



LE CONTROLE SUR LA POLICE EST-IL PRÊT POUR L'AVENIR?

Document de vision n°9 du 05.12.2023

Par l'inspecteur général Thierry GILLIS et l'inspecteur général adjoint Johan DE VOLDER

1. INTRODUCTION

Le respect et la protection des droits individuels et des libertés des citoyens constituent l'objectif principal de la fonction de police et doivent donc guider chaque action des services de police et de leurs collaborateurs. Ce principe ne s'applique pas seulement à la police, chaque citoyen présuppose également qu'il sera traité correctement en toutes circonstances. La police elle-même joue un rôle important à cet égard, grâce notamment à une bonne politique et à une formation adéquate. Cependant, la police n'est pas le seul acteur à opérer sur ce terrain. A cet égard, elle fait partie de la société et, comme les citoyens, elle subit les conséquences des changements économiques, sociaux, financiers, etc. Cependant, la police est confrontée, souvent plus rapidement et plus que d'autres services publics, au constat que certains citoyens, dans un monde de plus en plus incertain, deviennent non seulement plus critiques mais aussi plus en colère. Diverses études¹ confirment le constat selon lequel les citoyens ne se retrouvent plus toujours, non seulement dans la politique menée par les politiciens, mais aussi dans les institutions publiques. Le mécontentement grandit parmi les citoyens, qui ne comprennent souvent pas pourquoi des questions telles que l'immigration et la sécurité n'ont pas été résolues depuis longtemps. La problématique² de la gare de Bruxelles-midi, confrontée à la drogue, la dégradation et la criminalité, et où les différents services se renvoient souvent la balle, en est le parfait exemple. Outre le fait que l'exercice de la fonction de police n'est en soi déjà pas toujours évident, l'augmentation des troubles sociaux conduit aussi à plus de pression sur la police, ce qui signifie que des erreurs peuvent surgir au sein de la police.

Et le contrôle dans tout cela ? Les organes de contrôle ont précisément pour mission de veiller à ce que la police demeure le plus que possible³ sur la bonne voie et, par voie de conséquence, que les

¹ <https://www.sudinfo.be/id584875/article/2022-12-05/le-grand-barometre-de-la-democratie-lenorme-ras-le-bol-de-tres-nombreux-belges> et <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/relatie-overheid-en-burger/vertrouwen-in-instellingen>

² <https://www.rtf.be/article/gare-du-midi-la-sncb-exhorte-les-autorites-a-renforcer-la-securite-et-la-proprete-11242137>

³ Jean-Paul Van Bendegem, philosophe flamand, adopte une approche philosophique de la perfection : "La perfection n'existe pas, et c'est parfait. Le plus haut que l'on puisse atteindre est une forme plus élégante d'échec", voir <https://www.demorgen.be/tv-cultuur/perfectie-bestaat-niet-en-dat-is-perfect-jean-paul-van-bendegem-het-hoogst-haalbare-is-een-elegantere-vorm-van-falen~bc1a51d5/#:~:text=%20Le%20plus%20haut%20atteignable%20est%20une%20forme%20élégante%20d'échec.,ont%20d'un%20atteignable%20possible.>



citoyens conservent leur confiance dans la police. Dès lors, la question est de savoir si les organes de contrôle de la police en 2023

- réussissent à le faire et
- si les citoyens sont convaincus que le contrôle fait une différence.

LE CONTRÔLE DE LA POLICE EST-IL VRAIMENT EFFICACE ?

En d'autres termes, le contrôle joue-t-il un rôle significatif ? En l'absence de données chiffrées à ce sujet en Belgique et afin d'y répondre, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG⁴) a lancé en mai 2022 une enquête⁵ intitulée "Contrôle externe de la police : aujourd'hui et demain". L'objectif de l'enquête est ainsi formulé : "La tâche principale d'un

*organe de contrôle externe est de veiller à ce que la police remplisse son rôle social en tant que gardienne de l'ordre et prestataire de services dans notre société démocratique. En enquêtant, en informant, en rendant compte de ce qui va bien, de ce qui pourrait être amélioré ou des risques, et en intervenant si nécessaire, les membres des organes de contrôle externes visent à contribuer à la légitimité de la police et à la confiance publique*⁶.

Cette enquête, basée sur une collaboration volontaire, a été menée à la fois en interne et en externe de l'AIG. En interne, elle concernait évidemment les membres du personnel de l'AIG; en externe, elle incluait les services de police, les autres organes de contrôle et les autorités administratives et judiciaires. Les citoyens eux-mêmes n'ont pas été interrogés. Pour l'AIG, il s'agissait avant tout de savoir ce que les corps de police et les autorités qui font appel aux organes de contrôle, pensent du contrôle. Toutefois, une enquête plus large permettant aux citoyens de s'exprimer n'est pas à exclure à l'avenir. L'enquête a permis d'obtenir une image interne et externe du paysage du contrôle en général et de l'AIG en particulier. Cette image permettra non seulement à l'AIG d'optimiser son propre travail à l'avenir, mais aussi de réfléchir à l'organisation, à la structure et au fonctionnement futurs de tous les organes de contrôle de la police en Belgique. En effet, le contrôle de la police constitue un domaine très large et crucial dans une démocratie, sur lequel, à notre avis, un débat social ne devrait pas manquer. Le point de départ est le renforcement de la confiance dans la police aussi grâce au contrôle démocratique exercé sur elle.



Ce document de vision est la traduction conceptuelle de l'enquête réalisée en mai 2022 par l'Inspecteur général et l'Inspecteur général adjoint ; en d'autres termes, il approfondit ce à quoi devrait ressembler le contrôle sur la police de demain. La question, bien sûr, est de savoir pourquoi nous agissons de la sorte. Le lecteur trouvera la réponse dans le dernier paragraphe de ce document de vision.

⁴[Accueil | Inspection Générale Police \(aigpol.be\)](https://www.aigpol.be/)

⁵ Les résultats de cette enquête sont disponibles sur le site de l'Inspection générale, dans la section "opinions". Voir <https://www.aigpol.be/fr/telechargements/nos-publications/documents-de-vision-de-laig>

⁶ Voir page 6 de l'enquête.



2. PRINCIPES RELATIFS AU FUTUR PAYSAGE DU CONTRÔLE SUR LA POLICE

2.1. Le contrôle constitue une approche constructive basée sur le respect mutuel.

Qu'il s'agisse d'un directeur d'entreprise, d'un détenu muni d'un bracelet électronique, d'un service ou d'un collaborateur de police, les personnes faisant l'objet de contrôle font généralement preuve de peu d'enthousiasme. Ainsi, le contrôle est perçu comme une restriction gênante de la liberté de mouvement ou comme une forme de méfiance institutionnalisée. A cet égard, l'idée sociale sous-jacente est que la personne surveillée ne pourrait jamais se comporter selon les normes et les standards prévus sans l'existence d'un contrôle⁷.

Cependant, le contrôle constitue une approche constructive, même s'il n'est souvent pas perçu comme tel. Le point de départ est le fait que la transparence et la nécessité de rendre compte sont les principes de base de la bonne gouvernance. Demander et rendre des comptes devraient être perçus comme stimulant et non conflictuel et ne peut se fonder que sur un dialogue ouvert entre les organes de contrôle et la police. Le point de départ est la perfectibilité⁸ des organisations et des personnes, qui permet non seulement de faire des observations, mais aussi et surtout de tirer des leçons en vue d'une amélioration du fonctionnement de la police. Ainsi, d'une part, la police doit vraiment être ouverte aux recommandations et observations des organes de contrôle, la simple bonne volonté ne suffit pas. D'autre part, les organes de contrôle doivent également écouter les remarques formulées par la police concernant le contexte et la faisabilité des changements proposés. Un organe de contrôle doit également pouvoir prendre ses propres initiatives pour contribuer à l'amélioration des services de police, par exemple en proposant des adaptations de la législation (conjointement ou non avec la police). Ces formes de réactivité et de coopération, ainsi que d'autres, ne requièrent ni n'impliquent que toutes les parties soient toujours d'accord. Toutefois, il doit être clair que la relation entre les organes de contrôle et la police ne peut pas être fondée sur un rapport de force, ni d'ailleurs sur une différence de niveau, où l'un serait au-dessus de l'autre.

L'Angleterre montre à cet égard l'exemple : un accord de coopération conclu entre les services de police et les organes de contrôle stipule que *"les organes de contrôle devraient veiller à ce que les dispositions en matière de collecte de données et d'inspection auprès des services de police réduisent au maximum la bureaucratie inutile et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif"*.

Il est important que l'approche pour rendre compte vise à développer un comportement et une culture positifs qui influencent d'une manière positive le processus décisionnel. Les conclusions des organes de contrôle devraient donner lieu à l'intégration des meilleures pratiques partout au sein des services de police. En ce sens, le contrôle de la police constitue un levier puissant pour ajuster les politiques et les pratiques et encourager une dynamique d'amélioration basée sur les recommandations et leur suivi, mais aussi pour poursuivre l'innovation.

Il serait bon d'inscrire dans la réglementation le principe de base selon lequel "un contrôle adéquat nécessite une approche positive basée sur le respect mutuel entre les deux parties".

⁷ <https://c3am.nl/houden-van-toezicht/>

⁸ Paraphrase de la perfectibilité décrite par l'écrivain et philosophe genevois Jean-Jacques Rousseau, qui faisait allusion à la capacité de l'homme à se perfectionner. Les organisations et les individus doivent également être capables de s'améliorer et de s'adapter en permanence.



CONCLUSION 1

**LE RESPECT MUTUEL DOIT ÊTRE LA BASE D'UNE COOPÉRATION ET D'UN DIALOGUE SAINS ENTRE LE
CONTROLE EXTERNE ET LA POLICE**



2.2. Un contrôle de qualité nécessite des organes de contrôle qui s'adaptent en permanence

Si la police mérite et reçoit souvent une reconnaissance pour le travail qu'elle accomplit dans la société, elle doit aussi pouvoir rendre compte de ce qu'elle fait. A cet égard, dans un État démocratique, on attend de la police qu'elle exerce correctement ses pouvoirs. L'histoire montre que, même dans les démocraties, il arrive que cela ne se passe pas comme prévu. Cela n'est en aucun cas excusable, mais ne devrait pas non plus être surprenant. En effet, l'exercice de la fonction de police est complexe, ce qui signifie que les risques pour les citoyens ou la société, ainsi que pour la police elle-même, ne peuvent jamais être totalement exclus. Le contrôle doit précisément garantir que la police, en tant qu'organisation, mais aussi le policier lui-même, s'efforcent de maintenir les risques de leurs actions à un niveau acceptable pour la société. **Le contrôle vise donc à déterminer les domaines dans lesquels la police agit bien, mais aussi ceux dans lesquels elle pourrait faire mieux.**

Le paysage du contrôle policier doit également être prêt à évoluer

La citation "*quis custodiet ipsos custodes*" du poète romain Juvenal, qui vivait au premier et au deuxième siècle de notre ère, qui signifie "qui contrôle le contrôleur", prouve que ce thème existe depuis des siècles. La question qu'il se posait dès lors n'a pas perdu de son actualité.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'objectif du contrôle de la police est d'améliorer son fonctionnement. Toutefois, la question est de savoir si le contrôle s'effectue de la bonne manière. Est-il efficace ? Les organes de contrôle évoluent-ils dans la bonne direction ? Comment le savoir ? Ou, formulé en latin, "*Quid et quomodo inspector reprehendo ?*" qui se traduit en français par "Qu'est-ce que le contrôleur doit contrôler et comment" ? Tout comme la société évolue, le contrôle sur la police doit également évoluer.

Les organes de contrôle doivent par conséquent être prêts à se soumettre à un examen approfondi et à faire appliquer à leur propre fonctionnement le principe qu'ils appliquent aux autres, à savoir que "l'objectif du contrôle est de vérifier où les choses vont bien, mais aussi où elles pourraient être améliorées". Le contrôle doit également être prêt à évoluer et à rendre compte de son mode de fonctionnement, de son impact, de son organisation, de sa collaboration avec les autres, de sa préparation en tant qu'organisation aux évolutions futures, de son besoin de disposer de spécialistes pour accomplir ses tâches, de la manière dont il gère l'innovation, etc.

En 2022, l'AIG a décrit les défis futurs de la police dans un document de vision⁹ comme suit : "*La manière dont la police belge fait face en 2022 à un environnement en constante évolution doit être décrite comme insuffisamment structurée et pas assez réfléchie. Les propositions de l'Inspection générale dans ce document de vision poursuivent un objectif clair, à savoir **reconnaître le changement comme une réalité constante et créer des structures pour faire face à ces changements de manière flexible. Ce n'est qu'ainsi que la police pourra continuer à s'adapter et à répondre avec souplesse aux défis de l'avenir***". Ces constatations qui s'appliquent à la police concernent naturellement aussi les organes de contrôle.

Dans cette optique, certaines questions pertinentes peuvent être soulevées :

⁹ QUEL FUTUR POUR LA POLICE BELGE ?

Voir <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202211~2.PDF>



- Comment gérer les nouvelles technologies telle que l'intelligence artificielle qui utilise des algorithmes intelligents et auto-apprenants ? Les organes de contrôle sont-ils en mesure d'exercer le contrôle nécessaire sur les services de police qui travailleront avec ces technologies ? La même question peut être posée en ce qui concerne le "big data". Les organes de contrôle doivent-ils aussi être en mesure d'utiliser eux-mêmes ces nouvelles technologies ?
- Cela nous amène tout naturellement à la question de savoir si les organes de contrôle doivent faire face seuls à tout cela. Ou, autrement dit, la coopération avec le secteur privé est-elle nécessaire ? Dans ce contexte, pour ne citer qu'un exemple, on peut mentionner l'existence de "govtech companies¹⁰", qui impliquent les citoyens dans les politiques locales. Elles le font par l'intermédiaire d'une plateforme numérique et d'un logiciel qui aident les villes et les communes à organiser des enquêtes, à recueillir des idées et à offrir des informations. Ce faisant, elles utilisent également l'intelligence artificielle. Y a-t-il ici là une opportunité pour les organes de contrôle ?
- Pour répondre à la question du point précédent, nous ne le savons pas, notamment parce qu'il n'y a pas de recherche (scientifique) sur ce sujet, ni de moyens financiers prévus pour entrer par exemple dans un projet pilote. Aussi ce constat est donc frappant : il n'y a pas de coopération structurelle entre les organes de contrôle et le monde scientifique. Est-ce normal dans le monde de l'an 2023 ?
- Le paysage policier tire-t-il suffisamment de leçons des conclusions des organes de contrôle ? En d'autres termes, existe-t-il un "apprentissage collectif" au sein de la police intégrée? Il est clair que les constatations relatives à la zone de police X ne sont pas nécessairement intégrées dans les zones de police Y ou Z, même si elles s'appliquent à elles aussi. Pour l'AIG, cette prémisse est cruciale du point de vue du contrôle car la société a tout à gagner à ne pas répéter les mêmes erreurs. L'AIG est fermement convaincue que ces indispensables processus d'apprentissage collectif ne deviendront une réalité dans le paysage policier belge que par la mise en œuvre d'une politique uniforme (structurelle), ce qui n'est toutefois pas le cas actuellement. Comment faire en sorte que l'impact des organes de contrôle se renforce ? Nous y reviendrons plus en détail.
- Outre le contrôle proprement dit, un organe de contrôle devrait-il être en mesure de participer de manière préventive à l'apprentissage et à l'amélioration des organisations contrôlées? Un organe de contrôle devrait-il participer activement à l'élaboration d'une nouvelle législation en matière de sécurité et police, afin d'éviter les erreurs dans cette législation ? Les organes de contrôle disposent-ils d'un personnel qualifié suffisant à cet égard ?
- Tous les organes de contrôle sont-ils traités de la même manière par les autorités de tutelle¹¹ ? Cela concerne non seulement les ressources financières, mais aussi la législation qui est promulguée. Prenons l'exemple de l'accès aux bases de données : si la législation ouvre l'accès à un organe de contrôle, force est de constater que cet accès n'est pas nécessairement ouvert aux autres organes de contrôle.

¹⁰ <https://www.citizenlab.co/fr-fr>

¹¹ Une étude américaine analysant le système de contrôle de 1992 à 2022 a révélé que le succès du contrôle dépend principalement de la volonté politique et du soutien au contrôle de la police. Lorsque les décideurs politiques s'y opposent, le contrôle est inexistant ou n'a aucun impact. En outre, 82 % des articles analysés démontrent qu'aussi les syndicats ne sont pas non plus favorables aux réformes et au contrôle de la police.

Voir

https://www.researchgate.net/publication/371935873_A_Scoping_Review_of_Police_Civilian_Oversight_Literature_1992-2022



- Les mandataires de la police sont-ils suffisamment "ouverts d'esprit" pour appliquer et permettre un contrôle interne et externe ? Ont-ils la volonté de se remettre en question et de remettre l'organisation dont ils ont la responsabilité ? La bonne culture est-elle en place ?
- Les organes de contrôle préparent-ils suffisamment leur personnel à des menaces dont il pourrait faire l'objet ? Le sujet a semblé suffisamment intéressant aux collègues néerlandais pour qu'ils lancent une étude scientifique sur le sujet et organisent des formations pour rendre leur personnel plus résilient. Une approche commune au-delà des frontières des organes de contrôle est nécessaire à cet égard¹².
- Pourquoi n'y a-t-il pas de coopération structurelle entre l'EPAC-EACN et l'IPCAN ? Le réseau international EPAC comprend à la fois des organismes de lutte contre la corruption et des organismes de surveillance de la police (POB). Il existe également le réseau IPCAN, qui comprend principalement des institutions POB qui dépendent du pouvoir législatif. La coopération structurelle entre les parties prenantes concernées devrait garantir la mise en commun des connaissances, de l'expérience et de l'inspiration. L'objectif est de travailler ensemble sur diverses questions afin d'améliorer le contrôle.

La nécessité de (plus de) coopération est soutenue depuis longtemps dans le cadre d'une politique sécuritaire. On peut se référer ainsi au plan national de sécurité (PNS), qui est la traduction policière de la politique de sécurité intégrée et intégrale, telle qu'elle est définie dans la stratégie de sécurité nationale, la note cadre de sécurité intégrale et les déclarations de politique des ministres fédéraux et régionaux.

Il convient toutefois de noter que cette "approche globale et intégrée" n'existe pas en ce qui concerne le contrôle. Le contrôle nécessite-t-il moins de coopération que d'autres acteurs de la société ?

Le Parlement fédéral est en tout cas convaincu de la nécessité d'une synergie et d'une coopération, du moins en ce qui concerne les différentes institutions parlementaires. Il s'agit de la Cour des comptes, de la Cour constitutionnelle, du Conseil supérieur de la Justice, du Comité permanent de contrôle des services de police, du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, des Médiateurs fédéraux, de l'Autorité de protection des données, de la commission de nomination du notariat, de la Commission des méthodes de recueil des données, de l'Organe de contrôle de l'information policière, de la Commission fédérale de déontologie, du Conseil central de surveillance du système pénitentiaire et de l'Institut des droits de l'homme fédéral. Un rapport¹³ de la commission de la comptabilité de la Chambre daté du 23.04.2021 fait notamment état de la nécessité de classer les institutions susmentionnées en groupes et d'harmoniser les statuts du personnel. L'AIG estime qu'il est important qu'un tel exercice de synergie et de coopération renforcée ait été réalisé. En effet, les questions sociétales ne s'arrêtent pas aux frontières des organisations. Il est donc nécessaire de mettre en commun les connaissances, l'expérience et les actions des organes de contrôle. En d'autres termes, un organe de contrôle ne fonctionne pas en vase clos.

Les questions sociétales ne s'arrêtent pas aux frontières des organisations, ce principe s'applique évidemment aussi aux organes de contrôle de la police.

¹² <https://www.toezine.nl/onderzoek-tno-schijnt-licht-op-intimidatie-toezichhouders/>

¹³ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1924/55K1924001.pdf>



L'exemple ci-dessus ne concerne que les institutions qui dépendent du parlement. La coopération structurelle n'est-elle possible qu'entre les institutions qui dépendent du même pouvoir, ou la coopération peut-elle également porter sur la matière du contrôle ? Telle est la question...

CONCLUSION 2

LE CONTRÔLE DOIT ÉGALEMENT ÊTRE OUVERT À L'ÉVOLUTION ET AGIR EN CONSÉQUENCE. LES ORGANES DE CONTRÔLE DOIVENT RÉFLÉCHIR ENSEMBLE AU CONTRÔLE D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN DE MANIÈRE PERMANENTE.



2.3. Un contrôle adéquat requiert de la diversité, une coopération structurelle ainsi que des compétences homogènes.

2.3.1. Un contrôle adéquat nécessite une diversité

La police ne peut véritablement servir la société et ses citoyens que si elle est prête à rendre des comptes à cette société et à ses citoyens. C'est le principe de base d'une police démocratique.

Rendre compte peut être à la fois directe, de l'intérieur, et indirecte, par le biais de formes externes de contrôle. Dès lors, il s'ensuit que le contrôle sur la police est exercé par plusieurs parties prenantes. A cet égard, la diversité ou la multiplicité est la base de toute vie. Ce principe général s'applique à tous les secteurs, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'entreprise, de l'environnement, des compétences linguistiques ou même d'une alimentation saine, dont la diversité est l'ingrédient indispensable. D'autres exemples peuvent être cités. Ainsi, l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule que "*la diversité culturelle, religieuse et linguistique doit être respectée*". Les philosophes grecs Platon et Aristote avaient déjà souligné, 400 ans avant notre ère, que la santé d'un écosystème est directement proportionnelle au nombre d'espèces animales et végétales. L'actuel chef de corps de la zone de police de Turnhout, Marleen Hellemans, a même écrit un livre à ce sujet en 2004, intitulé "La pluralité de la diversité. La diversité sur le lieu de travail ¹⁴".

Le contrôle de la police ne fait pas exception à ce principe général, il est de facto très diversifié.

Une première forme de contrôle de son fonctionnement est exercée par la police elle-même. Cela se fait en partie par la mise en place de mécanismes de contrôle interne et en rendant des comptes en toute transparence, y compris sur ce qui ne va pas. Cela permet à la police d'améliorer continuellement son fonctionnement et contribuer ainsi à la confiance nécessaire de la population dans cette institution publique. Cette forme de contrôle est souvent décrite comme le "contrôle interne".

Le contrôle exercé sur la police est beaucoup plus large que le contrôle exercé par le Comité P, le COC et l'AIG

Le fait de rendre des comptes de manière indirecte, communément appelé "contrôle externe¹⁵", s'exerce en dehors de la police, y compris par le biais d'institutions spécifiquement chargées d'exercer un contrôle. Il s'agit notamment du Comité permanent de contrôle des services de police (le comité P¹⁶), de l'Organe de contrôle de l'information policière (le COC¹⁷) et de l'AIG.

Le Comité permanent de contrôle des services de police exerce un contrôle sur toutes les personnes ayant la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire, ainsi que sur toutes les personnes habilitées

¹⁴ <https://www.nieuwsblad.be/cnt/g54a8ot5>

¹⁵ D'une manière générale, le contrôle est externe si l'organe de contrôle n'a aucune responsabilité dans l'organisation et le fonctionnement des services qu'il contrôle.

¹⁶ Le Comité P est une institution externe qui, sous la direction du parlement fédéral, est chargée de contrôler le fonctionnement général des services de police, d'inspection ou d'exécution et l'exercice de la fonction de police par tous les fonctionnaires compétents, voir <https://comitep.be/index.html?lang=fr>

¹⁷ L'organe de contrôle de l'information policière est une institution parlementaire fédérale indépendante, voir <https://www.organedeconrole.be/>



à rechercher et à constater des infractions pénales, et sur les institutions dans lesquelles ces personnes travaillent. Concrètement, il s'agit de la Police fédérale et des Zones de police locales, mais aussi, par exemple, des services de sécurité au sein des entreprises de transport public ou encore de la Marine belge, puisque cette composante est habilitée à prendre des mesures répressives sur la Mer du Nord¹⁸. Le Comité P contrôle également l'AIG. Le Comité P est composé de cinq membres effectifs, dont un président - qui doit être un magistrat - et un vice-président. Les membres effectifs sont nommés par le Parlement pour un mandat de six ans renouvelable. Pour mener à bien ses missions, le Comité permanent de contrôle des services de police dispose d'un service administratif et d'un service d'enquêtes P, ce dernier menant des enquêtes judiciaires. Le service administratif comprend une cellule de plaintes qui assure le traitement administratif des plaintes, ainsi que des juristes qui, avec les membres du service Enquêtes P, traitent les dossiers d'atteinte à l'intégrité. Le service d'enquête mène également des enquêtes de contrôle, des enquêtes à la suite de plaintes et de dénonciations, des enquêtes commandées par des commissions d'enquête parlementaires et des enquêtes pénales portant sur d'éventuels crimes ou délits. Pour la conduite des enquêtes pénales, les membres du Service d'enquêtes P sont placés sous l'autorité du Directeur général du Service d'enquêtes et non sous l'autorité des cinq membres effectifs mentionnés ci-dessus. Le Comité P a été créé par une loi.

Le COC est une institution collatérale du parlement fédéral, ayant comme but de contrôler et superviser, dans le vaste domaine de la gestion et de la technologie de l'information, l'ensemble de la police intégrée, l'AIG et le Bel-PIU¹⁹. Le COC est composé de trois conseillers membres qui forment le comité de direction, nommé par le Parlement pour un mandat de six ans. Le comité de direction est présidé par un magistrat et est également composé d'un magistrat du parquet et d'un expert. Le COC dispose d'un service d'enquête qui se compose également de trois membres, dont deux doivent être issus des services de police, et d'un expert, tous désignés pour un mandat de six ans. L'organe de contrôle exerce son autorité sur le service d'enquête, confie des missions à ses membres et reçoit d'eux les rapports relatifs aux missions effectuées. Le COC ne mène pas d'enquêtes ou d'investigations judiciaires pour la magistrature. Enfin, il y a le service de soutien, qui se compose de quatre membres. Le COC a été créé par la loi, suite à des réglementations belges et européennes²⁰.

Quant à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), son nom pourrait laisser penser qu'elle n'est compétente que pour ces deux composantes de la police intégrée. Or, l'AIG contrôle également le bureau "transfert" de l'Office des étrangers²¹. Cette compétence exercée sur un organe non policier concerne le contrôle des rapatriements forcés d'étrangers. Ces rapatriements sont effectués à la fois par la police et par l'Office des étrangers. En ce qui concerne la police intégrée et ses membres du personnel, l'AIG, par sa Direction des enquêtes individuelles (IGEO), mène des

¹⁸ <https://comitep.be/document/cahiers/cahier%2032%20-%20fronti%C3%A8res%20maritimes%20ext%C3%A9rieures.pdf>

L'énumération dans ce texte n'est pas exhaustive. Les compétences complètes du Comité P sont énumérées sur son site.

¹⁹ L'Unité belge d'information des passagers (BelPIU) collecte et analyse des données sur les passagers effectuant des voyages internationaux au départ, à destination ou via la Belgique, en vue de lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

²⁰ <https://www.organedecontrôle.be/organe-de-contrôle/réglementation>

²¹ Le bureau de "transfert" relève de l'Office des étrangers. Voir l'organigramme sur https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2023-01/Organigramme_FR_dofi.pdf. En ce qui concerne les compétences de ce bureau, voir https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2008120838&table_name=loi



investigations administratives et, pour le compte des autorités judiciaires, judiciaires. Dans le cadre d'inspections et d'audits, sa Direction de l'inspection et de l'audit (IGIN) vérifie que les services de police appliquent correctement les réglementations, les normes et les valeurs. Cette direction travaille également pour la commission chargée du contrôle de la qualité de la formation policière. La direction des statuts (IGST en abrégé) soutient l'inspecteur général ou l'inspecteur général adjoint sur le plan administratif dans diverses commissions de sélection et d'évaluation, qu'ils président ou dont ils font partie. Par exemple, l'inspecteur général préside la commission de sélection mise en place pour la désignation du Commissaire général de la police fédérale et est membre de toutes les commissions de sélection des chefs de corps de la police locale. Un représentant de la direction IGST siège en tant qu'expert au Conseil de discipline, organe habilité à donner un avis sur les propositions de sanctions disciplinaires lourdes à l'encontre des membres des services de police. Chaque année, l'AIG rédige également un rapport destiné au Conseil fédéral de police, organe chargé par le législateur de l'évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et de la police locale. L'Inspecteur général et l'Inspecteur général adjoint sont nommés en tant que mandataires par le Roi pour une période renouvelable de 5 ans, après avoir fait l'objet d'une procédure de sélection. Un renouvellement du mandat après 5 ans n'est possible qu'après un avis positif d'une commission d'évaluation. Tous les membres du personnel de l'AIG sont placés sous l'autorité des deux mandataires. L'AIG a été créé par la loi sur la police intégrée de 1998, mais dispose de sa propre loi depuis 2007.

Limiter le contrôle externe à ces trois organes de contrôle prévus par le législateur pour la fonction de police serait contraire à la vérité. D'autres acteurs jouent également un rôle important tels que le Conseil fédéral de police²², le Conseil d'Etat²³, la Cour des comptes²⁴, les syndicats²⁵, les différentes autorités administratives²⁶ et judiciaires²⁷, ainsi que le parlement, les citoyens²⁸, les institutions des

²² Le Conseil fédéral de la police est notamment chargé de l'évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police intégrée, y compris par le biais d'un rapport annuel préparé par l'AIG.

²³ En tant que juridiction administrative, le Conseil d'État suspend et/ou annule notamment les décisions des autorités policières et/ou des services de police si elles sont contraires à des règles juridiques.

²⁴ Par exemple, la Cour des comptes a réalisé un audit sur la formation de base des inspecteurs de police, voir <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=f14ad599-a68e-4231-9a0a-48a188ae7203>.

²⁵ Les syndicats jouent un rôle important au sein de la police, car ils représentent les intérêts du personnel.

²⁶ On peut mentionner ici, à titre d'information, les pouvoirs du gouverneur de province, qui est autorisé à exercer un contrôle administratif sur les actes des zones de police. Il s'agit à la fois d'un contrôle spécial, qui nécessite l'approbation de certaines décisions des conseils de police, principalement de nature financière, mais aussi d'un contrôle administratif général sur d'autres actes des conseils de police. Le contrôle administratif comprend également le traitement des plaintes.

²⁷ Ainsi, le procureur fédéral sera chargé de contrôler la qualité des actes d'enquête réalisés par la police dans le cadre d'une enquête pénale. En application de l'article 148 du Code judiciaire, le procureur fédéral, sous l'autorité du ministre de la Justice, exerce un contrôle sur tous les officiers de police judiciaire lorsqu'ils effectuent des missions pour le compte du parquet fédéral.

²⁸ Par exemple, en filmant les actions de la police, les citoyens exercent une forme de contrôle sur la police. D'ailleurs, ils le font aussi en déposant des plaintes et des dénonciations.



droits de l'homme²⁹, la société civile³⁰, les organisations internationales telles que le CPT³¹, Schengen³², l'ONU³³ ou encore le GRECO³⁴, etc...

Le schéma établi par l'ONUDC³⁵ ci-dessous donne une image claire des différents acteurs et institutions "qui (devraient/peuvent) contribuer au contrôle de la police dans un environnement démocratique moderne et complexe". Il montre que le contrôle externe de la police se compose d'institutions publiques, du citoyen et d'organes d'indépendants. Pour l'ONUDC, le contrôle interne ainsi que les services énumérés dans le cadre du contrôle externe constituent "un modèle complet" de contrôle effectif sur la police.

²⁹ Les institutions de défense des droits de l'homme comprennent le FIRM (Institut fédéral des droits de l'homme), UNIA (institution publique indépendante qui lutte contre la discrimination et promeut l'égalité des chances) et MYRIA (centre fédéral des migrations).

³⁰ Par exemple, la Ligue des droits de l'homme, Amnesty International, ...

³¹ Le mandat du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) est d'effectuer des visites périodiques ou des visites ad hoc afin d'examiner le traitement des personnes privées de liberté dans le cadre de leur protection contre la torture et les traitements dégradants ou inhumains.

³² Ainsi, des contrôles réguliers sont effectués par la Commission d'évaluation Schengen afin de vérifier si les États membres appliquent correctement les règles d'entrée dans l'espace Schengen. Concrètement, la Commission d'évaluation Schengen peut contrôler le personnel policier dans l'exercice de ses fonctions de contrôle aux frontières, notamment dans les mers et les aéroports belges.

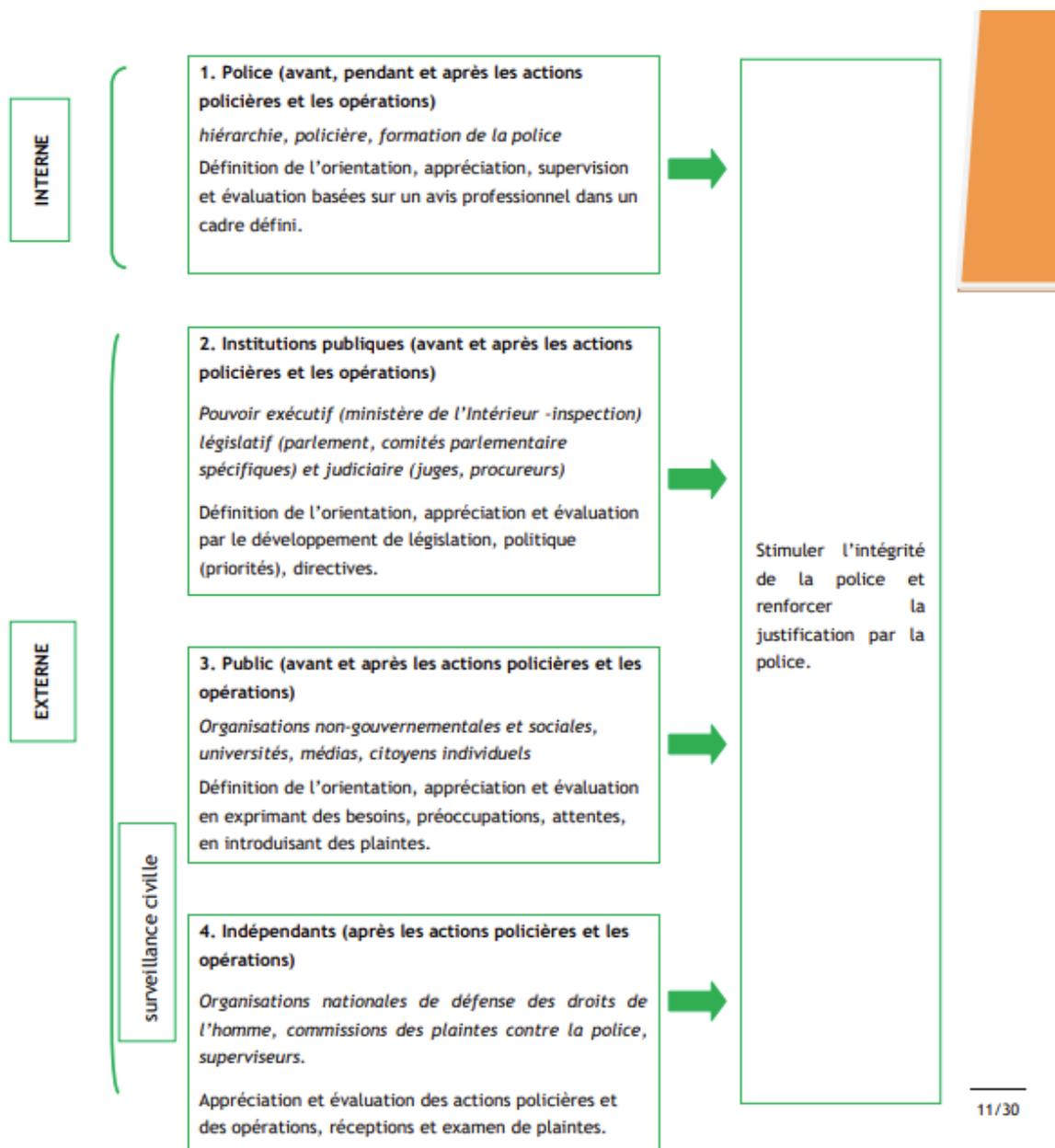
³³ Les Nations unies le font, par exemple, en publiant des principes généraux. Citons par exemple les "Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les fonctionnaires de police", voir <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>.

³⁴ Le GRECO, qui est un organisme européen de surveillance de la lutte contre la corruption, produit des rapports de conformité et d'évaluation. D'une manière générale, il évalue la conformité de l'État membre avec les règles internationales de lutte contre la corruption. Ces rapports ont aussi un impact sur le paysage policier.

³⁵ ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. L'ONUDC se concentre sur la lutte contre le trafic et l'abus de drogues illicites, la prévention du crime et la justice pénale, le terrorisme international et la corruption politique. Le schéma dans ce texte est repris d'un document établi par le Comité P intitulé "BENCHMARK EUROPÉEN SUR LA SURVEILLANCE DE LA POLICE - Conclusions du Comité permanent P en quête de bonnes pratiques", voir pages 10 et 11 de <https://comitep.be/document/onderzoekrapporten/2020-01-10%20Benchmark%20FR%20synopsis.pdf>



Un modèle global de responsabilité de la police (UNDOC, p.18)



L'énumération ci-dessus des acteurs qui contrôlent la police en Belgique en 2023 montre que la diversité du paysage du contrôle en Belgique correspond au "modèle global de rendre compte d'une manière effective au sein du paysage policier" de l'ONUDC.

Pour l'AIG, cette diversité doit être préservée pour le futur.



***Diversity is the art of thinking
independently together***

La diversité du contrôle apparaît donc comme une évidence dans les systèmes étatiques démocratiques, mais l'AIG estime qu'elle doit évoluer. La diversité existante est indispensable mais ne constitue pas en soi une garantie absolue d'une qualité

suffisante du contrôle. C'est pourquoi les deux mandataires de l'AIG préconisent également une certaine "unité dans la diversité et la diversité dans l'unité" du contrôle. Pour **les mandataires de l'AIG, il est clair qu'un alignement et une coopération accrus entre les acteurs du contrôle constituent une condition sine qua non pour que le "contrôle ait un impact"**. Ou, comme l'a dit Malcom Forbes ⁽³⁶⁾, "*Diversity is the art of thinking independently together*". La manière d'y parvenir est développée plus en détail ci-dessous dans le présent document de vision.

CONCLUSION 3

**LA DIVERSITÉ EXISTANTE DANS LE PAYSAGE DU CONTRÔLE POLICIER
DOIT ÊTRE ASSURÉE**

³⁶ Homme d'affaires américain, il est connu pour être l'éditeur du magazine Forbes, principalement connu pour ses listes annuelles d'entreprises, d'entrepreneurs et de personnes riches.



2.3.2. Un contrôle adéquat nécessite une coopération structurelle

Pour L'AIG, le principe de base est clair, le contrôle externe et le contrôle interne doivent se renforcer et se compléter, en collaborant de manière structurelle. En effet, le contrôle externe intervient souvent tardivement, en réaction à un incident. L'objectif devrait être de parvenir à un système qui renforce le lien entre le contrôle interne et le contrôle externe et qui permette une bonne interaction, également avant qu'un incident ne se produise. Aux Pays-Bas, cette approche est appelée "proxy contrôle"³⁷. L'interprétation concrète de cette notion peut être comparée au rôle du délégué à la protection des données, mieux connu sous le nom de DPO, qui, malgré le fait qu'il fait partie de la police, exerce sa fonction de manière indépendante. Il doit en plus pouvoir coopérer sans restriction avec le COC, compétent en la matière³⁸. Par analogie avec le DPO, le service de contrôle interne devrait donc à l'avenir remplir une sorte de fonction de relais entre le mandataire de la police et l'organe de contrôle externe, en termes de mise en œuvre et de suivi de la qualité des politiques menées. Concrètement, cela devrait mener, entre autre, à la mise en place d'un flux structuré d'information automatique permettant au contrôle externe d'effectuer une partie du contrôle d'une manière pratique, c.à.d. en appuyant sur un bouton. Le rôle des outils digitaux et même de l'intelligence artificielle devrait certainement être exploré ici.

Une coopération accrue entre les contrôleurs internes et externes devrait également favoriser un partage des connaissances et l'élaboration conjointe de normes, de standards et de processus.

À quoi ressemble la coopération actuelle en 2023? Force est de constater que les formes de coopération formelles sont limitées. A titre d'exemple, l'article 14bis de la loi du 18.07.1991 réglant le contrôle des services de police et de renseignement³⁹ stipule que "*le Comité P se consulte avec l'Inspection générale*" et qu' "*un protocole d'accord est conclu entre l'Inspection générale et le Comité P et soumis pour approbation aux ministres de l'Intérieur et de la Justice et à la commission parlementaire d'orientation du Comité P. Ce protocole d'accord vise à optimiser la synergie entre les deux services, à accroître leur efficacité et à déterminer les modalités ultérieures de la coopération entre les deux services*". Un protocole d'accord⁴⁰ a effectivement été conclu le 10.06.2016 dans lequel des accords sont passés entre les deux services en termes de répartition des tâches, de concertation et d'échange d'informations mais aussi, d'autre part, sur la gestion de la base de données relative aux plaintes KLFP⁴¹. Cette collaboration reste toutefois assez "limitée", il n'est par exemple pas fait mention de formations conjointes, d'échanges d'expériences entre les membres du personnel, d'élaboration

³⁷ Le "proxy contrôle" est une hypothèse selon laquelle un "contrôleur interne" pourrait recevoir des responsabilités dans le cadre des tâches qui incombent au "contrôle externe". Pour en savoir plus à ce sujet et sur la relation entre le contrôle externe et le contrôle interne, voir <https://docplayer.nl/25365452-Proxytoezicht-ervaringen-met-de-wisselwerking-tussen-extern-en-intern-toezicht-leonie-schakel-4-februari-2016.html> et https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2017/3/TvT_1879-8705_2017_008_003_003#content_TvT_1879-8705_2017_008_003_003.ID1879-8705_0001.

³⁸ Voir l'avis du COC sur le rôle et les pouvoirs du délégué à la protection des données, https://www.organedecentrale.be/files/DD200018_Avis_dOffice_fonction-DPO_DEF_F.PDF

³⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1991/07/18/1991009963/justel>

⁴⁰ Ce protocole d'accord est un document interne qui n'a pas été publié.

⁴¹ La base de données du PFKL (fiche plainte) contient toutes les informations relatives aux plaintes et aux dénonciations et est alimentée par le Comité P, l'AIG et les services de police. Force est de constater que cette base de données est toutefois largement dépassée. En effet, un projet de loi a été déposé pour "introduire un portail unique et des règles de plainte uniformes pour déposer des plaintes et des dénonciations concernant la police", voir <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2517&legislat=55&inst=K>.



conjointe de standards et de normes ou encore d'initiatives conjointes en vue d'adapter la législation, etc....

Sur le plan judiciaire, l'article 16 de la loi précitée dispose que "le ministre de la Justice détermine, conformément à l'article 143ter du Code judiciaire et sur proposition du Comité permanent P, si, d'une part, le Service d'enquêtes P, ou, d'autre part, l'Inspection générale de la police fédérale et locale ou les services de police sont chargés, en priorité, de l'enquête sur les crimes et délits reprochés aux membres des services de police et de l'Unité de coordination pour l'évaluation de la menace". Sur cette base, les tâches judiciaires sont réparties par le magistrat compétent du parquet⁴² entre le Comité P, l'AIG et les services de police en ce qui concerne les infractions impliquant du personnel policier.

Il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire pour le COC et l'AIG de coopérer de manière structurelle, malgré le fait que la répartition des dossiers judiciaires dont question ci-dessus entre le Comité P et l'AIG prévoit que c'est l'AIG qui est compétente pour traiter des dossiers "accès illicite aux systèmes informatiques".

Cette obligation n'existe pas non plus entre le contrôle interne des services de police locaux et fédéraux d'une part et les organes de contrôle externes d'autre part. La coopération ne doit pas être comprise ici comme une exigence pour les services de police et leurs départements responsables du contrôle interne de répondre aux demandes des organes de contrôle externes. Il s'agit plutôt d'accords structurels visant à rationaliser la coopération et à renforcer les activités de chacun. En 2023, il est à remarquer qu'il demeure difficile, voire impossible, pour les contrôleurs externes d'entretenir des relations structurelles avec toutes les zones de police locale et la police fédérale, d'une part en raison de grandes disparités en termes d'échelle et de mode de fonctionnement des polices locales, et d'autre part, vu l'absence de normes et de standards applicables en matière de coopération.

Il n'existe pas de formes structurelles de coopération entre le contrôle interne et le contrôle externe, et la coopération entre les contrôles externes n'est également pas suffisamment structurée !

Comment y remédier ? Un modèle intéressant de coopération existe en Angleterre et au Pays de Galles entre le College of Policing⁴³, l'Inspection générale de la police anglaise (HMICFRS) et l'Independent Office for Police Conduct (IOPC⁴⁴). Ces organisations sont toutes engagées dans la promotion et le

⁴² Ainsi, les cas suivants seront traités en priorité par le Comité P (liste non exhaustive : décès de personnes sous surveillance policière, infractions terroristes, infractions dans le cadre d'opérations utilisant des méthodes spéciales d'investigation, etc.) Quant à l'AIG, il s'agit d'actes d'arrestation et de détention arbitraires, de violation du secret professionnel, d'accès non autorisé à des systèmes informatiques, d'infractions à la législation sur les stupéfiants, etc.). Voir

<https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/files/2022-04/20110922-Directive%20ministérielle-Répartition%20tâches%20JUD%20entre%20AIG%20et%20Com%20P.pdf>

⁴³ <https://www.college.police.uk/>

⁴⁴ L'OIPC supervise le système de plaintes contre la police en Angleterre et au Pays de Galles. La plupart des plaintes sont traitées par les forces de police concernées. Chaque force de police anglaise dispose d'un service qui veille à ce que les plaintes soient traitées de manière appropriée. Il s'agit des "professional standards departments". En outre, l'IOPC traite les incidents et allégations les plus graves et les plus sensibles impliquant la police. Voir <https://www.policeconduct.gov.uk/>.



suivi des meilleures pratiques et de l'amélioration continue de la police, via un objectif commun qui est de garantir que les forces de police respectent les normes les plus élevées. Ces organisations ont des missions similaires mais des pouvoirs et des domaines d'attention différents. En 2014, un accord de coopération⁴⁵ a été conclu entre les trois organisations définissant les positions et les approches communes de chaque organisation par rapport aux autres. Plus précisément, le HMICFRS, l'IOPC et le College of Policing s'engagent à travailler ensemble de manière constructive et efficace de la façon suivante :

- En organisant des consultations régulières sur les domaines d'intérêt mutuel ;
- En échangeant des informations et des analyses favorisant une prise de décision bien fondée visant à soutenir la planification et l'établissement des priorités des activités ;
- En veillant à ce que les dispositions relatives à la collecte de données et à l'inspection des forces de police réduisent au minimum la bureaucratie inutile tout en restant proportionnel à l'objectif à atteindre ;
- En promouvant la clarté de leurs rôles et responsabilités tout en reconnaissant leurs compétences distinctes et complémentaires ;
- En développant des relations de travail efficaces entre les trois organisations.

La loi anglaise⁴⁶ impose d'ailleurs à l'Inspection générale anglaise, au College of Policing et à l'IOPC de traiter certaines questions conjointement, comme pour les "super-plaintes". Une "super-plainte" ou "super-complaint" peut être déposée par certains organismes, sous certaines conditions, lorsqu'ils estiment que "*certain aspects de la fonction de police, ou une combinaison d'aspects, nuisent ou semblent nuire de manière significative aux intérêts du public*". Cette approche vise à remédier aux "défaillances systémiques". Les forces de police anglaises suivantes entrent dans le champ d'application de cette législation: les 43 forces de police locales d'Angleterre et du Pays de Galles, la "National Crime Agency", la "Ministry of Defence Police", la "Civil Nuclear Constabulary" et la "British Transport Police". Pour illustrer le propos, on peut citer la plainte déposée en 2014⁴⁷ quant aux systèmes mis à la disposition des citoyens pour se plaindre de la police et visant le système disciplinaire de la police.

En Angleterre et aux Pays-Bas, les organes de contrôle travaillent ensemble dans le but d'améliorer continuellement le contrôle.

Un autre partenariat digne d'être relevé ici est celui du "conseil d'inspection⁴⁸ des inspections néerlandaises". Par le biais de ce conseil, les inspections d'État impliquées cherchent à développer une approche commune visant à constamment améliorer la manière de contrôler. Ainsi, le conseil est le siège des rencontres des différents

inspecteurs généraux et il y existe aussi plusieurs groupes de travail, tels que ceux axés sur la "gouvernance et le financement", la "confiance du public" et "comment fonctionner d'une manière qualitative".

⁴⁵ <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/police-forces/working-with-others/college-policing-ipcc/>

⁴⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents, section 29A.>

⁴⁷ <https://www.leics.pcc.police.uk/DOCUMENT-LIBRARY/About-Us/Your-Pcc/Factsheets/Factsheet-Policing-super-complaints.pdf>

⁴⁸ <https://www.rijksinspecties.nl/>



Après 15 ans, un nouvel accord de coopération⁴⁹ a été élaboré en 2022, démontrant de manière convaincante l'importance de la collaboration mutuelle et de la valeur ajoutée qui en découle : *"Les Inspections ont un terrain d'entente clair en matière de contrôle. Les caractéristiques communes de la fonction de contrôle parmi nos institutions sont indéniables. Cela dépasse les différents domaines dans lesquels les inspections individuelles opèrent et les différents contextes historiques et culturels de chacune d'entre elles"*. Il convient de noter que, en plus des inspections elles-mêmes, d'autres organisations appartenant à d'autres sphères de pouvoir participent également aux travaux du conseil d'Inspection, assumant un rôle consultatif. Il s'agit notamment de la Cour générale des comptes⁵⁰, du Conseil d'État⁵¹ et du Médiateur national⁵².

Enfin, il convient de mentionner "Vide"⁵³, "une association professionnelle néerlandaise dans le domaine du contrôle, de l'inspection et de l'évaluation". Ici aussi, on ne peut que constater qu'il existe une coopération intense entre les acteurs travaillant dans ce domaine.

Netwerken Vide



Agenda

13

feb 2024

Vide seminar -
Onafhankelijkheid van toezicht
in een ingewikkeld krachtenveld

📍 Utrecht

29

feb 2024

On peut dès lors se poser la question, s'il n'existe pas une nécessité en Belgique, partant du principe de coopération, quant à l'opportunité **d'adopter une loi sur la fonction de contrôle** par analogie avec la loi sur la fonction de police. La loi sur la fonction de police du 05.08.1992 a marqué un tournant dans l'histoire de la police belge étant donné que, pour la première fois, tous les principes fondamentaux du fonctionnement des services de police et des autorités ont été repris au sein d'une législation unique. **Une loi portant sur la fonction de contrôle, à l'image de celle qui régit la police, pourrait non seulement servir de cadre régulateur, mais également constituer un catalyseur puissant pour renforcer cette fonction de contrôle.** Une telle loi pourrait :

⁴⁹ <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/nieuws/2022/01/24/samenwerkingsovereenkomst>

⁵⁰ Les membres de la Cour des comptes des Pays-Bas sont nommés à vie par arrêté royal sur proposition par la Chambre des représentants.

⁵¹ Le Conseil d'État est un Haut Conseil d'État aux Pays-Bas, au même titre que le Sénat, la Chambre des représentants, la Cour des comptes et le Médiateur national. Le Conseil d'État est une institution régie par la Constitution néerlandaise. Le Conseil d'État exerce ses fonctions indépendamment du gouvernement. Aux Pays-Bas, le roi Willem-Alexander exerce la fonction de président du Conseil d'État, mais la gestion quotidienne est confiée à un vice-président. Voir <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/raad-state-kort/>.

⁵² Le médiateur national néerlandais est nommé par la Chambre des représentants des Pays-Bas.

⁵³ <https://www.videnet.nl/>



- Offrir un cadre général pour définir précisément ce qu'implique le contrôle et établir des définitions uniformes à ce sujet.
- Clarifier les pouvoirs des organes de contrôle.
- Préciser qui dirige des organes de contrôle.
- Préciser quel organe de contrôle est compétent pour quelle matière.
- Définir les contours d'un "plan de contrôle national" qui serait ensuite intégré dans les priorités de chaque organe de contrôle.
- Réglementer les modalités de coordination et de coopération entre les organes de contrôle. Une forme de contrôle interdisciplinaire pourrait par exemple être envisagée, par le biais de "Joint Supervisory Teams⁵⁴", comme cela existe déjà dans le secteur bancaire, ou via des "Joint Investigation Teams⁵⁵", qui permettraient une coopération entre les services d'enquête policiers au niveau international.
- Réglementer la mise en place et le rôle d'un POB-LO (Police Oversight Body Liaison Officer⁵⁶) dans chaque zone de police⁵⁷ et au sein de la police fédérale, qui assurera une fonction de lien entre le service de contrôle interne et les organes de contrôle externes. La mise en œuvre d'une telle fonction permettra à la police intégrée d'évoluer vers une organisation qui intègre des processus de qualité d'une manière structurée dans son fonctionnement quotidien. Une telle approche existe déjà, il suffit de se référer à l'éventail des tâches et des compétences du DPO (Data Protection Officer) qui, depuis sa création, illustre un rôle moteur dans une politique (plus) active au sein des services de police en matière de maîtrise du traitement des données à caractère personnel.
- Régir les relations avec les partenaires qui ne font pas partie des organes de contrôle. Dans cette perspective, on peut citer le Conseil fédéral de police renouvelé qui sera chargé, selon la vision future de l'AIG⁵⁸, d'élaborer une politique nationale en matière de normes et de standards policiers. En outre, une coopération étroite avec le monde académique ne doit pas être oubliée.
- Définir les modalités de participation des citoyens au contrôle, il conviendrait au moins d'examiner l'opportunité d'une telle mesure.
- Préciser les bases de données auxquelles les organes de contrôle ont accès ainsi que dans quelles conditions.
- Etablir des normes d'interopérabilité entre les organes de contrôle. Ceci devrait permettre de passer d'un organe de contrôle à l'autre, tant pour le personnel que pour les dirigeants⁵⁹.

54

<https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere/contrôle-prudentiel/le-mecanisme-de-surveillance-unique-msu>

⁵⁵ <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>

⁵⁶ Il s'agit d'un point de contact central pour les organismes de contrôle externe au sein des services de police.

⁵⁷ Une approche dans laquelle un POB-LO servirait, par exemple, plusieurs zones de police devrait également être possible. Ceci par analogie avec ce qui existe déjà pour le DPO. Il y a un en effet, par exemple, un seul DPO pour les zones de police de la province du Limbourg. Voir

<https://www.politie.be/5382/nl/contact/diensten/data-protection-officer-dpo-limburgse-politiezones>

⁵⁸ Le document de vision numéro 7 intitulé : "QUEL FUTUR POUR LA POLICE BELGE ? A quel point est-elle tournée vers l'avenir ?" voir <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202211~2.PDF>, à partir de la page 59.

⁵⁹ Les Pays-Bas disposent d'un tel système d'interopérabilité. Par exemple, M. Eric Ackerboom, actuel directeur général du Service général de renseignement et de sécurité (AIVD), a été auparavant chef de la police nationale, secrétaire général du ministère de la défense et coordinateur national pour la lutte contre le terrorisme et la sécurité. D'autre part, un tel système ne serait rien d'autre que l'application de la mobilité qui est possible entre



- Elaborer un statut uniforme des membres du personnel des organes de contrôle. Ce statut unique doit, d'une part, permettre un passage aisé d'un organe de contrôle à l'autre et évitera d'autre part l'existence d'une "position concurrentielle déloyale". Cette situation se produit lorsque les membres du personnel d'un organe de contrôle sont soumis à un meilleur système de rémunération/statut que ceux qui travaillent pour un autre organe de contrôle. En outre, un système de rémunération attrayant doit permettre d'attirer des candidats de haute qualité en provenance, entre autre mais pas seulement, des services de police⁶⁰.
- Créer une banque de données de contrôle intégrée et déterminer les banques de données qui l'alimente, permettant un échange d'informations automatisé entre tous les acteurs du paysage du contrôle. L'objectif est de parvenir à une "base de données générale de contrôle", similaire à la "Banque de données nationale générale (BNG)⁶¹" de la police, qui intégrerait les constatations des organes de contrôle sur les services de police, tout en examinant la possibilité de rendre cette banque de données de contrôle consultable par les citoyens.
- Clarifier les modalités d'exécution des missions de contrôle ainsi que les droits et obligations des personnes qui font appel aux organes de contrôle⁶² ;
- Instituer un "centre d'expertise"⁶³ spécialisé dans le contrôle et mettre en place une "académie nationale de formation au contrôle". Dans ce contexte, accorder une attention particulière à l'utilisation de l'intelligence artificielle et des "sources ouvertes" est essentiel.

Le fait que les services de contrôle relèvent de différentes autorités ne doit pas faire obstacle à leur coopération dans le cadre de leur activité principale, le contrôle

L'objectif est d'aller vers plus de synergies fonctionnelles. Un "réseau des organes de contrôle" (à établir formellement par la loi) constituerait un préalable. Une telle coopération n'apparaît pas comme étant impossible, comme le démontre le "protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données"⁶⁴. Et que penser de la création d'un magazine

les polices locales et la police fédérale et entre les polices locales elles-mêmes depuis la réforme des services de police. En effet, avant la réforme des polices, il n'était pas possible de passer sans conditions, par exemple, de la gendarmerie à la police judiciaire ou même à la police communale.

⁶⁰ Au début du mois de décembre 2023, un chef de corps a fait savoir qu'il ne postulerait finalement pas à un poste au sein de l'inspection générale, puisqu'il perdrait jusqu'à 562 euros s'il procédait à ce changement. Un organe de contrôle doit cependant aussi pouvoir disposer de la connaissance et de l'expérience de mandataires, ceux qui ont vécu la réalité policière, sinon il est difficile de réaliser ce contrôle avec l'expertise nécessaire.

⁶¹ La BNG est une base de données policières qui contient les données et les informations nécessaires à l'ensemble des services de police pour mener à bien leurs missions.

⁶² L'Inspection néerlandaise de la justice et de la sécurité a élaboré un protocole qui explique la méthode de travail qu'elle utilise lorsqu'elle mène des enquêtes d'inspection et fournit également des éclaircissements sur les exigences de qualité et de diligence qu'elle constate. Une organisation contrôlée sait ainsi à quoi s'en tenir lorsqu'une inspection est annoncée, ce que l'on attend d'elle et son rôle dans l'enquête, mais aussi quelles sont les garanties en termes de qualité des inspections. Voir <https://www.inspectie-jenv.nl/organisatie/publicaties/protocollen/2022/01/21/protocol-voor-de-werkwijze>

⁶³ Dans ce contexte, on peut se référer à d'autres exemples, tels que le "centre d'expertise soins de santé", par exemple, <https://kce.fgov.be/fr/a-propos-de-nous/quest-ce-que-le-kce/missions-et-valeurs>.

⁶⁴ <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/diverse-publicaties>



en ligne contenant des informations sur la fonction du contrôle, à l'instar de l'exemple néerlandais? Le site néerlandais ToeZine⁶⁵ se décrit lui-même comme "*le magazine en ligne pour les professionnels du contrôle. Chaque semaine, nous publions un article sur les nouveaux développements et les évolutions dans notre domaine, une chronique de haut niveau reprenant les résultats de constatations et d'ouvrages intéressants. En tant que plateforme d'information hebdomadaire, ToeZine aide les professionnels à faire des choix stratégiques réfléchis dans le domaine du contrôle*".

En collaborant, les organes de contrôle pourront non seulement renforcer leur fonctionnement mutuel, mais le contrôle aura également plus d'impact. Le fait que les organes de contrôle dépendent de pouvoirs ou d'autorités différents ne doit pas constituer un obstacle à la coopération dans leur activité principale commun, à savoir le contrôle. Si les organismes de contrôle devaient agir indépendamment les uns des autres, l'efficacité de chacun d'entre eux en souffrirait.

CONCLUSION 4

LES ORGANES DE CONTROLE DEVRAIENT DÉVELOPPER DES SYNERGIES DE COOPÉRATION.

UNE LOI SUR LA FONCTION DE CONTROLE DEVRAIT DONNER L'IMPULSION NÉCESSAIRE.

2.3.3. Un contrôle adéquat exige une répartition homogène des compétences entre les organes externes de contrôle de la police

Le lecteur attentif se demandera sans doute si le plaidoyer pour des compétences homogènes n'est pas en contradiction avec les propositions de diversité et de collaboration formulées précédemment. L'AIG est convaincu que ce n'est pas le cas. Notre point de vue repose, d'une part, sur la diversité au sein du paysage de contrôle associé à l'impératif de coopération entre tous les acteurs, et, d'autre part, sur la nécessité d'éviter tout "chevauchement des compétences". D'un point de vue démocratique, cette répartition des compétences suit le principe de la "trias politica".

La "trias politica", également appelée doctrine des trois pouvoirs ou de la séparation des pouvoirs, est un modèle d'organisation de l'État dans lequel celui-ci se trouve divisé en trois pouvoirs qui contrôlent mutuellement leur fonctionnement. Il s'agit du pouvoir législatif qui rédige les lois, du pouvoir exécutif qui assure l'administration quotidienne de l'État en application des lois, et du pouvoir judiciaire qui vérifie cette application au regard de la loi.

Le rôle que joue le contrôle dans cette séparation des pouvoirs ressort clairement d'une fine analyse de l'Institut Montesquieu⁶⁶. La séparation des pouvoirs " *vise à assurer l'équilibre entre les pouvoirs et à faire en sorte qu'aucun d'entre eux ne l'emporte sur l'autre*". Dans cette perspective, le contrôle doit être considéré comme l'un des éléments qui contribuent à la séparation des pouvoirs. Le contrôle ne

⁶⁵ <https://www.toezine.nl/>

⁶⁶

Cet institut est un centre d'expertise néerlandais sur la démocratie parlementaire et publie des études sur la démocratie, la politique et la prise de décision parlementaire, tant aux Pays-Bas qu'en Europe, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlsikhw3e9zt/missie_en_doelstelling



doit pas être compris principalement comme un système qui vise seulement le contrôle en soi, mais comme un système d'équilibre, de réflexion et de discussion, à la fois vis-à-vis des responsables politiques et de la société. Cela rend également la position du contrôle en termes d'efficacité humble et modeste : il ne s'agit pas pour le contrôle de garantir toutes sortes d'ambitions (ou d'illusions) de perfection dans la politique à mener et la société, mais le contrôle s'avère n'être qu'un des nombreux liens par lesquels nous essayons, au mieux et au pire de nos capacités, de maintenir les choses en équilibre⁶⁷ "

Le modèle (idéal) de l'ONU DC présenté ci-dessus montre que le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif

Le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent être tous en mesure d'exercer leur propre contrôle sur la police

et le pouvoir exécutif devraient tous être en mesure d'exercer un contrôle sur la police. En fait, l'ONU DC n'est pas le seul à défendre ce point de vue : le paragraphe 60 du "Code européen d'éthique de la police⁶⁸", rédigé par le Conseil de l'Europe, stipule également que "*le contrôle de l'État sur la police devrait être partagé entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire*". Les principes auxquels les organismes de contrôle externe de la police devraient se conformer,

selon l'EPAC⁶⁹, montrent "*qu'il n'existe pas de modèle universel⁷⁰ pour une organisation exerçant un contrôle externe sur la police*". Ceci se trouve confirmé par un document du Conseil de l'Europe de 2015 intitulé "Les mécanismes de contrôle de la police dans les Etats membres du Conseil de l'Europe⁷¹" qui stipule que "*la police doit rendre compte à l'Etat, aux citoyens et leurs représentants. Elle doit être soumise à un contrôle externe efficace*". Cela signifie que l'Etat lui-même, les citoyens et les représentants des citoyens, les parlementaires, devraient être en mesure d'exercer un contrôle sur la police.

Toutefois, une question cruciale se pose : les citoyens, voire l'Etat lui-même, peuvent-ils encore s'y retrouver dans le paysage complexe du contrôle? Pour le citoyen, en tout cas, il n'est pas facile de savoir à quel organe ou à quelle autorité s'adresser, d'autant plus que les compétences se chevauchent. Le Comité P et l'AIG mènent à cet égard tous deux des investigations policières et judiciaire. La répartition des tâches prévue dans ce domaine n'enlève rien au fait que la répartition des tâches elle-même est compliquée. De même, les deux organes de contrôle enquêtent sur le fonctionnement général des services de police, par le biais d'enquêtes de contrôle pour le Comité P et d'inspections ou d'audits pour l'AIG. Cette situation est loin d'être idéale. Pour les mandataires de l'AIG, il serait idéal que le contrôle soit organisé de manière "en cascade". Cela signifierait que la police serait soumis aux organes de contrôle "de base", lesquels seraient eux-mêmes contrôlés par un organe de

⁶⁷ Henk den Uijl et Paul Frissen, On the independence of supervision, 2021, Montesquieu Institute, La Haye, voir https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vljafqhwfv8/bundel_18_lijdelijk_toezien.

⁶⁸ Zie <https://rm.coe.int/09000016804c2746>

⁶⁹ Les partenaires européens contre la corruption (EPAC) forment un forum indépendant de praticiens unis autour d'un objectif commun à savoir prévenir et combattre la corruption. 90 organismes de lutte contre la corruption et de contrôle de la police en font partie.

⁷⁰ European partners against corruption, Police oversight principles, https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf, section 1.3.2. L'EPAC est un organisme qui comprend des agences de lutte contre la corruption ainsi que des organes de contrôle de la police.

⁷¹ <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd>, page 8.



contrôle "supérieur". Dans un tel système, les organes de contrôle ne se contrôlèrent pas mutuellement.

Un organe de contrôle externe de la police ne respecte pas les principes de la trias politica

Pour l'AIG, chaque organe de contrôle externe dispose de pouvoirs spécifiques uniques et dépend d'un seul de ces pouvoirs dans chaque cas. Une telle approche préserve leur caractère démocratique. En outre, elle augmentera l'impact des organes de contrôle, notamment parce qu'elle permettra une

spécialisation poussée. Pour les citoyens comme pour les policiers, le fait d'éviter les "chevauchements" facilitera l'identification de l'organisation légalement compétente. Une telle approche simplifiera et clarifiera instantanément la situation du contrôle sur la police.

Dans la suite de ce document de vision, l'AIG précisera la nature de la structure nécessaire pour mettre en œuvre ces principes, ainsi que d'autres points qui seront encore examinés ultérieurement.

CONCLUSION 5

POUR LES ORGANES DE CONTRÔLE EXTERNE DE LA POLICE, IL CONVIENT D'ÉVITER LES CHEVAUchements DE COMPÉTENCES



2.4. Un contrôle adéquat nécessite un statut clair pour les organes de contrôle externe de la police. En tant qu'institutions sectorielles des droits de l'homme, doivent-ils se conformer aux "Principes de Paris" ?

2.4.1. Importance des droits de l'homme

Comme le montre le tableau de l'ONUDC ci-dessus, ce ne sont pas seulement les organes de contrôle externes officiels, tels que le Comité P, le COC et l'AIG, qui ont un impact sur la police par le biais de leurs activités, mais aussi les institutions de défense des droits de l'homme. Après tout, ces institutions défendent l'un des droits fondamentaux dans une démocratie, à savoir les droits de l'homme. Tant au niveau international⁷² qu'au niveau national, les droits de l'homme sont la base absolue d'une démocratie et sont inscrits dans d'innombrables traités internationaux et textes juridiques.

2.4.2. Être ou ne pas être "une institution des droits de l'homme", telle est la question.

L'importance des droits de l'homme se traduit notamment par le fait que la Belgique dispose depuis février 2021 d'une institution nationale des droits de l'homme. Il s'agit de l'Institut fédéral des droits de l'homme (IFDH⁷³). Son site Internet décrit son champ d'action comme suit : "*L'Institut fédéral des droits de l'homme promeut et protège les droits de l'homme en Belgique, en collaboration avec d'autres organisations*". La loi stipule clairement que l'IFDH a un mandat fédéral. Cela signifie qu'il est peut agir dans les domaines de compétence du niveau fédéral, mais pas pour les matières relevant de la responsabilité des communautés et des régions. La loi offre une perspective d'interfédéralisation, qui ne s'est toutefois pas concrétisée à ce jour.

Outre cette première limitation, il apparaît également que l'IFDH a un "mandat résiduel", qui est expliqué sur son site comme suit : "*L'IFDH a un mandat résiduel, ce qui signifie qu'il est en première instance compétent pour toutes les questions relatives à la protection des droits humains pour lesquelles aucun autre organisme sectoriel indépendant n'est compétent. Il peut bien sûr coopérer avec eux sur d'autres sujets (par exemple UNIA, APD, MYRIA, Centre de soutien à la lutte contre la pauvreté, Conseil central de surveillance du système pénitentiaire, ...)*". Cela signifie que l'IFDH est compétent pour toutes les questions relatives aux droits de l'homme qui ne sont pas explicitement attribuées à une autre institution des droits de l'homme opérant au niveau fédéral. En outre, en application de l'article 3 de sa loi, l'IFDH "*veille à une action concertée avec les organismes sectoriels de protection et de promotion des droits fondamentaux, de compétence fédérale*". Cette compétence résiduelle mentionnée apparaît e.a. dans le domaine du contrôle de la police. D'une de ses brochures⁷⁴ il appert que le Comité P est aussi une institution des droits de l'homme. Le texte indique ce qui suit : "*Le 5 mai 2015, le Comité P a adhéré au protocole de coopération entre les institutions exerçant partiellement ou entièrement un mandat d'institution chargées du respect des droits de l'homme*".

⁷² Le site du SPF Affaires étrangères donne un très bon aperçu de la situation <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/droits-humains/que-sont-les-droits-humains>

⁷³ <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/fr/qui-sommes-nous>

⁷⁴ <https://comitep.be/document/doc-download/brochure%20de%20pr%C3%A9sentation%20Comit%C3%A9%20P.pdf#search=%22brochure%20de%20pr%C3%A9sentation>



Une liste publiée sur le site⁷⁵ d'une autre institution publique agissant dans le domaine des droits de l'homme en Belgique, à savoir UNIA⁷⁶, montre qu'en dehors de l'IFDH, UNIA et MYRIA⁷⁷, il existe d'autres institutions de défense des droits de l'homme. Il s'agit notamment de la Commission nationale des droits de l'enfant, du Comité consultatif de bioéthique, du service de soutien à la lutte contre la pauvreté, de la médiatrice Bruxelloise, du délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du Commissaire flamand aux droits de l'enfant, du Médiateur FWB, de la Commission des droits de l'homme de l'Union européenne et de la Commission européenne, l'Ombudsfrau de la Communauté germanophone, du Conseil central de surveillance pénitentiaire, l'Organe de contrôle de l'information policière, le Médiateur fédéral, de l'Autorité de protection des données, du Conseil supérieur de la justice et de l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Ils constituent de facto des institutions sectorielles des droits de l'homme. Ce qu'il faut comprendre ci-dessous est clarifié plus loin dans le texte.

Des accords de coopération ont été signés entre toutes ces institutions de défense des droits de l'homme. Grâce à la "plate-forme des droits de l'homme", les problèmes en la matière sont analysés conjointement, les bonnes pratiques sont échangées et la coopération mutuelle est encouragée.

Par ailleurs, toute personne qui s'interroge sur l'impact des institutions de défense des droits de l'homme telles que l'IFDH et UNIA sur la police peut trouver des informations à ce sujet sur leurs sites Internet. Par exemple, l'IFDH⁷⁸ a une page Internet⁷⁹ consacrée au thème "police et droits de l'homme", ce qui est également le cas pour UNIA⁸⁰. Il en est de même pour MYRIA⁸¹.

En tout état de cause, il est surprenant que l'AIG ne figure pas sur le site d'UNIA en tant qu'institution de défense des droits de l'homme. Il est tout aussi surprenant que l'IFDH n'ait pas encore consulté l'AIG, malgré l'article 7⁸² de sa loi qui l'oblige à travailler avec d'autres institutions agissant dans ce domaine.

***L'AIG est également une
institution sectorielle des droits
de l'homme de par son mandat***

2.4.3. Qu'est-ce qu'une "institution des droits de l'homme" et quelles sont les conditions pour en devenir une ?

⁷⁵ <https://www.unia.be/fr/contacter-unia/autres-organisations> et <https://www.unia.be/fr/a-propos-dunia/nos-protocoles-de-collaborations-avec-dautres-organisations-et-associations>

⁷⁶ En tant qu'institution publique indépendante, UNIA lutte contre la discrimination et s'engage à promouvoir l'égalité des chances. UNIA s'efforce d'assurer une participation inclusive et égale de tous dans tous les domaines de la société. En outre, elle veille au respect des droits de l'homme en Belgique, voir <https://www.unia.be/fr>.

⁷⁷ MYRIA est le Centre fédéral des migrations. Il analyse les migrations, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite des êtres humains et le trafic d'êtres humains. Myria est une institution publique indépendante, voir <https://www.myria.be/fr>

⁷⁸ <https://federaalinstituutmensenrechten.be/fr/accueil>

⁷⁹ <https://federaalinstituutmensenrechten.be/fr/vos-droits/themes/police-et-droits-humains>

⁸⁰ Page Internet intitulée : Violence policière ou discrimination, voir <https://www.unia.be/fr/domaines-daction/police-et-justice/par-la-police>

⁸¹ <https://www.myria.be/fr/publications/note-police-et-migrants-en-transit>

⁸² L'article 7 stipule : "Développement du dialogue pour la promotion et la protection des droits fondamentaux: § Dans l'exercice de ses missions et dans les limites de son mandat, l'Institut favorise la concertation avec et entre tous les acteurs traitant des questions relatives aux droits fondamentaux.

§ A cette fin, cette disposition vise les organes législatifs, administratifs et judiciaires ainsi que les organisations de la société civile et les organes sectoriels de promotion et de protection des droits fondamentaux". Voir https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2019051210&table_name=loi



Afin approfondir cette question, il est tout d'abord nécessaire d'examiner la différence entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions des droits de l'homme. L'ouvrage⁸³ *"Institutionnalisation de l'égalité et des droits de l'homme - organismes d'égalité et institutions des droits de l'homme en Flandre et en Belgique"* explique cette distinction. Ainsi, *"un organisme de promotion de l'égalité lutte contre la discrimination et promeut l'égalité et l'égalité des chances. Il existe des organismes d'égalité généraux et sectoriels. Les premiers sont compétents pour tous les motifs de discrimination, tandis que les seconds sont limités à une discrimination bien précise. La même subdivision existe pour les institutions des droits de l'homme. Une institution générale des droits de l'homme a un mandat large qui inclut la promotion de divers droits de l'homme. Les institutions sectorielles des droits de l'homme sont des institutions dont le mandat est plus limité, généralement en rapport avec un droit de l'homme spécifique (par exemple, la vie privée). Les organismes de promotion de l'égalité sont dès lors des institutions sectorielles des droits de l'homme, compétentes pour lutter contre la discrimination"*.

Cette définition fait par exemple de l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes, qui est chargé d'assurer et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre toutes les formes de discrimination et d'inégalité fondées sur le sexe, un organisme de promotion de l'égalité et donc également une institution sectorielle des droits de l'homme. Le COC est un organe sectoriel des droits de l'homme, tout comme le Comité P et l'AIG. Ces trois organes luttent contre les violations des droits de l'homme commises par la police, chacun à partir de ses compétences spécifiques⁸⁴.

On parle également *"d'institutions nationales des droits de l'homme"*. Par exemple, l'article 1 des statuts de l'alliance internationale des *"institutions nationales des droits de l'homme"*, le GANHRI⁸⁵, stipule *"qu'une institution nationale des droits de l'homme est une institution nationale indépendante établie par un Etat membre des Nations Unies avec un mandat constitutionnel ou légal pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, et qui est accréditée, ou a l'intention d'être accréditée, par le GANHRI en accord avec les Principes de Paris"*. Différents sites⁸⁶ reprennent souvent cette définition sous une formulation différente mais avec le même contenu.

Le concept *"d'institution nationale des droits de l'homme"* est apparu lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993. Le rôle de ce type d'institution est de contribuer à la mise en œuvre effective des droits de l'homme au sein des États-

⁸³ Sottiaux R. et Vrielink J. (2012), *Institutionnaliser l'égalité et les droits de l'homme, Organismes de promotion de l'égalité et institutions des droits de l'homme en Flandre et en Belgique*, Intersentia, Anvers - Cambridge, page 1.

⁸⁴ Ces compétences sont différentes dans un certain nombre de domaines. Par exemple, alors que le Comité P a compétence sur toute institution publique employant du personnel doté de pouvoirs de police, pour l'Inspection générale, cette compétence est limitée à toutes les composantes de la police intégrée et à l'office des étrangers en ce qui concerne le contrôle des retours forcés. L'Inspection générale peut être invitée à mener des *"enquêtes préalables"* en vertu de la loi disciplinaire, compétence que le Comité P n'a pas. De son côté, le Comité P sert de canal de signalement externe pour enquêter sur des atteintes à l'intégrité à la police intégrée. L'AIG n'a pas cette compétence.

⁸⁵ Le nom complet en anglais est : Global Alliance of National Human Rights Institutions, voir <https://ganhri.org/>

⁸⁶ L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes définit les *"institutions nationales des droits de l'homme"* comme des *"institutions indépendantes établies par la loi nationale et ayant pour mandat de protéger et de promouvoir les droits de l'homme dans un Etat"*. L'EPU, une organisation non gouvernementale (ONG) qui vise à promouvoir les droits de l'homme, donne la définition suivante : *"Les institutions nationales des droits de l'homme sont des organes mandatés par l'État en vertu d'une disposition constitutionnelle/légale pour protéger et promouvoir les droits de l'homme au niveau national"*.



nations. Dans sa résolution de 1994, l'Assemblée générale des Nations unies, par l'intermédiaire du GHANRI, a défini les lignes directrices concernant la création d'une institution nationale des droits de l'homme, plus connues sous le nom de "Principes de Paris". Ces principes exigent des États qu'ils respectent un certain nombre de normes minimales⁸⁷ lors de la création d'une institution nationale des droits de l'homme "afin d'être considérée comme crédible et de fonctionner efficacement". Ces normes comprennent l'existence d'une base juridique, un mandat général, des infrastructures et un financement suffisants, la garantie d'une indépendance totale vis-à-vis du gouvernement, une représentation pluraliste de la société civile et la garantie d'accès pour les groupes vulnérables. Les institutions des droits de l'homme peuvent être classées dans les catégories A ou B selon les "Principes de Paris". Le statut B signifie que les "Principes de Paris" n'ont pas été pleinement respectés.

Dans la législation belge, les "Principes de Paris" sont reprises, entre autres, dans la loi fondatrice de l'Institut fédéral des droits de l'homme (IFDH⁸⁸) et de l'Institut flamand des droits de l'homme⁸⁹. L'article 6 de la loi⁹⁰ relative à l'IFDH stipule que "*l'Institut exerce ses missions en toute indépendance, conformément aux Principes de Paris*⁹¹".

Outre l'IFDH, seule UNIA dispose en Belgique du statut B⁹². La Flandre a fait une demande d'accréditation pour l'Institut flamand des droits de l'homme (VRMI⁹³), fondé en 2022, afin qu'il soit accepté par le GHANRI en tant "qu'institution nationale des droits de l'homme". L'avis⁹⁴ du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, l'ENNHRI, indique déjà que "*tout nouvel organisme belge souhaitant être accrédité au niveau international doit conclure un accord écrit avec l'UNIA, y compris sur les dispositions à prendre concernant la participation au système international des droits de l'homme (tel que le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et les organes de traités), et obtenir le consentement du gouvernement belge*".

2.4.4. Les organes de contrôle externe de la police respectent-ils les "Principes de Paris" ?

Les obligations pour être accréditées en tant "qu'institution nationale des droits de l'homme" en vertu des "Principes de Paris" sont les suivantes :

- Il doit s'agir d'une institution nationale.
- L'institution doit avoir un mandat aussi large que possible, clairement défini dans la constitution ou dans une loi précisant sa composition et son domaine de compétence.
- L'institution nationale accomplit les tâches suivantes :
 - *Toutes les activités liées à la promotion et à la protection des droits de l'homme ;*

⁸⁷ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

⁸⁸ <https://federaalinstituutmensenrechten.be/fr/accueil>

⁸⁹ <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/>

⁹⁰ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2019051210&table_name=loi

⁹¹ Voir <https://ganhri.org/paris-principles/> et <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

⁹² L'IFDH est reconnu internationalement comme une institution (federaalinstituutmensenrechten.be)

⁹³ Article 2 de

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2022102804&table_name=loi

⁹⁴ <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/11/ENNHRI-statement-on-Flemish-initiative.pdf>



- *Promouvoir, garantir et mettre en œuvre l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;*
 - *Contribuer aux rapports que les États doivent soumettre aux organisations internationales ;*
 - *Coopérer avec les organisations internationales telles que les Nations unies et avec les institutions nationales d'autres pays compétentes en matière de promotion et de protection des droits de l'homme ;*
 - *Collaborer à l'élaboration de programmes d'éducation et de recherche en matière de droits de l'homme ;*
 - *Sensibilisation aux droits de l'homme et à la lutte contre toutes les formes de discrimination".*
- Les institutions nationales des droits de l'homme devraient avoir les pouvoirs suivants :
 - *Être libre d'examiner toute question relevant de leur compétence, qu'elle soit présentée par le gouvernement ou décidée par eux à la suggestion de leurs membres ou d'un requérant.*
 - *Entendre toutes les personnes, obtenir toutes les informations et tous les documents nécessaires à l'évaluation des situations relevant de leur compétence ;*
 - *S'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des médias, notamment pour rendre publics leurs avis et recommandations ;*
 - *Se réunir régulièrement et, le cas échéant, en présence de tous leurs membres dûment convoqués ;*
 - *Les groupes de travail doivent pouvoir se réunir et créer des sections locales ou régionales pour les aider à accomplir leurs tâches ;*
 - *Consulter d'autres instances, judiciaires ou non, chargées de la promotion et de la protection des droits de l'homme (en particulier les ombudsmans, les médiateurs ou d'autres instances similaires) ;*
 - *Développer des relations avec les organisations non gouvernementales impliquées dans la promotion et la protection des droits de l'homme, le développement économique et social, la lutte contre le racisme, la protection des groupes particulièrement vulnérables ou les domaines spécialisés, compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales dans le renforcement des activités des institutions nationales.*
 - *Coopérer à l'élaboration de programmes d'éducation et de recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les écoles, les universités et les milieux professionnels".*

En ce qui concerne la composition des institutions nationales des droits de l'homme, les "Principes de Paris" stipulent ce qui suit :

"La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie d'élection ou autrement, se font selon une procédure qui offre toutes les garanties nécessaires à la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) impliquées dans la promotion et la protection des droits de l'homme, par la présence des représentants suivants :



(a) Les organisations non gouvernementales compétentes en matière de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination raciale, les syndicats, les organisations professionnelles intéressées, notamment les avocats, les médecins, les journalistes et les scientifiques ;

(b) Les mouvements philosophiques et religieux ;

(c) Universitaires et experts qualifiés ;

(d) Le Parlement ;

(e) Les services de l'État (dans ce cas, ces représentants ne participent aux délibérations qu'avec voix consultative)".

Toujours selon les "Principes de Paris", "les institutions nationales des droits de l'homme peuvent être habilitées à traiter les plaintes et les requêtes relatives à des situations individuelles". Le mot "peuvent" fait référence à une possibilité, les "Principes de Paris" ne l'imposent donc pas. En ce qui concerne la Belgique, on peut noter que l'IFDH "n'a pas de compétence en matière de plaintes individuelles et ne fournit donc pas d'assistance directe aux personnes cherchant un avocat ou souhaitant déposer une plainte"⁹⁵. L'Institut flamand des droits de l'homme dispose par contre bien de la capacité de traiter les plaintes⁹⁶.

Ni le Comité P, ni le COC, ni l'AIG ne répondent aux Principes de Paris. Il s'agit pourtant d'institutions sectorielles de défense des droits de l'homme.

Ni le Comité P, ni le COC, ni l'AIG ne disposent d'une "représentation pluraliste des forces sociales impliquées dans la promotion et la protection des droits de l'homme"⁹⁷. Cela conduit à l'observation que les trois organes externes de contrôle de la police actuels, ne répondent pas à l'indépendance et la composition pluraliste

aux "Principes de Paris" alors qu'ils disposent d'un mandat légal et des compétences directement liés aux droits de l'homme en matière de police. Cette logique découle de la loi établissant l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme, qui a créé des organes sectoriels pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

Bien que l'analyse montre que les trois organes de contrôle externe de la police ne respectent pas les "Principes de Paris", il convient également de noter qu'ils disposent d'un pouvoir que l'IFDH n'a pas, à savoir celui de traiter les plaintes et de mener des enquêtes eux-mêmes.

Une autre question légitime dans ce contexte est de savoir si, par exemple, la police d'un pays comme la Belgique est ou pourrait être elle-même une institution des droits de l'homme. L'IFDH écrit ce qui suit sur son site Internet : "*Dans une société démocratique, la police joue un rôle extrêmement*

⁹⁵ <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/fr/vos-droits/themes/justice-et-droits-humains>, partie "que fait le FIRM ?"

⁹⁶ Voir les articles 13 et suivants du décret relatif à la création de l'Institut flamand des droits de l'homme.

⁹⁷ Comme indiqué déjà ci-avant dans ce document, le "Comité permanent P" est composé de cinq personnes, dont le président doit être un magistrat. L'Inspection générale est dirigée par un inspecteur général et un inspecteur général adjoint ; ces postes peuvent être occupés soit par un officier de police, soit par un membre du personnel de la police sans compétence policière, soit par un civil. L'organe de contrôle de l'information policière est composé de trois membres actifs, dont un président, qui est un magistrat.



important. Le bon fonctionnement des forces de police est essentiel pour que chacun se sente en sécurité et respecté, sans discrimination. La police est un acteur important de la protection des droits humains - il suffit de penser au droit à la vie, ou au droit à la propriété. La police doit cependant également s'acquitter de ses propres tâches dans le respect des droits humains." L'article 1er de la loi sur la fonction de police souligne d'ailleurs le rôle important joué par la police à cet égard, puisque *"dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société"*. Cependant, cette réponse satisfait-elle à la question précédente de savoir si la police est une institution de défense des droits de l'homme ? Une réflexion s'impose.

Pour les mandataires de l'AIG, la situation de leur organisation est claire. Cet organe de contrôle a été créé par le Parlement fédéral dans le but de contrôler la police, ce qui en fait une institution sectorielle des droits de l'homme. Dans la mesure où cela serait encore nécessaire, on peut se référer ici à l'article 5 de la loi sur l'Inspection générale, qui stipule que *"l'Inspection générale, en tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police et soumis au pouvoir exécutif, veille à l'optimisation du fonctionnement de la police fédérale et de la police locale ainsi que de leurs composantes, et ce dans le respect de la démocratie et de la protection des droits et libertés fondamentaux"*.

2.4.5. En résumé - Qui appartient à quel type d'institutions des droits de l'homme ?

En conclusion, il existe quatre types d'institutions des droits de l'homme en Belgique :

- Celles qui respectent les "Principes de Paris", sont reconnues comme "institution nationale des droits de l'homme" et bénéficient du statut A. En Belgique, aucune institution ne répond à ce statut.
- Celles qui respectent les "Principes de Paris", sont reconnues comme "institution nationale des droits de l'homme" et bénéficient du statut B. Il s'agit de l'IFDH et d'UNIA.
- Celles qui ne se respectent pas les "Principes de Paris" et ne sont donc pas reconnues comme des institutions nationales des droits de l'homme, mais qui sont néanmoins des institutions "dotées d'un mandat complet ou partiel chargées de veiller au respect des droits de l'homme". Il s'agit de facto de toutes les institutions étatiques qui veillent directement ou indirectement au respect des droits de l'homme. En ce qui concerne les organes de contrôle de la police, il s'agit du Comité P, du COC et de l'AIG.
- Celles qui ne respectent pas les "Principes de Paris" et qui ne sont pas des institutions "dotées d'un mandat complet ou partiel de contrôle du respect des droits de l'homme". Il s'agit de facto de toutes les institutions non étatiques qui veillent directement ou indirectement au respect des droits de l'homme. Il s'agit d'organisations telles qu'Amnesty International⁹⁸, la Ligue des droits de l'homme⁹⁹, la Ligue des droits des humains¹⁰⁰, l'Association Belge des Droits de l'Homme¹⁰¹, la Ligue des droits de l'enfant¹⁰², ... D'autres entrent également dans cette catégorie¹⁰³. Les énumérer toutes nous mènerait trop loin.

⁹⁸ <https://www.amnesty-international.be/>

⁹⁹ <https://mensenrechten.be/>

¹⁰⁰ <https://www.liguedh.be/>

¹⁰¹ <https://bamro.org/fr>

¹⁰² <https://www.liguedroitsenfant.be/>

¹⁰³ Entre autres, le Conseil des femmes, LEVL, le Réseau contre la pauvreté, çavaria, GRIP vzw, ella, KifKif, la Plate-forme flamande des patients, la Plate-forme de consultation Handicap & Emploi, Furia, les syndicats, ...



2.4.6. La coopération entre les institutions des droits de l'homme est ou devrait être, le credo!

Le mot coopération a déjà été mentionné à plusieurs reprises dans ce document de vision. A cet égard, l'AIG suit les conclusions de l'étude de 2012 susmentionnée sur les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de défense des droits de l'homme en Flandre et en Belgique. Bien que la situation ait changé par rapport à 2012 avec la création de l'IFDH et du VMRI, les conclusions des chercheurs sont toujours d'actualité en 2023. Pour rappel, on avait constaté en 2012 que la principale nécessité était "*une bonne coopération entre les différents organismes, notamment par le partage des ressources et de l'expertise et par des initiatives conjointes*". Le rapport de 2012 partait également du principe qu'il fallait éviter à la fois une centralisation et une décentralisation totales. Enfin, il a été conclu à l'époque que la diversité, qui pour l'AIG doit être le principe de base du futur contrôle sur la police, devrait être la norme en matière des organisations de défense des droits de l'homme, et qu'il faudrait maintenir cet état de choses¹⁰⁴.

L'AIG estime d'ores et déjà que la coopération entre les institutions générales et sectorielles des droits de l'homme doit être améliorée, notamment avec la police, par exemple par le biais d'un partage d'expertise, la mise en place d'initiatives conjointes ou encore la formation conjointe ou le stage de membres du personnel au sein d'une autre institution des droits de l'homme que la sienne. La police doit également pouvoir devenir un partenaire à part entière à cet égard. Comment peut-on attendre de la police qu'elle apprenne si elle n'est pas considérée comme un partenaire à part entière ?

CONCLUSION 6

LE LÉGISLATEUR DEVRAIT PRÉCISER SI LES ORGANES EXTERNES DE CONTRÔLE DE LA POLICE EXISTANTS, EN TANT QU'INSTITUTIONS SECTORIELLES DE DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME, DOIVENT SE CONFORMER AUX PRINCIPES DE PARIS. UN PARTENARIAT ACTIF DOIT ÉGALEMENT VOIR LE JOUR .

CONCLUSION 7

LA COOPÉRATION ENTRE LES INSTITUTIONS DES DROITS DE L'HOMME ET LA POLICE POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

¹⁰⁴ Sottiaux R. et Vrielink J. (2012), Institutionalisation de l'égalité et des droits de l'homme, Equality bodies and human rights institutions in Flanders and Belgium, Intersentia, Antwerp - Cambridge, pp 133 et seq.



2.5. Un contrôle adéquat nécessite de l'impact

2.5.1. De l'impact via une bonne gouvernance - le rôle crucial du contrôle interne

Chaque responsable et chaque membre du personnel doit souscrire à une politique qui conduit à l'amélioration de l'organisation. C'est l'essence même du contrôle interne.

Comme énoncé précédemment, le contrôle interne est le suivi en interne des stratégies menées par un service de police. Ce suivi doit permettre à toute personne ayant une certaine responsabilité décisionnelle au sein de la police d'avoir une vue d'ensemble de l'organisation et de son fonctionnement dont elle est responsable. Cela touche en premier lieu les mandataires. En effet, les mandataires sont les premiers responsables du fonctionnement de leur organisation, garantissant un comportement

"conforme" des procédures et le développement d'une culture appropriées. Le mandataire le fait "en fixant la ligne à suivre", par la mise en œuvre de politiques. En tout état de cause, le contrôle interne doit être envisagé de manière plus large que l'aspect réactif et de contrôle qui émane du mot "contrôle". Ainsi, le contrôle interne ne doit pas se limiter au traitement des plaintes, comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui. Cela nécessitera la création dans chaque service de police d'un service spécialisé en la matière pour aider le mandataire à cet égard. Il sera crucial de développer une culture permettant à chaque responsable et à chaque membre du personnel d'appliquer dans leurs activités quotidiennes une politique qui conduit à l'amélioration de l'organisation. Plus loin dans ce document de vision, l'AIG proposera d'ailleurs de modifier l'appellation "contrôle interne", car ce terme ne couvre pas suffisamment le contenu qu'il devrait avoir.

Mais d'où vient le terme "contrôle interne" ? Le terme a été utilisé pour la première fois dans la circulaire POL 48¹⁰⁵ en parlant de "*services de contrôle interne auprès des corps de police communale*", dans le but de parvenir à "*un contrôle efficace du fonctionnement du corps et une meilleure organisation de celui-ci*". La circulaire précise également que le contrôle interne "*est principalement effectué sur le terrain, mais aussi effectué sur les cellules administratives de la police*" et se concentre "*sur le contrôle de l'exercice des fonctions par l'agent de police individuel et les services spécialisés*". En outre, un service de contrôle interne "*doit être considéré comme un instrument dans la gestion du corps et est surtout destiné à informer la direction du corps sur l'état réel des choses, de sorte que la direction du corps puisse apporter des corrections en meilleure connaissance de cause*". La circulaire stipule également que c'est l'ampleur du corps qui détermine si un service distinct sera créé ou si un ou plusieurs officiers seront désignés. Plusieurs études¹⁰⁶ montrent ce que l'avenir (proche) nous réserve dans ce domaine. Ces d'études indiquent qu'il sera nécessaire, dans un avenir proche, de créer des communes et des zones de police plus grandes¹⁰⁷, ce qui conduira automatiquement à la création de départements de "contrôle interne" pour chaque entité policière.

¹⁰⁵ [Circulaire POL 48](#) du 6 juillet 1994 concernant l'instauration d'un service " Contrôle interne " auprès des corps de police communale, M.B. 7 juillet 1994, 18.094.

¹⁰⁶ <https://www.steunpuntbestuurlijkovernieuwing.be/sbv-ii-lokale-besturen>

¹⁰⁷ A la fin de l'année 2023, on constate que de plus en plus de communes fusionnent, de même que les zones de police. Toutefois, à quelques exceptions près, cette évolution est presque exclusivement limitée à la région flamande. Voir <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/lopende-fusietrajecten-2019-2024>



La circulaire CP3 du 29.03.2011 relative au système de contrôle interne dans la police intégrée structurée à deux niveaux parle également de "contrôle interne". Comme le montre le texte, au moment de sa publication, le contrôle interne était principalement associé *"aux dysfonctionnements individuels et à une approche réactive de ceux-ci"*, tandis que le contrôle interne¹⁰⁸ *"est un ensemble de mesures de contrôle"*. La CP3 résume qu'*"un bon contrôle interne et une bonne gestion des risques se résument donc à ce que:*

- *l'on sache où on veut aller avec l'organisation (mission et stratégie);*
- *l'on sache où l'on prend conscience de ce que sont les obstacles et/ou chances en la matière (les risques inhérents aux activités qui concrétisent la mission et le suivi de la stratégie choisie);*
- *l'on entreprenne des actions lors desquelles on saisit les opportunités et on maîtrise les obstacles, et lors desquelles on définit des mesures ou activités de contrôle interne;*
- *l'on rende compte pour les initiatives prises et les résultats obtenus"*

D'ailleurs, celui qui part de l'idée que le contrôle interne et le contrôle externe sont deux mondes séparés qui n'ont pas grand-chose à voir l'un avec l'autre, se trompe. Il s'agit de deux vases communicants, le contrôle externe étant inutile sans un (bon) contrôle interne. Cette affirmation s'applique d'ailleurs également dans l'autre sens. En tout état de cause, le contrôle externe ne dispose pas de suffisamment de personnel et de ressources pour assumer les tâches du contrôle interne; en d'autres termes, ce n'est pas au contrôle externe de se substituer à la politique menée en interne. Le contrôle interne devrait être la clé de voûte d'un système de qualité grâce auquel toute déficience dans le fonctionnement de la police peut être identifiée et corrigée d'abord par la police elle-même, avec le soutien du contrôle externe. La littérature scientifique est claire quant à la nécessité d'avoir cette symbiose. Une étude néerlandaise¹⁰⁹ de 2017 a révélé ainsi que *"les politiciens et les universitaires conviennent depuis des années que le contrôle externe et le contrôle interne pourraient s'améliorer si ils se complétaient et se renforçaient l'un l'autre"*. Pourtant, les contrôleurs internes et externes se parlent rarement. Cette étude décrit la place du contrôle interne dans les activités quotidiennes des contrôleurs externes. L'étude montre que l'influence des contrôleurs internes sur les activités des contrôleurs externes s'accroît, mais qu'une politique structurelle conjointe est encore (trop) rare. Plusieurs initiatives¹¹⁰ prouvent que les Pays-Bas se sont engagés entre-temps sur la voie d'une coopération structurelle entre le contrôle interne et le contrôle externe dans de nombreux domaines.

La forme que devrait prendre cette coopération entre les organes de contrôle externe de la police et le contrôle interne en Belgique doit bien entendu faire l'objet d'une réflexion au sein du secteur lui-même. En d'autres termes, où commence la responsabilité du contrôle externe et où s'arrête celle du contrôle interne ? Cela pourrait déjà être un sujet sur lequel la direction des normes et standards du nouveau Conseil fédéral de police pourrait travailler, en collaboration avec tous les organes de contrôles. L'Inspection générale considère que le Conseil de la police fédérale rénové a un rôle important à jouer, sur lequel nous reviendrons plus loin dans ce document de vision.

¹⁰⁸ https://etaamb.openjustice.be/fr/circulaire-du-29-mars-2011_n2011000235, paragraphe 2.

¹⁰⁹ https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2017/3/TvT_1879-8705_2017_008_003_003

¹¹⁰ Voir <https://www.nrgovernance.nl/publicaties/intern-en-extern-toezicht>, <https://www.toezine.nl/wrr-interne-en-externe-toezichthouders-kunnen-meer-van-elkaar-leren/>, <https://www.safetydelta.nl/academy/kc-intern-extern-toezicht/#:~:text=Safety%20Delta%20Nederland%20E2%80%93%20Kenniscollectie&text=Deze%20kenniscollectie%20geeft%20u%20een,kunt%20toepassen%20op%20uw%20situatie,>
<https://www.ntvg.nl/artikelen/interne-audit-delen-met-extern-toezicht>



Il sera essentiel de définir ce qu'il faut entendre précisément par un contrôle interne de qualité ! La partie suivante fournit davantage d'explications à ce sujet.

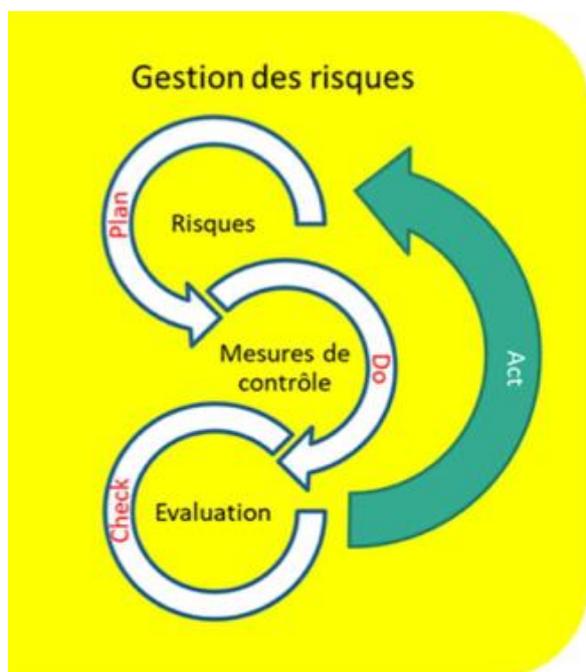
En tout état de cause, l'AIG n'a pas l'impression, qu'entre 2011 et 2023, il y ait eu une évolution structurelle significative au sein des services de police belges en terme de contrôle interne vers une application plus uniforme de la CP3 ! Force est de constater que le contrôle interne diffère en 2023 d'un service de police à l'autre. Il n'y a pas d'approche uniforme dans le paysage policier belge et il n'y en aura pas tant que le paysage policier restera fragmenté par un trop grand nombre de zones de police très diverses. Nous sommes finalement arrivés à une police intégrée, structurée à plus de 180 niveaux.

CONCLUSION 8

***LA SÉCURITÉ NÉCESSITE UNE APPROCHE D'UNE POLITIQUE HOMOGENÈME UNIFIÉE.
IL EST NÉCESSAIRE DE S'ÉLOIGNER DE L'APPLICATION NON CONTRAIGNANTE ACTUELLE
DE LA CP3, DONT L'APPLICATION DEVRAIT ÊTRE RENDUE OBLIGATOIRE.***



2.5.2. De l'impact par une politique de qualité - Le rôle du contrôle organisationnel



La circulaire CP3¹¹¹, qui traite du "contrôle interne au sein de la police intégrée, structurée à deux niveaux", a été introduite le 21.04.2011. Le contrôle interne est le processus suivi par la direction et le personnel pour obtenir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation. Il comprend la manière dont une organisation fixe les objectifs et la manière dont elle s'organise pour les atteindre, surveiller et ajuster de manière efficace, éthique et qualitative. Le cœur du contrôle interne à cet égard est la gestion des risques ou la gouvernance des risques. Bien qu'il s'agisse également d'un élément important, le contrôle interne doit donc être envisagé de manière plus large que le traitement adéquat des plaintes déposées concernant les actions de la police. Dans la pratique, il convient de noter que le contrôle interne est souvent abordé de manière trop restrictive à partir d'une telle approche de gestion des plaintes. Bien que la gestion

organisationnelle doit également prêter attention aux dysfonctionnements individuels du personnel, il s'agit essentiellement d'un outil de gestion qui doit conduire à une bonne gouvernance. C'est précisément la raison pour laquelle la gestion organisationnelle concerne à la fois le mandataire et chaque membre du personnel. En effet, chaque maillon de l'organisation doit participer à une politique de contrôle interne à son niveau et dans le cadre des responsabilités liées à sa fonction spécifique. Mais pour cela, il faut une politique globale de contrôle interne, définie par le mandataire. L'AIG a décrit dans un manuel en quoi une telle politique devait consister¹¹². Une telle politique couvre de nombreux aspects, notamment

- Le mandataire dispose-t-il d'une lettre de mission ? A-t-elle été publiée à l'intention des citoyens dans le cadre de l'obligation de rendre compte ?
- Les services de police disposent-ils d'un plan d'intégrité¹¹³ ? Le leadership éthique fait-il l'objet d'une attention particulière ?

¹¹¹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=11-04-21&numac=2011000235

¹¹² <https://www.aigpol.be/fr/actualites/maitriser-son-organisation-policriere-comment-sy-prendre>

¹¹³ L'AIG soutient les services de police dans ce domaine. Tout d'abord, l'AIG a publié un guide sur ce que pourrait être un plan de politique d'intégrité, consultable via ces liens : https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20220407-Modèle%20explicatif%20d%27une%20politique%20d%27intégrité-FR_0.pdf, <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20230404-AIG-Dashboard%20Politique%20d%27intégrité-Explicatif.pdf> et <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20230404-AIG-Dashboard%20Politique%20d%27intégrité.xlsx>

Par ailleurs, l'AIG publie sur son site internet tous les plans d'intégrité des services de police qui le souhaitent. L'objectif est que de plus en plus de services de police suivent leur exemple. Voir <https://www.aigpol.be/fr/actualites/lintegrite-au-sein-de-la-police-belge>



- Le système d'évaluation est-il appliqué (correctement) ?
- Existe-t-il des lignes directrices sur la manière de traiter les citoyens, les détenus, ...
- Existe-t-il une vue d'ensemble avec qui la police monde collabore?
- Est-ce qu'on a déterminé comment il faut interpréter la notion de "cadeau symbolique" reprise dans le code déontologique ?
- A-t-on défini la manière dont les membres du personnel doivent interagir avec les médias sociaux ?
- Les menaces internes et externes ont-elles été identifiées ? Existe-t-il une vue d'ensemble des fonctions vulnérables ?
- Existe-t-il une politique de communication, une politique de formation ?
- Le service de police sait-il dans quelle direction il s'oriente en fonction des défis existants ?
- ...

La question clé est bien sûr de savoir comment la CP3 est appliquée en 2023 ; la réponse à cette question conduit à quelques constats regrettables. Comme mentionné brièvement ci-dessus, son application au sein de la police intégrée n'est pas uniforme. Chaque mandataire décide de sa propre interprétation. Il n'y a pas lieu de s'en étonner : il n'y a pas de pilotage national puisque, ni les autorités politiques, ni la police fédérale, ni les services de police locale n'ont développé de normes et de standards en la matière. Il convient également de noter que de nombreux mandataires ne connaissent pas bien la CP3 ou, du moins, ne sont pas incités à l'appliquer de manière uniforme.

En 2023, les services de police belges ne travaillent pas de manière orientée vers les résultats.

En raison de la liberté totale d'interprétation des mandataires de la police intégrée, la CP3 n'est que très limitée et certainement pas appliquée de manière uniforme dans l'ensemble du paysage policier belge. D'une part, cela ne devrait pas être surprenant, car le principe de base de la police intégrée structurée à deux niveaux était et reste l'autonomie au niveau de l'organisation et des besoins. Cela ne signifie pas que les mandataires ne développent et n'exécutent pas une politique, mais il ne s'agit pas d'une politique "structurelle"¹¹⁴, ni commune. Est-ce que cela signifie que la note cadre de sécurité intégrale, le plan national de sécurité et les plans de sécurité zonaux, ne sont pas des exemples de politique "structurelle" ? Certes, il s'agit de documents qui relèvent d'une "politique structurelle", mais la mise en œuvre concrète est différente partout, l'élaboration de ces plans n'est d'ailleurs guère suivie et les résultats ne sont pas publiés. On peut en conclure qu'en 2023, la police n'est pas orientée vers les résultats. Les exemples suivants démontrent ce qu'il ne faut pas faire.

¹¹⁴ Ceci est expliqué plus en détail dans le document de vision "Dans 'politique de la jeunesse dans la police', le mot plus important est 'politique'". Voir <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202209-AIG-IG-OpinionBlueConnect-Dans%20politique%20de%20la%20jeunesse%20dans%20la%20police%20le%20mot%20le%20plus%20important%20est%20politique-VersionCompl.pdf>



La lettre de mission

Étayons brièvement ce qui précède à l'aide d'un exemple frappant, celui de la lettre de mission. Rédigée par chaque mandataire¹¹⁵ par rapport à ce qu'il souhaite réaliser au cours de son mandat de cinq ans, la lettre de mission lui permet d'informer les autorités, les membres du personnel et les citoyens de la vision qu'il a pour son corps de police et de la manière dont il va promouvoir celle-ci au cours des années à venir. Cependant, on peut constater qu'il n'existe pas deux lettres de mission identiques dans leur forme et leur contenu et, comme nous le verrons plus loin dans ce texte, le même constat peut être fait sur la manière dont on a débattu de ces lettres et quant à leur publication. Ceci malgré le fait que l'Inspection générale a publié sur son site web un canevas¹¹⁶ à cet égard.

Il est tout d'abord utile de se référer aux intentions de la Ministre de l'Intérieur concernant la lettre de mission. Dans sa note de politique¹¹⁷, discutée au Parlement fédéral le 29.10.2021, on peut lire ce qui suit : *"Dans le cadre des États Généraux, l'on tâchera de déterminer comment les plans de politique élaborés aux différents niveaux dans le domaine de la police et de la sécurité peuvent être mieux alignés sur le cycle budgétaire. Les lettres de mission des mandataires seront également examinées dans ce contexte. L'objectif est de créer et de proposer une nouvelle approche, plus en phase avec la réalité"*.

La ministre de l'Intérieur VERLINDEN reconnaît donc l'importance d'une lettre de mission (certes remaniée), ce qui était également le cas lorsqu'elle a été introduite en 2002 par la loi Exodus. Le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. DUQUESNE, l'avait même jugée tellement importante en déclarant, lors de la discussion au Parlement, que la présentation tardive d'une lettre de mission ou le refus de la signer devrait irrévocablement entraîner la résiliation du mandat¹¹⁸ : *"Si le mandataire tarde à présenter sa proposition de lettre de mission ou refuse de la signer, il devra être mis fin à son mandat de manière anticipée en application de l'article 79 du présent projet de loi". En effet, l'évaluation prévue par cet article est impossible à réaliser puisqu'elle se base précisément sur les objectifs fixés dans ce document"*.

En l'absence d'une vue claire de "la réalité actuelle", l'AIG a interrogé les mandataires de mandat, en leur demandant notamment si leur lettre de mission avait fait l'objet d'une discussion en séance publique ou à huis clos lors du Conseil de police ou du conseil communal et si elle avait été publiée sur Internet¹¹⁹.

Analysons d'abord combien de chefs de corps¹²⁰ ont présenté une lettre de mission à l'AIG.

¹¹⁵ L'article 72 de la [loi Exodus](#) stipule que : *"Le mandat est exercé conformément à la lettre de mission dans laquelle sont contenus les objectifs du mandat à atteindre et les moyens mis à disposition grâce auxquels ces objectifs doivent être atteints. La lettre de mission est conforme au plan national de sécurité et, le cas échéant, au plan zonal de sécurité"*. En outre, le mandataire de la police doit également en transmettre une copie à l'AIG, en application de l'article VII.III.39 du PJPol.

¹¹⁶ <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20211110-AIG-Mod%C3%A8le%20lettre%20de%20mission%20EFQM%20pour%20mandataires.pdf>

¹¹⁷ Voir <https://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/55/2294/55K2294018.pdf>, page 61

¹¹⁸ Voir <https://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1683/50K1683006.pdf>, page 19

¹¹⁹ Détail piquant: les chiffres concernent toutes les provinces, à l'exception du Limbourg, province dont les chefs de police conjoints ont réussi à répondre qu'ils ne souhaitaient pas répondre.

¹²⁰ Seules les services de police locales, et non la police fédérale, sont prises en compte, afin de montrer à quel point la lettre de mandat est appliquée différemment au sein des services de police locales.



SITUATION LETTRES DE MISSION CHEFS DE CORPS SITUATION OCTOBRE 2022	NOMBRE DE ZONES DE POLICE	LE CHEF DE CORPS A RÉDIGÉ UNE LETTRE DE MISSION ET L'A TRANSFÉRÉE À L'AIG
RÉGION DE BRUXELLES CAPITALE	6	5
BRABANT WALLON	10	9
LIEGE	20	9
LUXEMBOURG	6	3
NAMUR	13	10
HAINAUT	23	18
FLANDRE OCCIDENTALE	19	16
FLANDRE ORIENTALE	27	20
ANVERS	23	16
BRABANT FLAMAND	23	13
LIMBOURG	14	5
TOTAL	184	124
%	100%	67%

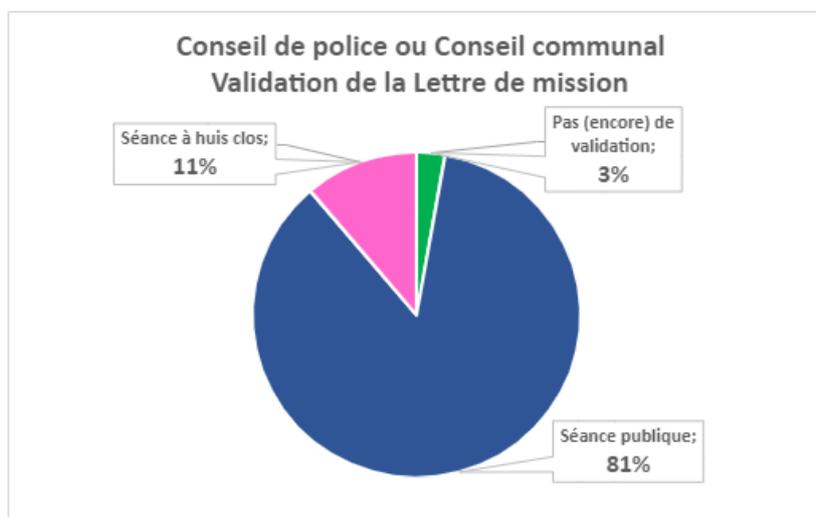
Le nombre de lettres de mission est différent du nombre de zones de police, car tous les mandats de chef de corps n'ont pas été remplis ou les chefs de corps nouvellement nommés n'ont pas encore remis leur lettre de mission.

La question suivante était de savoir si la lettre de mission avait été validée lors d'une séance publique ou à huis clos du conseil de police ou du conseil communal¹²¹.

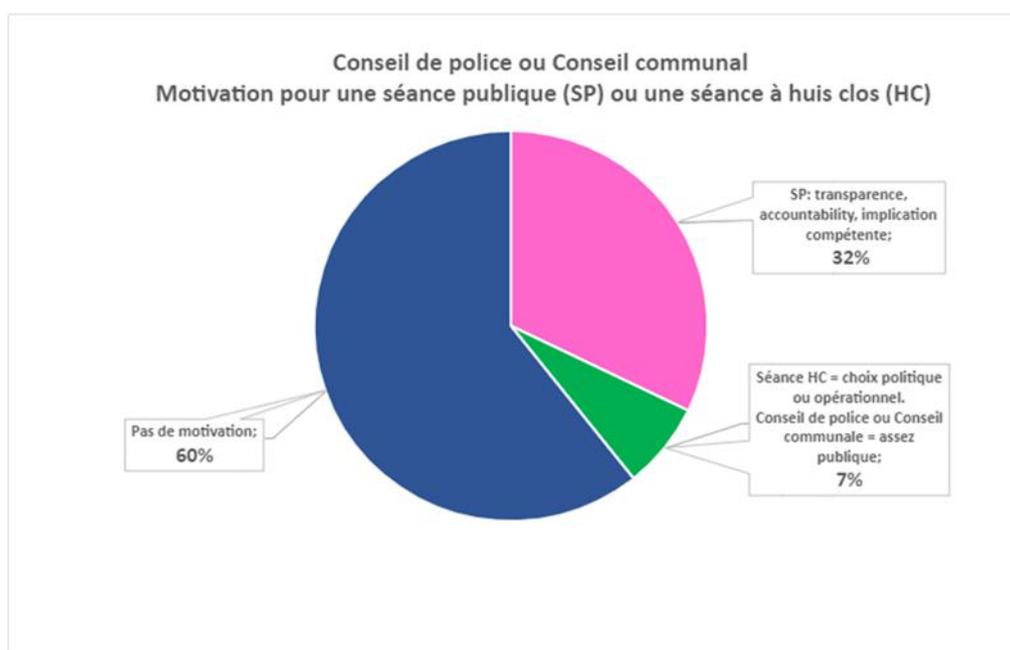
¹²¹ L'article 7.3.39 du PJPol stipule que "La lettre de mission est déterminée par :

- 1° le conseil communal ou de police en ce qui concerne le chef de corps ;
 - 2° le ministre et le ministre de la Justice, intervenant conjointement, en ce qui concerne le commissaire général et l'inspecteur général ;
 - 3° le commissaire général en ce qui concerne les directeurs du commissariat général et les directeurs généraux ;
 - 4° le directeur général en ce qui concerne les directeurs de sa direction générale ;
 - 5° l'inspecteur général en ce qui concerne les inspecteurs généraux adjoints.
- En ce qui concerne l'emploi de directeur judiciaire attribué par mandat, une copie de la lettre de mission est communiquée au Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire où le directeur judiciaire exerce son mandat. Dans tous les cas, une copie de la lettre de mission est transmise à l'inspecteur général".





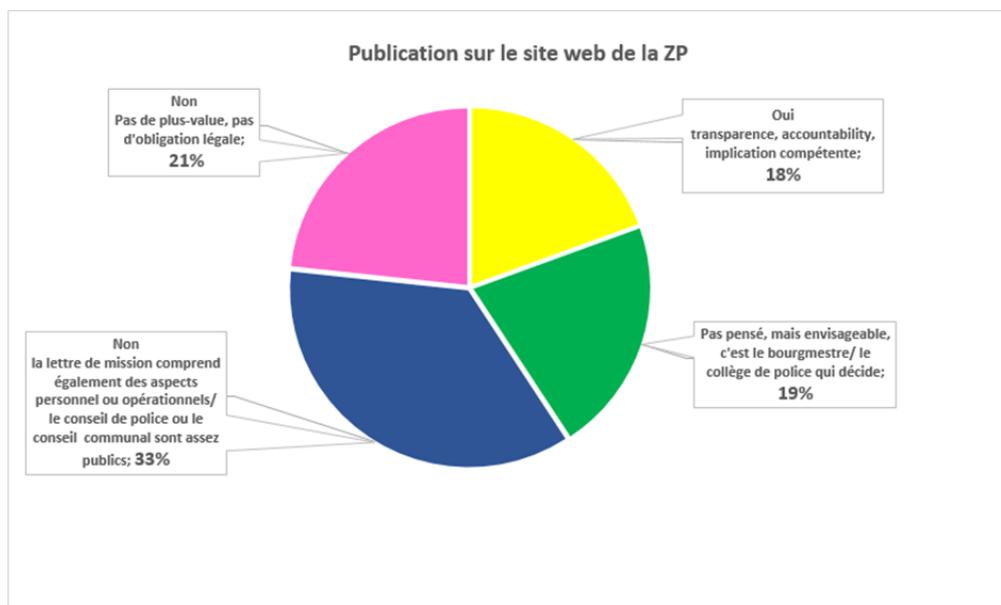
On serait à même de se demander pourquoi la discussion d'un document de gestion devrait être traitée à huis clos. Le simple fait qu'il n'y ait pas d'uniformité à cet égard prouve le caractère disparate de l'approche quant à ces lettres de mission.



Il a également été vérifié si la lettre de mission avait été publiée par le mandataire ou non. Ceci n'est pas sans importance si l'on se réfère au cadre de "la police d'excellence"¹²². Il y est fait référence à la "justification", qui est mentionnée sur le site de la police fédérale comme suit : "*Celle-ci requiert la mise en place de mécanismes permettant à la police de rendre des comptes sur la manière de répondre aux questions et aux besoins des communautés qu'elle sert*". L'orientation externe, qui est également

¹²² <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/la-police-dexcellence>

une composante de la "police d'excellence", est également importante dans ce cadre. Tout cela fait que, non seulement la lettre de mission elle-même est un élément essentiel d'une bonne politique, mais aussi sa publication. Et une bonne politique, selon l'AIG, est quelque chose dont on peut être fier. Le graphique ci-dessous prouve toutefois que tout le monde n'en est pas convaincu.



Le fait que la lettre de mission soit et reste importante est également démontré par la circulaire CP5¹²³ relatif au profilage et au contrôle professionnel, lancée en juillet 2023. Cette circulaire vise spécifiquement à éviter les contrôles d'identité arbitraires et fournit des "orientations" quant à la manière de procéder. La circulaire fait référence à la lettre de mission et à la nécessité "*d'inclure une politique et une gestion complètes de l'intégrité dans la lettre de mission de chaque titulaire de mandat et dans les plans de sécurité de la police intégrée*". L'AIG soutient pleinement cette évolution mais prévient également que l'inclusion d'une politique d'intégrité dans la lettre de mission ne garantit pas encore son application uniforme au sein de la police belge. Dans ce domaine également, l'Inspection générale a publié sur son site¹²⁴ plusieurs documents destinés à aider la police à élaborer une politique d'intégrité.

Il n'est pas difficile de citer d'autres exemples qui établissent l'inexistence d'une politique unique et uniforme. Par exemple, chaque service de police peut choisir d'utiliser ou non la "bodycam", un appareil qui non seulement filme mais enregistre également le son. En ce qui concerne l'assistance spéciale, décrite dans la circulaire GPI 81 et qui régit la création et le fonctionnement des unités au sein des polices locales compétentes pour les interventions à haut risque, l'AIG fait le même constat dans plusieurs rapports¹²⁵, la politique n'est pas du tout uniforme. Là encore, les polices locales décident elles-mêmes de la mise en place d'une telle unité spécialisée, ce qui ne garantit pas une couverture sur l'ensemble du territoire national. Ces unités spécialisées ont également toutes des dénominations différentes, comme le montre le tableau ci-dessous.

¹²³ Circulaire CP 5 fixant le cadre de référence relatif au profilage et au contrôle professionnel, [M.B. 25 août 2023, p. 69785](#).

¹²⁴ <https://www.aigpol.be/fr/telechargements/nos-publications/manuels-de-laig>

¹²⁵ <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20220103-AIG-IGIN-Rapport%20annuel%202020-GPI%2081-Assistance%20Spéciale.pdf> et <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20220922-AIG-IGIN-Rapport%202021-GPI81-FR.pdf>



Ci-dessous une liste, par Région, des zones de police concernées, avec le nom de leur unité (ou dispositif) pour l'AS.

Région Bruxelles-Capitale

- 5339 - ZP BRUXELLES Capitale Ixelles - B.A.A. (Brigade Anti-Agression)
- A.O.B. (Anti Overval Brigade)
- 5340 - ZP BRUXELLES OUEST - B.A.B. (Brigade Anti-Banditisme)
- 5341 - ZP MIDI - S.R.U. (Special Response Unit)
- 5342 - ZP Uccle / Watermael-Boitsfort / Auderghem - Informatiegestuurde Heterdaadpatrouille
- 5344 - ZP BRUXELLES NORD - B.T.A. (BijstandsTeam d'Appui)

Région Wallonne

- 5277 - ZP LIEGE - P.A.B. (Peloton Anti-Banditisme)
- 5297 - ZP Arlon Attert / Habay / Martelange - U.A.S. (Unité d'Appui Spécialisé)
- 5303 - ZP NAMUR CAPITALE - G.I.S. (Groupe d'Intervention Spécialisé)
- 5324 - ZP MONS-QUEVY - G.A.S.P. (Groupe d'Appui Spécialisé Proactif)
- 5325 - ZP LA LOUVIERE - Groupe ALPHA
- 5327 - ZP BORAINNE - Groupe DELTA
- 5330 - ZP CHARLEROI - G.S.A. (Groupe de Sécurisation et d'Appui)
- 5331 - ZP CHATELET / AISEAU-PRESLES / FARCENNE - S.A.S. (Service d'Assistance Spéciale)

Région Flamande

- 5345 - PZ ANTWERPEN - A.E. (Arrestatie Eenheid)
- 5364 - PZ REGIO TURNHOUT - E.B.B. – S.A.U. (Eenheid Bijzondere Bijstand - Speciale Assistance Unit)
- 5449 - PZ OOSTENDE - THOR (Team voor Handhaving van Openbare orde en Rust)
- 5444 - PZ BRUGGE - COBRA (Cel Overbrenging, Bescherming, Reactie Arrestatie)
- 5415 - PZ GENT - COPS-UNIT (Community Oriented Policing Support)
- 5440 - PZ AALST - O.R.C.O. (Ondersteuningscapaciteit Risicovolle en Complexe Operaties)
- 5904 - PZ WAASLAND-NOORD - A.R.E.S.
- 5907 - PZ LIMBURG REGIO HOOFTAD (LRH) - S.A.U. TIG (Speciale Assistance Unit – Tactische Interventie Groep)

L'AIG n'est pas le seul organe de contrôle à conclure qu'il n'existe pas de politique unifiée. Dans un article paru début juillet 2023 dans l'hebdomadaire Knack¹²⁶, le président du COC développe la question des "patrouilles en ligne en termes de police administrative". La réponse à la question du journaliste de savoir si "les gens savent si la police administrative infiltre parfois des groupes fermés en ligne sous de fausses identités" montre clairement que "personne ne le sait, entre autres parce qu'il y a en Belgique 185 zones de police et 52 entités de police fédérale, certaines travaillant déjà de manière plus proactive que d'autres ou ayant beaucoup plus de possibilités financières et numériques que d'autres. Ce qu'ils font concrètement et les outils qu'ils utilisent dans le cadre de la police

¹²⁶ <https://www.knack.be/nieuws/belgie/online-patrouilleren-wat-de-politie-wel-en-niet-mag/>



administrative, personne n'en a une vision globale". En outre, le président du COC a souligné "qu'avec un effectif de 10 personnes, il est impossible pour le COC d'effectuer seul ces contrôles". Comme l'AIG l'a indiqué plus haut, le président du COC estime également qu'il est important "que les autorités administratives exercent les contrôles nécessaires" et que "tout commence par le contrôle interne".

Tant le plus grand service de police, Anvers, avec 2960 collaborateurs, que le plus petit, Fourons, avec 26, ont des obligations identiques en vertu de la loi.

Cette observation a déjà été faite dans le présent document de vision.

Quelle est la cause de cette approche disparate en matière de lettres de mission et, de facto, dans bien d'autres domaines ? Pour l'AIG, il s'agit avant tout de la grande disparité liée à la taille des services de police en Belgique, qui vont du plus grand au plus petit. La mention du plus grand et du plus

petit corps de police locale met en évidence la grande dispersion, la ZP ANVERS étant le plus grand avec 2960 collaborateurs et la ZP FOURONS le plus petit service de police locale avec 26. Toutefois, les deux services ont des missions identiques. En ce qui concerne la police fédérale, il s'agit d'un effectif de 14 000 personnes. La composition est également très variée : sur les 185 zones de police, on compte 40 zones de police unicomunales et 145 zones de police pluricomunales. Cette mosaïque en termes de taille des services de police ne permet pas à chaque entité d'avoir une politique de gestion organisationnelle uniforme.

Pour l'AIG, il faudrait évoluer vers un système où les résultats attendus des services de police sont clairement définis, ainsi que la manière de les atteindre et de les contrôler¹²⁷. Un bon exemple serait l'approche anglaise où les chefs de police sont tenus de produire une "force management statement"¹²⁸ - FMS"). Ce document examine de plus près :

- les défis du corps de police sera confronté dans un avenir proche ;
- la relation entre les ressources du corps et la mesure dans laquelle elles pourront répondre aux développements futurs ;
- comment le corps de police adaptera ses politiques pour répondre aux développements futurs ;
- les effets attendus des développements futurs sur la politique à mener et les risques éventuels pour la continuité du service ;
- l'impact financier de tout cela.

Ces informations sont transmises à l'inspection générale anglaise (HMICRS) qui les utilise :

¹²⁷ Pour l'AIG, l'amélioration de la qualité passe par une approche politique qui consiste à (1) définir des standards et des normes de qualité, (2) rendre leur application obligatoire au sein des services de police, (3) les contrôler efficacement et (4) mener des recherches (scientifiques) sur l'efficacité et l'efficience des standards et des normes, ce qui nous ramène au point (1).

¹²⁸ L'inspection générale anglaise a élaboré un manuel et un modèle à cet égard. Voir <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publication-html/force-management-statement-guidance-for-forces/> et <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publication-html/force-management-statement-template-for-forces/>



- comme base de travail pour les évaluations PEEL¹²⁹ ;
- afin d'examiner ce que font les services de police pour atteindre les priorités nationales ;
- afin d'influencer la politique et la stratégie nationales ;
- afin d'identifier les nouvelles tendances, les risques et les défis émergents au niveau national ;
- afin de recueillir les pratiques innovantes ;
- ...

Un autre exemple d'approche uniforme au-delà des frontières des forces de police est celui des chiffres mis à la disposition du grand public en Angleterre chaque année sur l'utilisation de la contrainte par la police. L'exemple ci-dessous concerne la police du Grand Manchester, mais des statistiques similaires existent pour tous les services de police du pays¹³⁰. De telles politiques uniformes n'existent pas en Belgique.

¹²⁹ PEEL est l'évaluation par HMICFRS, l'inspection générale anglaise, des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles. PEEL est l'acronyme de Police Effectiveness, Efficiency and Legitimacy (efficacité, efficacité et légitimité de la police).

Sur cette base, une évaluation des de police est réalisée et est également publiée sur Internet. Voir <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs/peel-assessments/peel-assessments-2021-22/>

¹³⁰ [https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-force-statistics-england-and-wales-april-2021-to-march-2022#:~:text=There%20were%20608%2C164%20recorded%20incidents%20where%20a%20police%20officer%20reported,increase%20of%2045%2C887%20\(8%25\).](https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-force-statistics-england-and-wales-april-2021-to-march-2022#:~:text=There%20were%20608%2C164%20recorded%20incidents%20where%20a%20police%20officer%20reported,increase%20of%2045%2C887%20(8%25).)



Official Statistics

Police use of force statistics, England and Wales: April 2021 to March 2022

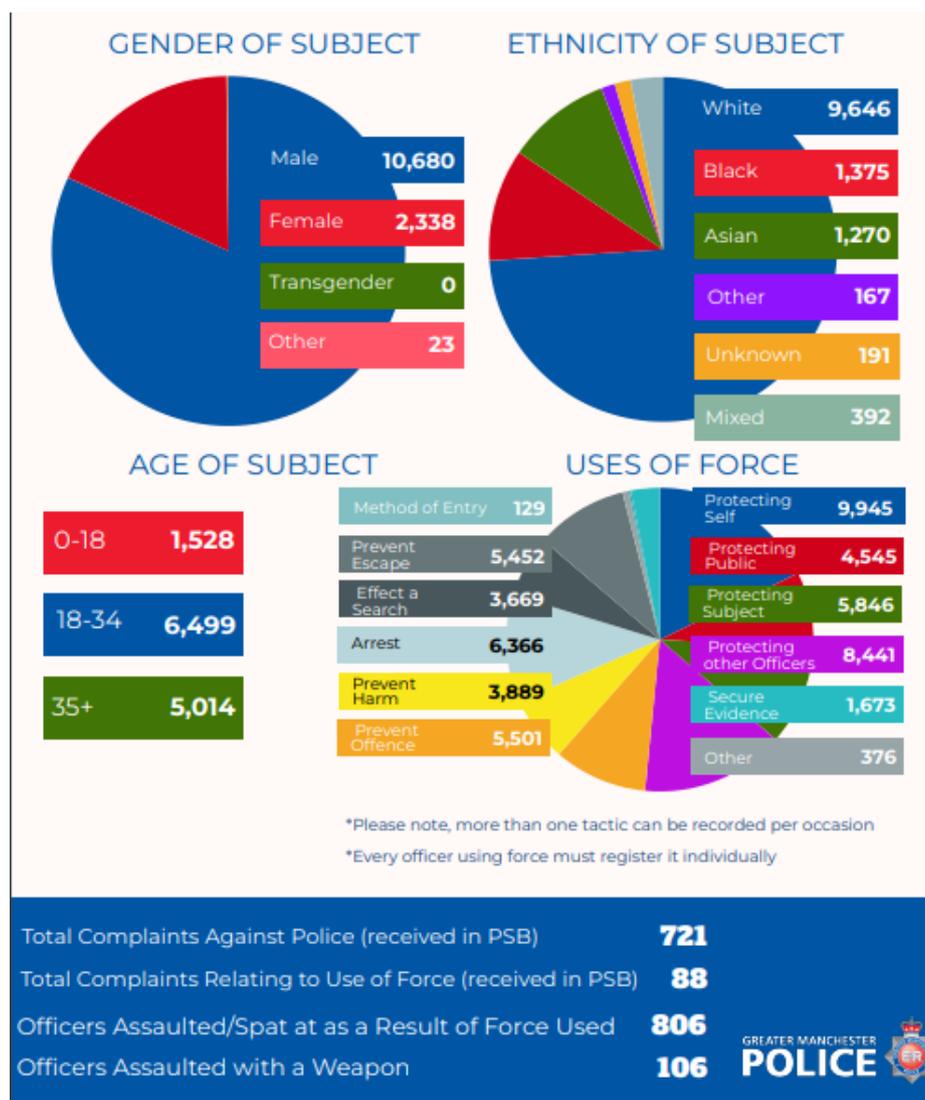
Published 15 December 2022

Chiffres Police du Grand Manchester

USE OF FORCE

January 2023 - March 2023

Number of use of force recorded*: **13,508**



Les exemples cités ci-dessus montrent qu'une politique uniforme reposant sur des normes et des standards uniformes de fonctionnement est d'une part absolument nécessaire, mais d'autre part également possible. Mais comment parvenir à cette situation en Belgique ? Pour remédier à l'absence de normes et de standards uniformes dans le contexte belge, l'AIG a défendu l'idée, dans l'un de ses documents de vision¹³¹, de confier au Conseil fédéral de police renouvelé¹³² un rôle similaire au rôle attribué au "College of Policing" en Angleterre et au Pays de Galles. Ce collège de police est l'organe où toutes les parties impliquées dans la police préparent les normes et les standards à appliquer par tous.

¹³¹ Le document Vision numéro 7 intitulé " QUEL FUTUR POUR LA POLICE BELGE ? A quel point est-elle tournée vers l'avenir ?", voir <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/attachments/202211~1.PDF>, à partir de la page 59.

¹³² Ce point est aussi abordé plus en détail à la fin du présent document de vision.



Le "College of Policing" fixe ainsi des normes pour la pratique quotidienne de la police avec pour objectif d'assurer la cohérence du fonctionnement et de son évaluation pour les 43 services de police concernés. Ces normes, la "pratique professionnelle autorisée (Authorised Professional Practice)", sont ensuite examinées à la lumière de la politique menées par les corps de police locale, comme le montre le document ci-dessous de la police des West Midlands.

The College of Policing is a professional body for everyone working across policing. It is an operationally independent non-departmental public body.

OFFICIAL - POLICY

OPERATIONAL AND CORPORATE NOTES

Executive Summary:

As a public body WMP are required by law to manage information and records appropriately and in accordance with legislation and guidance. This obligation extends to all notes taken by WMP staff, including- but not limited to- all operational notes relating to investigations, cases and operations, all corporate notes relating to the functioning of WMP, and all notes made by staff and officers in the course of their daily activities.

The Force's notes provide intelligence, evidence, a history of actions, decisions and represent a vital asset to support daily functions and operations. Failure to comply with correct handling can compromise WMP activities and can lead to serious consequences. By placing such controls around notes, we can ensure our information demonstrates the key attributes of authenticity, reliability, integrity and accessibility. This policy also supports consistency, continuity, efficiency and productivity.

Authorised Professional Practice (APP):

(*delete as appropriate)

- This policy has been checked against APP and West Midlands Police has adopted the provisions of APP as its policy.

Those provisions are shown in the link(s) below and can be accessed via the home page of the APP website:

<https://www.app.college.police.uk/app-content/information-management/>

Le "College of Policing" fixe des normes en matière de formation, d'innovation, de compétences et d'aptitudes policières. Le slogan du "College of Policing" peut donc parfaitement être repris par le Conseil fédéral de police rénové : " Une meilleure police par de meilleures normes ".



Par ailleurs, du point de vue de l'AIG, les évaluations PEEL réalisées par l'HMICFRS¹³³ méritent à être suivies en Belgique. Ces évaluations permettent de dresser une image de la manière dont le service de police contrôlé s'acquitte de ses tâches et de l'impact que cela produit sur le plan de la sécurité. Cette image est établie à partir des questions suivantes, qui font partie du "Peel Assessment Framework"¹³⁴ :

What is PEEL?

- **Comprehensive inspection framework by HMICFRS**
- **Assesses overall performance**
- **Identifies 'Innovative Practices' and 'Areas For Improvement' (AFI)**

Stands for:
Police
Effectiveness
Efficiency
Legitimacy

www.ranksuccess.co.uk

Derived from Peelian Principles

- Quelle est la qualité des services délivrés par la police aux victimes de la criminalité ?
- Quelle est la qualité du traitement des contacts entre la police et la population et dans quelle mesure la police traite-t-elle de manière équitable, appropriée et respectueuse les interactions entre elle et la population ?
- Dans quelle mesure la police parvient-elle à prévenir et à décourager la criminalité, les comportements antisociaux et la vulnérabilité ? Comment la police répond-elle aux questions du public ?
- Quelle est la qualité des enquêtes menées par la police ?
- Dans quelle mesure la police protège-t-elle les personnes vulnérables ?
- Quelle est la capacité de la police à traiter les délinquants et les suspects ?
- Dans quelle mesure le corps de police parvient-il à perturber la grande criminalité et la criminalité organisée ?
- Dans quelle mesure la police répond-elle aux exigences du "Strategic Policing Requirement (SPR)"¹³⁵ ?
- Quel est le niveau de qualité atteint par la police dans la protection des communautés contre les menaces armées ?
- Dans quelle mesure la police prend-elle soin de son personnel et s'efforce-t-elle de créer un environnement de travail éthique, légal et inclusif ?
- Quelle est la capacité de la police à planifier et à gérer efficacement son organisation en fonction des ressources financières disponibles ?

¹³³ Le HMICFRS (His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services) est un organisme public indépendant qui contrôle à la fois la police et les pompiers anglais. Ce faisant, elle mène des audits et des inspections sur le respect des normes et des standards. Ses membres sont nommés par le Roi sur proposition du ministre de l'Intérieur. Voir <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/>.

¹³⁴ <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/peel-assessment-framework-2023-2025.pdf>

¹³⁵ Le SPR décrit la vision du ministre de l'Intérieur sur les menaces existantes au niveau national et les capacités nécessaires de la police nationale pour y faire face. En Belgique, ce document peut être comparé au Plan national de sécurité, voir https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1165007/Strategic_Policing_Requirement_V1.3.pdf.



NOUS NE SAVONS PAS SI LA POLICE BELGE AGIT BIEN OU NON, ET CE MALGRÉ L'EXISTENCE D'ORGANES DE CONTRÔLE.

UN MANQUE D'UNIFORMITÉ DES POLITIQUES POLICIÈRES MENÉES, QUI EMPÊCHENT ÉGALEMENT UN CONTRÔLE ADÉQUAT, EN EST LA CAUSE PRINCIPALE.

En ce qui concerne la police intégrée belge, la conclusion est claire : aucune réponse structurée et étayée ne peut être donnée aux questions ci-dessus. Quelle en est la cause ? Comme nous l'avons vu plus haut, c'est l'absence d'une politique structurellement uniforme au sein des services de police, qui empêche les organes de contrôle d'exercer correctement leur surveillance.

Les résultats des évaluations PEEL sont mis à la disposition de la population via le site Internet de l'HMICFRS, ce qui permet à chacun et chacune non seulement de connaître les performances du corps de police en charge du territoire dans lequel il ou elle vit ou réside, mais aussi d'établir des comparaisons entre les corps de police. Les

deux exemples suivants montrent que l'approche PEEL conduit à une manière de rendre compte de l'activité policière qui est commune à l'ensemble des 43 services de police d'Angleterre et du Pays de Galles.

Greater Manchester Police

His Majesty's Chief Inspector: Andy Cooke is His Majesty's Inspector for Greater Manchester.

This force is in the Northern HMICFRS policing region.



Performance	News	Publications	Key Facts	About the force
-------------	------	--------------	-----------	-----------------

Our PEEL (police effectiveness, efficiency and legitimacy) assessments give you information about how your local police force has performed in several important areas.

In our latest assessment of Greater Manchester Police, we made the following judgments:

Outstanding	Good	Adequate	Requires improvement	Inadequate
		Recording data about crime	Preventing crime	Investigating crime
			Treatment of the public	Responding to the public
			Protecting vulnerable people	Developing a positive workplace
			Managing offenders	
			Good use of resources	



Leicestershire Police

His Majesty's Inspector of Constabulary (HMI): Roy Wilsher is HMI for Leicestershire.

This force is in the Eastern HMICFRS policing region.



Performance

News

Publications

Key Facts

About the force

Our PEEL (police effectiveness, efficiency and legitimacy) assessments give you information about how your local police force has performed in several important areas.

In our latest assessment of Leicestershire Police, we made the following judgments:

Outstanding	Good	Adequate	Requires improvement	Inadequate
Recording data about crime	Treatment of the public	Investigating crime		
Preventing crime	Managing offenders	Responding to the public		
Protecting vulnerable people	Developing a positive workplace			
Disrupting serious organised crime	Good use of resources			

Le site de l'HMICFRS offre en plus plusieurs possibilité de comparaisons. Il est ainsi possible de comparer les dépenses d'un service de police par rapport à la moyenne nationale, ou encore de comparer le taux de criminalité par rapport à la moyenne nationale. Prenons l'exemple de la "North Yorkshire Police".



North Yorkshire Police

His Majesty's Inspector of Constabulary (HMI): Roy Wilsher is HMI for North Yorkshire.

This force is in the Northern HMICFRS policing region.

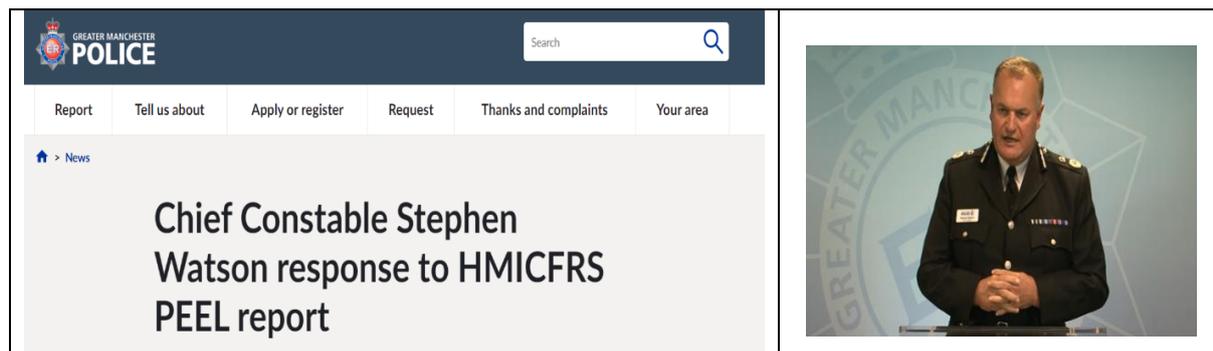


POPULATION		0.832m people	↑ 5% local 10 yr change
WORKFORCE		87% frontline police officers	92% national level
		3.34 per 1000 population	3.69 national level
		↑ 3% 10yr change in local workforce	↓ 5% 10yr national change
VICTIM-BASED CRIMES		0.04 per person	0.06 national level
		↓ 6% Local 5 year trend	↑ 9% National 5 year trend
COST		52p per person per day local	59p per person per day national

Ce qui est particulièrement intéressant, c'est la manière dont les chefs de la police outre-manche appréhendent cette situation. Sur le site Internet officiel du service de police du Grand Manchester est ainsi présenté par le plus haut responsable non seulement une interprétation des résultats de l'évaluation PEEL, mais aussi la manière dont ils vont en tenir compte. Cette explication peut être consultée par n'importe qui sur le site web¹³⁶ du service de police concerné. C'est un exemple fort de responsabilité. Qui a parlé de culture ?

¹³⁶ <https://www.wiltshire.police.uk/police-forces/wiltshire-police/areas/about-us/about-us/hmicfrs-2022/Our-response-to-the-HMICFRS-PEEL-Report/>
<https://www.northyorkshire.police.uk/news/north-yorkshire/news/news/2023/03-march/publication-of-hmicfrs-peel-inspection/>,





<https://youtu.be/sAwbSVDi-8Y>

Mais la police anglaise doit elle aussi continuer à évoluer. Plusieurs rapports récents suggèrent que de nouvelles réformes sont plus urgentes que jamais. Un rapport¹³⁷ publié le 03.07.2023 affirme que "le système policier britannique n'est plus adapté aux défis auxquels il est confronté. Au lieu d'essayer de s'en sortir - avec les mêmes politiques et approches que par le passé - le gouvernement doit prendre le taureau par les cornes pour mettre en œuvre des réformes". En réponse à un autre rapport de la Police Foundation, le College of Policing a récemment mis en place le National Centre of Police Leadership, qui, selon le Dr Ray Clare, responsable du département Leadership and Progression, a pour mission de "transformer radicalement le leadership policier du haut vers le bas et de développer un programme national de formation pour tous les leaders policiers, quel que soit leur grade". Constatons qu'en 2023, les services de police belges n'ont aucune idée de la direction dans laquelle la police évolue, et elles ne sont d'ailleurs pas les seules. Il est grand temps que les milieux politiques proposent une vision de l'avenir de la police.

En conclusion, la police belge devrait fonctionner sur la base de normes et de standards nationaux à appliquer uniformément dans chaque service de police. De nombreuses bonnes pratiques existent déjà dans les pays qui nous entourent et peuvent être adoptées en tout ou en partie. Un Conseil fédéral de police renouvelé devrait fournir l'orientation permanente nécessaire pour déterminer ces normes et standards à appliquer sur l'ensemble du territoire et, à intégrer aux politiques policières mises en œuvre. Par permanent nous entendons l'abandon de l'actuelle "politique ad hoc". Une politique, basée sur les principes du contrôle interne, devrait être imposée aux mandataires de la police avec des moments d'évaluations clairs. Les organes de contrôle devraient jouer un rôle important à cet égard. Afin d'en assurer une application correcte et complète, cette nouvelle approche devrait être réglementée par la loi.

Les services de police belges n'ont aucune idée de l'évolution de la police, et elles ne sont d'ailleurs pas les seules.

Les milieux politiques ne proposent pas non plus de vision structurelle pour l'avenir.

<https://www.gmp.police.uk/news/greater-manchester/news/news/2021/september/chief-constable-stephen-watson-response-to-hmicfrs-peel-report/>

¹³⁷ <https://www.institute.global/insights/public-services/rebuilding-trust-and-delivering-safer-communities-plan-for-reforming-uk-policing>



CONCLUSION 9

***LES RÉSULTATS ATTENDUS DES SERVICES DE POLICE DOIVENT ÊTRE
CLAIREMENT DÉFINIS, DE MÊME QUE LA MANIÈRE DE LES ATTEINDRE ET
D'EN ASSURER LE SUIVI.***



2.6. De l'impact par des pouvoirs identiques (possibilités de sanction) pour les organes de contrôle externe ?

Il convient de noter que le Comité P, l'AIG et le COC ne disposent pas de compétences similaires. Ainsi, en application de l'article 247 de sa loi¹³⁸, le COC dispose notamment des compétences suivantes :

“3° rappeler à l'ordre les services visés à l'article 26, 7°, a), d) et f), ou leur sous-traitant lorsqu'un traitement a entraîné une violation d'une disposition de la réglementation relative aux traitements des données à caractère personnel;

4° ordonner aux services visés à l'article 26, 7°, a), d) et f), ou à leur sous-traitant de mettre un traitement en conformité avec les dispositions de la réglementation relative au traitement des données à caractère personnel, le cas échéant, de manière spécifique et dans un délai déterminé;

5° imposer une limitation temporaire ou définitive, y compris une interdiction, du traitement;

6° ordonner la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel”

Il ressort clairement du texte ci-dessus que le COC peut "rappeler à l'ordre"¹³⁹, "ordonner" le traitement ou "imposer" une autre restriction ou interdiction. Il s'agit là d'une forme de "moyens de contrainte" dont ne dispose ni le Comité P ni l'AIG. Leurs compétences se limitent à formuler des recommandations, l'opportunité de les mettre en œuvre ou non étant laissée à l'autorité du service contrôlé. Il arrive que le Comité P ou l'AIG mènent des enquêtes de suivi, au cours desquelles une affaire traitée précédemment est réexaminée et où l'on vérifie si les recommandations formulées ont été mises en œuvre ou non. Mais là encore, il ne s'agit pas de compétences permettant d'obliger les services contrôlés à donner suite aux recommandations.

Pour l'AIG, la publicité des rapports et des recommandations des organes de contrôle doit être la norme. Mais la publicité est également nécessaire pour constater le suivi des recommandations par l'autorité.

L'AIG elle-même n'est pas favorable à se voir octroyer en tant qu'organe de contrôle externe des moyens de contrainte. Elle estime cependant qu'il est nécessaire d'assurer¹⁴⁰ la publicité des rapports reprenant les recommandations des organes de contrôle, à l'image de ce qui se fait en Angleterre avec les évaluations PEEL. La publicité devrait être la norme, la non-publication l'exception¹⁴¹. Il est important que ce principe s'applique également aux

autorités auxquels les recommandations s'adressent. Il est donc nécessaire que ces autorités communiquent ouvertement et de manière structurée les raisons pour lesquelles une recommandation particulière est ou n'a pas été mise en œuvre. Une communication ouverte systématique garantit une plus grande transparence et une plus grande responsabilité vis-à-vis de la population et des autorités, ce qui ne peut que renforcer la confiance dans la police.

¹³⁸

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2018073046

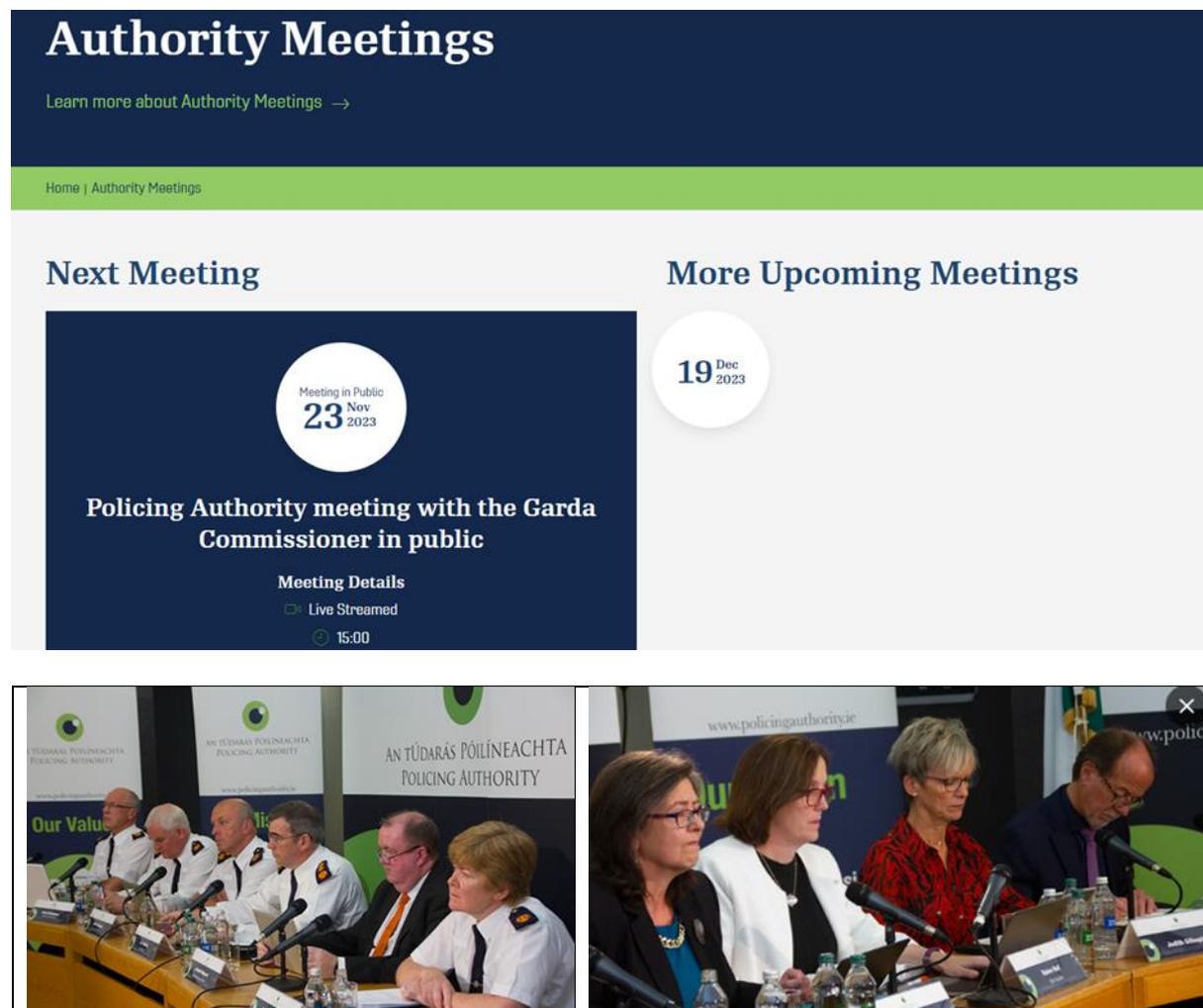
¹³⁹ Voir page 9 du présent rapport : https://www.organedeconrole.be/files/DIO22006_F_Public_00073095.pdf

¹⁴⁰ Cela dit, l'AIG ne souhaite pas modifier le système du COC.

¹⁴¹ Bien entendu, la publicité ne peut se faire si certaines techniques et tactiques policières sont divulguées, ou encore des informations qui auraient un impact sur la sécurité des membres du personnel de la police. En général, il s'agit d'informations qui pourraient ensuite être utilisées à mauvais escient par des criminels. La publication de données sur les politiques menées par un service de police particulier peut ne pas poser de problème à cet égard. Un tel exercice doit être fait à chaque fois.



Le système irlandais prouve qu'une telle approche est parfaitement possible. La loi irlandaise stipule que les responsables de la police (nationale) doivent se réunir¹⁴² tous les mois (sauf en août) avec l'un des organes de contrôle, "l'autorité de police", dans le but d'examiner ensemble ce qui va bien et ce qui pourrait être amélioré¹⁴³. Quatre de ces réunions doivent pouvoir être suivies en ligne par des citoyens.



The screenshot shows a webpage titled "Authority Meetings". Below the title is a link "Learn more about Authority Meetings →". A breadcrumb trail reads "Home | Authority Meetings". The main content is divided into two sections: "Next Meeting" and "More Upcoming Meetings".

Next Meeting

Meeting in Public
23 Nov 2023

Policing Authority meeting with the Garda Commissioner in public

Meeting Details

- Live Streamed
- 15:00

More Upcoming Meetings

19 Dec 2023

Below the text are two photographs of meetings. The left photo shows several men in Garda uniforms seated at a table with microphones. The right photo shows four people (three women and one man) seated at a table with microphones and laptops, appearing to be in a meeting or press conference.

¹⁴² Un tel système n'est possible que s'il n'y a qu'un seul service de police ou un nombre très limité de services de police.

¹⁴³ Ces réunions sont appelées "authority meetings". Voir <https://www.policingauthority.ie/en/authority-meetings>.



CONCLUSION 10

LES SERVICES CONTRÔLÉS ET LEURS AUTORITES DOIVENT, DANS LE CADRE DU CONTRÔLE EFFECTUÉ, FOURNIR AUX MÉDIAS DES EXPLICATIONS ÉCRITES SUR LES RAISONS POUR LESQUELLES ILS SUIVENT OU NE SUIVENT PAS LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LES ORGANES DE CONTRÔLE. UN SYSTÈME DE CONCERTATION EN LIGNE ENTRE L'ORGANE DE CONTRÔLE ET LA POLICE DEVRAIT POUVOIR ÊTRE SUIVI PAR LES CITOYENS DANS UN CERTAIN NOMBRE DE CAS.



2.7. Un contrôle adéquat exige que les organes de contrôle externes soient aussi indépendants que possible, mais l'indépendance absolue est une illusion

2.7.1. Contrôle et indépendance, un mariage difficile pour certains

Différentes institutions et organisations, tant internationales que nationales, critiquent régulièrement le fait que le personnel des organes de contrôle belges provient de la police fédérale et de la police locale et qu'il peut également retourner dans ces corps de police. « La police contrôle la police » est le credo souvent répété et on en conclut que l'organe de contrôle n'est donc pas suffisamment indépendante, voire ne l'est pas du tout.

C'est e.a. ce qu'a déclaré le "Committee Against Torture" (CAT)¹⁴⁴ : « *Le Comité exprime une nouvelle fois sa préoccupation face à l'inefficacité des enquêtes menées par des organes de contrôle, en particulier le Service Enquête du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), composé de membres statutaires ainsi que de membres détachés de la police, qui est responsable des enquêtes mais doit aussi détecter les dysfonctionnements de la police et aider cette dernière à y remédier, ce qui peut créer un conflit d'intérêts pouvant nuire à l'impartialité de celle-ci.* ». Le CAT recommande à ce sujet : « *b) d'ouvrir sans délai et de manière proactive des enquêtes indépendantes, approfondies, diligentes et impartiales sur toutes les allégations de violence illégitime commise par des agents de police, en veillant à ce qu'il n'y ait aucun lien pratique, institutionnel ou hiérarchique entre les enquêteurs et les auteurs présumés des faits et à ce que ces derniers, s'ils sont reconnus coupables, soient condamnés à une peine proportionnée à la gravité de leurs actes.* »

Des remarques similaires sont également faites concernant l'AIG. Cette problématique a déjà été abordée de manière plus complète dans un précédent document de vision¹⁴⁵.

En tout état de cause, la question du degré d'indépendance des organes de contrôle est légitime. Les citoyens ont en effet droit à un traitement impartial de leurs doléances. Cependant, la question est de savoir ce qu'il faut entendre par le fait qu'il *ne* doit y avoir "aucun lien pratique, institutionnel ou hiérarchique entre les enquêteurs et les auteurs présumés", ou en d'autres termes, comment atteindre ces objectifs dans le paysage de contrôle de la police d'aujourd'hui ? La question est donc légitime de vouloir savoir si l'indépendance et la neutralité des organes de contrôle, ainsi que le traitement impartial de leurs dossiers, ne pourraient pas être assurés par des mesures de maîtrise des risques autres que l'interdiction de la présence de personnel issu de la police.

2.7.2. Limitation du nombre de membres du personnel issus de la police au sein du Comité P

Un certain nombre de députés de la Chambre des représentants ne croit déjà pas qu'il existe d'autres mesures de maîtrise des risques susceptibles de garantir l'indépendance et la neutralité des organes de contrôle, puisqu'ils ont déposé, fin janvier 2023, une proposition de loi¹⁴⁶ prévoyant qu'un maximum de 50 % des membres du personnel du Service Enquêtes du Comité P peuvent provenir des services de police. Le texte indique, entre autres, que l'objectif de cette proposition est "d'accroître l'indépendance du Service Enquêtes P", et que cela permettrait de "mieux garantir l'indépendance du Service d'enquêtes des services de police".

¹⁴⁴<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICaQhKb7yhsgy8iEli7EhsMb0if1UiLcZfQkVsnp6wv3HcptNyiJ0fPjI4W34vEzoCdWi86xiUrKXS%2Bv9Q7UmiOLMNNrnFhnX8jOT%2By3CKIT%2BIyA4wlrOc>

¹⁴⁵<https://www.aigpol.be/aigpol/sites/aigpol/files/attachments/document%20de%20vision%203%20AIG%20TOUS%20LES%20FLICS%20SONT-ILS%20INCOMPÉTENTS-partie1.pdf> chapitre 6.

¹⁴⁶https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051543&table_name=loi



Toutefois, ce projet de loi suscite quelques observations qui seront examinées plus en détail dans la suite du présent document. Mais tout d'abord, examinons la situation par organe de contrôle.

2.7.2.1. Situation fin 2023: présence de personnel issu des services de police au sein du contrôle interne et externe

Tous les membres du personnel travaillant dans le domaine du contrôle interne d'un service de police locale ou de la Police Fédérale appartiennent à la police. Ils sont donc pleinement soumis au statut de la police intégrée et relèvent de la hiérarchie du Chef de corps ou du Commissaire général.

Tous les membres du personnel travaillant au sein de l'AIG sont, en application de l'article 4§3 de sa loi¹⁴⁷, issus de la Police fédérale ou de la Police locale. Les membres du personnel de l'AIG ne sont que partiellement soumis au statut de la police¹⁴⁸ et ils ne sont certainement pas soumis à la hiérarchie d'un chef de corps ou du commissaire général, mais bien à celle de l'inspecteur général et de l'inspecteur général adjoint. En outre, ces deux mandataires de l'AIG ne relèvent pas non plus de la hiérarchie d'un chef de corps ou du commissaire général, et certainement pas du système de rémunération fonctionnelle des mandataires de la police, mais plutôt de l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux¹⁴⁹. Tous les membres du personnel de l'AIG peuvent, s'ils le souhaitent, réintégrer les services de police.

En ce qui concerne le COC¹⁵⁰, sur les 11 membres du personnel, 2 sont issus des services de police. Ces 2 policiers appartiennent au service d'enquête du COC et peuvent réintégrer la police à la fin de leur mandat¹⁵¹.

¹⁴⁷ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051543&table_name=loi

¹⁴⁸ Par exemple, il existe un système d'évaluation et de promotion distinct au sein de l'inspection générale, et le régime de rémunération des deux mandataires de l'inspection générale diffère de celui applicable aux titulaires d'un mandat à la police intégrée. En outre, ce qui n'est pas le cas dans les services de police, une période d'essai de trois mois est appliquée après le recrutement, à l'issue de laquelle un membre du personnel peut être renvoyé dans son service de police d'origine s'il ne donne pas satisfaction. Un membre du personnel peut par ailleurs être renvoyé à son corps de police d'origine ou à la Police Fédérale à tout moment, même après la période d'essai, entre autres s'il ne remplit pas les conditions d'une conduite irréprochable.

¹⁴⁹ Cela a d'ailleurs pour conséquence que l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint bénéficient tous deux d'une rémunération inférieure à celle des mandataires de la police intégrée exerçant un mandat de même catégorie (catégorie 5).

Voir la loi Exodus art. 67. https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2002/04/30_2.pdf#Page1

Le directeur général adjoint et le directeur général du département des enquêtes du Comité P relèvent de l'application de la rémunération fonctionnelle applicable aux services de police,

Voir <https://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2561/54K2561001.pdf>.

¹⁵⁰ Selon le rapport annuel 2021, https://www.organedeconrole.be/files/Rapport_dActivité_2021_COC.pdf, page 7, c'est en application du §4 de l'article 231 de la loi du 30.07.2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel » qui stipule que: « L'Organe de contrôle est, en outre, composé d'un service enquête ci-après dénommé "service d'enquête", lequel est composé de trois membres effectifs lesquels exercent leurs fonctions à temps plein, dont deux membres des services de police au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et d'un expert. »

Voir

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018073046&table_name=loi

¹⁵¹ Voir l'article 234 qui prévoit à ce sujet : « Les membres du service d'enquête qui sont membres des services de police peuvent, après la fin de leur mandat auprès de l'autorité de contrôle, réintégrer leur corps de police d'origine, dans le statut qu'ils avaient au moment de leur nomination à l'Organe de contrôle. ».



Concernant le Service Enquête du Comité P, en 2022, 27 membres étaient détachés de la police ou de services gouvernementaux auprès de cet organe de contrôle, dont 13 relevaient d'un statut spécifique du Comité P lui-même¹⁵². Les membres détachés peuvent réintégrer la police ou l'organisation gouvernementale d'où ils viennent.

Un léger détour par le Comité I peut s'avérer utile dans cette discussion, car il convient d'observer que cet organe de contrôle compte également un membre du personnel¹⁵³ détaché de la Police Fédérale.

2.7.2.2. Indépendance pour un seul organe de contrôle ?

La question est de savoir si une mesure visant à limiter le nombre de fonctionnaires de police au sein d'un organe de contrôle, et imposée uniquement au service des enquêtes du Comité P, peut atteindre son objectif. En effet, la Belgique dispose d'autres organes de contrôle de la police tels que l'AIG et le COC. Comme nous l'avons déjà souligné, ces organes de contrôle emploient également des fonctionnaires de police. Le Comité P, le COC¹⁵⁴ et l'AIG¹⁵⁵ ont tous été créés par une loi, de sorte que l'on peut se demander pourquoi le Parlement veut introduire un tel principe fondamental pour un organe de contrôle déterminé et pas pour un autre.

Cette constatation est d'autant plus pertinente qu'il existe une directive ministérielle¹⁵⁶ "organisant la répartition des tâches en matière de missions de police judiciaire pour des infractions impliquant des fonctionnaires de police". Il ressort de cette directive ministérielle que le Comité P n'a pas l'exclusivité du traitement des dossiers judiciaires pour la magistrature. Selon la directive, l'AIG et même les PJF et les membres de la Police Locale sont également habilités à traiter des dossiers judiciaires dans lesquels des fonctionnaires de police sont mis en cause.

Il n'est donc pas possible d'assurer une indépendance et une neutralité globales en ne visant qu'un seul organe de contrôle. Pour l'AIG, une telle limitation n'est en tout cas pas pertinente, comme le montre le texte ci-dessous.

2.7.2.3. Seule une minorité de plaintes déposées par des citoyens sont traitées par des organes de contrôle externes en 2023

En effet, la grande majorité des enquêtes relatives aux plaintes déposées auprès du Comité P ou de l'AIG ne sont pas menées par le Service Enquête du Comité P ou par l'AIG, mais sont transmises au service de police où le problème se pose. Ceci s'inscrit dans l'application de la CP3 sur la maîtrise de l'organisation, qui part du principe que les problèmes organisationnels sont mieux traités et résolus au sein du service de la Police Fédérale ou de la zone de police où ils se posent. Ce principe n'est d'ailleurs pas seulement appliqué en Belgique. En Angleterre, la loi prévoit « *qu'un service de police doit enquêter lui-même sur une plainte, en partant du principe qu'il peut également fournir sa propre explication sur ce qui s'est mal passé ou non et, dans ce dernier cas, présenter des excuses ou rectifier les choses* ».

¹⁵² <https://comitep.be/document/jaarverslagen/Comité%20P%20Rapport%20annuel%202022.pdf>, page 9.

¹⁵³ Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et l'Organe de coordination de la menace, en abrégé Comité I.

Voir <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/rapports-dactivites-3>, page 183.

¹⁵⁴ La loi de 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, article 231 et suivants, concerne le COC. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018073046&table_name=loi

¹⁵⁵ Loi de 2007 sur l'inspection générale :

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051543&table_name=loi

¹⁵⁶ <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/files/2022-04/20110922-Directive%20minist%C3%A9rielle-R%C3%A9partition%20t%C3%A2ches%20JUD%20entre%20AIG%20et%20Com%20P.pdf>

Cette directive met en œuvre l'article 16, alinéa 3, de la loi du 18.07.1991 (loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace).



Tous les principes relatifs à la manière dont les plaintes concernant la police sont traitées en Angleterre sont expliqués sur le site de l'« Independent Office for Police Conduct » (IOPC)¹⁵⁷.

Par conséquent, toutes les plaintes ne doivent pas être examinées par des organes de contrôle externes. De nombreuses plaintes concernent des déficiences dans le service au client, lorsque, par exemple, des membres du personnel de police sont supposés avoir agi de manière incorrecte ou encore avoir été impoli ou négligent dans leurs relations avec les citoyens ou des organisations. Ces plaintes peuvent et doivent être traitées au niveau du contrôle interne. Les organes de contrôle ne disposent tout simplement pas d'un personnel suffisant pour traiter eux-mêmes toutes les plaintes.

Ce qui précède est largement confirmé par des données chiffrées. Par exemple, le rapport annuel 2021 du Comité P¹⁵⁸ indique qu'« en 2021, le Comité permanent P a ouvert 2793 dossiers de plainte sur la base de plaintes qui ont été signalées directement au Comité P. Sur l'ensemble des dossiers de plainte ayant fait l'objet d'une enquête, 176 (6,3%) d'entre eux ont été attribués au Service d'enquêtes P contre 8,5% en 2020 ». Cela signifie qu'en 2021, 93,7 % de toutes les plaintes n'ont PAS été traitées par le Comité P lui-même, mais ont été transmises e.a. aux services de police concernés par la plainte, en leur demandant de la traiter.

2.7.2.4. Quel est l'intérêt d'un projet de loi visant à une « meilleure » indépendance ?

Comme indiqué précédemment, le projet de loi vise à inscrire dans la loi une composition équilibrée du Service Enquête du Comité permanent P, en prévoyant que la moitié au plus de ses membres peuvent être détachés d'un service de police. Selon les auteurs de la proposition, cela permettra de « mieux » garantir l'indépendance du Service Enquête.

Il faut se demander ce que l'on entend par « meilleure » indépendance. Il y a indépendance ou il n'y en a pas. Une indépendance fragmentée est de facto une absence d'indépendance.

Deux questions cruciales peuvent être soulevées à cet égard :

- À partir de quel nombre de non-fonctionnaires de police peut-on obtenir une « meilleure » indépendance ? Existe-t-il des preuves (scientifiques) à ce sujet ?
- Est-il certain qu'un membre du personnel n'appartenant pas à la police donnerait davantage satisfaction en termes d'indépendance et de neutralité du seul fait qu'il n'appartient pas à la police ?

Il est plus utile de vérifier si les collaborateurs de l'organe de contrôle effectuent correctement leur travail. Les mandataires de l'AIG partent du principe que c'est le cas de l'organisation qu'ils dirigent. De même que le pouvoir législatif contrôle le pouvoir exécutif, le Comité P, en tant qu'organe de contrôle du pouvoir législatif, contrôle l'AIG, en tant que partie du pouvoir exécutif. Le critère d'indépendance est donc satisfait de manière adéquate. Remettre en cause l'indépendance du travail des collaborateurs de l'AIG, reviendrait à remettre en cause

***L'AIG remplit les conditions
d'indépendance, e.a. puisqu'elle est
contrôlée par un organe du pouvoir
législatif, le Comité P.***

¹⁵⁷ <https://www.policeconduct.gov.uk/complaints/guide-to-complaints-process>

¹⁵⁸ <https://comitep.be/document/jaarverslagen/Comité%20P%20rapport%20annuel%202021.pdf>



l'indépendance et l'expertise du Comité P, ainsi que du COC, qui, en tant qu'organes de contrôle du pouvoir législatif, sont chargés de contrôler le travail de l'AIG.

Dans ce contexte, il serait intéressant de vérifier combien de plaintes ont été déposées à l'encontre de collaborateurs du Service d'Enquête du Comité P détachés de la police en raison d'un manque d'indépendance ou de neutralité présumé dans leurs enquêtes. On peut donc dire que les critiques formulées à l'égard de l'indépendance des organes de contrôle externe de la police ont été jusqu'à présent purement théoriques, c'est-à-dire une perception de certains plutôt qu'une réalité.

2.7.2.5. L'importance de la formation

Il est évident qu'en interdisant aux organes de contrôle de recruter du personnel dans les services de police, il n'y aura plus de savoir-faire en ce qui concerne les nouveaux développements dans le paysage policier et les méthodes d'enquête les plus récentes. Pour acquérir ces connaissances et d'autres connaissances policières, les collaborateurs concernés seront alors obligés de s'adresser à la police elle-même pour suivre des formations et des stages. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils pourront acquérir les compétences nécessaires pour s'intégrer dans la réalité policière¹⁵⁹.

2.7.2.6. L'actuel point de départ de la législation belge est que le fonctionnaire de police doit agir correctement

Dans le cadre de cette approche, il est utile d'examiner brièvement le statut du fonctionnaire de police. La base juridique est-elle en place pour inciter le collaborateur d'un service de police à agir correctement ? Tout membre du personnel statutaire qui entre à la police, ainsi qu'à l'AIG ou au Comité P, doit prêter le serment suivant : « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* ». Une entrée en service n'est officialisée qu'après la prestation de serment. Ce faisant, le fonctionnaire déclare de facto comment il exercera ses fonctions : en servant fidèlement le Roi, en obéissant à la Constitution et aux lois du peuple belge. Ce faisant, le fonctionnaire confirme qu'il se conformera à la loi et accepte formellement les règles du statut. Il s'agit d'une tradition qui remonte à la création du Royaume, introduite à partir de 1831. Ainsi, cette prestation de serment semble être une formalité mais elle n'en est pas une. Elle oblige chaque fonctionnaire à appliquer correctement la loi.

En outre, le statut de la police prévoit un certain nombre d'obligations dans le chef des fonctionnaires de police¹⁶⁰. Ainsi, l'article 127 de la LPI prévoit que « *le statut des fonctionnaires de police garantit leur impartialité* ». L'article 123 précise que « *les fonctionnaires de police contribuent en tout temps et en toutes circonstances à la protection des citoyens et à l'assistance que ces derniers sont en droit d'attendre ainsi que, lorsque les circonstances l'exigent, au respect de la loi et au maintien de l'ordre public. Ils respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales* ». Un code de déontologie applicable aux services de police a été déterminé, qui, comme les deux articles de loi de ce paragraphe, s'applique aussi aux membres du personnel de l'AIG.

En ce qui concerne l'AIG, le règlement d'ordre intérieur prévoit que chaque membre du personnel doit avoir « *une manière de servir irréprochable, caractérisée par un niveau élevé de loyauté, de discrétion, d'intégrité et d'impartialité* ».

¹⁵⁹ De ce point de vue, d'ailleurs, il devrait être nécessaire que les membres des organes de contrôle effectuent des stages réguliers au sein des services de police, sous peine d'une distanciation par rapport aux services qu'ils contrôlent. Dans cette société qui évolue rapidement, la police doit elle aussi s'adapter de plus en plus rapidement. Les organes de contrôle ne peuvent pas rester à la traîne. Dans cette optique, voir le document de vision de l'Inspection générale sur l'avenir de la police, <https://www.aigpol.be/fr/actualites/nouveau-document-de-vision-de-linspection-generale-sur-lavenir-de-la-police>

¹⁶⁰ Ces obligations du statut de la police s'appliquent aussi largement aux membres de l'Inspection générale.



Il est donc clair que la réglementation actuelle contient déjà les principes nécessaires pour assurer la neutralité et l'indépendance des fonctionnaires de police, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions. Pour l'AIG, il est important de bien contrôler l'application effective de la neutralité et de l'objectivité des enquêtes. Or, c'est souvent là que le bât blesse. Comme le développent déjà d'autres documents de vision rédigés par l'AIG¹⁶¹, les mandataires qui rédigent un plan d'intégrité sont souvent encore très minoritaires au sein de la police intégrée.

Les membres du personnel de la police et des organes de contrôle sont donc avant tout liés par le cadre législatif qui s'applique à eux, et non par le pouvoir en place. Ou comme l'a dit le président Joe Biden dans un discours¹⁶² aux fonctionnaires du ministère de la justice : "*Vous ne travaillez pas pour moi, vous travaillez pour la Constitution et pour le peuple*".

2.7.2.7. D'autres organes gouvernementaux ont également recours à des magistrats ou à des fonctionnaires de police

La personne inculpée bénéficie-t-elle d'une plus grande protection que le collaborateur d'un organe de contrôle? L'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dispose que « *Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé* ». L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, quant à lui, stipule qu'une personne persécutée a droit « *à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement* ».

Si le raisonnement ci-dessus se rapporte évidemment à la présomption « pénale » d'innocence et ne peut donc pas être simplement appliqué aux collaborateurs des organes de contrôle externe, le point de départ devrait néanmoins être d'accepter le principe selon lequel les collaborateurs de la police exercent leur fonction correctement jusqu'à preuve du contraire. L'affirmation selon laquelle un collaborateur d'un organe de contrôle externe qui a appartenu à la police dans une vie antérieure, en raison de son origine, ne pourrait pas exercer ses tâches en toute indépendance, crée un soupçon de partialité autour de ses actions, et cela avant même qu'aucune enquête n'ait été menée! Ses enquêtes ne pourraient donc pas, selon l'affirmation susmentionnée, être menées correctement. Partant de cette observation, le même constat s'applique naturellement, et à plus forte raison, au personnel des services de contrôle interne, qui relèvent tous de la hiérarchie policière.

Une petite référence au psychiatre suisse Carl Jung s'impose ici : "*Je ne suis pas ce qui m'est arrivé. Je suis celui que j'ai choisi de devenir*".

Pour l'AIG, une telle approche ne contribue pas à accroître la confiance dans la police et dans les organes de contrôle. En effet, cela signifierait que les organes de contrôle interne et externe existants, qui ont été créés pour renforcer la confiance de la population dans la police intégrée, ne sont finalement jamais dignes de confiance et fonctionnent en permanence de manière inappropriée.

¹⁶¹<https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/Mars%202019-AIG-Point%20de%20vue%20IG%20et%20ADJ-Intégrité%20à%20la%20police-Résumé.pdf> et <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/document%20de%20vision%203%20AIG%20TOUS%20LES%20FLICS%20SONT-ILS%20INCOMPÉTENTS.pdf>

¹⁶²<https://www.npr.org/sections/biden-transition-updates/2021/01/07/954404473/biden-is-set-to-introduce-merrick-garland-as-his-attorney-general-pick>



Existe-t-il d'autres domaines où le système de détachement de fonctionnaires de leur propre administration vers d'autres institutions est utilisé¹⁶³ ? Ils existent. Par exemple, l'article 77 §1 de la loi du 18.09.2017 « *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'usage des espèces* » prévoit que la Cellule de traitement des informations financières¹⁶⁴ est composée d'experts financiers et d'un officier supérieur détaché de la Police fédérale. La CTIF est "*placée sous la direction d'un magistrat ou de son suppléant, détachés du Parquet. Ses magistrats sont désignés par le Roi, sur la proposition du ministre de la Justice, et ses membres par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres*". On peut se demander si, partant du constat que l'officier supérieur et les magistrats sont détachés auprès de la CTIF par leurs institutions respectives, ceux-ci peuvent porter des jugements suffisamment indépendants pour se conformer à l'obligation de l'article 76 §2 de la loi en question, qui stipule que « *La CTIF est indépendante et autonome sur le plan opérationnel, ce qui signifie qu'elle a l'autorité et la capacité nécessaire pour exercer librement ses fonctions, y compris celle de décider d'une manière autonome d'analyser, de demander et de transmettre les informations spécifiques qui lui sont communiquées en vertu de la présente loi* ». En d'autres termes, ce n'est pas parce que des fonctionnaires ou des magistrats sont détachés auprès de telle ou telle organisation que celle-ci ne peut pas agir de manière indépendante et autonome, même s'il apparaît que la CTIF « *est placée sous le contrôle administratif du ministre de la Justice et du ministre des Finances* » selon l'article 76 §2.

Pour l'AIG, il est clair que l'indépendance et l'impartialité ont moins à voir avec l'institution à laquelle on appartient, mais davantage avec d'autres garanties.

2.7.3. L'indépendance est un navire à chargement multiple...

Examinons également de plus près les différences qui existent entre le Comité P et le COC.

Bien que le Comité P et le COC relèvent tous deux du pouvoir législatif, leur situation en termes d'indépendance n'est pas identique. Ainsi, pour le Comité P, comme pour le Comité I, il existe une « *commission d'accompagnement* », qui « *exerce le contrôle final des missions des Comités permanents P et R. Elle discute des rapports d'enquête et du rapport annuel de ces deux organes et peut leur confier des enquêtes. Les informations traitées par cette commission étant extrêmement sensibles, ses réunions se tiennent à huis clos. Cette importante commission est présidée par le président de la Chambre en personne. Précisons que le contrôle parlementaire exercé par la Commission d'accompagnement représente une forme de contrôle externe, qui s'ajoute au contrôle interne effectué par la hiérarchie et les services d'inspection*¹⁶⁵ ».

Le COC n'a pas de « *commission d'accompagnement* », ce qui signifie qu'il ne peut pas recevoir d'instructions du parlement. Cette forme d'indépendance du COC découle des lois, réglementations et jurisprudences¹⁶⁶ internationales et nationales. Par exemple, la directive européenne relative à la protection des données à caractère personnel (95/46/CE) prévoit que les autorités nationales chargées de contrôler le traitement des données à caractère personnel (l'Autorité de protection des données

¹⁶³ Par exemple, des magistrats sont détachés auprès de la commission des jeux, dont la présidence est même assurée par des membres du siège, de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace ou même du récemment créé Commissariat national aux drogues.

¹⁶⁴ La CTIF est principalement chargée de traiter les opérations financières suspectes liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et déclarées par les entreprises et les personnes désignées par la loi.

¹⁶⁵ https://www.lachambre.be/pdf_sections/pri/magazine/017_Magazine_FR_WEB.pdf, page 8.

¹⁶⁶ Il s'agit notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, du Règlement Général sur la Protection des Données, de la Law Enforcement Directive 2016/680, de la loi relative à la protection des données du 30.07.2018 et de divers arrêts entre autres de la Cour de justice de l'Union européenne.



APD et le COC) s'acquittent de leurs tâches en toute indépendance. Le législateur peut donc, en ce qui concerne le Comité P mais aussi l'AIG, supprimer ces institutions par une loi ou modifier leurs missions, ce qui est différent dans le cas de l'APD et du COC, puisque leur création est prescrite de façon contraignante par le droit européen.

A l'étranger, il convient de citer un pays qui travaille à la création, en 2023, d'un organe de contrôle externe de la police, à savoir l'Autriche. Un organe de contrôle policier autrichien¹⁶⁷ sera créé au sein du service anti-corruption BAK¹⁶⁸, qui ne relève pas de la hiérarchie policière mais est placé sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. L'indépendance nécessaire de cet organe a également fait l'objet de discussions en Autriche. En effet, le BAK relève de la compétence du ministre qui est également responsable de la police. La solution proposée par le gouvernement autrichien est la mise en place d'un « conseil consultatif indépendant^{169 170 171} ». Ce conseil, sorte de contrôleur interne, devrait contrôler le travail de l'organe de contrôle et rédiger un rapport annuel. Ce conseil de surveillance comprendra des membres de la société civile ainsi que des sociologues, des psychologues et des experts en droits de l'homme. Il serait présidé par le président de la Cour suprême autrichienne.

L'OLAF, office européen de lutte antifraude, est également contrôlé par un comité de surveillance appelé « Comité de surveillance de l'OLAF¹⁷² ». Ce comité est un organe indépendant créé pour renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF. Il contrôle notamment l'application des garanties procédurales et la durée des enquêtes.

L'indépendance a de nombreux visages

On peut conclure que l'indépendance a de nombreux visages et que ces nombreux visages sont inextricablement liés à un paysage de contrôle diversifié.

2.7.4. Des normes claires établissent déjà clairement ce qu'est exactement un contrôle indépendant et impartial

Par exemple, la « National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement » et le « Department of Justice » américains, ont déterminé dans une étude¹⁷³, 13 principes pour un contrôle efficace de la police. Il s'agit notamment de l'indépendance, d'un pouvoir et d'une autorité clairement définis et suffisants, d'un accès illimité aux dossiers et aux installations, de la possibilité de rentrer en contact avec les fonctionnaires de police et avec le personnel du service de contrôle interne, d'une coopération entière de la part de la police, d'un soutien durable des parties prenantes, d'un financement et de ressources opérationnelles adéquats, de rapports publics et de transparence, de l'analyse de la politique menée et des modèles de pratique, de la sensibilisation et de l'implication des citoyens, de la confidentialité, de l'anonymat et de la protection contre les représailles, ainsi que d'une justice et légitimité procédurales.

¹⁶⁷ Il est intéressant de noter qu'en plus d'une dotation en personnel interdisciplinaire et multi professionnel de l'organe de contrôle de la police autrichienne, une formation spécialisée du personnel est également prévue.

¹⁶⁸ <https://www.bak.gv.at/>

¹⁶⁹ [Beschwerdestelle gegen Polizeigewalt \(freda-magazin.at\)](https://www.freda-magazin.at/Beschwerdestelle-gegen-Polizeigewalt)

¹⁷⁰ <https://www.wienerzeitung.at/h/meldestelle-fur-polizeigewalt-kommt>

¹⁷¹ <https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6259580/Polizisten-ermitteln-Wer-die-Polizei-kontrollieren-soll>

¹⁷² https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/index_en

¹⁷³ Vitoroulis, M., McElhiney, C. and Perez, L. (2021) Civilian Oversight of Law Enforcement: Report on the State of the Field and Effective Oversight Practices. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.



Le Conseil de l'Europe a également établi en 2017 les normes et standards¹⁷⁴ suivants relatives à l'indépendance et la neutralité des organes de contrôle :

Normes relatives au fonctionnement des organes de contrôle

- L'organe de contrôle doit être suffisamment séparé de la hiérarchie policière.
- L'organe de contrôle doit être dirigé par des personnes n'appartenant pas à la police.
- L'organe de contrôle doit pouvoir communiquer d'initiative avec la population par l'intermédiaire des médias.
- L'organe de contrôle doit être financé par l'État dans la mesure où il peut s'acquitter de manière adéquate de ses tâches.
- Les missions de l'organe de contrôle doivent être clairement définies dans la législation laquelle doit préciser la composition, les pouvoirs et la sphère de compétence.
- Les membres de l'organe de contrôle doivent disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour mener une enquête équitable, indépendante et efficace, et notamment avoir accès à toutes les informations nécessaires.
- Les organes de contrôle de la police et la police doivent veiller de manière proactive à ce que le grand public soit informé du rôle et du fonctionnement de l'organe de contrôle, ainsi que de son droit de porter plainte.
- L'organe de contrôle dispose de pouvoirs suffisants pour exercer ses fonctions et, le cas échéant, être habilité à enquêter, à exiger une enquête ou à superviser ou contrôler l'enquête en ce qui concerne les incidents graves résultant d'actions de fonctionnaires de police, le recours à la force létale par des fonctionnaires de police et les décès en garde à vue, les allégations selon lesquelles le personnel de police s'est livré à des actes de torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les allégations ou les plaintes relatives à des fautes professionnelles de la police.

Normes relatives aux systèmes de plaintes

- Les plaignants doivent recevoir une explication claire des critères d'acceptation des plaintes ainsi qu'un guide décrivant étape par étape le déroulement de la plainte et les résultats qu'ils peuvent obtenir.
- Un plaignant doit avoir le droit de faire appel auprès de l'organe de contrôle de la manière dont sa plainte a été traitée ou résolue.

Normes relatives aux enquêtes

- Les enquêtes judiciaires à charge des fonctionnaires de police doivent être menées par des personnes indépendantes des personnes impliquées dans les événements.

¹⁷⁴ Voir [Police oversight mechanisms in the Council of Europe member states \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/policy-department/police-oversight-mechanisms-in-the-council-of-europe-member-states), pages 10, 11 et 12. L'AIG respecte pleinement ces principes. Il en va de même pour le point « L'organe de contrôle doit être dirigé par des personnes n'appartenant pas à la police ». Les mandataires de l'AIG ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle du Commissaire général ou d'un chef de corps. De plus, ils ont un statut basé sur celui des SPF et donc fondamentalement différent de celui des mandataires de police.



- Les droits des membres de la famille d'un plaignant ou du plaignant lui-même doivent être garantis dans le procès contre les fonctionnaires de police.
- L'organe de contrôle doit être habilité à renvoyer les allégations contre les fonctionnaires de police aux autorités judiciaires ou disciplinaires.
- L'organe de contrôle doit être en mesure de soumettre au gouvernement, au parlement et/ou à d'autres organes compétents, les avis, recommandations, propositions et rapports sur des questions relevant de sa compétence.
- L'organe de contrôle doit être en mesure de formuler des recommandations visant à améliorer les processus, les procédures et les lois relatifs aux enquêtes sur les allégations de mauvaise conduite de la part du personnel de police.
- Dans le contexte des recommandations émanant d'un organe de contrôle, il doit y avoir un mécanisme permettant de s'assurer que ces recommandations sont effectivement mises en œuvre.
- Toute information transmise au plaignant par l'organe de contrôle à la fin de l'enquête doit comprendre un résumé des faits examinés, le résultat de l'enquête et les raisons qui ont conduit à la décision. Elle doit également indiquer les mesures que le plaignant peut prendre s'il n'est pas satisfait du résultat.
- L'organe de contrôle doit être habilité à publier les résultats d'une enquête, ainsi que les détails de recommandations éventuelles et les progrès réalisés dans sa mise en œuvre, et à les mettre à la disposition du public d'une manière facilement accessible.

L'AIG respecte pleinement les principes susmentionnés. Ces normes et standards sont largement repris dans un rapport¹⁷⁵ de mars 2023 de la « Police Foundation » anglaise relatif aux principes de fonctionnement que les organes de contrôle de la police doivent respecter. Le schéma ci-dessous reprend les 12 principes d'existence fondamentaux pour les organes de contrôle.

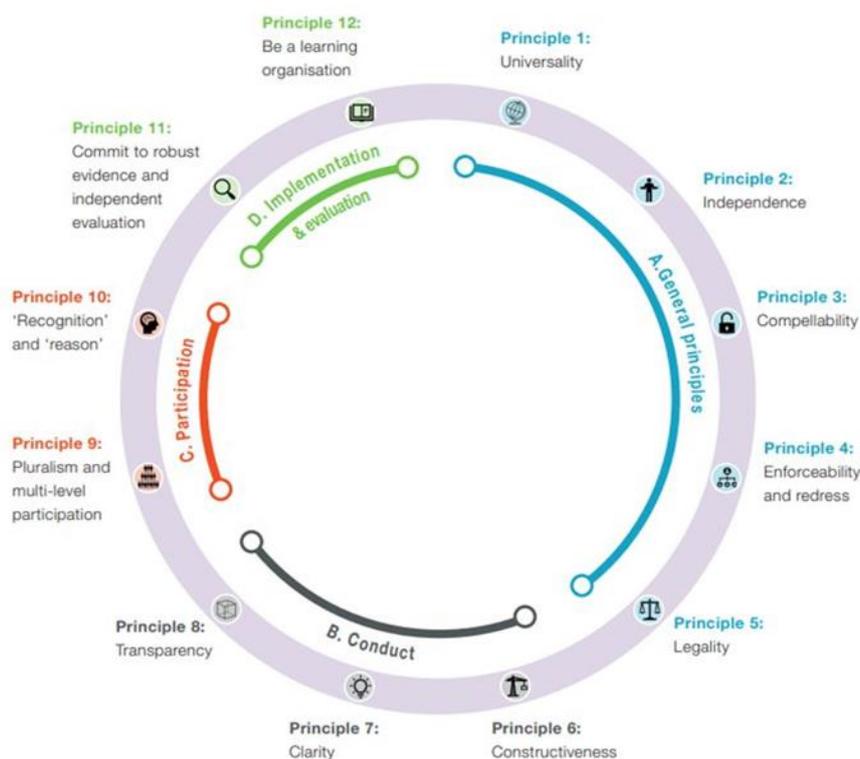
¹⁷⁵ <https://www.police-foundation.org.uk/publication/principles-for-accountable-policing/>.

Ce document a été préparé par des personnes liées à diverses universités en Grande-Bretagne et à l'étranger, ainsi que par des membres d'organes de contrôle de la police, des forces de police elles-mêmes et même des organisations externes. La « Police Foundation » est le groupe de réflexion de la police britannique.



SUMMARY OF THE PRINCIPLES FOR ACCOUNTABLE POLICING

These Principles for Accountable Policing are intended to provide a practical baseline which will inform the practice and structure of accountable policing. The Principles apply to the police and oversight bodies. The Principles have been drafted primarily with public bodies in mind but are applicable to all forms of policing.



2.7.5. Conclusion

La fonction de police devient de plus en plus complexe. C'est la conséquence de la numérisation et de l'internationalisation croissantes, de l'augmentation du nombre de partenaires externes avec lesquels la police doit coopérer, d'une législation de plus en plus importante et complexe, ainsi que de la diversité sociale. Comme la police et les organes de contrôle sont des vases communicants, les membres des organes de contrôle doivent avoir une bonne compréhension et une bonne connaissance du travail de la police. Ce n'est qu'ainsi qu'il est possible de garantir que les enquêtes qu'ils mènent aboutissent. C'est précisément cette bonne connaissance et cette expérience du paysage policier qui contribuent à l'indépendance et à l'impartialité nécessaires. Ce sont les personnes qui ont déjà exercé la fonction de police qui peuvent le mieux garantir cette indépendance et cette impartialité. Ce principe s'applique d'ailleurs aussi à d'autres professions : qui peut contrôler un médecin s'il ne dispose pas des connaissances spécialisées nécessaires ? Pour l'AIG, la présence de policiers au sein d'un organe de contrôle est donc cruciale. En effet, le contrôle vise à l'amélioration, ce qui n'est possible que si le contrôle est effectué par des personnes qui sont avant tout compétentes, et qui exercent ensuite cette compétence de manière professionnelle.

Les organes de contrôle de la police ne peuvent donc pas agir de manière performante s'il n'y a pas de connaissances et d'expérience policières dans leurs rangs. Néanmoins, ils devraient également pouvoir recruter des spécialistes en dehors de la police, si nécessaire pour une période limitée, par exemple pour pouvoir réagir rapidement à de nouvelles tendances. L'AIG souligne également que l'égalité de rémunération entre les organes de contrôle est cruciale à cet égard, sinon la concurrence entre les organes poursuivant le même objectif est un risque. Et ce n'est vraiment pas le but recherché.



En fin de compte, un gouvernement peut créer des milliers de règles qui devraient permettre à une institution publique de mieux fonctionner. Cependant, tant que cette institution ne disposera pas des ressources financières et réglementaires nécessaires, avec le soutien complet des décideurs politiques, le contrôle jouera (continuera à jouer) un rôle marginal.

CONCLUSION 11

***LES ORGANES DE CONTRÔLE DE LA POLICE DEVRAIENT POUVOIR DISPOSER À LA FOIS
DES MEMBRES DU PERSONNEL VENANT DE LA POLICE ET D'AUTRES SPÉCIALISTES.***



3. LE CONTROLE DE DEMAIN

3.1. Généralités

Commençons ce chapitre par une citation "Home made" de notre cru : "*Le contrôle est comme un groupe d'îles situées les unes à côté des autres : tant que ces îles ne seront pas reliées entre elles par un pont, un bateau ou un avion, l'interaction entre elles sera difficile*". Ou autrement dit, dans pareil cas, il y aura peu d'évolution au niveau social, culturel et économique pour les habitants de ces îles.

Le contrôle est comme un groupe d'îles proches les unes des autres : tant que ces îles ne sont pas reliées entre elles par un pont, un bateau ou un avion, l'interaction est difficile.

Les organes de contrôle ne doivent pas non plus être des îles dans le paysage du contrôle, au risque que celui-ci ne devienne un terme fourre-tout couvrant de nombreuses cargaisons, alors qu'il fait partie du même conteneur !

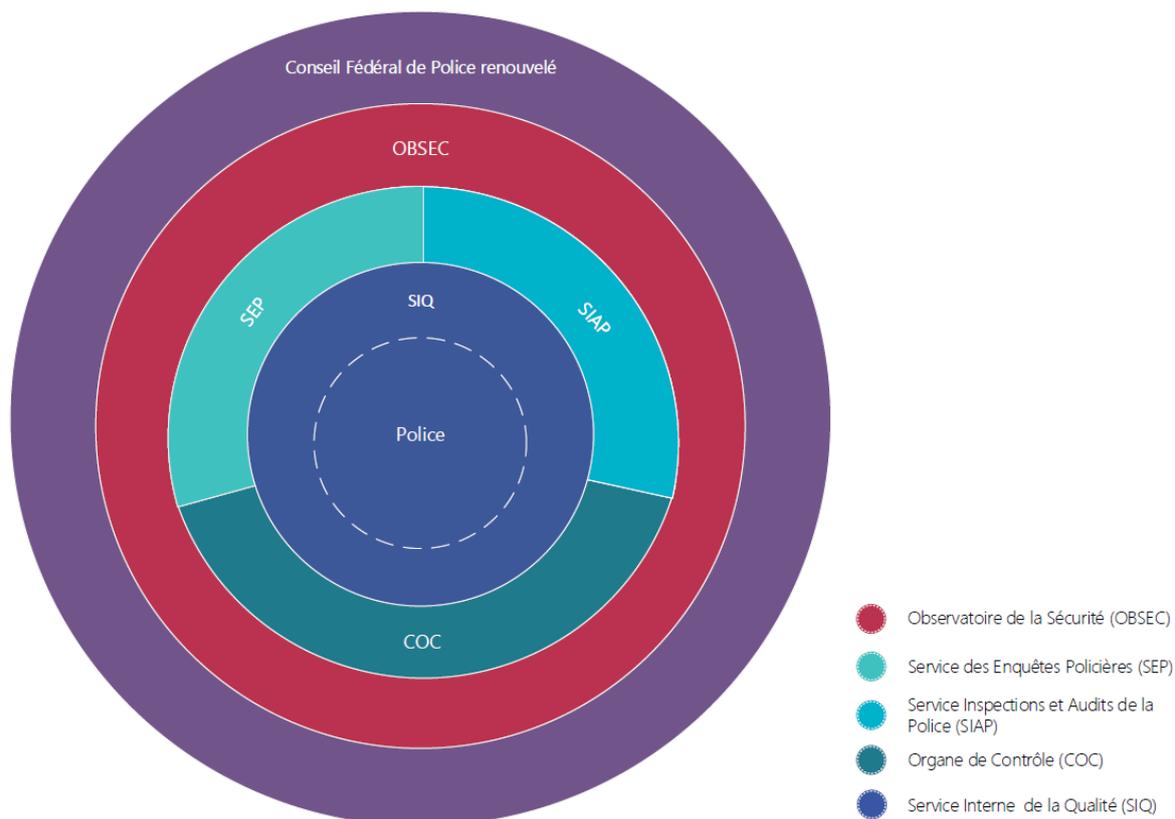
La question est bien sûr de savoir comment faire évoluer les organes de contrôle dans la même direction, tout en respectant l'identité spécifique de chacun d'entre eux.

Deux éléments apparaissent comme essentiels à cet égard : un pilotage actif par le haut et une culture de l'interaction. Un pilotage actif par le haut signifie tout d'abord que les autorités politiques, entendons par là les pouvoirs exécutif et législatif, doivent soutenir cette approche et mettre à disposition la législation nécessaire qui permette de définir et de mener une bonne collaboration. Culturellement il est primordial que les décideurs politiques ainsi que les responsables des organes de contrôle soient convaincus que la collaboration permettra d'améliorer le paysage du contrôle.

Le schéma ci-dessous représente pour l'AIG une structure organisationnelle du contrôle de demain qui puisse répondre à l'ensemble des principes énumérés ci-dessus. L'AIG opte pour quatre niveaux, à savoir celui de la police avec son contrôle interne, celui des organes de contrôle externes, celui de l'observatoire de la sécurité et enfin du Conseil fédéral de police renouvelé¹⁷⁶, chacun dans les limites de ses compétences particulières.

¹⁷⁶ Le Conseil fédéral de police ne fait pas partie des organes de contrôle, mais il est tout de même mentionné, car il est inextricablement lié à chaîne de contrôle.





Il est important de noter ici que les propositions contenues dans ce document de vision pour un nouveau paysage du contrôle ne réglementent pas tout en détail. Il s'agit d'un cadre général, dont la mise en œuvre spécifique nécessitera bien entendu un examen plus approfondi.

Le paysage décrit ci-dessus est très similaire à ce qui existe actuellement en Angleterre et au Pays de Galles, et en partie à la situation aux Pays Bas. Les deux systèmes étrangers ont démontré leur utilité jusqu'à présent. Le tableau comparatif suivant permet de mieux comprendre :



	BELGIQUE (proposition)	ROYAUME-UNI	PAYS-BAS
Normes et standards	CONSEIL FÉDÉRAL DE POLICE RENOUVELÉ	COLLEGE OF POLICING	
Fonction d'analyse	OBSERVATOIRE DE LA SÉCURITÉ (OBSS)	THE POLICE FOUNDATION, THE UK'S POLICING THINK TANK	WODC¹⁷⁷ POLITIE EN WETENSCHAP¹⁷⁸
Contrôle du traitement des données à caractère personnel	ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE (COC)	INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE (ICO)	AUTORITEIT PERSOONSgegevens
Contrôle Enquêtes judiciaires	SERVICE D'ENQUÊTE DE LA POLICE (SEP)	INDEPENDANT OFFICE FOR POLICE (IOPC)¹⁷⁹	RIJKSRECHERCHE¹⁸⁰
Contrôle sur le fonctionnement (audit et inspection)	SERVICE D'INSPECTION ET D'AUDIT DE LA POLICE (SIAP)	HIS MAJESTY'S INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE & RESCUE SERVICES (HMICFRS)	INSPECTIE JUSTITIE EN VEILIGHEID¹⁸¹
Mise en œuvre	POLITIQUE POLICIÈRE + SIQ ou SVQI	POLITIQUE POLICIÈRE	POLITIONEEL BELEID

¹⁷⁷ Le Centre de recherche scientifique et de documentation (WODC) est l'institut de connaissance du ministère de la Justice et de la Sécurité aux Pays-Bas. Les résultats de la recherche sont traduits en connaissances utilisables qui contribuent à la politique de justice et de sécurité. Aux Pays-Bas, c'est le ministre de la Justice et de la Sécurité qui est responsable de la police. Voir <https://www.wodc.nl/>.

¹⁷⁸ Le programme de recherche "police et science" contribue au développement des connaissances scientifiques concernant l'organisation, la fonction et le fonctionnement de la police dans la société et favorise ainsi l'application effective des nouvelles connaissances et des nouveaux points de vue dans la pratique de la police et de la sécurité. Il contribue ainsi efficacement à l'établissement de normes et de standards. Voir <https://www.politieenwetenschap.nl/over-ons>.

¹⁷⁹ Voir <https://www.policeconduct.gov.uk/who-we-are>

¹⁸⁰ Voir <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-taken-en-inzet-rijksrecherche-2022a006#:~:text=De%20rijksrecherche%20voert%20ori%C3%ABnterende%20onderzoeken,waaraan%20een%20strafrechtelijk%20aspect%20kleeft>, consulté le 05.06.2022.

¹⁸¹ L'Inspection de la justice et de la sécurité est une agence gouvernementale néerlandaise qui effectue des contrôles dans des domaines tels que l'immigration, l'administration des sanctions, la jeunesse, le maintien de l'ordre et la sécurité nationale. Voir <https://www.inspectie-jenv.nl/>



Plus concrètement, une approche politique de la sécurité (policrière) pour l'AIG pourrait s'appréhender comme suit :

- (1) Des normes et des standards de qualité sont définis (par le "nouveau" Conseil fédéral de police) ;
- (2) Ces derniers sont obligatoirement mis en œuvre au sein des corps de police via la législation définie (par la politique du mandataire via la lettre de mission et des plans) ;
- (3) Un contrôle interne et externe efficace est exercé (par le SVQI d'une part et le COC/SEP/SIAP d'autre part) ;
- (4) Les conclusions des organes de contrôle interne et externe sont analysées et examinées (scientifiquement) afin de formuler des recommandations générales pour un meilleur paysage de sécurité (SOBS),
- (5) après quoi on en revient au point (1).

Une loi définirait non seulement la collaboration entre les trois organes de contrôle externe entre eux, avec le Conseil fédéral de police, avec le SOBS, mais aussi avec les services de police et d'autres partenaires.

Une interaction entre ces différents organes est nécessaire pour renforcer le fonctionnement de chacun d'entre eux.

3.2. Le "contrôle interne" par l'intermédiaire du Service de suivi de la qualité interne (SVQI)

En bref, les responsables de la police doivent mener une politique basée sur les résultats des PEEL-Assessments et d'autres observations personnelles ou des organes de contrôle, politique qui est mise en œuvre et contrôlée par le service de suivi de la qualité interne (SVQI). Ce qu'il faut entendre par une politique de qualité a déjà été expliqué en détail ci-dessus. La mise en œuvre d'un POB-LO (Police Oversight Body Liaison Officer¹⁸²) dans les composantes de la police intégrée doit permettre de créer une passerelle entre le contrôle interne et externe.

3.3. Les organes de contrôle externe

Les organes de contrôle externe, à savoir le Service d'enquête de la police (SEP), le Service d'inspection et d'audit de la police (SIAP) et l'organe de Contrôle (COC), exerceront leur mission de contrôle, chacun dans le cadre de leurs compétences. Le principe de "trias politica" est respecté, puisque ces trois organes de contrôle externe relèvent chacun de la responsabilité d'un pouvoir différent.

3.3.1. Un service d'enquête de la police (SEP)

Un service d'enquête policière externe aux services de police, dont les membres du personnel appartiendraient au SPF Justice, serait chargé, entre autres, de mener les enquêtes judiciaires vis-à-vis des membres du personnel de la police intégrée. Le service serait placé sous la direction générale quotidienne d'un magistrat du parquet fédéral, assisté d'un directeur opérationnel, et serait donc dirigé par un membre du pouvoir judiciaire¹⁸³. Le parquet fédéral est le service le plus approprié pour assurer une approche uniforme et cohérente des affaires pénales à l'encontre de fonctionnaires de police, car il possède déjà une expérience en la matière dans d'autres domaines. C'est ainsi que le

¹⁸² Il s'agit d'un point de contact central pour les organes de contrôle externe au sein des services de police.

¹⁸³ Un tel système existe aux Pays-Bas où un "procureur général coordinateur national" a été désigné pour coordonner les enquêtes judiciaires menées par la rijksrecherche à l'encontre de policiers ainsi qu'une commission de coordination. Cette commission de coordination est présidée par le membre du Conseil des procureurs généraux chargé du portefeuille pour les enquêtes menées par la rijksrecherche. Elle prend des décisions relatives au déploiement de cet organe, ainsi qu'au niveau de la politique à mener.



parquet fédéral est responsable de l'application uniforme et cohérente des méthodes particulières de recherches par les services de police, ou du développement uniforme et cohérent des procédures pénales en matière de terrorisme. Tant pour les policiers eux-mêmes que pour les citoyens, et en partant du principe que l'on ne peut que mener une politique d'intégrité uniforme, il est nécessaire d'avoir une seule et même politique de poursuite. Le magistrat pourrait être nommé pour un mandat de six ans, renouvelable une fois¹⁸⁴.

Le SEP comprendrait à la fois d'anciens officiers de police¹⁸⁵ au même titre que des experts qui n'ont pas fait partie des services de police. Ils auraient tous la qualité d'officier de police judiciaire, d'auxiliaire du procureur du Roi et d'officier de police administrative.

Le SEP serait également chargé de traiter les plaintes des citoyens relevant de sa compétence. Les plaintes elles-mêmes seraient centralisées au sein de l'Observatoire de la sécurité (OBSS), sur lequel nous reviendrons plus loin.

De facto, les membres du personnel du service Enquêtes du Comité P menant des enquêtes judiciaires, ceux de la direction des enquêtes individuelles de l'AIG (IGEO) ainsi que des postes déconcentrés de l'AIG fusionneraient au sein d'un SEP. Une structure comportant à la fois une composante centrale et des postes déconcentrés, comme c'est actuellement le cas pour l'AIG mais pas pour le Comité P, devrait rester en place. Du fait de cet ancrage "local", les postes déconcentrés ont une position d'information et de liaison unique avec les services de police de leur zone de compétence.

3.3.2. Un service d'inspection et d'audit de la police (SIAP)

Le SIAP serait chargé d'évaluer l'efficacité et l'efficience des services de police par le biais d'inspections, d'audits et d'assessments. D'ailleurs, son nom pourrait aussi être "service d'inspection, d'audit et d'assessment de la police".

La gestion quotidienne du SIAP serait confiée au ministre de l'Intérieur. Au cas où le traitement de ces dossiers devrait affecter directement la direction générale de la police judiciaire, les services judiciaires ou encore la gestion de l'information judiciaire, il faudrait faire intervenir le ministre de la Justice, conformément aux règles fixées par le Roi sur proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. Le SIAP serait dirigé par un directeur, nommé conjointement par les deux ministres de tutelle pour un mandat de six ans, renouvelable une fois.

Là encore, on peut faire référence aux Pays-Bas, qui disposent d'un système similaire avec l'Inspection de la justice et de la sécurité.

Le SIAP comprendrait à la fois d'anciens fonctionnaires de police ainsi que des experts qui ne faisaient pas partie des services de police. De facto, les membres du personnel du département des enquêtes du Comité P, qui mènent des enquêtes de contrôle, et ceux de la direction de l'audit et de l'inspection (IGIN) de l'AIG fusionneraient au sein du SIAP.

3.3.3. Un organe de contrôle de l'information policière (COC)

La législation actuelle continuerait de s'appliquer au COC. L'organe de contrôle resterait une institution parlementaire fédérale indépendante chargée de superviser la gestion des informations policières et serait l'autorité de protection des données pour la police intégrée, de même que pour l'unité

¹⁸⁴ A partir du principe de la rotation des emplois. C'est un moyen de prévenir le développement de routines qui présentent un risque de comportement contraire à l'éthique.

¹⁸⁵ Par "anciens", il faut entendre les membres du personnel de la police qui sont issus des services de police.



d'information passagers, le SEP et le SIAP¹⁸⁶. Les membres de l'organe de contrôle seraient nommés par la Chambre des représentants pour un mandat de six ans, renouvelable une fois.

3.4. Un observatoire de la sécurité

L'Observatoire de la sécurité (OBSS) serait placé sous l'autorité d'un directeur général, nommé par la Chambre des représentants. L'OBSS devrait comporter un certain nombre de directions correspondant aux missions suivantes.

Une première tâche consisterait à jeter un regard transversal, rétrospectif et évolutif sur tous les aspects de la question de la sécurité, de par sa fonction d'observatoire.. Un point de départ essentiel de l'OBSS consisterait à aborder la sécurité de la manière la plus multidisciplinaire possible. Il s'agirait d'un centre d'expertise et de recherche permettant de mener une politique de sécurité fondée sur la connaissance et l'expérience. En collectant, analysant et rapportant des informations de manière ciblée ou globale, il serait possible d'agir grâce à une connaissance approfondie des phénomènes de sécurité, de leur portée, de leur spécificité ou de leur évolution.

L'OBSS serait donc chargé de cartographier et d'évaluer les politiques de sécurité au niveau global, ce qu'il ferait par le biais d'un rapport rédigé de manière annuelle.

Pour ce faire, cet observatoire recevrait les informations nécessaires émanant non seulement des services de police et des organes de contrôle externe de la police, mais aussi d'autres partenaires. Il s'agit d'autres services publics, comme l'armée, les services de l'inspection sociale, les douanes, les SPF, le secteur de la sécurité privée, les services de renseignement et l'OCAM, la cellule d'information des passagers, le Center for Cyber Security Belgium et le CERT (Cyber Emergency Response Team), mais aussi des acteurs privés comme le secteur de la sécurité privée ou les universités, bref toute personne qui dispose d'informations sur les questions de sécurité ou qui travaille dans ce secteur. Sur la base des résultats du OBSS, le nouveau Conseil fédéral de police, entre autres, pourrait élaborer de nouvelles normes et de nouveaux standards pour les services de police. De facto, l'OBSS reprendrait ici les tâches actuellement assumées par le Comité P¹⁸⁷ en tant qu'"observatoire de la fonction policière", étant entendu que son mandat serait plus large, puisqu'il s'agirait de l'observatoire de la sécurité.

Dans ce contexte, il est utile de se référer à un observatoire déjà existant en Belgique, à savoir l'Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité¹⁸⁸ (OBPV). Cet observatoire se décrit comme *"un centre d'expertise et de recherche qui constitue la base d'une politique de sécurité fondée sur la connaissance. En collectant des informations, en les analysant et en les rapportant de manière ciblée ou globale, il est possible d'agir avec une connaissance approfondie des phénomènes, de leur ampleur, de leur spécificité ou de leur évolution"*.

Deuxièmement, l'OBSS ferait office de canal de signalement externe des manquements à l'intégrité pour les services de police, le SEP, le SIAP et le COC, conformément à la loi du 08.12.2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des lanceurs d'alerte en matière de manquements à l'intégrité au sein des institutions et organismes publics fédéraux et de la police intégrée. L'OBSS reprendrait ici la tâche actuellement exercée par le Comité permanent de contrôle des services de police¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Plus loin dans le texte, il est fait mention de l'observatoire de la sécurité. Cet organisme pourrait également agir en tant qu'autorité de protection des données pour le SEP et le SIAP, par analogie avec les pouvoirs du comité P et I en tant qu'autorité de protection des données pour l'OCAM.

¹⁸⁷ <https://comitep.be/observatoriumfunctie.html>

¹⁸⁸ <https://safe.brussels/nl/verslag-2021-van-het-observatorium>

¹⁸⁹ <https://comitep.be/atteinte-agrave-linteacutegriteacute.html>



Troisièmement, l'OBSS exercerait une surveillance policière. Le SEP, le SIAP et le COC seraient donc surveillés par l'OBSS et contrôlés si nécessaire. Cela permettrait d'organiser la supervision de manière "hiérarchisée". Les organes de contrôle contrôleraient les services de police, l'OBSS superviserait le contrôle. Cette organisation en cascade permettrait aux citoyens de savoir clairement qui est responsable de quoi et offrirait également la garantie nécessaire d'indépendance et de neutralité par rapport aux organes de contrôle externes.

Quatrièmement, l'OBSS servirait de point d'entrée central pour les plaintes ou les dénonciations relatives à l'exercice de la fonction de police, après quoi un back office¹⁹⁰ analyserait la plainte et la transmettrait à l'autorité compétente. Les situations suivantes pourraient se présenter :

- La plainte déposée semble concerner des actes judiciaires présumés commis par le personnel de la police. La plainte sera transférée au SEP, qui traitera l'affaire, sous la direction d'un magistrat du parquet fédéral¹⁹¹.
- Si la plainte concerne des transgressions disciplinaires présumées commises par des membres du personnel des services de police, l'OBSS la transmet au mandataire de l'unité de police concernée qui, selon le nouveau système (envisagé par l'AIG dans un récent document de vision¹⁹²), établira un rapport introductif, éventuellement après que les faits aient été examinés dans le cadre d'une enquête préalable. Le rapport introductif déclenche la procédure disciplinaire. Ce rapport est toujours soumis au conseil de discipline (renouvelé), qui procède à un examen. Soit le conseil de discipline renvoie le rapport introductif au mandataire, ce qui l'amène à considérer que les faits relèvent bien de la compétence du mandataire et qu'ils peuvent être sanctionnés par une peine disciplinaire légère. Soit le conseil de discipline évoque le dossier parce qu'il estime qu'une sanction disciplinaire lourde pourrait être prononcée. Le conseil de discipline rénové agit donc comme une juridiction administrative et a donc des attributions plus larges que celles de l'actuel conseil de discipline. En effet, dans son fonctionnement actuel, le Conseil de discipline n'émet qu'un avis en application de l'article 52 de la loi disciplinaire¹⁹³. Le dossier disciplinaire est donc traité au fond soit par le mandataire, soit par le conseil de discipline.
- La plainte porte sur des dysfonctionnements organisationnels ou structurels des services de police : la plainte est transférée au SIAP.
- Il semble s'agir de faits relatifs au traitement de données à caractère personnel au sein des services de police : la plainte sera transférée au COC.
- Si la plainte déposée porte sur des faits énumérés ci-dessus, mais qui concernent les organes de contrôle SEP, SIAP ou COC, ou les membres de leur personnel, l'OBSS traitera

¹⁹⁰ Le back office est composé de membres des organes de contrôle externe de la police et de l'OBSS. Ces membres du personnel possèdent tous la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, ce qui leur permet de prendre connaissance de toutes les plaintes et de les discuter en vue d'un renvoi. Le secret professionnel leur est applicable. Un magistrat du parquet fédéral travaillant au sein du SEP fait partie de ce back office.

¹⁹¹ S'il s'agit d'une enquête d'information judiciaire, c'est le magistrat fédéral qui est compétent.

¹⁹² Ce nouveau système est abordé dans un précédent document de vision sur l'avenir de la police, voir <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/attachments/202211~1.PDF>, section 6.3.6.3, page 66.

¹⁹³

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1999051335&table_name=wet



lui-même le dossier en tant qu'"organe de contrôle sur le contrôle". Un magistrat fédéral spécifique, autre que celui en charge du SEP, est chargé du suivi des dossiers relatifs aux infractions pénales commises par le personnel de ces organes.

- Si la plainte semble concerner des faits relevant du champ d'application de la loi du 08.12.2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des lanceurs d'alerte qui signalent des manquements à l'intégrité au sein des organismes publics fédéraux et de la police intégrée et concerne des membres du personnel de la police intégrée, du SEP, du SIAP ou du COC, l'OBSS traitera lui-même le dossier en tant que canal de signalement externe.
- Si la plainte déposée porte sur des faits qui ne donnent lieu qu'à l'ouverture d'une enquête administrative, la plainte sera traitée par l'OBSS, pour autant que cet observatoire ne décide pas de transférer le dossier au mandataire de police¹⁹⁴, auprès duquel se déroulera alors l'enquête administrative. Par exemple, une enquête administrative sera menée s'il s'agit d'un policier qui s'est montré impoli, qui n'a pas porté l'uniforme correctement, etc....

Il convient de noter que les plaintes pourraient toujours donner lieu à l'ouverture d'enquêtes par plusieurs organes de contrôle, chacun dans sa spécialité.

En agissant comme point d'entrée central pour les plaintes liées à la fonction policière, l'OBSS obtiendrait une vue d'ensemble de toutes les plaintes¹⁹⁵, qui pourraient ensuite être incluses dans l'image générale de la sécurité. En effet, la sécurité ne concerne pas seulement le citoyen criminel, mais aussi le policier et l'organisation. Ceci constituerait également une réponse à la demande du parlement d'introduire un " un portail unique et un règlement des plaintes uniforme pour le dépôt de plaintes et de dénonciations concernant la police¹⁹⁶ ". Le projet de loi présenté indique que "*ce guichet unique doit permettre d'obtenir les données nécessaires rapidement et adéquatement tout en permettant de filtrer les résultats des recherches selon le type de plainte, l'organe de contrôle qui a traité la plainte et la suite qui lui a été réservée. Cela permettra également d'assurer la nécessaire*

¹⁹⁴ Ce système est similaire à celui actuellement appliqué par le Comité P et l'AIG. La plupart des plaintes sont transférées au supérieur hiérarchique de la police avec une demande de donner des éclaircissements ou d'effectuer une enquête approfondie. Le Comité P et l'AIG adoptent généralement cette pratique pour les plaintes concernant des manquements individuels d'un fonctionnaire de police car son supérieur est le mieux placé pour enquêter sur la plainte et prendre immédiatement les mesures individuelles ou organisationnelles nécessaires et/ou démarrer le cas échéant une procédure disciplinaire. Toutefois, le Comité P et l'AIG continuent de surveiller la manière dont la plainte a été traitée. Voir également l'article 10 de la loi régissant le fonctionnement du Comité P : "*Le Comité permanent P peut décider, lorsqu'il estime que les éléments de la plainte ou du rapport ne révèlent pas un dysfonctionnement organisationnel ou un dysfonctionnement individuel grave, une négligence ou une faute, de transférer le pouvoir de traiter la plainte ou le rapport, selon le cas, au commissaire général de la police fédérale, au chef de la police locale, au chef des autres services de police visés à l'article 3 en ce qui concerne leurs services et leur personnel*".

¹⁹⁵ Les plaintes déposées directement auprès des services de police ou encore auprès du ministère public ou d'un autre magistrat, par exemple par le biais d'une constitution de partie civile devant le juge d'instruction, ou encore par d'autres voies, devraient également être transmises à l'OBSS avec les informations relatives à cette plainte, et ce en vue d'avoir la garantie de disposer d'une image complète.

¹⁹⁶

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2517&legislat=55&inst=K>



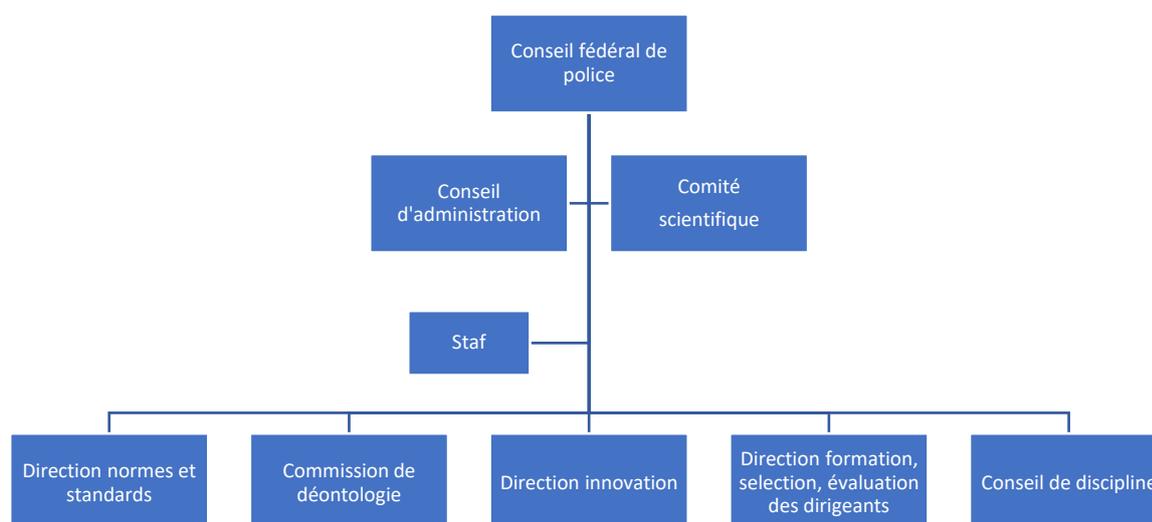
transparence du fonctionnement des services de police". Le principe d'un point d'entrée central à l'OBSS poursuit le même but.

3.5. Le "nouveau" Conseil fédéral de police

L'AIG a déjà écrit en long et en large sur le Conseil fédéral de police renouvelé dans un de ses précédents documents de vision sur l'avenir de la police belge¹⁹⁷, texte que l'on peut lire ou relire via le lien en note de bas de page. Il n'est donc pas utile de répéter ce texte ici. Pour rappel, nous reprenons toutefois ici l'organigramme de ce "nouveau" Conseil fédéral de police.

En matière de discipline, le Conseil fédéral de police serait responsable de certains aspects puisque le conseil de discipline en ferait partie. Le document de vision "QUEL FUTUR POUR LA POLICE BELGE? A quel point est-elle tournée vers l'avenir?" décrit ce à quoi devrait ressembler le système disciplinaire de demain selon l'AIG¹⁹⁸. Le lecteur est donc invité à lire la partie concernée de ce document de vision.

Le personnel et les compétences de la Direction des statuts de l'AIG (IGST) seraient transférés au sein du Conseil fédéral de police réformé. Leurs fonctions actuelles¹⁹⁹ correspondent aux fonctions de la commission de déontologie, de la direction de la formation, de la sélection et de l'évaluation des responsables de la police et du conseil de discipline.



4. QUO VADIS ? QUELLE DIRECTION PRENDRE EN MATIERE DU CONTRÔLE ?

Le paysage policier de l'année 2023 est en complète mutation. Il ne semble pas qu'il se stabilisera dans les prochaines années. L'initiative des "États généraux de la police" lancée par la ministre de l'Intérieur Verlinden en est une preuve supplémentaire. Cet événement a débouché le 21.03.2023 dernier sur la présentation d'un ouvrage de pas moins de 700 pages contenant des recommandations émanant à la fois du personnel policier, des partenaires et des experts en vue d'une police plus moderne et plus

¹⁹⁷ <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/attachments/202211~1.PDF>, pages 59 à 70.

¹⁹⁸ <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202211~2.PDF> à partir de la page 64.

¹⁹⁹ <https://www.aigpol.be/fr/a-propos/notre-organisation/direction-des-statuts-igst>



dynamique. Le nombre important de pages démontre à souhait la "faim" de changement qui existe dans et en dehors le paysage policier. L'impact des fusions de communes en Flandre, qui entraîne des fusions et des défusions²⁰⁰ des zones de police, démontre également que le paysage est en train de bouger. En soi, rien d'étrange, après tout, la police suit le rythme de la société, et celle-ci n'est jamais figée. Il serait naïf de penser que l'évolution du paysage policier n'aura pas d'impact sur les organes de contrôle. C'est dans ce contexte que ce document de vision a été rédigé. Nous examinons donc un avenir possible. L'AIG elle-même le fait régulièrement à travers ses documents de vision et n'est d'ailleurs pas la seule à le faire. Il en est ainsi pour le "Mémoire de la police locale 2024-2028" et le "Mémoire de la police intégrée 2024-2028", qui ont récemment été soumis aux décideurs politiques.

L'AIG voit d'ailleurs deux bonnes raisons pour lesquelles le contrôle doit lui aussi être repensé à l'avenir, d'une part en raison de son indépendance à l'égard de la police, mais aussi d'autre part de son dépendance eu égard à cette dernière. D'une part, le contrôle dépend de la police parce qu'il y est indéniablement lié. En effet, toute évolution au sein de la police a un impact au niveau de ce dernier. Et indépendamment de la police étant donné que les organes de contrôle doivent aussi prendre en main leur propre avenir et donc émettre des propositions qui doivent faire l'objet d'un débat. Parce que le débat est le moteur de la démocratie.

La question est de savoir si cette soif de mener ce débat est bien présente au sein des organes de contrôle actuels. En tout cas, les mandataires d'AIG sont d'avis qu'il est temps d'avoir ce débat, ils ne sont d'ailleurs pas les seuls. En effet, un récent article scientifique²⁰¹ montre "*qu'il est urgent de réfléchir à la manière de mieux évaluer le fonctionnement du contrôle policier et de prendre des mesures concrètes à cet égard*".

En d'autres termes, en publiant ce document de vision, l'AIG ouvre la discussion qui doit avoir lieu sur le contrôle. Ou, comme l'a écrit Joseph Joubert, moraliste et essayiste français de la fin du 18^{de} et du début du 19^{de} siècle, "Le but de la discussion ne doit pas être la victoire, mais l'amélioration".

CDP Johan De Volder
Inspecteur général adjoint

1er CDP Thierry GILLIS
Inspecteur général

²⁰⁰ Voir le document de vision de l'AIG " LES DÉFUSIONS DES ZONES DE POLICE : RENFORCEMENT OU INSTABILITÉ DU PAYSAGE POLICIER?", <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/files/2023-09/20230424-AIG-IG-Document%20de%20vision%208-Les%20défusions%20des%20zones%20de%20police-Web.pdf>

²⁰¹ A. VERHAEGE, Y. FEYS et A. STEVENS, Fragmented supervision ? The evolution of police supervision in Belgium, in : PANOPTICON 43, Maklu, janvier 2022, page 46.

