les tueries du Brabant Wallon pointera du doigt cette guerre des polices comme facteur principal de l'échec de l'enquête et marquera le point de départ d'initiatives visant à résoudre ce problème ainsi que d'autres. Ces initiatives ne furent pas toutes heureuses et certaines d'entre elles multiplièrent même les situations potentiellement conflictuelles. Si grâce aux crédits alloués sous différentes formes par le ministère de l'Intérieur, les polices communales eurent la possibilité de remplir leur cadre organique qui était largement déficitaire et d'améliorer leur équipement, et si la formation des policiers s'améliora considérablement, les zones interpolices ne connurent pas le succès escompté par Tobback, les bourgmestres voyant d'un très mauvais œil « leurs » policiers effectuer des missions en dehors de leurs communes. C'est cet esprit de clocher qui poussera Vande Lanotte à davantage subordonner l'octroi de subsides à des conditions non négociables. Ce faisant il portait délibérément atteinte au principe de l'autonomie communale et ce par voie de circulaires, mettant le Parlement hors-jeu. Il ne faisait là que poursuivre une tendance amorcée par son prédécesseur, mais le ton se durcissait. Le but était sans doute louable, la manière d'y parvenir contestable, ce d'autant que dans un même temps, la gendarmerie démilitarisée, du moins sur papier, mettait en route le projet FPB-Q (fonction police de base de qualité) et, utilisant la philosophie du *community policing*, empiétait sur les plates-bandes de la police communale. La gendarmerie, soutenue par le ministre de l'Intérieur, mena dès lors une

guerre ouverte sur deux fronts : l'une avec la police judiciaire dans le domaine de la grande criminalité, l'autre avec les polices communales, dans le cadre de la police de proximité.

L'importante vague de contestation que provoqua l'affaire « Dutroux », à l'occasion de laquelle la commission d'enquête « Verwilghen » mit en évidence la volonté délibérée de la gendarmerie de jouer cavalier seul et d'écarter de l'enquête la police judiciaire mais aussi la magistrature, obligea nos décideurs à repenser le système policier dans sa globalité. Il ne s'agissait plus, comme on l'a souvent fait, de colmater les brèches par des interventions ponctuelles mais d'entamer une réforme en profondeur, celle-ci devant au demeurant être liée à une réforme tout aussi fondamentale, celle de la justice qui longtemps fut le parent pauvre d'un système attaché surtout à la réalisation d'objectifs économiques. Cependant, contre toute attente, le projet de réforme des polices du gouvernement concocté par le ministre de l'Intérieur et rendu public en octobre 1997 faisait de la gendarmerie la colonne vertébrale du système policier belge. Malgré la levée de boucliers des partis de l'opposition et les réticences qui surgirent au sein même de la majorité, le Conseil des ministres approuvait en février 1998 trois avant-projets de lois concrétisant le plan gouvernemental. Il est vrai que l'absence de consensus au sein des commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre laissait le champ libre au gouvernement. L'évasion de Dutroux, le 23 avril 1998, et l'indignation qui s'en suivit remettaient tout en cause. L'aboutissement dans le dossier des réformes était devenu la priorité, une question de crédibilité de la classe politique. Cette volonté des partis de la majorité d'aboutir avant les élections de 1999 et la volonté, non moins électorale, de quatre partis de l'opposition de montrer qu'ils étaient prêts à tendre la perche au gouvernement afin de trouver une solution à ces dossiers, se concrétisèrent par l'accord « Octopus » du 24 mai 1998.

Ainsi donc, après moult péripéties, un consensus s'est dégagé et une loi réformant le paysage policier a vu le jour le 7 décembre 1998. Cette loi est le résultat d'un compromis en ce sens qu'elle tente de concilier trois éléments, à savoir le pouvoir des autorités fédérales en matière de police, le respect

de l'autonomie communale et celui des prérogatives de la magistrature en matière judiciaire. Nonobstant le caractère nettement centralisateur de la loi, certaines garanties visant à assurer un équilibre entre ces trois pôles sont instaurées. Toutefois l'essentiel reste à faire et il faudra se montrer extrêmement vigilant afin que l'on ne dénature pas la philosophie de la loi via les nombreux arrêtés royaux d'application qui devront être pris, l'imposition, par directive contraignante ou réquisition, de missions fédérales aux polices locales excédant manifestement ce que devrait prendre en charge ce niveau ou encore des tentatives insidieuses de récupération de prérogatives attribuées à certaines autorités. A cet égard, il faut réjeter que la malheureuse intervention du ministre de l'Intérieur Van den Bossche lors de la tenue du congrès du Vlaams Blok à Bruxelles le 7 novembre 1998 n'est certes pas de nature à rassurer les craintes formulées par des défenseurs de l'autonomie communale.

Notons encore que si la loi conforte dans une certaine mesure le pouvoir du bourgmestre, elle ne répond pas aux nombreuses critiques émises à son égard depuis plus d'un siècle, à savoir son manque de formation, le désintérêt de certains d'entre eux à l'égard des questions touchant à la police ou encore l'incompatibilité qu'il y a à exercer un mandat politique, susceptible d'être prolongé via élections, en étant tout à la fois l'autorité de police locale. L'exemple du bourgmestre de Renaix qui le 4 septembre 1998 utilisa sa police pour empêcher que des cars remplis d'élèves ne passent la frontière linguistique où ces enfants devaient suivre un enseignement en français, est assez révélateur des possibles dérives d'un tel système.

Comme on l'aura compris, il n'existe pas de formule idéale. La structure proposée est relativement équilibrée et peut, selon nous, fonctionner correctement. Les maladies de jeunesse sont inévitables et il conviendra d'y remédier dans l'esprit de la loi. Outre les diverses instances appelées à contrôler la bonne marche de la police, il appartiendra à tout policier de s'investir dans sa tâche en ayant à cœur d'oublier les querelles du passé et en gardant à l'esprit que sa mission consiste à protéger et servir ses semblables, qui longtemps furent les vic-

times d'une guerre dont ils n'avaient que faire. L'avenir nous apprendra si la structure qui sera mise en place dans les mois, voire les années à venir, permettra de réaliser ce but. Nos décideurs doivent cependant être conscients que la réussite de la réforme sera en grande partie conditionnée par le respect d'un principe essentiel, à savoir qu'il ne peut y avoir ni vainqueur ni vaincu. Nous pensons bien évidemment à l'épineux problème de l'harmonisation des statuts mais aussi à la désignation des chefs de services et de zones. Ne pas tenir compte de ce facteur primordial reviendrait à condamner la réforme naissante.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAM J.-F., « Partenariat ? », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 79-103.
- Allocution du commandant de la gendarmerie à l'occasion de la journée de la gendarmerie du 16 mai 1997, *Infonouvelles*, 1997, n° 984, pp. 1-4.
- ARIMONT I., LACROIX J., *Les assistants de concertation*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1995, pp. 26-33.
- BATSELE D., *La loi du 11 février 1986 sur la police communale*, Bruxelles, Nemesis, Collection Droit et Justice, 1989, 122 p.
- BEURIR, discours prononcé à l'occasion des fastes de la gendarmerie, *Revue de la gendarmerie*, 1979, n° 78, pp. 4-5.
- BERKMOES H., « Disons-nous tout — La police spécialisée », *Politeia*, avril 1996, n° 4, pp. 29-31.
- BERKVEN J.-M., « Droit et justice — un procureur du Roi parle des ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 27-28.
- BOURDOUX G.L., DE VALKENEER C., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Maison Larcier, 1993, 351 p.
- BOURDOUX G.L., DE RAEDT E., DUCHATELET A., SEURYNCK J., *Manuel pour les fonctionnaires de police dirigeants — La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1993, 244 p.
- BRETON Ph., « Police et communication — Le cas des interventions de Police-Secours », *Déviance et Société*, Genève, 1989, vol. 13, n° 4, pp. 301-326.
- BUELENS F., « Collaboration et répartition des tâches poussées », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 139-147.
- CALLIER A., « La réforme de la police judiciaire », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Gand le 1^{er} octobre 1912, Bruxelles, 1912, 33 p.
- CARTUYVELS Y., « Insécurité et prévention en Belgique : les ambiguïtés d'un modèle 'global-intégré' entre concertation partenariale et intégration verticale », *Déviance et Société*, Genève, 1996, vol. 20, n° 2, pp. 153-171.
- CHALOM M., « L'organisation policière de proximité », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Genève, mars 1994, vol. 47, pp. 339-353.
- Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1994*, Bruxelles, 136 p.
- Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1997*, Bruxelles, pp. 179-198.
- Commandement général de la gendarmerie, *Histoire de la gendarmerie*, t. 1 : Des origines à 1914, Bruxelles, 1979, 318 p. et Tome 2 : De 1914 à nos jours, Bruxelles, 1980, 335 p.

- CONSTANT J., *et al.*, *La police judiciaire près les parquets 1919-1969*, Ouvrage Jubilaire, Nivelles, 1969, pp. 69-79 et pp. 135-179.
- DE BROUX J., *De la réorganisation de la police bruxelloise*, Bruxelles, 1871, p. 28.
- DE BRUYN L., « Hors zone — Le choix de la PJ pour une ZIP supra-zonale », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 13-15.
- DE CLERCK S., « Justice et police : un entretien avec le ministre Stefaan DE CLERCK », interview accordée à JANSSENS S. et NAESSEN Y., *Politeia*, 1995, n° 10, pp. 7-10.
- DE HERT P., VANDERBORGH T. J., « A propos de la création du service général d'appui policier — Les trois services de police continueront-ils à coexister ? », *Politeia*, 1994, n° 9, pp. 10-19.
- DE KNOP M., « Aides financières aux communes dans le domaine de la police », *Politeia*, 1995, n° 1, pp. 12-16.
- DE LE COURT E., *La police judiciaire près les parquets*, discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Bruxelles le 1^{er} septembre 1969, Bruxelles, 1969, pp. 3-41.
- DE MAGHT-AELBECHT A., « La sécurité est une matière locale — L'opinion d'un bourgmestre sur les ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 23-26.
- DEMANET G., « Quelques problèmes pratiques générés par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police », *RDPC*, Bruxelles, 1994, pp. 140-158.
- DERIDDER W., « De politiefunctie doorgelicht », *Panopticon*, 1987, pp. 190-217.
- DERIDDER W., « Le lieutenant-général Willy DERIDDER, le nouveau commandant de la gendarmerie », interview accordée à JANSSENS S., *Politeia*, mars-avril 1993, n° 2, pp. 14-20.
- DERIDDER W., « Franchement », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, avril 1996, n° 4, pp. 10-16.
- DERRIKS E., RENAULT G., *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1996, 298 p.
- DE RUYVER B., « Une police unique : entre logique et réalité », *Politeia*, 1995, n° 2, pp. 8-15.
- DE SMET F., *De intergemeentelijke samenwerking bij de politie*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1995, 76 p.
- DE SMEDT M., « Le plus grand bien — Les ZIP vues par les yeux de la gendarmerie », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 16-21.
- DE TROCH C., « La fédération des commissaires et commissaires-adjoints de la police communale », interview accordée à JANSSENS S., *Politeia*, 1995, n° 4, pp. 18-22.
- DE TROCH C., « Evolution vers un nouveau modèle policier », *L'officier de police*, 1996, n° 10, pp. 11-15.
- DE TROCH C., « L'avenir de la police communale », *L'officier de police*, 1997, n° 3, pp. 65-70.
- DE TROCH C., « Imparfait, inachevé, mais à remodeler », allocution prononcée le 17 octobre 1997 à l'occasion du 14^e congrès national de la Fédération

- royale des commissaires et commissaires adjoints de police de Belgique, *L'officier de police*, 1997, n° 9, pp. 15-22.
- DE VALKENEER C., *Police et public — Un rendez-vous manqué?*, Bruxelles, La Chartre, 1988, XIV, 261 p.
- DE VALKENEER C., « Analyse de l'audit réalisé sur les services de police en Belgique », *Journal des Procès*, Bruxelles, 21 avril 1989, n° 149, pp. 10-13 et 5 mai 1989, n° 150, pp. 17-20.
- DE VALKENEER C., *Le droit de la police — La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1991, 319 p.
- DE VROOM C., « Quelques réflexions sur la loi du 5 août 1992 », *RDPC*, Bruxelles, 1994, pp. 174-179.
- DE VROOM C., « La Belgique a besoin d'une police criminelle, d'une police fédérale et d'une police de proximité », interview accordée à JANSSENS C. et JANSSENS S., *Politeia*, 1995, n° 6, pp. 8-13.
- FIJNAUT C., HAUBERT B., WILLAME J.-C., « Halte! Police — Les gardiens de l'ordre », *La Revue Nouvelle*, 1980, pp. 353-370.
- FIJNAUT C., « Entre brèche et impasse : considérations sur la conduite de la politique en matière de police », in *La police se métamorphose* — colloque organisé par le Ministre de l'Intérieur le 28 juin 1991 au Heysel, Ed. Politeia asbl, 1991, pp. 19-29.
- FIJNAUT C., « 200 ans de gendarmerie — L'avenir de la gendarmerie à la lumière de son passé », *Politeia*, 1996, n° 4, pp. 3-9.
- FIJNAUT C., « Mais enfin! A propos de la réforme du système policier », *Vigiles*, mars 1998, pp. 1-3.
- HAMAIDE F., *Notre enquête sur la police judiciaire*, Bruxelles, Ed. Vander Vinnen, 1910, 122 p.
- HENDRICKX T., *La coordination des services de police en matière de sécurité dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Recherche commandée par R. DURY, Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, Ecole des sciences criminologiques « Léon Cornil » de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, janvier 1999, 105 p.
- HUBIN J., « Considérations prospectives sur la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police », *RDPC*, Bruxelles, 1994, pp. 130-139.
- HUTSEBAUT F., « De wet op het politieambt : naar een autonoom politierecht? », in FIJNAUT C., HUTSEBAUT F., *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Gouda Quint bv, 1993, pp. 91-124.
- JANSSEN C., JANSSENS S., « Le service général d'appui policier — Bilan de trois années d'activités », *Politeia*, novembre 1997, n° 9, pp. 5-15.
- JANSSEN C., « La ZIP sous la tutelle de ses autorités administratives », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 189-191.
- KENSIER M., « Stratégie : community policing, police de proximité, integrale politiezorg, fonction de police de base : une même philosophie? », *INFO-DOC*, DPSI, juillet 1994, n° 5, pp. 1-5.

- KEPPENS F., « Police communale : quo vadis ? », *L'officier de police*, 1985, n° 6, pp. 53-66.
- KEPPENS F., « Innovations et/ou réformes des services de police en Belgique : une urgente et inéluctable nécessité », discours prononcé à Liège le 28 avril 1989, *L'officier de police*, 1989, n° 6, pp. 75-83.
- KEPPENS F., « Un an après le Plan de la Pentecôte : La police en plein essor », discours prononcé à l'occasion du colloque *La police se métamorphose* organisé par le Ministre de l'Intérieur au Heysel le 28 juin 1991, Ed. Politeia, 1991, pp. 3-12.
- KEUNINGS L., « L'évolution d'un corps de police urbain : la police de Bruxelles (de 1831 à 1914) », *Bulletin du Crédit Communal*, Bruxelles, 1983, pp. 149-182.
- KEUNINGS L., « Du garde-ville à l'agent de police — Les débuts de la professionnalisation de la police en Belgique (1880-1914) », *L'officier de police*, 1988, n° 7, pp. 1-94.
- LIEVIN E., « 20 ans de Gendarmerie pour l'ESI », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1993, n° 126, pp. 26-27.
- LYBAERT D., « Ça bouge — La réforme des services de police : un état de la question », *Politeia*, mars 1998, n° 3, pp. 6-11.
- MARICQ L., *Droit communal*, Bruxelles, Ed. Oyez, 1976, 345 p.
- MARY Ph., *Délinquant, délinquance et insécurité, Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 784 p.
- MASSELIS, « Travail par secteurs : Cette initiative es expérimentée à Gand avec succès! », *INFODOC*, DPSI, avril 1995, n° 12, pp. 8-9.
- MICHAUX A., LEENDERS L., « Quelles conclusions peut-on déjà en tirer ? », *INFODOC*, DPSI, septembre 1995, n° 16, pp. 1-4.
- MOLEKA BOMBUNGA J., *La concertation pentagonale : une solution à la guerre des polices?*, Liège, Mémoire de l'Ecole liégeoise de criminologie « Jean Constant » de l'U.L.G., 1993-1994, 75 p.
- MONJARDET D., « Police et sociologie : questions croisées », *Déviance et Société*, Genève, 1985, vol. 9, n° 4, pp. 297-311.
- MULLENEERS F., « Le crépuscule de la police communale », *Politeia*, Bruxelles, 1997, n° 4, pp. 3-7.
- NAESEN Y., JANSSEN C., DEMAN N., JANSSENS S., « La proximité, un gage de satisfaction des citoyens — A la rencontre de la police communale », *Politeia*, 1997, n° 4, pp. 20-32.
- Note de consensus relatif à la spécialisation accrue, à la meilleure répartition des tâches et à la coopération entre services de police, *INFODOC*, juillet 1996, n° 24, 16 p.
- PAELINCK N., « La difficile voie vers la fourniture de services qualitatifs », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 29-38.
- PICQUE C., « Quelle politique de sécurité ? », interview accordée à JANSSEN C., *Politeia*, 1994, n° 7, pp. 16-20.

- PISART F., « La Maréchaussée ou les origines de la Gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1967, n° 30, pp. 27-31.
- PISART F., « La naissance de la gendarmerie en Belgique », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1968, n° 34, pp. 6-12.
- PONSAERS P., « L'autonomie communale, un alibi ? », *Politeia*, 21 septembre 1991, pp. 33-36.
- PONSAERS P., JANSSEN C., CARTUYVELS Y., « Le système policier belge », in ERBES J.-M. et al., *Polices d'Europe*, Paris, IHESI, Editions L'Harmattan, 1992, pp. 63-110.
- PRINS A., Rapport adressé à monsieur le Ministre de la Justice sur la procédure pénale à Londres, *Moniteur Belge* du 7 novembre 1879, pp. 3834-3835.
- PYL G., « Les contrats de sécurité », *Politeia*, 21 octobre 1992, n° 4, pp. 16-19.
- QUAGHEBEUR H., « Stratégie : Pourquoi la police de base est-elle une des réponses aux nouveaux défis ? », *INFODOC*, DPSI, avril 1995, n° 12, pp. 4-7.
- Règlement et arrêté pour l'organisation de la police de Bruxelles suivi des instructions générales et du Guide pratique à l'usage des fonctionnaires et agents, Bruxelles, E. Guyot, 1904, 597 p.
- Réorganisation des services de police — principes de base, brochure éditée par le Ministère de l'Intérieur reprenant le texte de l'accord du 24 mai 1998, 1998, 19 p.
- ROSSEEL Ph., « Les contrats de sécurité et le plan global », *Politeia*, 1995, n° 3, pp. 13-16.
- SAINT-VITEUX G., « La gendarmerie à l'heure informatique », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1974, n° 55, pp. 3-7.
- SERVAIS J., *La police judiciaire des parquets*, discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Bruxelles le 1^{er} octobre 1921, Bruxelles, pp. 13-25.
- SEVI, *Het labyrinth — private militias en politiewezen doorgelicht (met het officiële rapport van de commissie Wijninckx)*, Bruxelles, SEVI-Publikatie, 1982, 233 p.
- Service général d'appui policier (SGAP), *Morphologie des services de police — données chiffrées au 1^{er} janvier 1997*, Bruxelles, Kluwer Editorial, 1998, 103 p.
- SMEETS S., STREBELLE C., *La police de proximité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 315 p.
- SMEETS C., TANGE C. (Groupe Reflex de l'Ecole des sciences criminologiques de l'Université Libre de Bruxelles), « Analyse du projet de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux — le niveau local », Note de travail, Bruxelles, novembre 1998, p. 2.
- SMEYERS L., « Le passé, le présent et l'avenir vus critiquement », *L'officier de police*, 1993, n° 4, pp. 13-18.
- STEELANDT D., « Le signal est-il rouge (bleu)? Avis d'un chef de corps de la police communale sur les ZIP », *Politeia*, mai 1996, n° 5, pp. 9-12.
- Team Consult, *Les services de police en Belgique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, Bruxelles, INBEL, 1988, 583 p.

- TERLINDEN, « Le projet de loi sur la réorganisation de la police rurale », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 3 octobre 1911, *La Belgique judiciaire*, 19 octobre 1911, n° 68, pp. 1073-1102.
- TOBBACK L., *Des nouvelles pistes — 4 allocutions sur la police*, Bruxelles, INBEL, 1989, pp. 3-48.
- TOBBACK L., « La coordination de la police en Belgique : faut-il plus de police pour plus de sécurité? », discours prononcé à Gand le 24 novembre 1988, *L'officier de police*, 1989, n° 2, pp. 23-38.
- TOBBACK L., *Revalorisation de la police communale — Propositions et initiatives du ministre de l'Intérieur*, Bruxelles, Ed. Politeia, 1991, 32 p.
- VAN DE LANOTTE J., « Tous sur le terrain... », interview accordée à JANSSEN C. et JANSSENS S., *Politeia*, décembre 1994, n° 10, pp. 8-13.
- VAN DEN BROECK T., ELIAERTS C., « Community policing : une base destinée à la police de proximité dans notre pays? », *Politeia*, 1995, n° 9, pp. 5-14.
- VAN DEN BROECK T., EASTON M., « Return to sender? », Bruxelles, *Politeia*, 1997, n° 2, pp. 16-19 et n° 3, pp. 16-19.
- VANDENHOUTE J., syllabus du cours de *Droit Public*, Bruxelles, Centre d'instruction de la police de Bruxelles, session des inspecteurs de police 1991-1992, p. 35.
- VANDER VELPEN J., *De CCC — De staat en het terrorisme*, Bruxelles, EPO, 1986, 194 p.
- VANDER VELPEN J., *Guère civil — De la gendarmerie à la police unique*, Bruxelles, Ed. EPO, 1998, 255 p.
- VAN DE SOMPEL R., « Stratégie FPB-Q : Penser globalement et agir localement pour relever le défi de demain », *INFODOC*, DPSI, mars-avril 1994, n° 3, pp. 14-15.
- VAN DE SOMPEL R., « Back to basics — La police de base à la gendarmerie », interview accordée à JANSSENS S. et NAESEN Y., *Politeia*, avril 1996, n° 4, pp. 26-28.
- VAN DE SOMPEL R., « Return to sender ou back to the future? — L'évolution de la gendarmerie vers une fonction de police orientée vers la communauté », *Politeia*, 1997, n° 5, pp. 16-20 et n° 6, pp. 9-13.
- VAN DOORSLAER R., « De Belgische politie en magistratuur en het probleem van de ordehandhaving », in VERHOEVEN E. *et al.*, *Het Minste Kwaad*, Reeks : *Belgie in de tweede wereldoorlog*, n° 9, Kapellen, 1990, pp. 100-123.
- VAN ISEGHEM P., Révision du Code d'Instruction Criminelle, Observations sur le livre 1^{er} du projet de Code de procédure pénale, Bruxelles, Ed. Lebègue, 1887, X, 153 p.
- VAN KALKEN F., *Commotions populaires en Belgique (1834-1902)*, Bruxelles, Ed. Lebègue, 1936, 203 p.
- VAN NUFFEL D., « La genèse de l'événement ZIP », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 9-17.

- VAN OUTRIVE L., LEPAGE C., STRAVER M.A., GLEIZAL J.J., « Débat : contrôler la police? », *Déviante et société*, Genève, 1979, vol. 3, n° 4, pp. 337-361.
- VAN OUTRIVE L., « De doorlichting doorgelicht — Kritische bedenkingen bij het Team-Consult rapport De Politiediensten in België », *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen Antwerpen, 1989, pp. 238-251 et 321-331.
- VAN OUTRIVE L., CARTUYVELS Y., PONSAERS P., *Les polices en Belgique — Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, Coll. Evo Histoire, 1991, 336 p.
- VAN OUTRIVE L., « La police au niveau (*supra*) local est plus qu'on ne pense », allocution faite au Heysel à l'occasion de la 1^{ère} Journée de la police communale les 25, 26 et 27 avril 1997, *L'officier de Police*, 1997, n° 5, p. 17.
- VAN OUTRIVE L., « Confrontation des hypothèses », *L'officier de police*, 1998, n° 5, pp. 159-163.
- VAN WANZEELE A., « La réorganisation des unités de la Gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, Bruxelles, 1963, n° 10, pp. 28-32.
- VERSTRAETEN A., « Premier Congrès de la police de base de qualité — Gendarmerie et police : partenaires pour une meilleure sécurité », *Revue de la gendarmerie*, avril 1997, n° 139, pp. 13-18.
- WARLIER B., *L'ordre public, finalité de la police administrative*, Bruxelles, Union des Villes et communes belges, 1986, 112 p.
- X, « Projet » Police de base et qualité « : chacun peut apporter son concours », *Infonouvelles*, DPSI, 16 juin 1993, n° 786, 4 p.
- X, « FPB-Q : L'approche police de base de qualité contribuera à tracer les lignes de force de la gendarmerie de demain », *INFODOC*, DPSI, mai-juin 1994, n° 4, pp. 16-19.
- X, « La restructuration de la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie*, juin 1994, n° 129, p. 40.
- X, « FPB : La hiérarchie a un rôle à jouer dans la réalisation de la police de base », *INFODOC*, DPSI, août 1994, n° 6, pp. 10-11.
- X, « FPB-Q : La restructuration de la gendarmerie est liée à la fonction de police de base », *INFODOC*, DPSI, octobre 1994, n° 8bis, pp. 1-4.
- X, « Des relations policières tendues? », *Politeia*, 1995, n° 4, pp. 7-11.
- X, « Implémentation des projets : Une nouvelle série de projets sera encore lancée cette année », *INFODOC*, DPSI, septembre 1995, n° 16, pp. 5-8.
- X, « La réforme des polices — Position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et de l'Union des Villes et Communes Flamandes », *Mouvement Communal*, juin-juillet 1997, n° 720, pp. 332-333.
- X, « Le projet d'une » police fédérale locale « suscite l'opposition de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement Communal*, octobre 1997, n° 722, pp. 460-464.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Préface	9
Introduction	11
CHAPITRE PREMIER. — De la genèse des services de police aux années septante	21
SECTION 1 ^{er} . — LA GENDARMERIE	21
§ 1 ^{er} . <i>La Belgique sous l'administration française et hollandaise</i>	21
§ 2. <i>De la révolution belge à la première guerre mondiale.</i>	23
§ 3. <i>De la première à la seconde guerre mondiale</i>	26
§ 4. <i>La Belgique de l'après-guerre</i>	29
§ 5. <i>Les années soixante et septante</i>	31
SECTION II. — LA POLICE COMMUNALE	36
§ 1 ^{er} . <i>Des prémisses aux environs des années 1880</i>	37
§ 2. <i>De la fin du 19^e siècle au début du 20^e siècle</i>	41
§ 3. <i>Du début du siècle à la fin des années septante</i>	44
SECTION III. — LA POLICE JUDICIAIRE	47
§ 1 ^{er} . <i>Une naissance difficile.</i>	47
§ 2. <i>De sa création à la fin des années septante.</i>	53
CHAPITRE II. — Les bouleversements des années quatre- vingt	59
SECTION 1 ^{re} . — LE CONTRÔLE DE L'APPAREIL POLICIER	59
§ 1 ^{er} . <i>Une nécessité dénoncée par tous les milieux</i>	59
§ 2. <i>La commission d'enquête parlementaire « Wijninckx »</i>	61
1. Les auditions	61
2. Les commentaires	64
SECTION II. — LES ANNÉES DE TERREUR	66
§ 1 ^{er} . <i>Les faits</i>	66
§ 2. <i>Les initiatives</i>	68
SECTION III. — UNE LOI POUR LA POLICE COMMUNALE	78
§ 1 ^{er} . <i>La proposition de loi Cardoen</i>	78
§ 2. <i>Le projet de loi Nothomb</i>	81
§ 3. <i>La loi du 11 février 1986 sur la police communale</i>	83

	PAGES
SECTION IV. — L'AUDIT TEAM CONSULT	86
§ 1 ^{er} . <i>Le rapport Team Consult</i>	86
§ 2. <i>Les commentaires</i>	90
SECTION V. — LES PREMISSES D'UN CHANGEMENT DE CAP	94
CHAPITRE III. — Le début des années nonante	103
SECTION I ^{re} . — LE RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLE- MENTAIRE ET LA RÉACTION GOUVERNEMENTALE	103
§ 1 ^{er} . <i>Le rapport de la commission d'enquête parlementaire</i>	103
§ 2. <i>Le Plan de la Pentecôte.</i>	106
SECTION II. — LES TRANSFORMATIONS DU PAYSAGE POLICIER	108
§ 1 ^{er} . <i>La revalorisation de la police communale</i>	109
1. La restructuration de la police communale	109
2. Le rôle du bourgmestre et la concertation pentagonale	110
3. Le manque d'effectifs au sein de la police communale	111
4. L'exécution de travaux « incompatibles »	111
5. Formation, équipement,	112
§ 2. <i>La démilitarisation de la gendarmerie.</i>	112
§ 3. <i>Le contrôle des services de police</i>	116
§ 4. <i>La loi sur la fonction de police</i>	122
1. La distinction entre autorités et services de police	124
2. La concertation des autorités de police	126
3. D'autres dispositions importantes	132
a) Les tâches administratives	132
b) Le recueil et le traitement d'informations	132
c) L'extension de la compétence territoriale de la police communale	132
d) Le secours et l'assistance	134
4. D'autres critiques	135
§ 5. <i>La réorientation du Plan de la Pentecôte</i>	136
§ 6. <i>Le projet FPB-Q de la gendarmerie</i>	143
§ 7. <i>La création du SGAP</i>	148
§ 8. <i>Les zones interpolice (ZIP).</i>	152
1. Le phénomène des ZIP	152
2. La clef de voûte du système : le bourgmestre	157
§ 9. <i>D'autres initiatives</i>	161
SECTION III. — UN BILAN PROVISOIRE	162
CHAPITRE IV. — De l'affaire « Dutroux » à la loi de réforme du paysage policier ou l'histoire d'une controverse sur le concept de « police intégrée »	171
SECTION I ^{re} . — L'AFFAIRE « DUTROUX » ET SES SUITES	171

	PAGES
§ 1 ^{er} . <i>Les atroces découvertes de l'été 1996</i>	171
§ 2. <i>Les travaux et les rapports de la commission « Verwilghen »</i>	176
1. Les auditions de « témoins »	176
2. Les rapports de la commission d'enquête	177
1° L'enquête « Julie et Melissa »	177
2° L'enquête « Loubna Benaïssa »	182
3° L'enquête « An et Eefje »	182
4° L'enquête « Sabine »	183
5° Les conclusions	183
6° Les recommandations	184
3. Les réactions au rapport du 14 avril 1997	186
SECTION II. — LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME	187
§ 1 ^{er} . <i>Le rapport de la commission « Huybrechts »</i>	187
1. La structure proposée	188
2. Analyse critique de la proposition de la commission « Huybrechts »	191
§ 2. <i>Le rapport de la commission « Milquet »</i>	195
1. Les problèmes et dysfonctionnements de notre appareil policier	196
2. La proposition de réforme du système policier de la commission	198
3. Analyse critique de la proposition de réforme de la com- mission « Milquet »	202
§ 3. <i>D'autres propositions de restructuration de l'appareil policier</i> 1. La proposition de la Commission permanente de la police communale	204
2. La proposition des commissaires en chef des cinq grandes villes de Belgique	207
3. La proposition du front commun syndical de la police et de la magistrature	209
4. Les propositions des professeurs De Valkeneer et Van Oustrive	213
5. La position du commandant de la gendarmerie.	217
6. La position de l'Union des villes et communes de Wallo- nie et flamandes	218
SECTION III. — LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME	219
§ 1 ^{er} . <i>Synthèse du plan de réforme des polices du gouvernement</i>	219
§ 2. <i>Analyse critique du plan de réforme gouvernemental.</i>	223
§ 3. <i>Le plan gouvernemental sur la sellette.</i>	230
§ 4. <i>Le gouvernement persiste et signe.</i>	237
SECTION IV. — DE L'ÉVASION DE DUTROUX À LA LOI DU 7 DÉCEMBRE 1998 ISSUE DE L'ACCORD « OCTOPUS »	246
§ 1 ^{er} . <i>Dutroux s'évade, des têtes tombent ...</i>	246

	PAGES
§ 2. <i>Les Z.I.P remises en question</i>	247
§ 3. <i>L'accord « Octopus »</i>	248
§ 4. <i>La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux</i>	251
Conclusion	273
Bibliographie	279
Table des matières	287

COLLECTIONS DES « TRAVAUX » ET DES « MONOGRAPHIES »
DE L'ECOLE DES SCIENCES CRIMINOLOGIQUES
LÉON CORNIL

Volumes parus
(1985-1998)

1. *La Criminologie au Prétoire* (vol. 1), Actes du colloque du 50^e anniversaire, Edit. Story-Scientia, VIII-192 pp. (1985). Edition épuisée.
2. *A l'écoute de policiers. Le contact avec le public*, par Marc LINDEKENS, Edit. Story-Scientia, XIV-108 pp. (1986). Edition épuisée.
3. *Homme impuissant, puissant violeur*, par André FAUVILLE, Edit. Story-Scientia, XIII-71 pp. (1987). Edition épuisée.
4. *La Criminologie au Prétoire* (vol. 2), Actes du colloque du 50^e anniversaire, Edit. Story-Scientia, VIII-283 pp. (1987). Edition épuisée.
5. *L'autopsie : acte médico-légal et acte scientifique. Aspects théoriques et pratiques*, par Richard BOUNAMEAU, Edit. Story-Scientia, XIII-164 pp. (1988). Edition épuisée.
6. *Révolte carcérale. Changements et logique pérenne de la prison*, par Philippe MARY, Edit. Story-Scientia, XII-153 pp. (1988) (*).
7. *Les objectifs de la sanction pénale*, en hommage à Lucien SLACHMUYLDER, sous la direction d'A. TSITSOURA, 128 pp. (1989).
8. *Justice et jeunes délinquants*, en hommage à Lucien SLACHMUYLDER, sous la direction de Jean SACE et Pierre VAN DER VORST, 402 pp. (1989).
9. *Cent ans de criminologie à l'U.L.B.*, sous la direction de Pierre VAN DER VORST et Philippe MARY, 332 pp. (1990).
10. *La répression de l'adultère en France du XVI^e au XVIII^e siècle. De quelques lectures de l'histoire*, par Régine BEAUTHIER, Edit. Story-Scientia, XII-320 pp. (1990) (*).
11. *Les codes pénaux belge et français à l'aube du XXI^e siècle*, par Véronique JANSSEN, Edit. Story-Scientia, XVI-228 pp. (1990) (*).
12. *L'aide sociale aux justiciables*, sous la direction de Philippe MARY, 352 pp. (1991).
13. *Sexo-criminologie : question d'actualité*, Edit. Story-Scientia, X-90 pp. (1991) (*).
14. *La prostitution. Quarante ans après la convention de New York*, 490 pp. (1992).

(*) Actuellement diffusé par les Etablissements Bruylant.

15. *Le parfait petit braconnier*, par Pierre VAN DER VORST, 2^e édit., 340 pp. (1994).
 16. *Quel avenir pour le jury populaire en Belgique ?*, 224 pp. (1995).
 17. *L'immigration clandestine de main-d'œuvre dans la Région bruxelloise*, par Lotfi SLIMANE, 188 pp. (1995).
 18. *Les drogues dans l'Union européenne. Le droit en question*, par André DECOURRIÈRE, 381 pp. (1996).
 19. *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, en hommage à Colette SOMERHAUSEN, Dimitri KALOGEROPOULOS et Jean SACE, sous la direction de Philippe MARY, 505 pp. (1997).
 20. *Délinquant, délinquance et insécurité : un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, par Philippe MARY, 784 pp. (1998).
 21. *La police de proximité en Belgique*, par Sibille SMEETS et Cédric STREBELLE, 315 pp. (2000).
 22. *La réforme des polices en Belgique*, par Thierry VANDENHOUTE, 293 pp. (2000).
 23. *Le vol d'œuvres d'art. Une criminalité méconnue*, par Laurence MASSY, 205 pp. (2000).
-

*« Je suis pessimiste par intelligence et
optimiste par la volonté ».*

Antonio GRAMSCI, *Lettres de prison*

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

ETABLISSEMENTS EMILE BRUYLANT, société anonyme, Bruxelles
Prés.-Dir. gén. : JEAN VANDEVELD, av. W. Churchill, 221, 1180 Bruxelles

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires, réalisées par les Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques réalisées par les Bibliothèques de l'ULB, ci-après BIBL., d'œuvres littéraires qu'elles détiennent, ci-après dénommées « documents numérisés », implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées dans le présent texte. Celui-ci est accessible sur le site web des BIBL. et reproduit sur la dernière page de chaque document numérisé ; il s'articule selon les trois axes [protection](#), [utilisation](#) et [reproduction](#).

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque document numérisé indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

Les œuvres littéraires numérisées par les BIBL. appartiennent majoritairement au domaine public. Pour les œuvres soumises aux droits d'auteur, les BIBL. auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre leur numérisation et mise à disposition. Les conditions particulières d'utilisation, de reproduction et de communication de la copie numérique sont précisées sur la dernière page du document protégé.

Dans tous les cas, la reproduction de documents frappés d'interdiction par la législation est exclue.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des documents numérisés, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -.

Les BIBL. déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des documents numérisés. De plus, les BIBL. ne pourront être mises en cause dans l'exploitation subséquente des documents numérisés; et la dénomination 'Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des documents numérisés mis à disposition par elles.

3. Localisation

Chaque document numérisé dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme `<http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf>` qui permet d'accéder au document; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les BIBL. encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à un document numérisé.

Utilisation

4. Gratuité

Les BIBL. mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires appartenant au domaine public : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

Pour les œuvres protégées par le droit d'auteur, l'utilisateur se référera aux conditions particulières d'utilisation précisées sur la dernière page du document numérisé.

5. Buts poursuivis

Les documents numérisés peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les documents numérisés à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux BIBL., en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser à la Direction des Bibliothèques, Université Libre de Bruxelles, Avenue Franklin Roosevelt 50, CP180, B-1050 Bruxelles. Courriel : bibdir@ulb.ac.be.

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles - Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition, cote).

7. Exemple de publication

Par ailleurs, quiconque publie un travail – dans les limites des utilisations autorisées – basé sur une partie substantielle d'un ou plusieurs document(s) numérisé(s), s'engage à remettre ou à envoyer gratuitement aux BIBL. un exemplaire (ou, à défaut, un extrait) justificatif de cette publication. Exemple à adresser à la Direction des Bibliothèques, Université Libre de Bruxelles, Avenue Franklin Roosevelt 50, CP 180, B-1050 Bruxelles. Courriel : bibdir@ulb.ac.be.

8. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à un document numérisé particulier, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

- a) les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des BIBL.;
- b) l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des Bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

9. Sous format électronique

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis. Toutefois les copies numériques ne peuvent être stockées dans une autre base de données dans le but d'y donner accès ; l'URL permanent (voir Article 3) doit toujours être utilisé pour donner accès à la copie numérique mise à disposition par les BIBL.

10. Sur support papier

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans le présent texte les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

11. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux BIBL. dans les documents numérisés est interdite.