

LA RÉFORME DES SERVICES DE POLICE

A. Introduction

Selon le Ministre de l'Intérieur¹, la réforme des services de police qu'il propose poursuit trois objectifs:

1. assurer une meilleure guidance² de la police,
2. obtenir un meilleur contrôle de la police,
3. augmenter l'efficacité de la police.

Si ces objectifs sont louables, encore faut-il que le projet déposé permette de les réaliser, sans porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens.

Ledit projet doit par ailleurs bien être perçu comme un élément d'une stratégie d'ensemble et ne peut donc être dissocié du projet de réforme de la procédure pénale³, du projet de loi relatif aux organisations criminelles, du projet de modification de la loi sur la libération conditionnelle et, enfin, du projet de modification de la loi sur la détention préventive.

B. Positions de la Ligue des Droits de l'Homme

I. LA MÉTHODE

Une réforme aussi cruciale que celle d'un appareil policier dans un état démocratique ne peut être le fruit de seul travail de divers lobbys. Elle doit, d'une part, faire l'objet d'un réel débat parlementaire pris en considération par les autorités gouvernementales et, d'autre part, elle ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la place et le rôle de la police – qui est un service public – dans notre société ainsi qu'une analyse des 'besoins de police'⁴ exprimés par l'ensemble des citoyens.

1. VANDE LANOTTE, demande d'explications, Sénat de Belgique, *Annales des réunions publiques de Commission*, Séance du mercredi 11 décembre 1996, p. 566.

2. La guidance de la police consiste en son contrôle par les instances judiciaires.

3. Dénommé ci-après le projet 'Franchimont'.

4. Tout en étant attentif au danger que constituent les études et recherches qui tendent de définir les besoins de sécurité des citoyens (dérives et mauvaise utilisation des résultats, alibi sécuritaire).

II. LE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE

Pour la Ligue des droits de l'Homme, plus que les questions de structures⁵, l'exigence d'un contrôle effectif des services de police est essentielle pour assurer à la fois le respect des droits humains fondamentaux et de l'état de droit.

Ce contrôle doit s'exercer à trois niveaux: par le Pouvoir Judiciaire, par le Pouvoir Exécutif et par le Pouvoir Législatif.

1. Un contrôle réel et non simplement formel des magistrats sur les enquêtes judiciaires

a. La gestion de l'information

S'il est heureux que, à la fois, le projet 'Franchimont' et le projet de réforme des services de police réaffirment le principe qu'il existe un devoir absolu d'information des services de police à l'égard des autorités judiciaires compétentes, cette information doit cependant être complète sous peine de vider de son sens cette obligation. De même, l'information étant la pierre angulaire de tout le système policier et judiciaire, il convient d'être particulièrement vigilant quant aux garanties du respect de cette obligation d'information qu'offre l'organe chargé de la gérer (le projet de réforme des services de police prévoit de confier cette mission à la direction des 'services d'appuis nationaux').

Le risque persiste que les autorités judiciaires ne disposent pas d'une information complète de la part des services de police⁶, également de ne voir communiquées à la direction des 'services d'appuis nationaux' que certaines informations. Enfin, pour les polices communales, le risque est grand d'être marginalisées dans la communication d'informations ou de voir celles-ci filtrées par la police nationale.

5. De façon générale, le projet de 'service policier intégré, structuré à deux niveaux', si on le compare à la situation actuelle, consiste sur le plan national en une absorption (le projet parle d'intégration par réorganisation) par la gendarmerie de la police judiciaire pour former une police nationale et en la mise en place d'une étroite collaboration (le projet parle d'intégration par association) entre la gendarmerie (unités zonales de la police nationale) et les polices communales au niveau local. Il convient cependant de remarquer les dangers suivants:

- la trop forte concentration de pouvoirs entre les mains du commissaire général de la police nationale, lequel dispose de compétences à la fois stratégiques, opérationnelles et organisationnelles à l'égard de la police nationale (point 5.6.1. du projet gouvernemental). Cette situation conduit à créer une fonction aux pouvoirs exorbitants, potentiellement porteuse de dérives antidémocratiques,

- l'érosion de l'autonomie communale (analyser le point 4 du projet gouvernemental) en cette matière alors que le Bourgmestre, responsable d'une police vouée à être marginalisée, est le seul organe à disposer d'une légitimité démocratique.

6. En témoigne le point 3.4.4. du projet gouvernemental: 'toute information *pertinente* doit être mise à la disposition des autorités judiciaires compétentes, de manière effective et sans restrictions'. Encore faut-il déterminer qui doit juger du caractère *pertinent* d'une information. Par les autorités judiciaires en tout cas puisque, par définition, elles ne sont pas encore informées ...

En conséquence, la Ligue des droits de l'Homme demande:

- un organe qui reçoit et stocke toute l'information policière. Toutes les informations, de nature judiciaire ou administrative, doivent être transmises à cette 'bibliothèque d'informations'. Une information qui ne lui aurait pas été transmise ne pourrait être utilisée lors d'une procédure et devrait donc être écartée des débats;
- cette 'bibliothèque d'informations' ne peut en aucun cas coordonner ou initier des enquêtes. Son rôle consiste uniquement à recueillir les données qui lui ont été données par les différents services de police, à les stocker et à répondre aux demandes de renseignements des services d'enquête;
- elle doit être externe à la police et placée sous la responsabilité et le contrôle d'un magistrat. Ce magistrat doit avoir bénéficié d'une formation spécifique et être entouré d'une équipe d'analystes criminels en suffisance;
- l'obligation d'acter toute destruction d'informations dans un procès-verbal;
- une loi organisant le 'recrutement' et l'utilisation d'informateurs, prévoyant aussi leur enregistrement, doit être adoptée;
- enfin, une pareille réorganisation de la gestion de l'information policière doit s'accompagner d'un accroissement du rôle et des moyens de la Commission de la protection de la vie privée afin que cette dernière puisse exercer un contrôle sur la 'bibliothèque d'informations'.

b. La direction des enquêtes judiciaires

Dans le souci de garantir au mieux le respect des droits humains de chacun, il importe que ce soit une autorité judiciaire, par définition impartiale, qui assure la direction d'une enquête judiciaire. La technique de la recherche proactive et l'expérience du 'Traitement Policier Autonome' menée dans l'arrondissement judiciaire de Bruges démontrent par ailleurs à suffisance le fait que ce rappel n'est pas inutile.

Cette direction, mise à mal par certaines dispositions du projet 'Franchimont', suppose que puissent s'exercer pleinement:

- le droit pour le procureur du Roi ou le juge d'instruction de désigner lui-même le ou les services de police chargés des missions de police judiciaire dans une enquête particulière;
- le droit pour le procureur du Roi et le juge d'instruction de pouvoir s'adresser directement aux policiers sans devoir pour autant s'adresser aux autorités hiérarchiques, celles-ci pouvant de la sorte éventuellement disposer d'un droit de regard par rapport aux réquisitions du magistrat. A cet égard, la Ligue des droits de l'Homme réclame la suppression du rôle d'intermédiaire joué, au niveau de l'arrondissement, par le commandant d'arrondissement entre les autorités judiciaires et les unités zonales de la police nationale (tel que le prévoit le projet gouvernemental en son point 5.2.2. dans la structure de la police nationale qu'il propose).

c. La formation

Le contrôle des magistrats sur les enquêtes judiciaires doit être réel et non simplement formel. En conséquence, une maîtrise et la connaissance par les magistrats des

concepts et techniques policières utilisées, ainsi que les moyens pour les obtenir, s'imposent.

2. *Un contrôle interne organisé au sein de chaque service de police*

Ce service de contrôle doit remplir une double mission:

- un pouvoir de nature disciplinaire, qui garantisse à la fois les droits de la défense de la personne poursuivie mais également la publicité des procédures et des décisions, notamment pour les plaignants;
- une fonction de contrôle de la qualité de la formation, des techniques policières employées, ...

3. *Un contrôle externe par le Parlement*

L'idée d'un contrôle spécifique par le Pouvoir législatif du Pouvoir exécutif dans ce qu'il a de plus représentatif, à savoir les services de police, est séduisante.

Pour l'aider dans cette tâche, le Parlement s'est doté, depuis la loi du 18 juillet 1991, d'un outil: le Comité permanent de contrôle des services de police.⁷

Le Comité P se définit comme une commission de 'sages' possédant chacun une certaine expérience en matière de services de police. Dépendant du Parlement, son objectif est, non pas de remplacer ce contrôle du Pouvoir législatif sur le Pouvoir exécutif, mais de le faciliter en formulant des propositions visant à améliorer le fonctionnement de notre appareil policier. Selon les travaux préparatoires à la loi du 18 juillet 1991, le Comité P n'a pas vocation à se substituer à d'autres types de contrôle mais à être un complément utile et nécessaire aux systèmes de contrôle parlementaires et hiérarchiques existants. En d'autres termes, le rôle de constater les faits individuels à sanctionner demeure de l'entière compétence des autorités judiciaires ou disciplinaires, le contrôle du comité P ne portant pas préjudice aux compétences des autorités hiérarchiques ou judiciaires compétentes.

Le projet de réforme des services de police reste muet sur le contrôle externe, se contentant de faire référence à la même proposition de loi qui a été déposée aussi bien à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Cette attitude est louable puisque le Comité P dépend avant tout du parlement.

Cependant, plus que quelques modifications apportées à un texte⁸, c'est d'un réel encadrement et suivi dont a besoin le Comité P.

Pour ce faire, la Ligue des droits de l'Homme demande:

7. Ci-après dénommé le Comité P.

8. On peut retenir de ces deux propositions de loi les modifications suivantes:

- d'une mission consistant à *assurer* la coordination et l'efficacité des services de police, le Comité se voit désormais confiné à une mission de *contrôle* de cette efficacité;
- il est clairement rappelé que le contrôle du Comité P se fait sans préjudice des autres types de contrôle organisés légalement;
- les membres du comité P devront posséder, pour pouvoir être nommés, des qualités de loyauté, de discrétion et d'intégrité indispensables au traitement d'informations confidentielles (sage précaution mais on peut se demander comment cette condition sera en pratique vérifiée avant une nomination au Comité).

- que soit créée au sein du Parlement une commission parlementaire chargée de suivre de façon spécifique et permanente les questions liées aux services de police et donc le travail du Comité P,
- que, conformément à ce que prévoyaient les travaux préparatoires à la loi du 18 juillet 1991, le Comité P centre principalement ses activités sur sa fonction d'expert à la disposition du Parlement; qu'à partir de la situation concrète constatée sur le terrain, il réalise sa mission d'audit du fonctionnement des services de police plutôt que de se consacrer à l'examen de plaintes individuelles,
- que le statut des membres du Comité P et de son Service d'enquêtes garantisse pleinement leur indépendance,
- enfin, que le contrôle du Comité P porte sur l'ensemble des services de police en ce compris le fonctionnement du service de contrôle interne de police.

III. CONCLUSIONS

Pour la Ligue des Droits de l'Homme, deux critères doivent présider à toute réforme de notre appareil policier: *l'efficacité* et la *démocratie*.

1. Une nécessaire réforme de la justice

La police doit être au service de la justice. Une réforme des services de police ne peut donc se mener qu'*en parallèle* avec la réforme de la justice et doit tendre à établir une relation de partenariat entre ces services de police et la magistrature. Ce partenariat, qui peut être facilité par des formations communes, doit permettre d'éviter toute confiscation de la justice pénale par les services de police. Il importe en cette matière d'éviter de légiférer au coup par coup mais plutôt de penser les choses globalement. La magistrature peut aider à remplir cette exigence d'efficacité.

2. Le contexte européen

Ainsi qu'il a déjà été souligné *supra*, l'exigence d'un contrôle effectif des services de police est essentielle pour assurer à la fois le respect de l'état de droit et des droits humains fondamentaux. A cet égard, une vigilance accrue doit donc être apportée au contexte européen dans lequel prend place la réforme de nos services de police car, en effet, c'est précisément à ce niveau de pouvoir que la question du contrôle démocratique, surtout par les parlements nationaux, se pose avec le plus d'acuité. Or, on constate un point commun à toutes les initiatives pensées et adoptées en ce qui concerne la coopération policière européenne: le fait qu'elle échappe à tout contrôle démocratique.

Seul l'attachement indéfectible aux droits humains fondamentaux permet la mise en place d'une politique de la sécurité qui ne soit pas seulement sécuritaire. Le projet de réforme des services de police déposé par le Ministre de l'Intérieur devant vous l'oublie malheureusement trop souvent.

Ligue des Droits de l'Homme