

5. La police belge est une police contrôlée

"LE POUVOIR TEND À CORROMPRE ET LE POUVOIR ABSOLU CORROMPT ABSOLUMENT"⁹⁰.

Pour qu'une société fonctionne de manière ordonnée, un certain nombre de règles sont nécessaires. Ces règles ne sont pas suffisantes en elles-mêmes. Elles ne doivent pas être facultatives et doivent être exécutoires d'une manière ou d'une autre. Par exemple, le gouvernement déploiera des caméras pour contrôler la vitesse afin de faire respecter le code de la route. En ce qui concerne la police, outre l'application du droit pénal et du droit disciplinaire à l'égard de chaque policier, le contrôle et la supervision sont également exercés sur le fonctionnement des services de police.

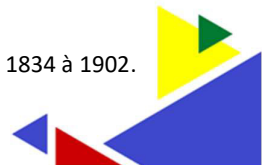
Le point de départ des États démocratiques est qu'une force de police qui se veut être légitime exerce ses compétences selon des normes de compétence, d'honnêteté et de justice, puisqu'elles sont le point de départ des attentes qu'une communauté peut avoir à l'égard de sa force de police. Non sans raison, l'article 1 de la loi sur la fonction de police stipule que les services de police belges "doivent contribuer au développement démocratique de la société". Par conséquent, une force de police doit toujours souscrire à ses missions légales, dans la mesure où il s'agit de lois votées dans un système démocratique. Dans une dictature, le point de départ est différent. Par exemple, la police de la "Deutsche Demokratische Republik", l'ancienne Allemagne de l'Est, n'était pas au service de la population, mais au service d'une idéologie imposée à cette population par le gouvernement. En effet, l'article 1 de la loi sur la police est-allemande stipulait que "*dans la lutte pour développer et consolider le pouvoir des ouvriers et des fermiers, la police populaire allemande est un organe fiable du pouvoir d'État socialiste de la République démocratique allemande*". La "Volkspolizei" est-allemande devait également "*soutenir activement le développement socialiste en République démocratique allemande et assurer sa protection*". Ce n'était pas du tout illogique puisque l'article 1 de la constitution est-allemande⁹¹ stipulait que le pouvoir de l'état était sous la direction du parti marxiste-léniniste.

La volonté d'un État démocratique d'éviter les dysfonctionnements et les déraillements conduit ainsi à prévoir un certain nombre de mécanismes de contrôle et de surveillance. La question se pose de savoir comment cela se fait dans la pratique.

Outre la contribution que la police doit apporter au développement démocratique de la société, l'article 1er de la loi sur les fonctions de police prévoit également la dépendance à l'égard de l'autorité : "*Les services de police exercent leurs fonctions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cet effet par la loi ou en vertu de celle-ci*". En application de cette disposition, le bourgmestre d'une zone monocommunale ou le collège de police d'une zone pluricommunale, par exemple, exercera un contrôle en interrogeant le chef de la police sur sa politique. Le conseil communal d'une zone monocommunale ou le conseil de police d'une zone pluricommunale peut également poser à la police locale des questions sur son fonctionnement et son organisation, ou avoir un impact sur elle en approuvant et en contrôlant le plan de sécurité zonal (ZVP). Au niveau fédéral, les élus et les deux ministres de tutelle, à savoir le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice, exercent chacun, de leur point de vue, un contrôle sur les projets ou propositions de loi qui sont

⁹⁰ John Emerich Dalberg Action, historien, homme politique et écrivain britannique qui a vécu de 1834 à 1902.

⁹¹ Voir <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html#ABSCHNITT%20I>



présentés, en posant des questions parlementaires et en obtenant des réponses à celles-ci, en approuvant les budgets ou en ordonnant des enquêtes sur le fonctionnement des services de police. Dans les affaires pénales, le procureur du Roi dirigera l'enquête menée par la police⁹². Il en va de même pour le juge d'instruction saisi.

Le contrôle de la police peut être à la fois interne et externe. Pour le professeur Dirk Van Daele⁹³ de l'Université de Louvain, la distinction entre interne et externe est déterminée par la personne qui organise la supervision. Si le contrôle est organisé "*par l'autorité qui est également responsable de l'organisation et du fonctionnement des services à contrôler et vise à remédier à des dysfonctionnements spécifiques*", on peut parler de contrôle interne. Le contrôle externe est "*celui exercé par une autorité publique qui ne porte pas elle-même la responsabilité du service en question et qui vise à remédier à des dysfonctionnements généraux plus structurels*". Toutefois, il n'y a pas de consensus sur cette définition ; l'Inspection générale fait également quelques commentaires à ce sujet plus loin dans ce texte.

Cependant, il est important de faire un choix parmi les interprétations, et c'est pourquoi, selon la définition du professeur Van Daele, les formes de contrôle suivantes existent.

- Contrôle interne

D'une part, il y a le contrôle interne qui dépend du service de police. Il s'agit d'une unité de contrôle interne appartenant au service de police contrôlé. Les services de contrôle interne de la police fédérale et des services de police locaux entrent dans cette catégorie. Le personnel qui y travaille tombe sous l'autorité du commissaire général ou le chef de corps ; sur le plan organisationnel, ces services relèvent donc de la hiérarchie de leur propre service de police.

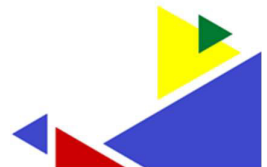
D'autre part, il existe un contrôle interne indépendant. Il s'agit d'un contrôle interne exercé par un service qui n'appartient pas à l'organisme contrôlé. L'Inspection générale en est un exemple. Bien que l'Inspection générale relève de la même autorité de contrôle que la police fédérale, c'est-à-dire de la ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, elle ne relève pas de la hiérarchie de la police fédérale ni de celle de la police locale. Le personnel travaillant à l'Inspection générale n'est responsable que devant l'Inspecteur général, qui ne fait pas partie de la Police fédérale ou des services de police locales.

Sur la base de la définition du professeur Van Daele, la question se pose de savoir si l'Inspection générale ne relève pas à la fois de la définition du contrôle interne et du contrôle externe, ce dernier parce que l'Inspection générale est également compétente pour les services de police locales, qui dépendent des communes. Dans ce cas, les autorités organisant les services de police locaux (les conseils communaux/zonaux et les bourgmestres/collèges de police) et celles organisant l'Inspection générale (le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice) ne sont pas identiques. Le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice, autorités de tutelle de l'Inspection générale, ne sont en effet pas responsables de l'organisation et du fonctionnement des services de police locaux. Finalement, la CP3⁹⁴ reprend, dans la référence 7, qu'avec le Comité P, l'Inspection générale est également un organe de contrôle externe.

⁹² Ainsi, en application de l'article 28 §3 in fine, le ministère public veillera à la légalité des preuves et à la loyauté avec laquelle elles sont recueillies.

⁹³ Voir <https://soc.kuleuven.be/io/opleidingen/pdf/20091126-dirk-van-daele.pdf>

⁹⁴ Circulaire CP3 du 29.03.2011 sur la gestion organisationnelle dans la police intégrée, voir <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2011-04-21&numac=2011000235>



Cette thèse est étayée dans un ouvrage ⁹⁵publié à l'occasion d'un colloque tenu en septembre 2020 sur la fonction de contrôle de la police ; l'Inspection générale y est reprise comme un service de contrôle externe de la police.

- Contrôle externe

Le contrôle externe existe non seulement au niveau national, mais aussi au niveau international⁹⁶. On peut ainsi se référer à ici la Commission d'évaluation de Schengen ou GRECO, deux organes qui, par le biais d'évaluations, vérifient si le pays contrôlé applique correctement les règles de Schengen et, en ce qui concerne le GRECO, si des mesures suffisantes sont prises dans le cadre de la lutte contre la corruption.

En prenant comme point de départ la définition du professeur Van Daele, les services de contrôles externes sont les suivants : le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) et (en partie) l'Inspection générale⁹⁷. Ils ne dépendent pas des autorités de tutelle des services qu'ils contrôlent, et encore moins des services contrôlés⁹⁸.

Outre les organismes de contrôle mentionnés ci-dessus, d'autres services sont également habilités à effectuer des contrôles. C'est le cas, entre autres, de la Cour des comptes, qui est compétente pour procéder à des audits au sein de la police intégrée. Les partenaires syndicaux ont également une grande influence car ils peuvent interpeller les autorités dans un certain nombre d'organes dans lesquels ils siègent, tels que les comités de concertation de base, le comité de négociation et le comité supérieur de concertation⁹⁹. Ces comités sont compétents pour toutes les questions qui, dans les entreprises privées, sont confiées aux comités pour la prévention et la protection au travail. Un bon exemple d'une forme de contrôle qu'ils exercent est leur présence dans toutes les commissions de sélection organisées au sein des services de police, afin de vérifier le bon déroulement de la procédure de sélection.

Un certain nombre de nouvelles organisations travaillant dans le domaine des droits de l'homme ont été récemment créées ou le seront bientôt. "L'institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme"¹⁰⁰ (FIRM) a été créé en 2019. L'Institut doit contribuer à ce que la Belgique respecte les droits fondamentaux découlant des traités internationaux qu'elle a ratifiés.

⁹⁵ Elke Devroe, Joery Matthys, Tom Van den Broeck et Lodewijk Gunther Moor, *Supervising the police*, Gompel@Svancina, avril-mai-juin 2020, n° 55, page 26.

⁹⁶ Par exemple, il existe la Commission d'évaluation de Schengen, qui visite les postes frontières pour vérifier si les conditions d'entrée en Europe sont correctement appliquées par les services de police belges chargés du contrôle des frontières.

⁹⁷ Pour l'Inspection générale, il est important que les organismes de contrôle se conforment à certaines normes fixées par le Conseil de l'Europe, entre autres, voir à partir de la page 10 sur <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd>. En outre, le Conseil de l'Europe prévoit également que chaque force doit pouvoir exercer son contrôle en application du point 60 du Code européen d'éthique de la police.

⁹⁸ Le comité P et le COC relèvent du pouvoir législatif.

⁹⁹ Voir http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2001020831&table_name=loi

¹⁰⁰ Voir http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2019051210&table_name=loi



Parallèlement, en vertu d'accords internationaux, la Belgique doit encore mettre en place un "institut des droits de l'homme"¹⁰¹. La finalité de cet institut indépendant des droits de l'homme est d'établir une vision indépendante et cohérente de la protection des droits de l'homme et de vérifier de la manière dont ces droits sont traités en Belgique. Cet institut des droits de l'homme fonctionnera comme cela existe au niveau international avec le système de surveillance international OPCAT¹⁰². L'institut aura pour mission d'exercer un contrôle préventif sur les éventuels actes de torture, de traitements inhumains ou dégradants dans tous les lieux de privation de liberté, en ce compris les cellules de police. Aussi ces organes exerceront dès lors un contrôle sur les services de police au travers des enquêtes qu'elles mèneront et par les recommandations qu'elles formuleront.

Des organisations telles que l'UNIA¹⁰³, la MYRIA¹⁰⁴, Amnesty International, Kif Kif¹⁰⁵ et bien d'autres exercent un contrôle indirect sur les services de police. Kif Kif, par exemple, a lancé un "baromètre de la diversité dans la police"¹⁰⁶ dans lequel sont recueillies les expériences sur la diversité au sein des services de police. Chez UNIA, la discrimination peut être signalée en ligne. Ces organisations rédigent également des rapports sur la police, MYRIA a ainsi produit un rapport¹⁰⁷ en septembre 2019 intitulé "*Police et migrants de transit - respecter la dignité et enquêter sérieusement sur les violences*" tandis qu'Amnesty International a rédigé un rapport sur le profilage ethnique¹⁰⁸ dans les services de police. Par leurs activités, ces organisations font pression sur les services de police et les responsables politiques en soulevant certaines situations et en faisant des propositions pour améliorer leur fonctionnement.

Enfin, il convient de ne pas oublier le rôle des responsables dans la chaîne hiérarchique qui, eux aussi, vérifieront la façon dont les membres du personnel s'acquittent de leurs fonctions, par le biais du suivi quotidien du travail, par la tenue d'un entretien préparatoire et d'évaluation, par la rédaction d'une note de fonctionnement, etc.

Une question (pertinente) que le lecteur attentif se posera est celle de l'impact¹⁰⁹ des organismes de contrôle sur les services de police, qui dépasserait toutefois le cadre de ce

¹⁰¹ Voir <https://www.demorgen.be/politiek/mensenrechteninstituut-jaar-na-oprichting-nog-niet-operationeel~bca7d242/>

¹⁰² Le Protocole OPCAT ou "Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants" a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New York le 18 décembre 2002.

¹⁰³ En tant qu'institution publique indépendante, Unia lutte contre la discrimination et promeut l'égalité des chances. Voir <https://www.unia.be/fr/a-propos-dunia>

¹⁰⁴ MYRIA est le Centre fédéral des migrations. Elle surveille les droits fondamentaux des étrangers, informe sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic d'êtres humains, voir <https://www.myria.be/fr/evolutions/opinie-transparantie-is-de-prijs-van-recht-en-efficientie>

¹⁰⁵ Kif Kif est un mouvement interculturel qui lutte pour l'égalité et contre le racisme. Kif Kif contribue à la construction d'une société solidaire, démocratique et interculturelle. Voir <https://kifkif.be/>

¹⁰⁶ Voir <https://kifkif.be/cnt/artikel/diversiteitsbarometer-politie-eeen-stand-van-zaken-462>

¹⁰⁷ Voir https://www.myria.be/files/Note_Police_et_migrants_de_transit.pdf

¹⁰⁸ Voir <https://www.amnesty.be/campagne/discrimination/profilage-ethnique-police/profilageethnique>

¹⁰⁹ Dans ce contexte, on peut se demander si les organismes de contrôle existants disposent de moyens financiers suffisants pour remplir correctement leur rôle et leurs tâches, s'il est utile d'avoir trois organismes de contrôle distincts et les difficultés qui en résultent pour les citoyens qui ne savent pas toujours où se plaindre, s'il existe une coopération suffisante entre les organismes de contrôle et dans quelle mesure les organismes de contrôle sont indépendants de la police lorsque du personnel de police y est employé.



document de vision. Ce serait un sujet intéressant pour un éventuel prochain document de vision. Tout comme les services de police peuvent améliorer leur fonctionnement, il en va de même pour les organes de contrôle.

Enfin, dans cette liste il convient de ne pas négliger le juge du fond qui qualifiera le comportement du citoyen ou du policier sur la base de la loi, de la jurisprudence, de la doctrine et du droit coutumier. Ses arrêts ou jugements ont également un impact direct ou indirect sur le policier et le fonctionnement des services de police, par exemple par l'interprétation des lois.

En résumé, on peut dire que les services de police en Belgique sont contrôlés dans divers domaines par un large éventail d'autorités, de services et d'organisations, directement ou plus indirectement. C'est un point de départ important et nécessaire dans un État de droit.

