

LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE ET SON

CONTROLE PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES

EN BELGIQUE

Textes de référence :

- ✓ Loi du 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets.
- ✓ Loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie.
- ✓ Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.
- ✓ Arrêté Royal du 24 juin 1998 portant modification de la loi communale sous l'intitulé "nouvelle loi communale".
- ✓ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (version 1).
- ✓ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (version 2 - actuelle).
- ✓ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.
- ✓ Arrêté Royal du 30 mars 1995 créant une inspection générale de la police judiciaire près des parquets.

Table des matières

A. LE REGIME ACTUEL, HERITAGE DU PASSE	2
1. Le système consacré par le Code d'instruction criminelle	2
2. Les transformations de ce modèle au fil du temps	2
a) L'évolution des pratiques et des institutions	2
b) Les évolutions législatives ou réglementaires	5
B. REFLEXIONS SUR LES REFORMES	9
C. LA RECENTE REFORME NEE DE L' ACCORD «OCTOPUS».....	12
1. Généralités	12
2. La police locale.....	14
3. La police fédérale	16
4. La gestion de l'information	18
5. La responsabilité et les pouvoirs des magistrats.....	19

A. LE REGIME ACTUEL, HERITAGE DU PASSE

1. Le système consacré par le Code d'instruction criminelle

Le Code d'instruction criminelle de 1878 définit la police judiciaire comme étant une fonction caractérisée par le but qui lui est assigné: la recherche des infractions, le rassemblement des preuves et l'identification des auteurs (article 8 du Code).

A l'origine, l'exercice de cette fonction est effectivement partagé entre magistrats (procureur du Roi, juge d'instruction, juge de paix) et officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur du Roi.

La constatation des infractions par procès-verbaux est alors, dans une proportion importante, l'œuvre des magistrats eux-mêmes (notamment les juges de paix). Notamment, parce que les commissaires de police et les officiers de gendarmerie étaient encore peu nombreux à l'époque.

De plus, le Code d'instruction criminelle confère au procureur du Roi un pouvoir propre de recherche et de poursuite des infractions (article 22 du Code).

Les pouvoirs que le Code attribue aux officiers de police judiciaire auxiliaires, sont conférés également aux magistrats du ministère public.

Ces derniers sont habituellement informés sans retard de l'existence d'un crime ou d'un délit.

Enfin, c'est le ministère public qui, à l'issue de l'information répressive, décide d'intenter les poursuites ou, au contraire, de renoncer à celles-ci, en classant l'affaire sans suite.

2. Les transformations de ce modèle au fil du temps

Au fil du temps, le modèle consacrant la primauté du ministère public s'est transformé. Alors que ce dernier aurait dû dominer la scène, il ne l'occupe plus que partiellement.

a) L'évolution des pratiques et des institutions

L'augmentation des effectifs des services de police

A partir de la fin du 19^{ème} siècle, les effectifs des polices communales et de la gendarmerie se sont progressivement accrus.

La loi du 7 avril 1919 a institué les officiers et agents judiciaires près les parquets.

En même temps, de nombreux fonctionnaires n'appartenant pas aux services de police proprement dits sont chargés de la recherche des infractions dans des secteurs spécialisés.

La surcharge des parquets

Progressivement, la surcharge des parquets est devenue à ce point considérable qu'elle entraîne une double conséquence:

Il devient très rare que les magistrats accomplissent eux-mêmes des actes d'information. La délégation est, en pratique, la règle.

Le ministère public est amené à classer de plus en plus de dossiers sans suite, notamment lorsqu'il estime que les poursuites sont inopportunes, en l'espèce.

Cette pratique de l'appréciation de l'opportunité des poursuites est d'ailleurs admise déjà dans une circulaire du ministre de la Justice en 1837.

C'est ainsi que la proportion de classements sans suite dans l'ensemble des affaires entrées au parquet passe ainsi de 14,83 % en 1836 à 70,36 % en 1982.

Les affaires classées sur base de motifs d'opportunité représentent un quart du total des affaires classées, alors que la moitié des affaires classées sans suite l'est pour le motif que l'auteur de l'infraction demeure inconnu.

Cet important phénomène de classement sans suite contribue à rendre les relations entre la police et le ministère public difficiles, la première se plaignant de ce que les affaires qu'elle élucide ne trouvent pas leur aboutissement par une condamnation pénale.

Or, par sa proximité avec les protagonistes de l'infraction (les délinquants), et sa position au sein du système pénal, la police est très sensible à l'évolution ultérieure du dossier pénal.

La surcharge des parquets correspondant à une surcharge comparable de la police, le taux d'élucidation des affaires diminue, ce qui provoque de l'insatisfaction de la part des policiers eux-mêmes et du public.

Cette situation a pour conséquence le développement progressif d'une activité dite "proactive" de la police, c'est-à-dire une activité où la police agit d'initiative en vue de la recherche des infractions et l'identification de leurs auteurs, par rapport à l'activité dite "réactive", à savoir celle au cours de laquelle la police réagit à la demande du public (le plaignant).

D'autre part, l'augmentation des effectifs policiers rend possible l'enregistrement d'un nombre plus élevé d'infractions.

Des pratiques policières marquées par l'autonomie

Obligée d'informer le procureur du Roi de l'existence de tout crime ou délit, la police ne dispose, au regard de la loi, d'aucun pouvoir d'appréciation.

Or, l'observation des pratiques policières révèle une autre réalité.

On constate, en effet, l'existence d'un véritable pouvoir policier, occupant des zones de décisions autonomes par rapport aux pouvoirs de contrôle que constituent le pouvoir politique et surtout, le pouvoir judiciaire.

Le rapport de dépendance des officiers de police judiciaires auxiliaires à l'égard du ministère public qui est défini par le code d'instruction criminelle doit donc être manifestement complété par un rapport inversé: la police contrôle l'accès au système de justice pénale.

L'analyse du travail proactif de la police fait apparaître que face à l'impossibilité de procéder à un contrôle systématique de la population, la police fait des choix et opère une sélection selon des critères propres traduisant une représentation particulière de la délinquance, voire de la dangerosité sociale (C. DE VALKENEER, "Police/Public: un rendez-vous manqué ?", Bruxelles, La Charte, 1989, p. 153).

Quant au travail réactif, on a pu observer deux catégories de réponse de la police:

- ✓ La première consiste à effectuer une prise en charge formelle de l'affaire, sous la forme de la rédaction d'un procès-verbal.
- ✓ La seconde est caractérisée par un règlement informel de l'affaire.

La décision de ne pas renvoyer la plainte au ministère public peut tenir à des facteurs organisationnels (alléger la charge de travail) ou d'appréciation du bien fondé de la plainte ou, encore, d'anticipation de la décision ultérieure du parquet (par hypothèse, la renonciation aux poursuites).

Ce que l'on constate, en Belgique, l'est d'ailleurs aussi dans d'autres pays européens de tradition romano-germanique: la police domine la scène, depuis l'ouverture jusqu'à la clôture de la phase préparatoire d'une enquête.

Cette prééminence procède de la combinaison de deux facteurs: la défaillance de la police dans son devoir d'information du ministère public et la passivité de celui-ci dans le déroulement des investigations.

En pratique, l'information immédiate du ministère public n'a lieu que dans les affaires graves ou retentissantes. Pour le surplus, l'information est tardive ou survient lorsque l'affaire est élucidée.

Il est constaté, en Belgique comme ailleurs, que le pouvoir de direction de l'information pénale du ministère public constitue, bien souvent, une prérogative illusoire.

b) Les évolutions législatives ou réglementaires

L'obligation d'informer le ministère public

La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, en ses articles 15; 1°, et 4°, et 40, réaffirme l'obligation pour les membres des services de police d'informer sans retard le ministère public de l'existence d'une infraction et de rédiger un procès-verbal.

Quelques années auparavant, la Cour de cassation avait précisé, dans un arrêt du 25 avril 1989, qu'aucune disposition légale ou règle de procédure essentielle n'empêche que des officiers ou agents de police judiciaire commencent et poursuivent leurs recherches relatives à un crime ou un délit sans avis préalable et immédiat au procureur du Roi. Cet arrêt entérine, en quelque sorte, les pratiques de communication ou de non-communication décrites plus haut.

L'enseignement de l'arrêt du 25 avril 1989 précité n'est pas affecté par l'article 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

La circonstance que les fonctionnaires de police reçoivent de la loi aussi bien leur qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire que la définition de leur mission de recherche des infractions (article 8 du Code d'instruction criminelle et article 145 de la loi de 1992 sur la fonction de police) a pour conséquence qu'ils disposent d'un pouvoir d'initiative qui, toutefois, ne les soustrait pas au pouvoir des autorités compétentes (article 7 de la loi sur la fonction de police).

Dès lors, l'avis préalable au procureur du roi ne constitue, en règle, ni une obligation légale ni une mesure praticable en cas d'activité réactive de la police ou en cas d'infraction flagrante. Par contre, en cas d'activité "proactive", lorsque la police utilise des méthodes "sous couverture" ou que son intervention est fondée sur le concept "d'analyse criminelle de type stratégique", les choix successifs du phénomène criminel, des cibles et des individus surveillés relèvent de la politique criminelle qui ne peut être mise en œuvre que dans le respect des règles constitutionnelles (protection de la vie privée, principe de non-discrimination, etc.).

Quant à l'avis ultérieur donné au magistrat, il se fera en tenant compte de la nature de l'affaire (les affaires de routine ne donnant pas lieu à un avis immédiat) ou de la surcharge des services (tant la police que les parquets).

De même, quand la liberté individuelle est en jeu, le législateur s'est montré plus prudent et a renforcé le pouvoir du ministère public (ou du juge d'instruction en cas d'instruction préparatoire).

Les articles 1 et 2 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive obligent, en effet, les membres des services de police qui ont arrêté ou retenu une personne suspecte, à informer immédiatement le procureur du Roi et à suivre les instructions de ce magistrat.

La position centrale du procureur du Roi dans l'information préliminaire est accentuée.

Pouvoir de réquisition ou pouvoir de direction

A l'égard des services de police, le pouvoir des autorités compétentes s'exerce selon les cas, par des ordres, des instructions et des réquisitions (article 6, alinéa 1er de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police).

C'est ainsi que l'action du ministère public à l'égard des officiers de police judiciaire membres de la police communale et de la gendarmerie s'exerce par la voie de la réquisition (article 6 alinéa premier précité, article 44 alinéa 2 et article 57 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie).

Le pouvoir de réquisition ne permet pas de s'immiscer dans l'organisation du service (article 6 alinéa 2 de la loi de 1992 précitée et article 44 alinéa 3 de la loi sur la gendarmerie).

En précisant au service de police concerné l'objet de la réquisition, l'autorité judiciaire peut faire des recommandations et donner des indications précises sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser (articles 6 et 44 précités).

Si l'exécution de la réquisition s'impose, évidemment, au service de police, l'obligation pour ce dernier, de se conformer aux indications et recommandations accompagnant la réquisition, souffre une exception en cas d'impossibilité découlant de l'exécution d'autres missions de police (article 6 alinéa 3 de la loi sur la fonction de police et 44 alinéa 4 de la loi sur la gendarmerie).

Il en est ainsi, par exemple, des missions de maintien de l'ordre public. L'autorité requérante doit être avertie de l'impossibilité de se conformer aux recommandations et indications. Dans le cas de la gendarmerie, l'autorité judiciaire peut alors s'adresser au ministre de la Justice pour lui demander de faire usage de son pouvoir de donner l'ordre à la gendarmerie de se conformer à ces recommandations ou indications (article 44 dernier alinéa de la loi sur la gendarmerie).

Enfin, ces recommandations ou indications ne peuvent pas être relatives à la direction de l'exécution de la mission, puisque la loi sur la fonction de police, en son article 8, en fait une attribution exclusive du supérieur du service de police.

A l'égard de la police judiciaire des parquets, le pouvoir du procureur du Roi est un pouvoir hiérarchique (article 1er, alinéa 1er de la loi du 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets ; article 6, alinéa 1er de la loi sur la fonction de police).

Précisant la notion de direction, l'arrêté royal du 30 mars 1995 distingue la direction juridique qui relève du procureur du Roi, de la direction opérationnelle et fonctionnelle, qui relève de l'officier de police judiciaire nommé à cette fin.

L'autorité du procureur général sur les membres de la police communale et de la gendarmerie ne s'étend qu'à ceux qui ont la qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur du Roi et est limitée à l'exercice des missions de police judiciaire. Elle ne peut donc interférer avec l'organisation et la direction du service. Cette limitation n'est pas applicable aux membres de la police judiciaire des parquets (article 1er de la loi du 7 avril 1919).

Les pouvoirs propres du parquet ou de la police

Exceptionnellement, le procureur du Roi peut accomplir certains actes que les officiers de police judiciaire auxiliaires ne peuvent pas accomplir.

Ainsi, en cas de flagrance, il peut faire procéder au repérage et au comptage des communications téléphoniques pour les infractions visées aux articles 347 bis (prise d'otages) et 470 (extorsion à l'aide de violences ou de menaces) (article 88 bis, avant dernier alinéa, du code d'instruction criminelle), ainsi qu'à l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées pour les mêmes infractions précitées (article 90 ter § 5 du code d'instruction criminelle).

Il est à noter, toutefois, que la mesure ne vaut que pour 24 heures et doit être confirmée par le juge d'instruction.

Si l'évolution législative récente a reconnu au procureur du Roi certains pouvoirs spécifiques, il en va de même pour la police.

Ainsi, l'article 39 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police permet aux services de police, dans l'exercice de leurs missions, de recueillir des informations, traiter des données à caractère personnel et tenir à jour une documentation relative, notamment, à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire.

En ce qui concerne la police de la circulation routière, les procureurs généraux ont autorisés la gendarmerie et la police communale à délivrer au contrevenant, en cas d'infraction bénigne, un avertissement contrôlé.

Quant à la suite à donner à l'infraction, la loi permet, en matière de police de la circulation routière, aux fonctionnaires de police, commissionnés individuellement par le procureur général près la Cour d'Appel, de proposer au contrevenant le paiement d'une somme d'argent qui aura pour effet d'éteindre l'action publique (article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière).

La formule répond au double souci de trouver une sanction adéquate à une délinquance peu grave mais massive sur le plan quantitatif ainsi que d'éviter la surcharge des parquets.

De nouvelles structures et des relations rééquilibrées

Des aménagements institutionnels récents ont eu une incidence sur les rapports juridiques entre le ministère public et les services de police.

Il s'agit de la concertation dite "pentagonale" et de la coopération policière internationale.

Organisée par l'article 10 de la loi sur la fonction de police, la concertation pentagonale a notamment, pour objectif d'assurer, de manière efficace, la lutte contre la criminalité et d'éviter la concurrence entre les différents services de police.

Elle prévoit que, dans chaque arrondissement judiciaire, et dans chaque province, les bourgmestres ou le gouverneur de province et le procureur du Roi organisent une concertation systématique avec les chefs de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire près les parquets, ou leurs représentants, afin de promouvoir la meilleure coordination entre les fonctions de police administrative et de police judiciaire ainsi que la collaboration entre les services de police.

La coopération policière internationale qui, dans la pratique, se développe de plus en plus, fonctionne dans le cadre de nouvelles institutions dans lesquelles les officiers de police jouent un rôle dominant, voire exercent des responsabilités quasi exclusives.

C'est le cas de la division coopération internationale du service général d'appui policier (créé par arrêté royal du 11 juillet 1994), du système d'information Schengen et d'Europol.

Ce sont des officiers de police qui gèrent ces services et qui sont les interlocuteurs obligés des magistrats.

B. REFLEXIONS SUR LES REFORMES

La question s'est posée, au milieu des années 90, de savoir s'il y avait lieu d'accroître l'autonomie de la police dans la phase de l'enquête et de lui accorder un pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites.

La commission pour le droit de la procédure pénale s'est penchée sur le problème, en préconisant d'indiquer dans le code d'instruction criminelle que l'information s'exerce "sous la direction" du procureur du Roi.

La commission voulait ainsi tenir compte de l'évolution des pratiques depuis près de deux siècles, qui montrent que le procureur du Roi accomplit rarement lui-même des actes d'information, en ce compris les recherches des infractions.

Dans l'esprit des membres de la commission, ce projet devait s'interpréter à la lumière de l'article 8 de la loi sur la fonction de police, selon laquelle "dans l'exécution de leurs missions, les fonctionnaires de police sont placés sous la direction exclusive des supérieurs du service de police auquel ces fonctionnaires de police appartiennent ..."

En droit belge, il fut constaté que le droit d'agir du procureur du Roi ne lui permettait pas de donner des instructions ou de prendre des décisions qui se substitueraient à celles que l'officier de police dirigeant peut seul prendre dans l'exécution des missions de police judiciaire. Le pouvoir de direction de l'information permet de donner des indications à la police concernant le cas concret dans lequel la police mène l'enquête et de veiller à ce que les règles du droit de la preuve soient respectées pendant l'enquête de police.

La question s'est également posée de savoir s'il convenait de franchir un pas supplémentaire, en confiant à l'avenir la direction de l'enquête à la police et en limitant la responsabilité du procureur du Roi au contrôle de la qualité de la recherche qui comporte l'administration fiable de la preuve et l'application correcte des règles de la procédure.

Tel était, en tout cas, le souhait du commandement de la gendarmerie.

Or, il fut considéré que le contrôle de la légalité de l'enquête supposait que le procureur du Roi soit tenu régulièrement informé de son déroulement. Une information tardive peut (...) dans les affaires graves, entraîner ultérieurement des confusions.

Dans ces mêmes affaires, on souligna l'importance d'informer le ministère public dès l'accomplissement des premiers devoirs d'enquête. Sinon, le risque est grand que des illégalités ou des violations des droits de la défense échappent à l'attention du parquet et ne soient soulevées que devant la juridiction de jugement (A. DE NAUW, op. cit.), voire ne puissent plus être découverts par la défense elle-même, en raison du retard dans l'information et la transmission des procès-verbaux.

S'il était exercé a posteriori, on a été sensible au risque de voir le pouvoir contrôle du ministère public devenir peu effectif. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir les difficultés de mise en œuvre d'un service d'enquêtes efficace permettant de contrôler les services de police (voyez la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements).

Par ailleurs, la disparition du pouvoir de direction de l'information par le procureur du Roi aurait eu deux autres conséquences.

En premier lieu, elle aurait réduit, dans une large mesure, la possibilité pour le ministère public, d'adresser des instructions générales (par voie de circulaire) aux officiers de police judiciaire concernant la recherche des infractions.

Ensuite, le pouvoir propre du procureur du Roi d'accomplir personnellement des actes d'information - même si ce magistrat n'y recourt qu'exceptionnellement - aurait également disparu.

Du point de vue du citoyen le seul qui est décisif - la réforme consistant à confier à la police la responsabilité de l'enquête présentait des avantages, des inconvénients et des incertitudes.

Parmi les avantages, on pouvait imaginer une meilleure efficacité de la lutte contre la délinquance, en raison, d'une part, de la compétence territoriale élargie des officiers de police judiciaire appartenant à la gendarmerie et à la police judiciaire des parquets, d'autre part, de la possibilité concrète pour les supérieurs hiérarchiques de coordonner les enquêtes et de mobiliser les effectifs et les moyens techniques adéquats, et, enfin, du professionnalisme des enquêteurs.

Les inconvénients consistent essentiellement dans la crainte que les droits de la défense soient moins bien garantis.

Les magistrats, grâce à la pratique du barreau et au stage judiciaire, sont imprégnés de la culture du respect des droits de la défense.

Mais les inconvénients pouvaient concerner également l'efficacité de l'enquête, parce que le magistrat, anticipant sur le débat contradictoire à l'audience, peut être attentif, dès la phase préliminaire du procès, à la nécessité de tenir compte de ces exigences notamment quant à la preuve.

Par ailleurs, en séparant les responsabilités de la phase de l'enquête et celles de la poursuite, on a relevé aussi le risque de renforcer l'incompréhension mutuelle dès lors que des enquêtes longues et compliquées risquent d'aboutir à un classement sans suite par le ministère public.

Enfin, semblable changement aurait comporté des zones d'ombre ou des incertitudes.

Elles concernent, d'une part, la nécessité d'arriver à une coordination de la politique criminelle en matière de poursuites pénales qui réduise l'arbitraire des acteurs et qui réponde aux attentes des citoyens.

C'est avec de plus en plus d'insistance que des voix se sont fait entendre pour s'inquiéter de l'inégalité des citoyens devant l'application de la loi pénale.

La crainte était que la situation ne s'améliore pas à cet égard. Car, on a fait observer que le magistrat du ministère public peut venir en aide au plaignant qui n'est pas entendu par la police: il constitue pour lui un recours.

D'un autre côté, les articles 5 et 9 de la loi de 1992 sur la fonction de police permettaient de jeter les bases d'une coordination générale de la politique de recherche des infractions.

L'article 5 dispose, en effet, que "(...) sans préjudice des compétences propres des Cours d'appel, des procureurs généraux près les Cours d'appel, de l'auditeur général près la Cour militaire, des procureurs du Roi, des auditeurs militaires et des auditeurs du travail, les services de police sont placés, pour l'exécution des missions de police judiciaire, sous l'autorité du ministre de la Justice qui peut leur donner les directives générales nécessaires à l'accomplissement de ces tâches (...)".

Quant à l'article 9, il prévoit que "dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, les ministres de la Justice et de l'intérieur sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police, ainsi que de coordonner la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale." Mais il s'agissait d'éviter l'ingérence du monde politique dans le déroulement des enquêtes et dans l'acheminement des dossiers.

Sur ce point, on conviendra que les règles de droit en vigueur jusqu'alors, ainsi que les structures institutionnelles ont réussi à éviter, dans une large mesure, l'intervention du ministre de la Justice au cours des enquêtes.

S'il était parfaitement admis que le ministre de la Justice - en raison de son autorité (article 143 du Code judiciaire) adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales concernant la politique criminelle (et notamment la politique des poursuites), par contre, son pouvoir d'ingérence dans les enquêtes en cours se limite à un droit d'injonction positive de poursuivre (article 274 du Code d'instruction criminelle).

On a considéré que cet acquis devait demeurer. L'application logique des articles 5 et 9 précités de la loi sur la fonction de police permet de s'en tenir à des instructions générales sans ingérence dans le déroulement de telle ou telle enquête.

Finalement, le ministère public devait conserver la direction de l'information pour trois raisons:

- ✓ Parce que ce magistrat dispose du recul nécessaire pour veiller au déroulement objectif de l'enquête
- ✓ Parce qu'il est bien placé pour constituer le dossier qui sera soumis ultérieurement au débat contradictoire à l'audience
- ✓ Parce qu'il dispose d'un statut de nature à garantir le bon déroulement de l'information

Par ailleurs, à cette époque, un certain nombre de constats avaient pu être posés sur le fonctionnement de la police judiciaire.

Parmi ceux-ci, figurent la guerre que se livraient les différents services de police et les velléités d'autonomie de l'Etat-major de la gendarmerie. Les officiers supérieurs de la gendarmerie manquaient trop souvent de loyauté à l'égard des magistrats : outre les rétentions d'informations dont il a été question plus haut, on a même constaté, dans le chef des gendarmes, l'obligation de mentir à des magistrats ainsi qu'à des parlementaires à l'occasion de commissions d'enquêtes, obligation qui leur était imposée par la hiérarchie.

Il fallait pouvoir améliorer la situation, dans un souci d'efficacité de l'enquête, et de la défense de la démocratie.

C. LA RECENTE REFORME NEE DE L'ACCORD «OCTOPUS»

1. Généralités

La réforme des services de police entamée à travers la loi du 12 mars 1998, a connu une sérieuse accélération, en exécution des accords "octopus" du 24 mai 1998.

Suite aux dramatiques événements du mois d'août 1996 et à l'affaire de pédophilie communément appelée "l'Affaire DUTROUX", qui a secoué voire absorbé l'opinion publique belge durant de nombreux mois, suite aussi aux conclusions accablantes des commissions parlementaires d'enquête sur les dysfonctionnements de la police et du ministère public, l'enjeu que pose la réorganisation et la réforme des services de police est devenu un enjeu politique essentiel.

Comme tous les enjeux essentiels, il a fait l'objet d'un accord politique appelé "octopus", du fait que huit partis politiques y ont concouru.

Cet accord s'est concrétisé sous forme d'une loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (Loi du 7 décembre 1998).

Il faut souligner que cette loi fait désormais "table rase" de la structure policière actuelle.

Au jour de l'entrée en vigueur du nouveau régime, la loi du 7 avril 1919 sur les officiers et agents judiciaires près les parquets sera profondément remaniée, la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie abrogée, la loi du 5 août 192 sera coordonnée avec les dispositions nouvelles de la loi de décembre 1998.

La date d'entrée en vigueur de cette loi nouvelle reste encore à déterminer par le Roi, la loi prévoyant seulement que son entrée en vigueur ne pourra intervenir après le 1er janvier 2001.

En voici une brève présentation critique.

Dorénavant, les services de police seront organisés et structurés à deux niveaux: le niveau fédéral et le niveau local.

L'article 3 de la loi précise que ces deux niveaux "assurent ensemble la fonction de police intégrée", qu'ils sont "autonomes et dépendent d'autorités distinctes" et qu'il existe entre eux des "liens fonctionnels".

Il n'y a donc pas de lien hiérarchique entre le niveau fédéral et le niveau local, car on aboutirait alors à la création d'une police unique.

Des structures de liaison sont néanmoins placées au niveau des arrondissements judiciaires: il s'agit du directeur coordinateur administratif et du directeur judiciaire.

Dans l'exposé des motifs, il est précisé que le lien fonctionnel doit permettre aux autorités fédérales qui ne disposeront plus des éléments locaux que constituent actuellement les brigades territoriales de la gendarmerie, de conserver les moyens indispensables à l'exercice des responsabilités qui sont les leurs.

Comme facteur d'intégration entre les deux niveaux, on peut aussi citer la mise en place d'un statut commun, de moyens de télécommunications communs, d'une informatique commune et d'une formation de base commune à l'ensemble des policiers.

Chaque année, les ministres de l'intérieur et de la Justice devront établir un plan national de sécurité, dont les lignes de force seront communiquées au Parlement. Ce plan est destiné à coordonner la politique générale en matière de police ainsi que la gestion de la police fédérale et de la police locale (article 4 de la loi).

Il doit comprendre les missions et objectifs prioritaires de la police fédérale et la répartition des moyens en personnel et en matériel entre directions générales et services.

Préparé par la police fédérale, il est approuvé par les deux ministres sur proposition du Conseil fédéral de police.

Cette instance est composée d'un président (dont le profil n'est pas précisé), d'un représentant du ministre de l'intérieur et de la Justice, du procureur général qui préside le Collège

des procureurs généraux près les Cours d'Appel, d'un gouverneur de province, du procureur général fédéral, d'un procureur du Roi, d'un juge d'instruction, de trois bourgmestres, du commissaire général et d'un chef de corps de la police locale.

Elle est chargée d'élaborer le plan national de sécurité, de surveiller sa bonne exécution et d'évaluer le fonctionnement des polies sur base du rapport annuel de l'inspection générale des services de police.

Cette nouvelle instance est chargée du contrôle interne de l'ensemble des services de police et dépend du pouvoir exécutif.

Elle n'est donc pas destinée à remplacer le Comité de contrôle des services de police qui constitue un instrument de contrôle externe mis à la disposition du Parlement (voyez la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement).

Enfin, un conseil consultatif des bourgmestres est mis en place afin de donner un avis sur toutes les normes contraignantes qui concernent la police locale.

2. La police locale

Elle doit assurer, au niveau local, la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral (article 3 alinéa 2).

Il est prévu de diviser le territoire belge en zones de police. Elles devront, en principe, respecter les limites des arrondissements judiciaires et seront constituées en partant des zones interpolices (ZIP) actuelles.

L'intégration au niveau local est poussée plus en avant: elle ne se fait plus par association mais par fusion.

Il n'existera plus qu'un seul corps de police par zone: la police locale résultant de la fusion des polices communales et brigades territoriales de la gendarmerie.

S'il existe en Belgique plus de 500 communes, il n'est pas question pour autant d'avoir 500 zones de police. On se limitera à la création d'environ 200 zones de police.

Il y aura donc des zones "unicommunales" (principalement dans les villes où la capacité en hommes et en matériel est suffisante pour assurer la fonction de police de base) et des zones "pluricommunales" (dans les campagnes où une mise en commun des effectifs policiers de plusieurs communes s'impose pour garantir un service efficace à la population).

En ce qui concerne les autorités compétentes pour l'organisation et la gestion du corps de police locale, il n'y a pas de changement dans les zones unicomunales: il s'agit toujours du bourgmestre (le maire), du collège des bourgmestres et échevins et du conseil communal.

Par contre, pour les zones pluricomunales, il a fallu imaginer un système destiné à maintenir une certaine cohérence dans la politique de sécurité locale.

Il est donc prévu que les compétences du conseil communal seront exercées par un conseil de police et celles du bourgmestre et du collège des bourgmestres et échevins par un collège de police.

Dans chaque zone de police, un conseil zonal de sécurité devra être instauré. C'est là que sera organisée la concertation entre les différentes autorités de police et les services de police pour établir le plan zonal de sécurité.

Il s'agit du remplacement de la concertation pentagonale (cf. supra) actuelle.

Le plan zonal de sécurité devra comprendre les missions et objectifs prioritaires ainsi que l'attribution des capacités entre missions administratives et missions judiciaires.

Cela ne pourra se faire que de manière indicative, car il est, dans la pratique policière quotidienne, difficile de séparer totalement l'administratif du judiciaire.

Enfin, le plan zonal de sécurité doit tenir compte du plan national de sécurité, afin de maintenir un minimum de cohérence entre la politique policière fédérale et celle développée au niveau local.

Chaque police locale est placée sous la direction d'un chef de corps, désigné par le Roi pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Il exerce ses attributions sous l'autorité du bourgmestre ou du collège de police.

Si l'essentiel des missions de la police locale sont des missions à caractère local, il est prévu qu'elle doit également assurer certaines missions à caractère fédéral. Il s'agit encore d'une conséquence de l'intégration dans la police locale des brigades territoriales de gendarmerie.

Ces missions seront déterminées par le ministre de l'intérieur ou de la Justice, par des directives contraignantes, dont l'exécution ne pourra toutefois pas mettre en péril l'exécution des missions locales, Il s'agit donc de rechercher un équilibre entre le niveau fédéral et le niveau local.

Mais ce sera toujours le fédéral qui aura le dernier mot (voyez l'article 63 de la loi, sur la possibilité, pour le ministre, de requérir la police locale pour l'exécution des directives précitées).

3. La police fédérale

Elle doit assurer, sur l'ensemble du territoire, dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et aux autorités de police (article 3 al. 3).

Pour l'accomplissement des missions de police administrative, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Pour l'accomplissement des missions de police judiciaire, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de la Justice.

Il est précisé que les ordres et instructions concernant une enquête pénale déterminée ne peuvent être donnés qu'à la demande de l'autorité judiciaire compétente et qu'ils ne peuvent porter préjudice aux compétences propres que les autorités judiciaires exercent directement à l'égard de la police fédérale (article 97 al. 2).

Il serait utile de prévoir également une obligation de consultation des autorités judiciaires pour les ordres, instructions et directives à caractère général donnés au directeur général de la police judiciaire par le ministre de la Justice.

Actuellement, il est uniquement fait obligation au directeur général qui a reçu directement un ordre du ministre d'en "informer sans délai le commissaire général" (article 99 al. 3).

En ce qui concerne les principes généraux d'organisation, le fonctionnement et l'administration générale de la police fédérale, les ministres de la Justice et de l'intérieur exercent leurs compétences conjointement.

Ce sont eux qui fixeront les compétences respectives du commissaire général, des directeurs généraux, des directeurs coordinateurs administratifs et des directeurs des services judiciaires, sans que ces compétences soient définies par la loi.

La gestion quotidienne de la police fédérale est, par contre, confiée au seul ministre de l'Intérieur, avec l'obligation d'associer son collègue de la Justice pour les dossiers ayant une influence directe sur la direction générale de la police judiciaire, les services judiciaires ou la gestion de l'information.

La police fédérale est placée sous la direction du commissaire général. Il est responsable de la bonne exécution du plan national de sécurité, de la coordination entre les directions générales, de l'appui et du fonctionnement quotidien de la police fédérale.

Elle comprend plusieurs directions générales, dont au moins une direction générale de la police judiciaire.

Malgré la reconnaissance d'un certain degré d'autonomie aux directions générales (dont la direction générale judiciaire), un mécanisme d'arbitrage a été instauré par l'article 100 de la loi, autorisant le commissaire général à réformer les décisions d'un directeur général "qui ne respecte pas le plan national de sécurité ou qui porte atteinte au fonctionnement des autres directions générales ou à la cohérence du fonctionnement de la police fédérale".

Ce pouvoir du commissaire général est néanmoins tempéré par plusieurs éléments, si sa décision a "un impact sur une information ou une instruction judiciaire" : il ne peut avoir pour effet de s'immiscer dans l'exécution d'informations ou d'instructions judiciaires, l'avis d'un des magistrats fédéraux affectés à la police fédérale est préalablement sollicité et il est prévu que la décision du commissaire général peut être réformée conjointement par les ministres de l'intérieur et de la Justice à leur initiative ou sur demande d'un magistrat du parquet fédéral ou du directeur général concerné.

Le tout sans préjudice, bien entendu, d'un règlement amiable du différend éventuel.

La direction générale de la police judiciaire est, notamment, chargée des missions suivantes : direction et coordination opérationnelle des missions de police judiciaire des services centraux de la police fédérale, coordination opérationnelle, contrôle et appui aux services judiciaires déconcentrés, missions spécialisées de police judiciaire et appui à ces missions notamment en matière de lutte contre la criminalité grave, la criminalité organisée, la corruption, la délinquance économique et financière organisée et la délinquance informatique, etc. (article 102 de la loi).

Un magistrat fédéral sera chargé de sa surveillance.

Afin de garantir l'exécution de ces missions, il est prévu que, chaque année, la loi définira la part minimale du cadre du personnel de la police fédérale qui sera affectée à la direction générale de la police judiciaire et aux services judiciaires.

Les directions générales sont composées de services centraux ou déconcentrés.

Enfin, la police fédérale dispose également de services de coordination et d'appui déconcentrés et de services judiciaires déconcentrés, dont le ressort est, en principe, l'arrondissement judiciaire.

Ces composantes déconcentrées de la police fédérale (tant en matière administrative que judiciaire) assurent, notamment, la liaison technique, l'appui et la coordination au profit des services de police locale. Cette fonction constitue donc un élément fondamental de la fonction de police intégrée (exposé des motifs de la loi, p. 55).

En matière judiciaire, cette fonction est exercée par un directeur du service judiciaire déconcentré et par les fonctionnaires de liaisons qui peuvent être détachés auprès des polices locales.

Ils viennent en appui aux services de recherche des polices locales, mais ne disposent d'aucune autorité hiérarchique.

4. La gestion de l'information

L'information constitue la matière première sur laquelle policiers et magistrats travaillent quotidiennement. Il est donc fondamental qu'elle circule correctement et qu'elle soit accessible à tous les services de police sur un pied d'égalité et aux autorités judiciaires.

Les nouveaux articles 28bis, 28ter, 55 et 56 du code d'instruction criminelle introduits par la loi du 12 mars 1998 consacraient déjà l'obligation, pour les services de police, de transmettre effectivement et sans aucune restriction aux autorités judiciaires compétentes toute information pertinente.

On peut ainsi espérer qu'il n'y aura plus d'enquêtes parallèles.

A cet effet, la rétention d'information, si elle est faite sciemment et volontairement par un fonctionnaire de police, devient punissable pénalement.

Le système mis en place par les articles 44/1 à 44/11 (insérés dans la loi de 1992 sur la fonction de police par l'article 191 de la loi du 7 décembre 1998) consiste à centraliser la gestion de l'information au sein de la police fédérale tout en garantissant l'implication de la police locale par une direction conjointe du service de gestion de la banque de données.

L'article 44/4 prévoit la création d'une banque de données nationale générale au sein d'une des directions générales.

Les fonctionnaires de police chargés de la gestion de la banque de donnée bénéficieront d'un statut particulier, destiné à garantir leur indépendance.

L'information judiciaire est placée sous la surveillance d'un magistrat fédéral.

Un organe de contrôle de la gestion de la banque de données nationale générale sera mis en place.

Il sera présidé par un magistrat fédéral chargé de vérifier le respect des règles d'accès et de transmission.

Ici aussi, des règles relatives au statut des membres de cet organe de contrôle seront établies de manière à garantir leur indépendance.

La transmission à la banque de données générales des informations judiciaires dites "douces" peut être différée "lorsque et aussi longtemps que le magistrat compétent, avec l'accord du magistrat fédéral chargé de la surveillance, estime que cette transmission peut compromettre

l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'une personne" (article 44/8 du code d'instruction criminelle).

5. La responsabilité et les pouvoirs des magistrats

La loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction est entrée en vigueur le 2 octobre 1998. Elle confirme le rôle clé des magistrats dans la direction des enquêtes judiciaires.

L'information et l'instruction sont conduites sous la direction et l'autorité du magistrat mais également sous sa responsabilité.

Encore fallait-il donner aux magistrats les moyens nécessaires à la bonne exécution de leurs obligations.

Une série de mesures destinées à renforcer le pouvoir de direction des enquêtes de police par les magistrats sont prévues: l'information s'étend à l'enquête proactive et l'autorisation préalable du magistrat compétent est requise.

Le procureur du Roi veille à la légalité et à la loyauté des moyens de preuve. Il détermine les matières dans lesquelles les infractions sont prioritairement recherchées dans son arrondissement.

Les officiers et agents de police judiciaire doivent informer les magistrats des recherches effectuées d'initiative.

Quand ils ont été désignés pour une enquête particulière, ils doivent informer immédiatement l'autorité judiciaire compétente des informations et renseignements en leur possession et de toute recherche entreprise.

En vertu de la loi du 12 mars 1998, les magistrats choisissent librement le ou les services de police chargé(s) d'une enquête et le service désigné a la priorité sur les autres, étant entendu que ces derniers ont l'obligation d'informer immédiatement l'autorité judiciaire compétente et le service désigné des informations et renseignements en leur possession.

Cette obligation légale de loyauté devrait également éviter les enquêtes parallèles, dénoncées par la commission parlementaire d'enquête instituée suite à l'affaire DUTROUX.

Cela étant dit, l'article 153 de la loi de décembre 1998 limite le choix du magistrat entre les polices locales et/ou la police fédérale.

En outre, il est prévu que "le ministre de la Justice détermine par directive, en partant des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions de police judiciaire qui sont réalisées

prioritairement, d'une part, par la police locale, d'autre part, par les services judiciaires et autres services de la police fédérale " (article 153 de la loi de décembre 1998).

Cela signifie que toutes les missions judiciaires qui ne nécessitent pas l'intervention d'un service de police spécialisé seront confiées aux corps de police locaux, la police judiciaire spécialisée s'occupant des crimes et délits qui, par leur ampleur, leur organisation, leurs répercussions, dépassent les limites d'un arrondissement ou du Royaume ou qui, par leur caractère délicat, exigent des recherches et enquêtes spécialisées (exposé des motifs, p. 81).

L'article 158 de la loi nouvelle ajoute un second alinéa à l'article 8 (qui devient 7) de la loi sur la fonction de police.

Cet article doit être lu de manière combinée avec les articles 28ter §4 et 56 §3 du code d'instruction criminelle.

Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au procureur du Roi ou au juge d'instruction de choisir le ou les services de police chargés d'une enquête particulière et que si plusieurs services de police sont désignés, il doit veiller à la coordination de leur intervention.

En outre, s'il a confié la direction opérationnelle de l'enquête à un des services requis, il ne peut alors subsister aucun doute quant au fait que l'autre service de police sera, dans cette enquête spécifique, placé sous la direction opérationnelle du service de police qu'il a désigné (exposé des motifs, p. 84).

Si le magistrat peut choisir le service de police à qui il va confier la direction opérationnelle de l'enquête, il ne lui appartient cependant pas de désigner nominativement un fonctionnaire de police particulier.

S'il y a lieu effectivement d'éviter que le magistrat exprime des préférences à l'égard de l'un ou l'autre fonctionnaire de police déterminé, la voie actuellement suivie vers une plus grande spécialisation des enquêteurs implique que les magistrats puissent faire appel expressément à une section spécialisée d'un service de police lorsque les besoins de l'enquête le justifient.

Enfin, dans chaque arrondissement, une concertation de recherche sera dirigée par le procureur du Roi et réunira le directeur coordinateur administratif, le directeur du service judiciaire déconcentré et des représentants des polices locales, afin de coordonner les missions de police judiciaire et d'organiser l'échange d'informations (article 9 nouveau de la loi sur la fonction de police).

La réforme de l'appareil judiciaire est indissociable de la réforme des polices et les nouvelles dispositions du code d'instruction criminelle doivent être examinées à la lumière des modifications apportées à la loi sur la fonction de police.

En ce qui concerne la police fédérale, l'article 110 de la loi de décembre 1998 prévoit que les réquisitions de police judiciaire sont adressées au directeur du service judiciaire déconcentré

ou au directeur général de la police judiciaire ou même au directeur coordinateur administratif (en matière de circulation routière, par exemple).

Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 160 qui modifie l'article 8 de la loi sur la fonction de police.

Dorénavant, le service de police devra motiver la raison pour laquelle il lui est impossible de se conformer aux recommandations et indications précises d'un magistrat sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser pour l'exécution de sa réquisition sous prétexte que cela porterait atteinte à la réalisation d'autres missions de police.

Si l'article 8/1 in fine précise que les services de police ne sont pas dispensés de l'obligation d'exécuter les réquisitions, il n'en reste pas moins vrai qu'elles pourront l'être avec retard ou de manière formelle sans que les moyens jugés nécessaires au bon déroulement de l'enquête aient été utilisés.

L'article 8 (nouveau) de la loi sur la fonction de police doit cependant être mis en parallèle avec les articles 28ter § 3 et 56 §2 du code d'instruction criminelle, qui prévoient l'intervention du collège des procureurs généraux "lorsqu'un service de police ne peut donner au procureur du Roi ou au juge d'instruction les effectifs et les moyens nécessaires" à une enquête.

Enfin, l'article 8/7 (nouveau) de la loi sur la fonction de police envisage l'intervention du futur procureur fédéral : il sera "investi d'une mission d'arbitrage en cas de concours de réquisitions d'autorités judiciaires auxquelles il est matériellement impossible à la direction générale de la police judiciaire de donner suite simultanément".

Ce magistrat tranchera, alors, avec le directeur général (exposé des motifs, p.103).

Les deux procédures d'arbitrage précitées (collège des procureurs et procureur fédéral) risquent de se télescoper.

De plus, elles sont relativement lourdes, ce qui implique qu'un certain temps s'écoulera forcément entre la signification de l'impossibilité d'exécuter une réquisition judiciaire et la solution apportée au conflit qui oppose un magistrat aux autorités hiérarchiques d'un service de police.

Le retard sera préjudiciable au bon déroulement des enquêtes. Sans doute eut-il été préférable, tout au moins lorsque le problème se limite à un seul arrondissement judiciaire, de confier le pouvoir de trancher au procureur du Roi.

L'article 6 (ancien) de la loi sur la fonction de police est légèrement modifié, en ce qu'il permet dorénavant au magistrat d'adresser aux services de police, en plus des réquisitions, des directives.

Il s'agit de "prescriptions écrites qui n'ont pas le caractère contraignant direct et immédiat des ordres et instructions", mais qui "fixent par contre le cadre à respecter par la police et limitent, de cette manière, sa marge d'appréciation" (exposé des motifs, p. 83).