

Directive ministérielle organisant la répartition des tâches en matière de missions de police judiciaire pour des infractions impliquant des fonctionnaires de police

L'article 16, alinéa 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dispose que d'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction compétent, le Service d'enquêtes du Comité permanent P (Service d'enquêtes P) effectue, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

L'article 16, alinéa 4 de la loi précise encore qu'à cette fin, le ministre de la Justice arrête, conformément à l'article 143^{ter} du Code judiciaire et sur proposition du Comité permanent P, les enquêtes sur les délits et crimes mis à charge des membres des services de police et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace qui sont confiées prioritairement, d'une part, au Service d'enquêtes, d'autre part, à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, ci-après dénommée l'Inspection générale, ou aux services de police.

La présente directive porte donc en premier lieu sur une répartition des tâches¹ entre, d'une part, le Service d'enquêtes P et, d'autre part, l'Inspection générale, de même qu'elle rejoint les principes de subsidiarité et de spécialité qui font l'objet de la circulaire COL 2/2002 du Collège des procureurs généraux contenant la directive ministérielle organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire. Lorsqu'une enquête pénale est attribuée par un magistrat au Service d'enquêtes P ou à l'Inspection générale suivant le cas, l'enquête est menée à bonne fin par le service désigné.

La présente directive comporte enfin un certain nombre de principes généraux d'attribution des enquêtes sur les infractions dans lesquelles des fonctionnaires de police sont impliqués en tant que suspects, victimes ou témoins.

Il pourra être dérogé aux principes généraux d'attribution décrits dans la présente directive, de l'accord du magistrat en charge de l'enquête et du chef du service d'enquêtes requis, lorsque des circonstances particulières le commandent. Les circonstances particulières peuvent tenir

¹ L'échange mutuel d'informations entre le Service d'enquêtes P et l'Inspection générale en matière d'enquêtes, de plaintes et de dénonciations à l'encontre de membres du personnel des services de police est réglé par un protocole signé par les deux parties le 8 juillet 2002. Celui-ci prévoit, entre autres, que si une plainte ou une dénonciation donne lieu à l'exécution d'une enquête criminelle par le Service d'enquêtes P ou par l'Inspection générale, il peut y avoir échange d'informations entre les deux services moyennant accord préalable du magistrat compétent.

notamment au souci de garantir l'indépendance et l'impartialité ou l'apparence d'impartialité du service d'enquête requis.

1. De la spécificité du Service d'enquêtes P et de l'Inspection générale

1.1. Le Service d'enquêtes P

Le Service d'enquêtes P est chargé par priorité des enquêtes à charge des membres de services de police pour des crimes et délits commis dans l'exercice de leur fonction de police (ou ayant directement trait à celle-ci) et constituant une violation des libertés et droits fondamentaux des citoyens

Ce principe procède de deux considérations.

- Conformément à la volonté du législateur, le Comité permanent P – tout comme son Service d'enquêtes – ne constitue pas une « police de première ligne » pour les infractions courantes.

L'article 1^{er} de la loi organique du 18 juillet 1991 pose, à cet égard, que : « *Le contrôle porte en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes ainsi que sur la coordination et l'efficacité [..] des services de police [..]* »

- Une telle spécificité tient par ailleurs aussi au caractère externe du Comité permanent P – et de son Service d'enquêtes – qui fonctionne en tant qu'organe de contrôle du parlement sur le pouvoir exécutif et sur les services de police

Dans les enquêtes à charge de membres de services de police, il est impératif de veiller à ne pas susciter le moindre soupçon de partialité et de faire en sorte que l'efficacité ne soit pas mise en péril. Le fait de faire appel à un service de contrôle indépendant et externe trouve donc entièrement sa raison d'être, en particulier lorsqu'il est question de faits graves²

² Diverses instances internationales qui veillent au respect des droits de l'homme auprès des Nations Unies et du Conseil de l'Europe (dont, récemment, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) ont à plusieurs reprises souligné la nécessité d'une enquête efficace dans les cas de plaintes à charge de fonctionnaires de police, en particulier pour éviter l'impunité. Est souvent citée à cette égard la nécessité d'indépendance et d'« externalité » du service de contrôle.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il existe cinq principes qui permettent de garantir l'efficacité de l'enquête dans le cadre de plaintes à charge de fonctionnaires de police ayant trait aux articles 2 (droit à la vie) ou 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) : l'indépendance, la pertinence, la rapidité, le contrôle par le public et l'implication de la victime dans la procédure. La Cour entend par « indépendance » qu'il ne peut y avoir le moindre lien (ni institutionnel, c-à-d. notamment sur le plan des trois pouvoirs auxquels chacun ressortit, ni hiérarchique) entre l'enquêteur et le fonctionnaire de police (ou du service auquel il appartient) qui fait l'objet de la plainte. Cette indépendance doit être décisive dans la pratique aussi. D'après la Cour, ces cinq principes doivent être garantis pour toutes les enquêtes relatives à des faits graves imputés à la police et concernant les articles 2 et 3 CEDH : des cas de décès ou de graves lésions qui se produisent durant la surveillance policière ou à l'occasion d'une opération de police. Au demeurant, ces principes doivent servir de cadre de référence utile pour toute enquête relative à une plainte à charge de fonctionnaires de police. (Cf. avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à propos du règlement indépendant et efficace des plaintes à l'encontre de la police – CommDH(2009)4 du 12 mars 2009).

La spécificité du Service d'enquêtes P implique encore que l'exécution de missions judiciaires par ce service puisse se limiter à certains sous-aspects de l'enquête ou à un appui.

Enfin, il faut se soucier, lors de l'attribution de missions judiciaires au Service d'enquêtes P, d'utiliser avec un maximum d'efficacité la capacité (limitée) de ce service spécialisé. L'article 16, alinéa 4 de la loi organique du 18 juillet 1991 dispose à cet égard que l'exécution des enquêtes judiciaires ne peut mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'enquêtes P. Il serait dès lors opportun que les autorités judiciaires se concertent avec le directeur général du Service d'enquêtes P avant de confier une enquête à ce service.

1.2. De l'Inspection générale

L'Inspection générale est un service ministériel qui dépend de la compétence des ministres de l'Intérieur et de la Justice

Indépendante de la police fédérale et de la police locale, externe à la hiérarchie de la police, elle ressortit au pouvoir exécutif

Sa mission première consiste à exercer un contrôle de gestion. Elle contrôle en particulier, pour le compte du gouvernement, l'application des lois, des règlements, des ordres, des instructions et directives, ainsi que des normes et standards par la police fédérale et par la police locale. Elle vérifie par ailleurs l'efficacité et l'efficience de ces services de police

En outre, l'Inspection générale exécute aussi régulièrement pour les autorités judiciaires des missions de nature judiciaire.

La gestion journalière de l'Inspection générale repose entre les mains du ministre de l'Intérieur.

2. À faire traiter prioritairement par le Service d'enquêtes du Comité permanent P

Les enquêtes relatives aux infractions suivantes commises par/sous la responsabilité de fonctionnaires de police seront en principe attribuées au Service d'enquêtes du Comité permanent P :

- infractions impliquant une violation des articles 2 et 3 CEDH³ ;

³ L'article 2 CEDH dispose que le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire : a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ; b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ; c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. Le terme « vie » n'est, à part cela, pas défini dans la Convention européenne, de sorte qu'il doit être interprété de façon large. Cette disposition vise avant tout à protéger les individus contre les (tentatives de) meurtres commis par des agents de l'État, même lorsqu'il n'y a pas d'intention, lorsque le meurtre (tentative de meurtre) résulte de violences qui dépassent le seuil minimum qui est absolument nécessaire pour pouvoir atteindre l'un des objectifs énoncés aux points a, b et c (devoir de retenue). En outre, cet article oblige l'État

- décès d'une personne placée sous la surveillance d'un service de police ;
- infractions terroristes (art. 137 à 141^{ter} C. pén.) ;
- corruption (art. 246 et sv. C. pén.) lorsque celle-ci se déroule dans un contexte organisé, association de malfaiteurs (art. 322 à 324 C. pén.) et participation à une organisation criminelle (art. 324^{bis} et 324^{ter} C. pén.) ;
- infractions dans le cadre d'opérations où l'on applique des méthodes particulières de recherche telles que l'écoute illicite (art. 259^{bis} et sv. C. pén.)⁴ ;
- plaintes à charge de fonctionnaires de police du chef d'infractions susceptibles d'avoir été commises dans le cadre de devoirs dont ils sont chargés à propos d'une affaire pénale importante par la nature et la gravité des préventions ou par son retentissement dans l'opinion publique.
- infractions à la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie qui, en raison de leur caractère répétitif, sont le signe d'un estompement de la norme général au sein du corps de police concerné.

3. À faire traiter prioritairement par l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale

Les enquêtes relatives aux infractions suivantes commises par des fonctionnaires de police seront en principe attribuées à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale⁵ :

- arrestation et mise en cellule arbitraire ;

à prendre des mesures aux fins de protéger le droit à la vie. Cela ne signifie pas uniquement qu'il faut une réglementation légale satisfaisante pour garantir ce droit (protection du droit matériel). Il faut aussi qu'un éventuel meurtre puisse faire l'objet d'une enquête digne de ce nom (protection du droit procédural).

Aux termes de l'article 3 CEDH, nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Les notions de « torture » et de traitements ou peines « inhumains » ou « dégradants » ont chacune une signification distincte. La distinction entre les trois se marque traditionnellement dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour ainsi que dans la doctrine par une différence de gradation. Plusieurs éléments doivent être présents pour que l'on puisse parler de « torture » ou de « traitement ou peine inhumain ». L'élément premier est le dépassement d'un seuil de douleur minimum. Cette souffrance peut aussi bien être physique que psychique ou psychologique. La condition d'intention est secondaire. La torture occasionne une douleur plus grande qu'un traitement inhumain et est, contrairement à ce dernier, appliquée dans un but déterminé. On ne peut définir sans équivoque non plus le terme « traitement ou peine dégradant ». Pour évaluer si une peine ou un traitement est dégradant ou non, il faut se demander si l'objectif est d'humilier la personne en question.

⁴ Actuellement déjà, la circulaire COL 13/2006 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel relative aux méthodes particulières de recherche et à quelques autres méthodes d'enquête prescrit que, à tout le moins pour les dossiers classés sans suite, une application non correcte d'une infiltration/observation peut mener à l'ouverture d'une enquête par le Comité P.

⁵ Si ces infractions comportent une possible violation des articles 2 et 3 CEDH (cf. point 2), l'enquête sera cependant confiée au Service d'enquêtes P.

- infractions qui trouvent leur origine ou ont trait à l'application des lois, des ordonnances, des ordres, des instructions et des directives relatives au fonctionnement et à l'organisation des services de police, notamment les faux en écriture et l'usage de faux documents, les détournements, les vols de matériel, le recel, le fait de ne pas donner suite à un ordre (infraction à l'art. 126, § 3 de la loi du 7 décembre 1998) ;
- violation du secret professionnel ;
- accès illicite aux systèmes informatiques ;
- délits de mœurs, attentats à la pudeur et autres infractions connexes commises par des membres des services de police ;
- faits de harcèlement par des personnes qui occupent une fonction clé au sein de l'organisation policière ;
- stupéfiants ;
- vols

4. Autres infractions

En ce qui concerne les autres infractions impliquant des membres des services de police en qualité de suspects, de victimes ou de témoins, il revient à l'autorité judiciaire compétente, compte tenu des principes de subsidiarité et de spécialité, de décider quel service (de police) sera chargé de l'affaire. Elle se basera en principe sur le **tableau d'attribution** suivant.

Principes d'attribution des enquêtes judiciaires, à l'exception des dossiers de roulage :

Situations possibles :

| | |
|--|---|
| Dans l'exercice de la fonction | 1 |
| En dehors de l'exercice de la fonction | 2 |
| Suspect | A |
| Victime (plaignant) | B |
| Témoïn | C |

| | <i>En fonction</i> 1 | <i>Hors fonction</i> 2 |
|---------------------|---|---------------------------|
| <i>Suspect</i> A | <p><u>L'infraction met en péril le fonctionnement du corps ou de la situation du mandataire/chef de corps :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Service d'enquêtes du Comité permanent P. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p style="text-align: center;"><u>Autres cas :</u></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> • <u>matière PJJ</u> : PJJ ou AIG Si membre PJJ : la PJJ d'un autre arrondissement ou l'AIG | |
| <i>Victime</i> B | Service de police qui effectue le constat | |
| <i>Témoin</i> C | Service de police qui effectue le constat | |

Fait à Bruxelles, le 22-09-2010

Le Ministre de la Justice,

Stefaan DE CLERCK