

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1996-1997

---

3 JUILLET 1997

---

**Évaluation des services de police**

---

## **ANNEXES**

AU RAPPORT  
FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR  
ET DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR MM. **CALUWÉ** ET **HAPPART**

---

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1996-1997

---

3 JULI 1997

---

**Evaluatie van de politiediensten**

---

## **BIJLAGEN**

BIJ HET VERSLAG  
NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE BINNENLANDSE EN DE  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEREN **CALUWÉ** EN **HAPPART**

---

## SOMMAIRE

## INHOUD

|                                                                                                                                                   | Pages |                                                                                                                                                                     | Blz. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ANNEXE 1: LA POLICE COMMUNALE DANS UN MODÈLE DE POLICE FUTUR . .                                                                                  | 3     | BIJLAGE 1: DE GEMEENTEPOLITIE IN HET TOEKOMSTIG POLITIEMODEL . .                                                                                                    | 3    |
| Proposition de la Commission permanente de la police communale en Belgique . . . . .                                                              | 3     | Voorstel van de Vaste Commissie van de gemeentepolitie in België . . . . .                                                                                          | 3    |
| ANNEXE 2: PROJET DE RÉFORME DU SYSTÈME POLICIER BELGE . . . . .                                                                                   | 16    | BIJLAGE 2: HERVORMINGSPROJECT VAN HET BELGISCH POLITIEWEZEN . . . . .                                                                                               | 16   |
| Proposition des commissaires des cinq grandes villes . . . . .                                                                                    | 16    | Voorstel van de commissarissen van de vijf grote steden . . . . .                                                                                                   | 16   |
| ANNEXE 3: NOTE RELATIVE À UN VÉRITABLE CONSENSUS SUR LA RÉFORME DES SERVICES DE POLICE . . . . .                                                  | 46    | BIJLAGE 3: NOTA INZAKE EEN WARE CONSENSUS OVER DE HERVORMING VAN DE POLITIEDIENSTEN . . . . .                                                                       | 46   |
| Proposition du front commun syndical de la police et de la magistrature . . . . .                                                                 | 46    | Voorstel van het gemeenschappelijk vakbondsfront van de politie en de magistratuur . . . . .                                                                        | 46   |
| ANNEXE 4: ANALYSE DES DÉFAILLANCES DU SYSTÈME POLICIER ET PROPOSITIONS CONCRÈTES CONCERNANT LA RESTRUCTURATION DES SERVICES DE POLICE . . . . .   | 62    | BIJLAGE 4: EEN ANALYSE VAN HET FALEND POLITIESYSTEEM EN CONCRETE VOORSTELLEN VOOR EEN HERSTRUCTURERING VAN DE POLITIEDIENSTEN . . . . .                             | 62   |
| Rapport adressé à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat par les professeurs De Valkeneer et Van Outrive . . . . . | 62    | Verslag gericht aan de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat door de professoren De Valkeneer en Van Outrive . . . . . | 62   |
| ANNEXE 5: DOCUMENTS COMMUNIQUÉS LORS DE LA VISITE À L'ÉTAT-MAJOR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE . . . . .                                              | 104   | BIJLAGE 5: DOCUMENTEN MEEGEDEELD TIJDENS HET BEZOEK AAN DE GENERALE STAF VAN DE RIJKSWACHT . .                                                                      | 104  |

## ANNEXE 1

COMMISSION PERMANENTE DE LA POLICE  
COMMUNALE EN BELGIQUE

## La police communale dans un modèle de police futur

*D'abord, et avant tout une question rhétorique:*

*«Pour quelle(s) raison(s) est-il nécessaire que des causes dramatiques se manifestent constamment et en permanence avant que des interventions fondamentales et génératrices de remèdes aient des chances d'améliorer la situation en éliminant des dysfonctionnements?»*

Cette question rhétorique, fréquemment posée, n'a d'autre objectif que d'avertir, par le canal de la police communale, du danger réel de retomber bien vite dans une opération de maquillage manquant complètement de profondeur. Déjà à l'époque antérieure à celle de «la bande de Nivelles» et du «drame du Heysel», tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système de la police et de la justice, des voix se sont élevées réclamant des changements fondamentaux afin de barrer la route aux dérives du système policier, afin de «changer le cap». Peu de temps après la publication du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur «la bande de Nivelles», je me souviens que le professeur Van Oottrive, intervenant dans le programme télévisé «*De zevende dag*», présentait la position de la police communale sur ce rapport par: «... On enfonce une fois de plus des portes ouvertes». Depuis lors, il y eut dans notre pays un nombre non négligeable de recherches scientifiques au sujet de notre système de police; une série d'initiatives gouvernementales, sorties du Plan de la Pentecôte. Les thèmes développés hier par les différents conférenciers ont mis l'accent sur la participation de la police communale dans ces domaines. Cependant, des points essentiels demandent encore une réponse: les causes structurelles irrémédiablement tenaces et inviolables. Parmi elles — et non la moindre — l'organisation du système de la police dans notre pays. Alors que les mesures de professionnalisation de la police communale et la démilitarisation de la gendarmerie, la politique de prévention et les mesures dans le système de la justice, témoignent incontestablement de la volonté de changement, il est évident que tous les partenaires n'ont pas eu le courage de décider, de planifier, d'accepter et d'exécuter les interventions structurelles indispensables. Tant les autorités compétentes que l'appareil policier et judiciaire tremblaient à l'idée des sacrifices à consentir, des privilèges et des réflexes corporatifs à abandonner.

En ma qualité de président de la Commission permanente de la police communale, je veux émettre ici, avec prudence, un jugement positif sur les conclusions de la Commission Verwilghen, relatives à un certain nombre de recommandations claires sur la structure du paysage policier belge. Non d'une façon inconditionnelle, cependant par des explications univoques, judicieuses et opérationnelles sur les notions reprises dans le rapport de ladite commission.

D'abord, le rapport répond à la question que nous formulons depuis deux ans, telle qu'elle a été adressée à l'autorité: la demande d'organiser un débat de finalité sur l'avenir du système de la police belge. Tout en estimant à leur juste valeur les mesures gouvernementales et les initiatives locales relatives aux trois services de police généraux, force nous est de constater qu'elles n'ont pas su éliminer la concurrence tellement néfaste. Au

## BIJLAGE 1

VASTE COMMISSIE VAN DE GEMEENTEPOLITIE  
IN BELGIË

## De gemeentepolitie in het toekomstig politiemodel

*Vooraf eerst een retorische vraagstelling:*

*«Hoe komt het dat steeds opnieuw dramatische oorzaken moeten ontstaan, ja zelfs met herhaling ervan, vooraleer fundamentele ingrepen tot verbetering aan dysfuncties kansen krijgen?»*

Deze zeer vaak gehoorde retorische vraagstelling heeft enkel de bedoeling om ook vanuit de gemeentepolitie te waarschuwen tegen het reële gevaar snel te vervallen in een opsmuk-operatie zonder echte diepgang. Ook voor de periode van de Bende van Nijvel en het Heizeldrama gingen er zowel binnen als buiten het politie- en justitiesysteem stemmen op om fundamentele wijzigingen door te voeren teneinde het kwaliteitsverlies in de dienstverlening op dit vlak tegen te gaan en om te buigen. Ik herinner mij dat kort na het verslag van de bende-commissie professor Van Oottrive in het programma: «*De zevende dag*» de stelling van de gemeentepolitie naar voorbracht met: «... Men trapt opnieuw open deuren in.» Sedert die periode van de bende-commissie kwam ook in ons land een niet onbelangrijke hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek over dit onderwerp tot stand en werden een hele reeks regeringsinitiatieven, op basis van het Pinksterplan, uitgevoerd. Gisteren tijdens onze studiedag toonden de verschillende sprekers — in hun behandelde thema's — hoe de gemeentepolitie hierop zinvol inspeelden. Nochtans bleven essentiële punten onbespreekbaar en de structurele oorzaken ervoor onwrikbaar standvastig en onaantastbaar. Tot die oorzaken behoort niet in het minst de wijze waarop in ons land het politiesysteem is georganiseerd. Hoewel de maatregelen tot professionalisering van de gemeentepolitie en de demilitarisering van de rijkswacht, samen met onder meer het preventiebeleid en maatregelen in justitie, onmiskenbaar getuigen van de wil om te veranderen ontbrak toch blijkbaar bij elke partner de moed om de noodzakelijke structurele ingrepen te beslissen, te plannen, te aanvaarden en uit te voeren. Zowel de bevoegde overheden als het politie- en justitieapparaat zelf huiver(d)en bij het voor hen opdoemende (spook)beeld te moeten inleveren, inbinden, op corporatistische privileges en reflexen.

Als voorzitter van de Vaste Commissie voor de Gemeentepolitie kan en wil ik mij hier vandaag omwille van twee redenen voorzichtig positief uitspreken over de besluiten van de parlementaire onderzoekscommissie Verwilghen met betrekking tot een aantal duidelijke aanbevelingen in verband met de structuur van het politielandschap in België. Echter niet onvoorwaardelijk en slechts mits de gebruikte begrippen éénduidig, zinvol en werkbaar worden ingevuld.

Ten eerste beantwoordt dit rapport aan onze sedert twee jaar tot de overheid geformuleerde vraag naar een finaliteitsdebat over de toekomst van het politiebestedel in België. Hoe waardevol op zich ook, de diverse gespreide regeringsmaatregelen en lokale initiatieven t.a.v. de drie algemene politiediensten, konden de nefaste existentiële concurrentie niet ongedaan maken. Integendeel, de onzekerheid over waar al die maatregelen op termijn

contraire, les incertitudes quant à la voie où ces mesures pourraient nous conduire, à terme, ont aiguïlé les stratégies mutuelles du positionnement; ceci est apparu clairement au cours de l'enquête de la Commission Verwilghen.

Il nous paraît que les conclusions de son rapport permettent le démarrage du débat de finalité, les lignes démarquant les pistes de réflexion étant nettement tracées. Cependant, il s'agit à présent de modéliser ces recommandations et d'en dégager une formule concrète et opérationnelle, respectueuse des points de départ de l'enquête, des conditions se situant à la base de celle-ci et de l'objectif de ces conclusions. Une formule opérationnelle, donc utilisable, et respectueuse des équilibres entre les prérogatives des autorités en présence: le judiciaire versus l'administratif, le local versus le fédéral, le tout en ne négligeant pas d'être particulièrement attentif à la différence fondamentale entre le service de police proche de la population et le service de police spécialisé, d'être particulièrement attentif au professionnalisme, basé sur l'expérience des trois services de police généraux, de manière à ce que chacun ait l'estime qu'il mérite dans la nouvelle organisation.

Or, relisant la note de la Commission permanente de la police communale et les lignes de force qui en sont déduites, je ne puis que constater que les conclusions de la Commission Verwilghen viennent très distinctement à la rencontre de notre aspiration. Dans la revue *«Knack»* de cette semaine, F. De Moor publie un article *«De politie in het gelid»* où le professeur B. De Ruyver se réfère au texte *«Lignes de force»* de notre note sur *«L'avenir de la police communale»*, texte approuvé par la Commission permanente le 11 janvier 1996 et défendu par elle le 21 novembre 1996 à la Commission de l'Intérieur du Sénat. Répéter souvent les signaux positifs de cette note nous paraît utile, leur intérêt médiatique se relâchant souvent bien vite. D'ailleurs, le communiqué de presse que nous avons publié à cette occasion sous le titre: *«Évolution vers un nouveau modèle de police»*, était une invitation de la Commission permanente à l'adresse des autres services de police. En voici le texte:

*«La Belgique est actuellement ravagée par une crise profonde mettant en cause la confiance de la population dans l'autorité et dans le système de la sécurité. Les émotions profondes et les réactions provoquées dans la population par les événements récents et par la sphère de scandales ont atteint une envergure jamais connue. La Commission permanente désire contribuer d'une manière constructive et sereine au débat concernant la voie que devra suivre le service de la sécurité, et ce, en formulant une proposition. Une proposition qui est celle d'apporter sa contribution en faveur d'un modèle de police rénové, dans l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de la population et de l'autorité.»*

*La proposition de la police communale comprend les 8 lignes de force suivantes:*

- 1. Élaboration d'un nouveau modèle de police en partant des problèmes de la sécurité à résoudre et basé sur l'effectivité, l'efficacité, la qualité et la démocratie.*
- 2. Responsabilité univoque et simplicité de la solution — aussi simple que possible dans ce pays complexe et ses systèmes complexes. Heureusement nous n'en avons pas gardé des complexes.*
- 3. Structure de police double, fonctionnement intégré avec une composante locale et une composante fédérale, afin d'être à même de donner une réponse positive et efficace aux problèmes de la sécurité locale et fédérale.*
- 4. Autonomie maximale de la composante locale dans une solution intégrée, la garantie pour une autonomie au niveau*

*zouden heen leiden verscherpte opnieuw de onderlinge positioneringsstrategieën. Ook dit kwam in het onderzoek van de commissie Verwilghen duidelijk tot uiting.*

Met de besluiten van de onderzoekscommissie lijkt ons het finaliteitsdebat opgestart en werden duidelijke krijtlijnen voor de te volgen denkpijsten uitgetekend. Hoewel, het komt er nu op aan deze aanbevelingen te modelleren naar een concrete werkbaar formule die de uitgangspunten, basisvoorwaarden en algemene doelstelling van de besluiten, respecteert. Een werkbaar formule die de evenwichten tussen én prerogatieven van de verschillende overheden respecteert: gerechtelijke versus bestuurlijke, lokale versus federale. En dit niet zonder voldoende oog te hebben voor het fundamentele onderscheid tussen bevolkingsgerichte politiezorg en gespecialiseerde politiezorg, tevens ook rekening houdend met de door ervaring opgebouwde deskundigheden van de drie algemene politiediensten zodat elkeen zich in de nieuwe organisatie gewaardeerd kan terugvinden.

Welnu, wanneer ik de nota van de Vaste Commissie voor de Gemeentepolitie en de daaruit gepuurd krachlijnen herlees dan kan ik niet anders dan vaststellen dat de besluiten van de commissie Verwilghen zeer sterk tegemoetkomen aan onze verwachting. Trouwens, in het artikel *«De politie in het gelid»* door F. de Moor in het weekblad *Knack* van deze week verwijst ook professor B. De Ruyver naar de tekst *«Krachlijnen»* uitgaande van onze beleidsnota *«De toekomst van de gemeentepolitie»* zoals reeds op 11 januari 1996 goedgekeurd door de Vaste Commissie en verdedigd in de commissie Binnenlandse Zaken van de Senaat verhaald en herhaald op 21 november 1996. Het kan echter geen kwaad positieve signalen meermaals ter herhalen zoniet immers worden ze bij gebrek aan nieuwswaarde voor de media en anderen moeilijk gehoord. Trouwens onder de titel *«evolutie naar een nieuw politiemodel»* was het perscommuniqué dat we toen uitgaven een uitnodiging van de Vaste Commissie voor de gemeentepolitie geadresseerd aan de andere politiediensten en dit werd hen dan ook als dus danig toegestuurd met de volgende inhoud:

*«België wordt actueel geteisterd door een diepgaande vertrouwenscrisis vanwege de bevolking in de overheid en in het veiligheidsbestel. De diepe emoties en reacties die de recente gebeurtenissen en de schandaalsfeer bij de bevolking teweeg brengen zijn van een nooit geziene omvang. De vaste commissie wil met het voorstel dat zij vandaag zal formuleren, en ook vandaag herformuleert, op een serene en constructieve wijze bijdragen tot het debat over waar het met de veiligheidszorg in ons land heen moet. De Vaste Commissie wil met haar voorstel een bijdrage leveren tot een vernieuwd politiemodel in het algemeen belang, met name het belang van de bevolking en de overheid.»*

*Het voorstel van de gemeentepolitie omvat de volgende 8 krachlijnen:*

- 1. De opbouw van een nieuw politiemodel vertrekkende vanuit de aan te pakken veiligheidsproblemen en gestoeld op effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en democratie.*
- 2. Eenduidige verantwoordelijkheid en eenvoud in de oplossing, althans zo éénvoudig mogelijk in dit complexe land met complexe systemen. We krijgen er gelukkig nog geen complexen van.*
- 3. Een tweeledige, functioneel geïntegreerde politiestructuur met een lokale component en een federale component teneinde aan de lokale en aan de federale veiligheidsproblemen een effectief antwoord te bieden.*
- 4. Een maximale autonomie voor de lokale component binnen een geïntegreerde oplossing. Dit impliceert: het garande-*

local et chaque fois que ceci est possible; la subsidiarité est un principe constitutionnel. Prévoir un droit d'évocation pour le niveau fédéral, toutes les fois que ce droit est nécessaire pour sauvegarder la réalisation des caractéristiques d'une bonne police.

5. *Intégration des possibilités de travail et des responsabilités entre la composante locale et la composante fédérale.*

Ci-après deux lignes de force qui, pour des raisons, et dans l'intérêt, de considérations d'organisation et d'optimisation, tendent à exclure des pistes de réflexion possibles, dans la structure de l'organisation.

6. *Pas d'intégration pure et simple de la police communale dans la gendarmerie. S'il est exact que la gendarmerie évolue en un corps de police moderne et professionnel dans la structure hiérarchisée, et centralisée, constitue une force dans la réalisation de ses objectifs, ce n'est pas une raison pour considérer l'intégration pure et simple de la police communale dans la gendarmerie et/ou de la mettre sous sa direction. Par ailleurs, il faut également la garantie que l'activité autonome, et à part entière, de la police soit sauvegardée.*

S'ajoute à ceci : afin que, tel que prévu dans italique quatre, la réalisation du service de police locale se fasse d'une manière maximale. Il convient peut-être mieux à partir d'aujourd'hui de parler d'un service de police locale au lieu de communale. Néanmoins, à notre avis, une hiérarchie fédérale pèserait trop lourdement; ceci est plus une conviction qu'un avis.

7. *Pas de création d'une police criminelle unique. Une police criminelle fédérale est inacceptable pour la police communale et/ou pour cette police locale. Inacceptable que les autorités et la police communale puissent être obligées de mettre leurs moyens inconditionnellement à la disposition et au seul profit d'un autre service de police et ce en toutes circonstances. Ce serait inaugurer un droit de réquisition; de réquisitionner les moyens propres à la police locale afin d'assurer ses propres missions locales.*

D'ailleurs, une mesure telle créerait le danger pour la mission à part entière de la police locale; et tout aussi — si pas plus important — une mesure telle n'éliminerait certes pas la concurrence entre la première et la deuxième ligne.

Au contraire, créer une police de recherche fédérale et, en même temps, laisser subsister la gendarmerie et la police communale, ne pourrait conduire qu'à des tensions plus intenses encore au niveau et de la première et de la deuxième ligne et dans leurs rapports mutuels.

8. *Pour conclure, la huitième ligne de force; celle qui a surtout pour objet: la finalité dans le cadre de l'implémentation. Hier, on a parlé ici des maîtres-magiciens qui veulent agir vite. Notre avis à ce propos est qu'une décision de finalité concernant le modèle d'organiser doit, en effet, être prise rapidement mais qu'il faut prévoir dans un délai d'implémentation suffisamment long, considérant l'ampleur du travail à réaliser et afin d'éviter des résistances inutiles; ou encore, afin d'offrir au personnel la réalisation d'une implémentation socialement acceptable.»*

Sans le moindre orgueil, moins encore dans un esprit de bravade, je constate que ce texte est encore toujours applicable. Notre appel — et bien d'autres — a donc reçu et reçoit à présent une réponse. Cette constatation nous réjouit.

À présent, il s'agit donc d'observer, avec espoir, l'évolution vers un avenir (proche), de l'observer et de nous y atteler. Dans

ren van een autonomie op lokaal vlak, telkens dit mogelijk is; subsidiariteit is een grondwettelijk beginsel. Het voorzien in een evocatierecht voor het federale niveau, telkens dit nodig is om de realisatie van de kenmerken van een goede politie waar te maken.

5. *Integratie van de werkingsmogelijkheden en de verantwoordelijkheden tussen de lokale en de federale component.*

Hierna volgen dan twee krachtlijnen die omwille van organisatorische en optimalisatieoverwegingen mogelijke denkpisten in het moduleren van de organisatiestructuur eigenlijk willen uitsluiten.

6. *Geen loutere integratie van de gemeentepolitie in de rijkswacht. Hoewel de rijkswacht evolueert naar een modern en professioneel politiekorps, waarbij haar hiërarchische en gecentraliseerde structuur een sterkte betekent in de realisatie van haar doelstellingen, mag dit voor wat de gemeentepolitie betreft — en misschien moeten we we vanaf vandaag zeggen de lokale politie — geen aanleiding geven tot de loutere integratie in en/of sturing door de rijkswacht. Daarnaast dient de garantie te worden ingebouwd dat de lokale, volwaardige en autonome werking in de politiezorg wordt gevrijwaard.*

Ik voeg eraan toe: zoals voorzien in krachtlijn vier en teneinde maximale realisatie van de lokale politiezorg te realiseren. Een federale hiërarchie zou naar ons gevoel en overtuiging hier te zwaar op wegen.

7. *Geen creatie van één criminele politie. Een federale criminele politie is om verscheidene redenen onaanvaardbaar voor de gemeentepolitie en/of die lokale politie. Allereerst kan een dergelijke criminele politie enkel maar functioneren indien zij over een vorderings- en voorrangsrecht beschikt ten opzichte van de gemeentepolitie of de lokale politie. Het is duidelijk dat het onaanvaardbaar is dat de gemeentelijke overheden en de gemeentelijke politie de middelen waarover zij beschikt voor haar eigen lokale taken onvoorwaardelijk — wat toch een vorderingsrecht is — zomaar ten voordele van een andere politiedienst ten gepaste of ten ongepaste tijd zou moeten aanwenden.*

Ten tweede zou een dergelijke maatregel het gevaar voor een uitholling van de volwaardige taakstelling van de lokale politie inhouden. Zeker wanneer ook nog eens de lokale recherche zou onttrokken worden aan die lokale politie. Tenslotte moet er opgemerkt worden dat een dergelijke maatregel helemaal geen oplossing voor de concurrentie tussen de eerste en de tweede lijn zal bieden.

Integendeel, het creëren van een federale criminele politie en tegelijkertijd de rijkswacht en gemeentepolitie laten voortbestaan zou enkel maar kunnen leiden tot nog grotere spanningen, zowel op het niveau van de eerste lijn, van de tweede lijn en in onderling verband.

8. *Een achtste krachtlijn om te besluiten betreft vooral de finaliteit in het kader van de implementatie. Ook gisteren werd hier gezegd dat er meester-magiers zijn die snel willen gaan. Maar wij stellen dat een finaliteitsbeslissing omtrent het te organiseren model inderdaad snel moet plaatsvinden, maar daarbij moet voorzien worden in een voldoende lange implementatietermijn gezien de omvang van het te verrichten werk en de noodzaak om onnodige weerstanden te vermijden. Maar eveneens om voor het personeel een sociaal aanvaardbare implementatie te realiseren.»*

Zonder enige hoogmoed of overmoed kan ik vandaag alleen maar vaststellen dat deze tekst nog steeds toepasselijk is. Zij het dan dat we kunnen tevreden zijn omdat deze oproep, naast die van vele anderen, werd en wordt beantwoord.

Het word dus hoopvol uitkijken naar, en werken aan, de verdere evolutie in de (nabije) toekomst. In deze zin vormen de

cette perspective, les conclusions de la Commission Verwilghen sont une seconde raison pour un accueil positif, alors même que nous ne manquerons pas de surveiller avec diligence la réalisation des trois critères essentiels. Critères que nous croyons retrouver, tant dans les lignes de force définies par la Commission permanente que dans les conclusions de la Commission Verwilghen. De surveiller donc la réalisation des trois critères essentiels au départ d'une volonté d'aspirer à des formules logiques et opérationnelles — telles celles qui ont été exposées hier — en usant des définitions correctes, telles qu'elles figurent au rapport.

Le premier critère que nous croyons discerner :

1. Une approche partant du concept du service de police de base. Le Plan de Pentecôte a d'ailleurs situé le service de police «proximité de la population» comme le thème central. De même, les recherches scientifiques sont parvenues à la conclusion que le noyau d'un système de sécurité adéquat doit se situer autant que possible au niveau local.

Le deuxième critère, et critère central :

2. Le souci de liberté dans la solidarité ou, disons, l'intérêt de l'autonomie indispensable à la réalisation d'un service de police de base.

Le troisième :

3. Intégration entre les deux composantes : service de police de base et service de police spécialisé ou fédéral, mais alors une intégration fonctionnelle.

Concrètement et au niveau de la structure à modeler, ceci nécessite que les zones interpolices doivent être testées sur leur efficacité d'assurer un service de police de base à part entière. À ce propos nous référons à la circulaire Z.I.P. (5 décembre 1995) du ministre de l'Intérieur Vande Lanotte pour ce qui concerne le contenu exact de la notion : service de police de base. Pour rappel :

La composante de base du service de police comprend deux tâches (missions) principales :

— d'abord, une permanence suffisamment étoffée, permettant de donner suite aux interventions urgentes (patrouilles mobiles) et un (des) point(s) de contact [planton(s)] où le citoyen peut s'adresser. Ce n'est certes pas la première priorité mais elle ne peut pour autant être négligée;

— un personnel permettant d'exécuter les autres tâches relevant des soucis de la communauté, telles :

- les contacts avec la population et le citoyen individuel
- la fonction de la recherche locale
- le service de quartier et de secteur
- les services de la circulation routière
- l'intégration des activités de police dans la politique de sécurité définie localement
- la surveillance proactive par les patrouilles
- les services d'ordre locaux
- l'accueil et l'aide aux victimes. À ce propos on parle d'une organisation au niveau de l'arrondissement, même à un niveau supérieur
- la prévention
- l'analyse de la criminalité à usage local
- le dispatching
- les spécialisations telles que la protection de la jeunesse, l'environnement, les avis techniques sur la circulation, les techno-préventions, la prévention sociale, les apostilles, la correspondance, la coordination du service avec les partenaires externes, et autres.

besluiten van de onderzoekscommissie een tweede reden om ze positief te onthalen. Zij het dat wij hier waakzaam zullen toezien op de realisatie van drie essentiële criteria. Criteria die wij menen terug te vinden in zowel de krachtlijnen van de Vaste commissie als in de besluiten van de commissie Verwilghen. In elk geval, zoals wij bij een lezing van de tekst vanuit de wil te streven naar logische en werkbare formules — zoals ook gisteren hier werd uiteengezet — met gebruik van juiste definities voor de gebruikte termen in het rapport.

Een eerste criterium dat wij menen te onderkennen is :

1. Een benadering vanuit het concept basispolitiezorg. Trouwens ook in het Pinksterplan werd de politiezorg dicht bij de bevolking centraal gesteld. Net zoals het talrijke wetenschappelijke onderzoek duidelijk concludeert dat de kern van een adequaat veiligheidssysteem zo lokaal mogelijk moet gelegen zijn.

Een tweede krachtlijn is dan, of kerncriterium :

2. De zorg om vrijheid in gebondenheid of laat ons zeggen de aandacht voor de noodzakelijke autonomie om die basispolitiezorg voldoende uit te bouwen en te realiseren.

Een derde krachtlijn :

3. Functionele integratie tussen beide componenten basispolitiezorg en gespecialiseerde of federale politiezorg, maar dan functionele integratie.

Geconcretiseerd naar de te modelleren structuur betekent dit dat de huidige interpolitiezones moeten worden getoetst op hun werkzaamheid teneinde een volwaardige basispolitiezorg aan hun bevolking te verzekeren. Hierbij verwijzen wij naar de circulaire IPZ (5 december 1995) van de minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte voor de omschrijving van wat de basispolitiezorg precies inhoudt. Ter herinnering :

De basiscomponent van de politiezorg omvat twee hoofdtaken :

— vooreerst een voldoende gestoffeerde 24 uren permanentie die toelaat gevolg te geven aan dringende interventies (ploegen op de baan) en een contactpunt of contactpunten (plantondienst) waar de burger terecht kan. Dit is zeker misschien niet de eerste prioriteit doch mag zeker niet verwaarloosd worden.

— personeel dat toelaat de andere gemeenschapsgerichte taken uit te voeren zoals :

- contacten met de bevolking en individuele burger
- locale recherchefunctie
- wijkwerking en sectorwerking
- verkeersdiensten
- integratie van de politieactiviteiten in de lokaal bepaalde veiligheidspolitiek
- proactief patrouilletezicht
- locale ordediensten
- slachtofferbejegening. Er wordt nog wel eens gesproken over het op het niveau van het arrondissement of hoger zelfs te organiseren
- preventie
- criminaliteitsanalyse voor lokaal gebruik
- dispatching
- specialisaties zoals jeugdbescherming, milieu, verkeers-technisch advies, technopreventie, sociale preventie, kantschriften, briefwisseling, coördinatie met externe partners en andere.

Au cours de la journée d'étude hier les thèmes présentés ont mis l'accent sur la nécessité d'une compétence à part entière.

Ou, en d'autres termes, la question qui se pose ici est de savoir si:

*«toutes les zones interpolices sont suffisamment à même de satisfaire qualitativement ces espoirs?»*

ou encore

*«la police dispose-t-elle de moyens propres suffisants pour ne pas dépendre de l'octroi de moyens de soutien du niveau supérieur donc hiérarchique, d'où à nouveau l'emprise d'une immixtion du fédéral?»*

Mais alors ceci implique également que l'activité des organisations-Z.I.P. doit être suffisamment indépendante pour fonctionner sous l'autorité, et la responsabilité, du bourgmestre pour la police administrative, sous celle du procureur du Roi pour la recherche locale. Quant à ce dernier point, le professeur L. Van Outrive et le collègue F. Mulleneers ont démontré scientifiquement hier que l'organisation qualitative du service de police de base requiert la présence de la composante: recherche locale. À défaut d'elle, le volet justice serait fortement mis à contribution en ce qui concerne la qualité livrée à la population. Il nous faut prendre soin d'assurer dans chaque commune, aussi réduite qu'elle soit, au moins un service de police local, concrétisé par un point de contact local et ce, en plus et à côté du service de police de base complet dispensé par la zone. À défaut de ceci nous courons un risque — celui de nous voir dans l'obligation de corriger le système dans les plus brefs délais, tel que ce fut le cas aux Pays-Bas.

D'autre part, nous sommes conscients que le rapport avec le service de police fédéral spécialisé ne peut être sans engagements ou gratuit, tant au niveau administratif que judiciaire. Le caractère de nos engagements entre les deux composantes ne suppose pas nécessairement l'existence d'un lien hiérarchique vertical. Des procédures, des méthodes, des processus légalement définis, sur la manière de réaliser — et de maintenir — ce «*linking-pin*» (lien qui doit offrir des garanties à ce niveau). De même, une responsabilité, légalement imposée, mutuelle, horizontale et hiérarchisée peut garantir l'exécution de la politique de l'autorité, au niveau local et fédéral, dans le domaine tant administratif que judiciaire.

Les conflits qui peuvent surgir dans tout système font l'objet des décisions des autorités respectives. Je suis conscient du degré de difficulté de cet exercice d'équilibre, destiné à donner une réponse aux soucis des partenaires divers et à ceux des autorités, représentant les services de police. Il s'agit de donner la formulation exacte des termes «autorité» et «direction» dans la double relation de la politique et de l'exécution de cette politique. À quoi servirait-il de s'asseoir dans la chaise de l'autorité pour se rendre compte qu'on est assis dans une chaise roulante ne laissant aucune liberté de manœuvre? Et pour ceux qui ne s'en rendraient pas compte, je me pose des questions quant à leurs aptitudes d'exercer l'autorité et la direction. L'exercice historique présent doit se manifester dans la réalisation d'une plus-value mais alors supérieure à celle de la somme de ce qui existe à l'heure actuelle. La réalisation d'un résultat qui pour nous tous — mais avant tout pour la population — doit constituer le progrès, une situation où nous gagnons tous, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni des gagnants, ni des perdants.

Sous ces conditions, la police communale est prête à poursuivre son chemin avec d'autres, dans un esprit ouvert et créatif qu'est celui de cet exercice de réflexion. Ces conditions qui, vous l'aurez remarqué, sont marquées par des normes de qualité sans

Ook in de thema's gisteren hier naar voor gebracht tijdens de studiedag kwam de noodzaak van de volheid van bevoegdheid met betrekking tot bestuurlijke en gerechtelijke taken en bevoegdheden sterk naar voor.

Of met andere woorden, de vraag dient gesteld of:

*«alle interpolitiezones voldoende in staat zijn autonoom aan deze verwachtingen kwalitatief te voldoen?»*

of nog:

*«beschikt de politie er over voldoende eigen middelen om niet af te hangen van de middelentoedeling ter ondersteuning vanuit een hoger, dus hiërarchisch niveau, van waaruit inderdaad op nieuw de vat van het federale zou binnendringen?»*

Maar dit sluit ook in dat de werking van deze IPZ-politieorganisatie voldoende onafhankelijk moet zijn om onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de burgemeester te functioneren voor wat de bestuurlijke politie betreft en van de procureur des Konings voor wat de lokale recherche betreft. Ook wat dit laatste betreft werd gisteren wetenschappelijk aangetoond door de sprekers professor L. Van Outrive en collega F. Mulleneers dat een kwalitatieve invulling van de basispolitiezorg de aanwezigheid van een lokale recherchecomponent vereist. Zoniet zou het justitieluk hierop zwaar moeten inboeten wat betreft de kwaliteit geleverd aan de bevolking. Bovendien moeten wij er zorg voor dragen dat in elke gemeente, hoe klein ook, naast de vanuit de zone geleverde volledige basispolitiezorg minstens die lokale politiezorg aanwezig is die te maken heeft met het lokale contactpunt. Zoniet dreigen we binnen de kortste tijd zoals in Nederland ook hierop bij te moeten sturen.

Anderzijds zijn wij er ons echter van bewust dat de link naar de federale gespecialiseerde politiezorg, zowel bestuurlijk als gerechtelijk, niet vrijblijvend noch lukraak kan zijn. Het niet vrijblijvend of gebonden karakter tussen beide componenten veronderstelt niet noodzakelijk het bestaan van een verticale hiërarchische band. Wettelijk bepaalde procedures, methoden en processen voor de wijze waarop deze *linking-pin* tot stand komt en wordt onderhouden moeten hier terzake een garantie bieden. Evenals voor de wijze waarop als het ware een wettelijk verplichte wederkerige horizontale hiërarchische verantwoordelijkheid tussen beide componenten kan instaan voor de verzekerde uitvoering van het overheidsbeleid op lokaal en federaal vlak, en dit ook zowel in het bestuurlijke als het gerechtelijke domein.

Mogelijke conflicten die steeds en in om het even welk systeem kunnen voorkomen maken het voorwerp uit van beslissingen te nemen door de respectievelijke overheden omdat dit nu eenmaal te maken heeft met gezag. Ik ben mij bewust van de moeilijkheidsgraad in deze evenwichtsoefening die moet beantwoorden aan de verwachtingen zowel als bekommernissen van de verschillende partners bij de overheden en in de politiediensten. Het zal er bovendien op aankomen een juiste invulling te geven aan de termen «gezag» en «leiding» in de dubbele relatie van beleid en uitvoering van dit beleid. U zal toch achteraf merken dat bij nader toezien het een rolstoel blijkt te zijn waarin men wordt rond gereden. En wanneer men dit niet zou opmerken stel ik mij vragen naar de gegrondheid en geschiktheid om gezag en leiding uit te oefenen. Het resultaat van deze historische oefening moet er bovendien in bestaan dat de uitkomst een meerwaarde realiseert die hoger is dan de eenvoudige optelsom van het bestaande. Uitkomst die voor iedereen maar vooral voor de bevolking een win-win situatie moet opleveren, of met andere woorden dat er noch winnaars noch verliezers zijn.

De gemeentepolitie is klaar om onder deze voorwaarden in een open en creatieve geest in deze denkoefening verder mee te stappen. Voorwaarden die zoals u zal gemerkt hebben kwaliteitsnormen zijn zonder exclusieven na te streven. Onze uitnodi-

la moindre idée d'exclusions. Notre invitation du 26 novembre 1996 demeure toujours valable: «La police communale est disposée à se mettre autour de la table avec les autres services de police, avec les experts, afin de formuler dans un délai limité des propositions sur l'interprétation concrète de ses lignes de force».

Une optique dans laquelle se situe notre participation aux activités de la commission Huybrechts. Quant à la réalisation de ces objectifs hautement valables, je caresse un espoir qui est celui de ne pas être obligé de répéter dans un avenir proche — je considère 10 ans comme proche — la question rhétorique posée en introduisant mon exposé; d'y être obligé à cause de dysfonctionnements évidents — et prévisibles — qui ont été élaborés dans le modèle rénové.

## VERS UN NOUVEAU MODÈLE POLICIER: SCHÉMA

### *Fondements d'un nouveau modèle policier. — Historique*

Enquête auprès des officiers de police (*l'officier de police*, n° 9/1994).

Résolutions du Congrès de la Fédération royale des commissaires et commissaires adjoints de Belgique (Anvers, les 19 et 20 mai 1995).

Texte concernant «l'avenir de la police communale».

approuvé par la Commission permanente le 21 novembre 1995;

présenté lors de conférences organisées par l'Union des villes et communes (Wépion — Alost — Bruxelles).

Lignes de force d'un nouveau modèle policier

approuvées par la Commission permanente le 11 janvier 1996;

présentées à la Commission de l'Intérieur du Sénat en date du 16 janvier 1996.

Texte: «Évolution vers un nouveau modèle policier»

approuvé par la Commission permanente le 22 novembre 1996;

présenté à la Commission de l'Intérieur du Sénat en date du 27 novembre 1996.

### *Principes de base*

La politique de sécurité = une responsabilité politique.

Les services de police agissent sous l'autorité et le contrôle des autorités compétentes.

Obligation d'informer et d'assister les autorités fédérales et locales.

La concurrence est néfaste à la qualité du service rendu à la population.

### *Lignes de force d'un nouveau modèle policier*

1. Partir des problèmes d'insécurité à résoudre.

2. Approche à partir des activités à développer.

ging van 26 november 1996 blijft nog steeds geldig: «De gemeentepolitie is bereid om met de andere politiediensten en experts inzake politie-organisatie rond de tafel te gaan zitten teneinde op zeer korte termijn voorstellen te formuleren over de concrete invulling van deze krachtlijnen.»

Onze deelname aan de werkzaamheden van de commissie Huybrechts mag dan ook in dit licht gezien worden. In elk geval hopen wij voor de realisatie van deze waardevolle doelstellingen niet binnen een korte tijdspanne, wat tien jaar toch is, de retorische vraagstelling uit de aanhef van ons betoog te moeten herhalen doordat opnieuw kennelijke dysfuncties voorspelbaar werden ingebouwd in het hernieuwingsmodel.

## NAAR EEN NIEUW POLITIEMODEL: SCHEMATISCH

### *Grondslagen van een nieuw politiemodel. — Historiek*

Bevraging van de politieofficiëren (*de politie-officier*, nr. 9, 1994).

Resoluties van het Congres van de Federatie van commissarissen en adjunct-commissarissen in België (Antwerpen, 19 en 20 mei 1995).

Tekst betreffende «toekomst van de gemeentepolitie».

goedgekeurd door Vaste Commissie op 21 november 1995;

voorgesteld naar aanleiding van de conferenties georganiseerd door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Wépion — Aalst — Brussel).

Krachtlijnen van een nieuw politiemodel

goedgekeurd door de Vaste Commissie op 11 januari 1996;

voorgesteld aan de commissie van Binnenlandse Zaken van de Senaat op 16 januari 1996.

Tekst: «Evolutie naar een nieuw politiemodel»

goedgekeurd door de Vaste Commissie op 22 november 1996;

voorgesteld aan de commissie van Binnenlandse Zaken van de Senaat op 27 november 1996.

### *Basisprincipes*

Veiligheidspolitiek = een politieke verantwoordelijkheid.

Informatie- en bijstandsplicht naar de lokale en federale autoriteiten toe.

Concurrentie is nefast voor de kwaliteit van de politieservice naar de bevolking toe.

De politiediensten handelen onder het gezag en de controle van de bevoegde autoriteiten.

### *Krachtlijnen van een nieuw politiemodel*

1. Vertrekken van de veiligheidsproblemen met de bedoeling ze op te lossen.

2. Procesmatige benadering volgens principe van partnership.

3. Responsabilité univoque pour chaque partie de la structure policière et circulation de l'information.

Le modèle doit être simple.

4. Limitation et intégration des niveaux existants dans une structure policière double afin :

d'augmenter l'effectivité et l'efficacité;

des canaux d'information obligatoires et performants;

d'uniformiser et d'optimiser la qualité du service policier;

de préserver une exécution des tâches diversifiées;

de garantir un contrôle du fonctionnement et de l'exécution des tâches par des autorités élues démocratiquement.

5. Une structure de police intégrée avec une autonomie maximale garantie au niveau local.

Si nécessaire, existence d'un droit d'évocation réciproque entre le niveau fédéral et local.

6. Intégration des possibilités de fonctionnement et des responsabilités de la première et la deuxième ligne.

Appui et coordination si moyens suffisants.

7. Pas de simple intégration de la police communale dans la gendarmerie.

Garantir un fonctionnement local autonome.

8. Pas de création d'une police criminelle fédérale.

Droit de réquisition et de priorité inacceptables pour la police et les autorités communales.

9. Décision politique à court terme concernant la finalité d'un modèle policier afin de prévoir une période de réalisation suffisamment longue (10 à 15 ans).

#### ***Propositions de la Commission permanente***

Un service de police de première ligne

fonction de police de base au niveau local.

Un service de police de deuxième ligne

fonction de police spécialisée au niveau supralocal, c'est-à-dire au niveau fédéral avec une décentralisation des arrondissements.

Le Service général d'appui policier

au profit des deux services de police.

3. Eénduidige verantwoordelijkheid van elk geëigend politie-onderdeel en doorstroming van informatie.

Het model moet eenvoudig zijn.

4. Beperking en integratie van bestaande niveaus naar een tweeledige functioneel geïntegreerde politiestructuur teneinde :

verhogen van de efficiëntie en effectiviteit;

duidelijke, korte en flexibele communicatiekanalen;

uniformiseren en optimaliseren van de kwaliteit van de politiedienst;

behouden van de diversificatie van de taakuitvoering;

garanderen van controle op de werking en de taakuitvoering door democratisch verkozen autoriteiten.

5. Een geïntegreerde politiestructuur met een maximale lokale autonomie.

Waar nodig bestaan van wederkerig evocatierecht tussen het federaal en lokaal niveau.

6. Integratie van de werkingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden tussen de eerste en tweedelijns politie.

Steun en coördinatie bij onvoldoende middelen.

7. Geen eenvoudige integratie van de gemeentepolitie bij de rijkswacht.

Autonome lokale werking garanderen.

8. Geen creatie van een federale criminele politie.

vorderings- en voorrangsrecht zijn onaanvaardbaar voor de gemeentepolitie.

9. Politieke beleidsbeslissingen op korte termijn inzake een finaliteitsdebat voor de politiestructuur teneinde een voldoende lange realisatieperiode (10 à 15 jaar) te voorzien.

#### ***Voorstellen van de Vaste Commissie***

Een eerstelijns politiedienst

basispolitiefunctie op lokaal niveau.

Een tweedelijns politiedienst

gespecialiseerde politie op supralokaal niveau met een decentralisatie naar het niveau van het gerechtelijk arrondissement toe.

Versterken van de Algemene Politiesteundienst

ten voordele van de twee politiecomponenten.

graphique

MISSIONS GENERALES

**IMPORTANT**

Tant l'abus de recours au service de police de deuxième ligne par la police de première ligne (et vice versa) que l'absence de recours doivent être corrigés par les autorités administratives ou judiciaires. À cet effet, la concertation est un instrument indiqué tant au niveau local que fédéral.

**BELANGRIJK**

Zowel het overbevragen als het onderbevragen van de tweedelijns politie door de eerstelijns politie en vice versa dient te worden opgevangen door de bestuurlijke en gerechtelijke overheden. Een geïnstitutionaliseerd overleg (*cf.* vijfhoeksoverleg) is hiertoe een aangewezen instrument.

graphique

PRO-activite

graphique  
PRO-activite

**Conclusion**

Pas de liens hiérarchiques entre la police fédérale et locale.

Mise en place d'une structure de coordination:

Structures distinctes (police de base et police spécialisée) avec intégration fonctionnelle.

Le modèle proposé est compatible avec les Z.I.P.

Le modèle proposé est compatible avec les critères de base de la Commission Huybrechts.

**Besluit**

Geen hiërarchische band tussen lokale en federale politie.

Installeren van een coördinatiestructuur:

Verschillende structuren (BPZ-GPZ) evenwel met functionele integratie.

Voorgestelde model sluit aan bij de IPZ-ontwikkelingen.

Het voorgestelde model sluit aan bij de basisprincipes van de Commissie Huybrechts.

***Approche de l'implémentation***

Par des responsables de police sous la direction d'autorités compétentes (commission de restructuration mixte)

Temps de migration suffisamment long (ex.: 10 à 15 ans)

Absence temporaire de recrutement et de promotion fonctionnelle (jusqu'au 31 décembre 1998)

Licenciement via entre autres la mise à la retraite, suppression, mobilité, réaffectation.

Nouveau cadre uniforme sur base :

- d'étude de besoin;
- de profil de fonction;
- de statuts uniformes :
  - administratif;
  - pécuniaire;
  - disciplinaire.

Harmonisation logistique des moyens.

Phase de transition :

- Z.I.P. → 1 responsable final;
- Note de coordination et de collaboration concernant les missions de police judiciaire.

***Implementatiebenadering***

Door politieverantwoordelijken onder toezicht van bevoegde overheden (gemengde commissie herstructurering)

Voldoende lange migratietijd (vb. 10 à 15 jaar)

Tijdelijke functionele wervings- en bevorderingsstop (tot 31.12.1998)

Afvloeiing via o.a. pensionering, uitdoving, mobiliteit en herinschakeling

Nieuw eenvormig kader op basis van :

- behoeftenstudie;
- functieprofiel;
- eenvormige statuten :
  - administratief;
  - pecuniair;
  - disciplinair.

Logistiek afstemmen van de middelen

Overgangsfase :

- IPZ → 1 eindverantwoordelijke;
- Nota coördinatie en samenwerking m.b.t. opdrachten van gerechtelijke politie.

## ANNEXE 2

### PROJET DE RÉFORME DU SYSTÈME POLICIER BELGE

#### Proposition des commissaires des cinq grandes villes

##### 1. Introduction

La restructuration du système policier est certainement, avec celle du système judiciaire, l'une des priorités indiscutables et urgentes pour le pays.

Le caractère absolu des structures, figées depuis des décennies, apparaît aujourd'hui à toute la population, allant jusqu'à entraîner dans la tourmente non seulement le système policier mais également les structures mêmes de l'État.

Les allégations, révélations ou accusations en cause de personnalités minent les autorités, le non-aboutissement des enquêtes qui s'en suivent, finissent de les discréditer.

Au cours de ces dernières années, sentant la non-adéquation de plus en plus évidente entre les structures policières et la réalité, diverses lois ou arrêtés ont été pris. Tous ces textes n'ont été que des «sparadraps» qui n'ont généralement fait que semer de plus en plus de confusion dans les compétences.

Il faut reconnaître que le pouvoir politique n'avait probablement pas le soutien populaire indispensable à une restructuration des services de police, et ce face aux différentes autorités qui les contrôlent. La police communale est un outil important de la politique locale et plus précisément des bourgmestres. La police judiciaire l'est pour le pouvoir judiciaire. Quant à la gendarmerie, elle sert avant tout... la gendarmerie.

La dérive de l'institution policière fait craindre le pire mais permet aussi tous les espoirs. Jamais le soutien populaire n'aura été aussi puissant pour supporter ceux qui oseront une réforme en profondeur indispensable du système. Jamais, le verdict populaire ne sera aussi virulent pour condamner tout nouvel accommodement politique.

##### 2. Quelles polices avons-nous aujourd'hui?

Avant tout projet de réforme du système policier belge, il est bien sûr indispensable d'en connaître les composantes actuelles. Le but n'est pas de faire un relevé exhaustif des compétences de chacun, mais de relever les éléments pertinents ou problématiques.

La loi sur la fonction de police cite trois services de police générale. Ces trois services ont quasiment les mêmes compétences, ce qui signifie clairement qu'elles traitent des mêmes problèmes sur le même territoire, entraînant ainsi les problèmes de concurrence néfaste que nous connaissons.

Les différences entre les compétences des uns et des autres sont minimales, elles ne sont donc pas relevées ici.

#### Het hedendaags politielandschap

##### 2.1. La gendarmerie

Est un corps unique, avec un seul état-major et un commandant. Il est composé d'environ 16 000 hommes.

## BIJLAGE 2

### HERVORMINGSPROJECT VAN HET BELGISCH POLITIEWEZEN

#### Voorstel van de commissarissen van de vijf grote steden

##### 1. Inleiding

De herstructurering van het Belgisch politiewezen, alsook dit van het gerechtelijk systeem, is ongetwijfeld een van de meest dringende prioriteiten in dit land.

Het verouderd karakter van de structuren, vastgeroest sedert ettelijke decennia, wordt heden ten dage in de schijnwerper geplaatst en in deze draaimolen wordt het gehele politiebestedel, evenals de staatsstructuren, meegesleept.

Beweringen, revelaties of beschuldigingen ten opzichte van personaliteiten ondermijnen de overheid. De ongelukkige afloop van de gevoerde onderzoeken die daarop volgen, brengt haar totaal in diskrediet.

De laatste jaren, als gevolg van het steeds duidelijker wordend gebrek aan aanpassing van de politiestructuren aan de werkelijkheid, werden er verschillende wetten en reglementen gestemd. Al deze teksten waren slechts «pleisters op een houten been», die over 't algemeen voor nog meer verwarring zorgden op het vlak van de bevoegdheden.

Er moet echter erkend worden dat de politieke overheid waarschijnlijk niet over de zo nodige steun van haar basis kon beschikken, om haar toe te laten over te gaan tot een hervorming van de politiediensten, met de bijkomende moeilijkheid dat deze diensten onder het toezicht geplaatst zijn voor verscheidene overheden. De gemeentepolitie is een belangrijk werkinstrument dat ter beschikking staat van de lokale politieke overheden, en meer bepaald de burgemeesters. De gerechtelijke politie betekent hetzelfde voor de gerechtelijke overheid.

Het afdrijven van het politiebestedel kan het ergste doen vrezen, maar belet ons niet van hoop te koesteren. Nooit voorheen was de steun van de bevolking zo groot om diegenen te steunen die de uitdaging durven opnemen voor een grondige en noodzakelijke verandering van het systeem. Nooit zal het populair verdict zo heftig zijn voor elke nieuwe politieke verdoezeling.

##### 2. Welke politiediensten bestaan er nu?

Vooraleer een hervorming van het Belgisch politiebestedel kan overwogen worden, is het uiteraard noodzakelijk de hedendaagse toestand te kennen. Het is niet de bedoeling een volledige staat op te stellen van eenieders bevoegdheden maar er de pertinente of problematische elementen uit te halen.

In de wet op het politieambt zijn drie algemene politiediensten vermeld. Deze drie diensten hebben *grosso modo* dezelfde bevoegdheden, hetgeen duidelijk betekent dat zij dezelfde problemen op hetzelfde grondgebied behandelen, waardoor een bekende nefaste concurrentiepolitiek ontstaat.

De verschillen tussen de onderscheiden bevoegdheden zijn zo minniem dat we ze in deze tekst niet opnemen.

#### Het hedendaags politielandschap

##### 2.1. De rijkswacht

Het is één korps, met een generale staf en een commandant. Het korps bestaat uit ongeveer 16 000 manschappen.

La gendarmerie est un corps qui par sa structure monolithique, sa gestion autocratique, ses moyens financiers importants engagés sans aucun contrôle politique direct, sa structure décentralisée sur tout le pays, ses compétences judiciaires permettant l'investigation et le contrôle sur tout le territoire, lui confèrent, de fait, un pouvoir qui échappe à tout contrôle démocratique.

Il doit être bien clair que, lorsque l'on parle de la gendarmerie, l'on ne parle pas des gendarmes, mais bien de la structure et de son commandement.

Déjà le Plan de la Pentecôte du 5 juin 1990 avait, suite aux conclusions de la Commission sur le banditisme qui avait relevé le danger que représentait cette force militaire intérieure dans un pays démocratique, prévu la démilitarisation de la gendarmerie. Or, cette démilitarisation n'a rien changé à ce corps, ni dans ses structures, ni dans sa transparence, ni dans sa philosophie de fonctionnement interne, ni dans ses grades militaires dont elle a d'ailleurs conservé les terminologies.

La gendarmerie est et reste une société dans la société basée sur ses normes propres, sa propre évaluation sociale et morale et sur une déontologie basée intrinsèquement sur une philosophie autocratique.

Depuis sa démilitarisation, la gendarmerie développe une dichotomie totale entre, d'une part, son système de fonctionnement interne autocratique et oligarchique inchangé et, d'autre part, ses relations «soft» vers la population basées sur les meilleures techniques du marketing commercial que quelques officiers triés sur le volet ont été acquérir aux U.S.A.!

Malgré sa mise en cause quotidienne, elle n'a jamais été aussi forte.

Il est tout aussi clair, et nous allons vous le démontrer, que toute la stratégie actuellement développée par ce corps tend à acquérir encore plus de pouvoir au détriment des autres polices.

## 2.2. Les polices communales

Il existe en Belgique 584 corps de polices communales.

Ces polices sont composées d'un cadre variant de 1 à 2 000 personnes!

Ces polices travaillent sous l'autorité de 584 chefs!

Si cette structure policière, peu modifiée depuis 200 ans, est toujours aujourd'hui la seule police contrôlée au quotidien par le pouvoir politique, donc garantie de la démocratie, il n'en est pas moins vrai que son fonctionnement doit être adapté à cette fin du XX<sup>e</sup> siècle afin de la rendre plus efficace, et ce au service du citoyen et du pays.

Seule la police communale pourra constituer un recours du citoyen contre l'arbitraire d'une police unique.

Encore faut-il qu'il ne s'agisse pas d'une police communale alibi, sans pouvoir réel.

Toute modification du paysage policier devra tenir compte de la grande disparité entre les corps de police urbains ou ruraux en assurant les complémentarités nécessaires.

De rijkswacht is een korps dat door zijn monolithische structuur, zijn autocratisch beleid, zijn belangrijke financiële middelen aangewend zonder enige rechtstreekse politieke controle, zijn gedecentraliseerde structuren verspreid over het gehele land, zijn gerechtelijke bevoegdheden die haar toelaten onderzoeken op grote schaal uit te voeren met aldus een controlemogelijkheid op alle activiteiten georganiseerd over het gehele grondgebied, een machtspositie bekleedt, die aan elke democratische controle ontsnapt.

Er moet duidelijk gesteld worden dat indien wij het over de rijkswacht hebben, wij niet spreken over de rijkswachters, maar wel over de structuren en het opperbevel.

Het Pinksterplan van 5 juni 1990 had reeds de demilitarisering van de rijkswacht voorgesteld, als gevolg van de besluiten van de parlementaire commissie over het banditisme in verband met het gevaar dat deze politiedienst, op militaire lijst geschoeid, in een democratisch land kon betekenen. Deze demilitarisering heeft echter geen verandering teweeggebracht in dit korps, noch in haar structuur, noch in haar transparantie, noch in haar filosofie van interne werking, noch in haar militaire graden, waarvan zij overigens de terminologie behouden heeft.

De rijkswacht is en blijft een staat in de staat, steunende op haar eigen normen, haar eigen sociale en morele evaluatie en op een deontologie intrinsiek gebaseerd op een autocratische filosofie.

Sinds haar demilitarisering, ontwikkelt de rijkswacht een totale dichotomie tussen haar interne autocratische en oligarchische ongewijzigde werking enerzijds en haar «zachte» relatie gericht naar de bevolking toe, gebaseerd op de beste «commerciële marketingtechnieken» anderzijds, die enkel aan een strenge selectie onderworpen officieren zich konden eigen maken in de USA.

Ondanks het feit dat dit korps momenteel in opspraak gesteld wordt, was het nooit zo sterk.

Het is even duidelijk en wij zullen dit aantonen, dat de hele strategie, momenteel tentoongespreid, erop gericht is om nog meer macht te verwerven ten nadele van de andere politiekorpsen.

## 2.2. De gemeentepolitie

Er bestaan in België 584 gemeentelijke politiekorpsen.

Het personeelsbestand van deze politiekorpsen varieert van 1 tot 2 000 man!

Deze politiediensten werken onder het gezag van 584 korpschefs!

Indien deze politiekorpsen, waaraan sedert 200 jaar weinig gesleuteld werd, enerzijds de enige politiediensten zijn die nog onder de rechtstreekse dagelijkse controle staan van de lokale politieke autoriteiten, en aldusdanig een waarborg betekenen voor de democratie, is het anderzijds niet minder waar dat hun werking aangepast dient te worden aan de huidige situatie (einde van de 20e eeuw) om een efficiëntere werking te bewerkstelligen ten dienste van de burger en het land.

Enkel de gemeentepolitie kan aan de burger een verhaal bieden tegen de willekeur van een eenheidspolitie.

Juist daarom mag het niet gaan over een gemeentepolitie die slechts een alibi betekent zonder werkelijke macht.

Elke wijziging van het politiebestedel zal rekening moeten houden met de grote verscheidenheid tussen de politiekorpsen met een stedelijk of landelijk karakter en daarbij de noodzakelijke complementariteit verzekeren.

### 2.3. *La police judiciaire*

Il est important de rappeler que la police judiciaire est née au sein de la police de Bruxelles en 1872, sous le nom de «Commissariat judiciaire». Suite à des dissensions financières entre l'Etat et la Ville de Bruxelles, cette dernière a supprimé son commissariat judiciaire.

Devant le vide ainsi laissé, le gouvernement s'est décidé à créer une police judiciaire au début du 20<sup>e</sup> siècle, mais il a fallu attendre la fin de la guerre, c'est-à-dire 1919 pour assister à sa création.

Aujourd'hui, après 75 ans, on constate que les structures de la police judiciaire ne sont plus du tout adaptées à la criminalité qu'elle est censée combattre.

De plus, la création en 1994 du S.G.A.P. a fini de désarticuler la police judiciaire qui s'est vue enlever son commissariat général. Par contre, il est clair que l'équivalent gendarmerie, à savoir le B.C.R., n'a pas été retiré à la gendarmerie et ne cesse de se développer malgré les problèmes que l'on connaît au point même de faire proliférer les numéros verts.

Depuis, les rumeurs d'absorption entretenues par d'aucuns, ont affaibli la P.J. dont le personnel est tout à fait désorienté (voir rapport P.J.P.).

Un rapport de la P.J. d'octobre 1996 signé De Bruyn, De Meulder et Polain reflète exactement la situation et les soucis de ce service.

Structurellement, la dispersion géographique de la P.J. sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire sur 22 sites, est tout à fait néfaste à son fonctionnement.

Non seulement elle mène à un saupoudrage des effectifs (par exemple 3 hommes à Furnes), mais de plus, elle met cette P.J. en concurrence directe avec les forces de police locales, gendarmerie ou police communale, créant ainsi de la suspicion et de la méfiance.

La P.J. doit faire partie d'un système policier, dans le cadre d'une restructuration dans laquelle elle doit constituer la police judiciaire de seconde ligne.

En dehors de ces trois corps de police générale, il existe trois services de police spéciale.

### 2.4. *Les polices spéciales : la police maritime, la police aéronautique et la police des chemins de fer*

Il faut reconnaître que le rôle joué par ces polices spéciales est très limité. Dans les faits, la gendarmerie occupe largement le terrain de compétence de ces polices. À l'aéroport de Bruxelles national, la police aéroportuaire s'occupe de la circulation et la gendarmerie de toute le reste!

Il existe un accord entre les polices urbaines laissant à la gendarmerie les ports d'Anvers, de Gand et de Zeebrugge. Il en est de même à la gare T.G.V. à Anderlecht-Saint-Gilles.

D'autre part, il y a lieu de prendre en considération nos nouvelles obligations en matière de contrôle des frontières extérieures de la Communauté, nées du Traité de Schengen, dont les effets se font principalement sentir dans les aéroports et ports.

Il est donc indispensable de restructurer le contrôle des frontières de manière innovante et performante.

### 2.3. *De gerechtelijke politie*

Het is van belang te rappelleren dat de gerechtelijke politie ontsproten is uit de politie van Brussel in 1872 en dit onder de naam van «Gerechtelijk Commissariaat». Tengevolge van meningsverschillen op financieel vlak, tussen de Staat en de Stad, heeft deze laatste besloten het «Gerechtelijk Commissariaat» af te schaffen.

De leegte daardoor ontstaan, heeft de regering aangespoord om de gerechtelijke politie op te richten in het begin van de 20e eeuw. Men diende echter het einde van de oorlog af te wachten (1919) om deze oprichting verwezenlijkt te zien.

Na een 75-jarig bestaan, dient men vast te stellen dat de structuren van dit korps niet meer aangepast zijn aan de criminaliteit die het verondersteld wordt te bestrijden.

Bovendien zorgde de oprichting van de «Algemene Politie-steundienst» in 1994 voor de verdere ontmanteling van dit korps door de overheveling van het commissariaat-generaal. Het is duidelijk dat de evenknie bij de rijkswacht, het «Centraal Bureau voor Opsporingen — CBO», niet ontnomen werd aan de Rijkswacht maar integendeel verder uitgebouwd werd ondanks de problemen die algemeen bekend zijn tot zelfs de toekenning van talrijke «groene» nummers.

Sedertdien hebben de veel verspreide geruchten in verband met de opslorping of de fusie tussen de korpsen een verdere afzwakking (demotivering) veroorzaakt, en hierdoor werd het personeel totaal gedesoriënteerd (zie verslag GPP).

Een verslag van de GPP opgesteld in oktober 1996 en ondertekend door De Bruyn, De Meulder en Polain geeft een juiste weerspiegeling van de toestand en van hun bezorgdheid.

Op structureel vlak is het wel zo dat de geografische verspreiding van de GPP over het geheel van het grondgebied, d.w.z. op 22 plaatsen, een nefaste weerslag heeft op haar werking.

Niet alleen leidt deze toestand tot een optreden in verspreide slagorde (bijvoorbeeld 3 man te Veurne) maar schept eveneens een situatie van directe concurrentie met de lokale politiediensten, rijkswacht of gemeentepolitie, waardoor een sfeer van wantrouwen en verdachtmaking in het leven geroepen wordt.

De GPP moet deel uitmaken van een politiestel, in het raam van een herstructurering, waarin zij verder de gerechtelijke politie van de tweede lijn moet blijven.

Naast deze drie algemene politiediensten bestaan er nog drie bijzondere politiediensten.

### 2.4. *De bijzondere politiediensten: zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie*

Er dient erkend te worden dat de rol van deze bijzondere politiediensten zeer beperkt is. De rijkswacht bezet in feite in ruime mate het bevoegdheidsveld van deze politiediensten. Op de luchthaven van Brussel-Nationaal houdt de luchthavenpolitie zich bezig met het verkeer en de rijkswacht met al het overige.

Er bestaat een akkoord tussen de stedelijke politiekorpsen dat aan de rijkswacht de havens van Antwerpen, Gent en Zeebrugge overlaat. Hetzelfde is waar wat het HST-station betreft te Anderlecht-Sint-Gillis.

Anderzijds dienen nieuwe verplichtingen in overweging genomen te worden wat betreft de controle van de buitengrenzen van de Gemeenschap voortvloeiend uit het Schengen-verdrag, waarvan de bepalingen vooral voelbaar zijn in de lucht- en zeehavens.

Het is dus onontbeerlijk de grenscontrole op een doeltreffende en originele manier te hervormen.

Les critères objectifs à prendre en considération sont :

- Principales localisations aux frontières extérieures du pays.
- Missions de police administrative et judiciaire.
- Coordination nationale (dans le cadre de Sirene).
- Travail en uniforme (principalement).

En dehors des trois services de police générale et des trois services de police spéciale, le paysage policier est encore occupé par des dizaines de services à compétence de police limitée qui ne seront pas abordés.

Autour de ces polices, divers services non policiers ont été créés, dans le but d'assurer leur soutien. Dans cette catégorie nous avons :

## 2.5. Les services annexes

### 2.5.1. La police générale du royaume

Créée au sein du ministère de l'Intérieur dans sa structure actuelle en 1975, la police générale du royaume est chargée de la politique non criminelle en matière de police et de sécurité et plus particulièrement en matière du contrôle de la criminalité, du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, de l'encadrement légal et du soutien logistique et financier de la police communale.

La création du S.G.A.P. (voir *supra*) a semé la confusion, lui retirant nombre de ses compétences.

Une restructuration devrait éclaircir la situation, et la P.G.R. pourrait y occuper un rôle important.

### 2.5.2. Le Secrétariat permanent à la politique de prévention — S.P.P.

Créé en 1993 par le ministre de l'Intérieur, le S.P.P. a reçu la mission d'analyser les problèmes et de préparer les initiatives de prévention desdits problèmes au sein des villes, de former les travailleurs de prévention et de les encadrer dans leur travail. Il s'agit avant tout de prévenir tous les types de criminalité de la manière la plus créative et performante possible.

### 2.5.3. Le Service général d'appui aux polices — S.G.A.P.

Créé par l'arrêté royal du 11 juillet 1994, il se compose de quatre divisions; Appui opérationnel, Coopération policière internationale, Télématicque et Appuis à la politique policière.

Il devait être un outil destiné à favoriser la coordination et la coopération entre les services de police générale, des services d'intérêt commun pour tous les corps de police, géré suivant le principe du consensus, sous l'autorité des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

On doit constater qu'aujourd'hui, la police communale a été exclue du S.G.A.P., puisqu'elle n'y a que 20 fonctionnaires sur 320 soit à peine 6,5 % dont aucun n'a la moindre responsabilité. La police communale n'a aucun de ses membres à un poste de direction au sein d'une division.

Le seul poste de direction restant vacant, à savoir la formation était également revendiqué par la gendarmerie. Lorsque notre

De voornaamste objectieve criteria die in overweging dienen genomen te worden, zijn :

- De voornaamste vestigingen aan de buitengrenzen van het land.
- Eerstelijns politie.
- Nationale coördinatie (in het kader van Sirene).
- Werk verrichten in uniform (voornamelijk).

Naast deze drie algemene en drie bijzondere politiediensten bestaat het politielandschap nog uit tientallen diensten met een beperkte politiebevoegdheid, waarover wij hier niet zullen uitweiden.

Verschillende niet-politionele diensten werden daarnaast opgericht met als doel steun te bieden aan de politiediensten. In deze categorie plaatsen wij :

## 2.5. De toegevoegde diensten

### 2.5.1. De algemene rijks politie

Opgericht in haar huidige structuur in de schoot van het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1975, is de algemene rijks politie belast met het niet-justitiële beleid inzake politie en veiligheid, meer bepaald voor criminaliteitsbeheersing, handhaving van de openbare orde en veiligheid, wettelijke omkadering als ook logistieke en financiële ondersteuning van de gemeentepolitie.

De oprichting van de APSD (zie hierna) heeft voor verwarring gezorgd, aangezien haar aanzienlijke bevoegdheden onttrokken werden.

Een herstructurering zou deze toestand moeten ophelderen en aan de ARP een meer belangrijke rol toebedelen.

### 2.5.2. Het Vast Secretariaat voor Preventiebeleid — VSP

Opgericht op 12 maart 1993 in de schoot het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het moet de problemen analyseren en de initiatieven voorbereiden, de preventiewerkers vormen en bij hun werk ondersteunen. Het komt er daarbij vooral op aan op zoek te gaan naar creatieve en doelmatige manieren om allerlei vormen van criminaliteit te voorkomen.

### 2.5.3. Algemene Politiesteundienst — APSD

Opgericht bij koninklijk besluit van 11 juli 1994 is deze dienst onderverdeeld in vier afdelingen. Operationeel steunpunt, Internationale politiesamenwerking, Telematica en Steun aan de politiek gevoerd inzake politie.

Het moest een instrument worden bestemd om de coördinatie en de samenwerking tussen de algemene politiediensten te bevorderen alsook de diensten van algemeen belang voor alle politiediensten en als dusdanig beheerd volgens het consensusprincipe, onder toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken en zijn collega van Justitie.

Men moet echter vaststellen dat op het huidige ogenblik de gemeentepolitie uitgesloten werd, aangezien zij er slechts 20 ambtenaren telt op 320, kortom nauwelijks 6,5% van wie geen enkele een post met verantwoordelijkheid bekleeft. Geen enkele gemeentelijke politieambtenaar heeft de leiding over een afdeling.

De enige vacature op directieniveau, dit wil zeggen de vorming, wordt eveneens opgeëist door de rijkswacht. Wanneer

représentant au comité de direction a revendiqué cette fonction pour la police communale, estimant qu'au moins une direction devait revenir à cette dernière, par une restructuration à l'insu de notre représentant, les compétences de cette direction ont été diluées entre les 3 membres du comité de direction.

En définitive, seule la P.J.P. a été décapitée de son commissariat général au profit du S.G.A.P., tandis que, contre toute logique, la gendarmerie a conservé son B.C.R., pourtant tellement mis en cause aujourd'hui! Bien plus, la gendarmerie a créé en son sein d'autres services qui devraient se trouver au sein du S.G.A.P., telles que les cellules disparitions, sectes, hormones, trafics d'êtres humains.

Pour ce qui est de la division télématique, dirigée par un gendarme, il est clair que la stratégie développée consiste à favoriser le système P.O.L.I.S (de la gendarmerie) au détriment du système P.I.P. des polices communales.

Le projet de communication Astrid, destiné à toutes les polices du pays est développé au sein même de la gendarmerie, au lieu d'être au S.G.A.P.

Nous souhaitons rapporter ici le rapport établi conjointement par tous les policiers communaux travaillant au S.G.A.P. duquel nous extrayons :

« Nous regrettons amèrement que le commissaire de police du comité de direction ne soit pas considéré volontairement et systématiquement comme un représentant à part entière de l'un des trois services de police. »

D'autre part, des décisions importantes de réorganisation des services ont été prises au sein du comité de direction, en l'absence du commissaire de police représentant les polices communales et sans que des procès-verbaux n'en aient été établis.

Finalement, dans le même rapport, on peut lire que les signataires doutent fort que la réorganisation projetée améliorera l'efficacité, le suivi des dossiers et la coordination entre tous les services de police.

Le S.G.A.P., dirigé collégialement devrait être un outil important dans le cadre d'une réorganisation des services de police.

Actuellement, ce n'est certainement pas le cas!

## 2.6. Les organes de concertation et de coordination

Devant le manque total de coordination et de concertation entre les services de police, des mesures «sparadrapp» ont été prises en lieu et place de l'indispensable restructuration. C'est ainsi qu'ont été créées :

### 2.6.1. La Concertation pentagonale

La Concertation pentagonale a été créée dans le cadre de la loi sur la fonction de police. Au niveau local, participent à cette concertation : le bourgmestre, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale, un représentant de la gendarmerie et un représentant de la police judiciaire.

La présidence est assurée alternativement par le bourgmestre et le procureur du Roi.

Cette concertation traite des problèmes de police administrative ou judiciaire relatifs à la commune concernée.

Ces mêmes concertations ont lieu au niveau des Z.I.P. Dans ce cas, l'autorité administrative est le bourgmestre délégué.

onze vertegenwoordiger in de schoot van het bestuurscomité deze post opeiste voor de gemeentepolitie daar hij de mening was toegedaan dat één directie moest toekomen aan deze laatste, werden de bevoegdheden van deze directie verdeeld tussen 3 leden van het bestuurscomité, na een herstructurering zonder medeweten van de gemeentepolitie.

Uiteindelijk werd enkel het commissariaat-generaal van het GPP overgeheveld naar de APSD terwijl de rijkswacht, tegen elke logica in, haar Centraal bureau voor Opsporingen, dat nochtans zo scherp in vraag gesteld wordt heden ten dage, kon behouden. Erger nog en als klap op de vuurpijl heeft de rijkswacht in haar schoot nieuwe diensten opgericht die eigenlijk onder de APSD moeten ressorteren zoals bijvoorbeeld de cellen verdwijningen, religieuze secten, hormonenhandel, mensenhandel.

Wat de afdeling «Telematica» betreft, geleid door een rijkswachter, is het duidelijk dat de uitgewerkte strategie erin bestaat het systeem POLIS (rijkswacht) te bevoordelen ten nadele van het systeem PIP van de gemeentepolitie.

Het communicatieproject Astrid bestemd voor alle politiediensten van het land, wordt ontwikkeld in de schoot van de rijkswacht, in plaats van bij de APSD.

Wij wensen hier het verslag te rapporteren, gezamenlijk opgesteld door alle ambtenaren van gemeentepolitie bij de APSD, en waarvan wij hier een uittreksel leveren :

Wij betreuren ten stelligste dat de politiecommissaris, lid van het bestuurscomité, opzettelijk en systematisch opzij geschoven wordt en niet beschouwd wordt als een volwaardig vertegenwoordiger van één van de drie algemene politiediensten.

Anderzijds moet ook gemeld worden dat belangrijke beslissingen, in verband met de reorganisatie van de diensten van de APSD, zouden getroffen geweest zijn tijdens de afwezigheid van de politiecommissaris die de gemeentepolitie vertegenwoordigt, zonder dat hiervan proces-verbaal werd opgesteld.

Uiteindelijk kan men in hetzelfde verslag lezen dat de ondertekenaars betwijfelen dat de vooropgestelde reorganisatie de doeltreffendheid, de betere opvolging van de dossiers en de coördinatie ten aanzien van alle politiediensten zal verbeteren.

De APSD, collegiaal bestuurd, zou een belangrijk instrument moeten zijn in het raam van de reorganisatie van politiediensten.

Dit is momenteel niet het geval.

## 2.6. De overleg- en coördinatieorganen

Geconfronteerd met een totaal gebrek aan overleg en coördinatie tussen de politiediensten, werden lapmiddelen gebruikt in plaats van over te gaan tot de noodzakelijke herstructurering. Alzo werden onder andere opgericht :

### 2.6.1. Het Vijfhoeksoverleg

Het Vijfhoeksoverleg werd opgericht in het kader van de wet op het politieambt. Op lokaal vlak nemen aan dit overleg deel : de burgemeester, de procureur des Konings, de korpsverster van de lokale politie, een vertegenwoordiger van de Rijkswacht en een vertegenwoordiger van de gerechtelijke politie.

Het voorzitterschap wordt alternatief waargenomen door de burgemeester en de procureur des Konings.

Dit overleg behandelt problemen van bestuurlijke of gerechtelijke politie die zich in de betreffende gemeente stellen.

Ditzelfde overleg heeft plaats op het niveau van de IPZ. In dit geval is de bestuurlijke overheid de afgevaardigde burgemeester.

La Concertation pentagonale provinciale quant à elle, se tient sous la présidence du gouverneur ou du procureur général.

#### 2.6.2. *La Commission permanente des polices communales*

Loi communale: Art. 228: Le Roi crée une Commission permanente de la police communale. À la demande du ministre de l'Intérieur ou d'autres intéressés, d'un gouverneur ou d'un bourgmestre, ou d'initiative, cette commission étudie et donne des avis sur tous les problèmes relatifs à la police communale. Le Roi détermine sa composition et ses modalités de fonctionnement.

Cette commission est composée pour la Région flamande:

- d'un représentant pour les communes de classe 1 à 16;
- de trois représentants pour les classes 17 à 19;
- de deux représentants pour les classes 20-21;
- et d'un représentant pour la classe 22.

Pour la Région wallonne:

- un représentant pour les communes de classe 1 à 16;
- deux représentants pour les classes 17 à 19;
- un représentant pour les classes 20-21;
- et d'un représentant classe 22.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale:

- un représentant pour les classes 20-21;
- un représentant pour la classe 22;
- d'un conseiller P.G.R.;
- d'un membre du conseil d'administration du S.G.A.P.;
- d'un membre du comité directeur du S.G.A.P.;
- du président de la Fédération des C.P. et C.A. de Belgique.

Nous devons constater que cette commission sans pouvoir légal réel, sinon d'avis, pèse de plus en plus sur la destinée des polices communales. C'est son président, qui sur base d'un mandat et dans le cadre de lignes de forces qui auraient été présentées lors d'une réunion de la commission, seul, signe pour l'ensemble des polices communales la note de consensus, document servant aujourd'hui de base à toutes les discussions engageant l'avenir des polices communales.

La gendarmerie, quant à elle, se sert déjà de cette «note», comme d'un outil réglementaire pour refuser aux magistrats des devoirs judiciaires qui lui sont demandés!

#### 2.6.3. *Les Z.I.P.*

Devant l'incohérence de la répartition territoriale des effectifs des polices et afin de tenter d'assurer une couverture policière minimale à tout le pays, le ministre de l'Intérieur a conçu les «zones interpolice».

Cette construction organisationnelle doit regrouper sur base du volontariat des petits corps de police et des entités de gendarmerie afin, qu'ensemble, ils puissent assurer un service de qualité et permanent à la population. Il est en effet tout à fait inadmissible que dans un pays comme la Belgique, il n'y avait entre Bruxelles et Arlon qu'un seul commissariat ouvert la nuit!

Het Provinciaal Vijfhoeksoverleg vindt plaats onder het voorzitterschap van de gouverneur of de procureur-generaal.

#### 2.6.2. *De Vaste Commissie voor de Gemeentepolitie*

Gemeentewet: Art. 228: De Koning richt een Vaste Commissie voor de Gemeentepolitie op. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken of van andere belanghebbende ministers, van een gouverneur of van de burgemeester of op eigen initiatief, onderzoekt die commissie alle vraagstukken betreffende de gemeentepolitie en zij verstrekt daaromtrent een advies. De Koning bepaalt de samenstelling en de werkwijze ervan.

Deze commissie is samengesteld, wat het Vlaams Gewest betreft, uit:

- een vertegenwoordiger voor de gemeenten van klasse 1 tot 16;
- drie vertegenwoordigers van klasse 17 tot 19;
- twee vertegenwoordigers van klasse 20-21;
- en een vertegenwoordiger van klasse 22.

Voor het Waals Gewest:

- een vertegenwoordiger voor de gemeenten van klasse 1 tot 16;
- twee vertegenwoordigers van klasse 17 tot 19;
- een vertegenwoordiger van klasse 20-21;
- een vertegenwoordiger van klasse 22.

Voor het Brussels Gewest:

- een vertegenwoordiger van klasse 20-21;
- een vertegenwoordiger van klasse 22;
- een adviseur van de ARP;
- een lid van het bestuurscomité van de APSD;
- een lid van het bestuurscomité van de APSD;
- de voorzitter van de Federatie van politiecommissarissen en adjunct-commissarissen van België.

Wij moeten vaststellen dat deze commissie zonder reële wettelijke macht, dus enkel een raadgevend orgaan, zwaarder en zwaarder doorweegt op het lot van de gemeentepolitie. Het is de voorzitter alleen, die op basis van een mandaat en krachtlijnen voorgesteld tijdens een van de vergaderingen van de commissie, de consensusnota ondertekent voor het geheel van de gemeentelijke politiekorpsen. Het betreft hier een document dat vandaag als basis moet dienen voor discussies die de toekomst van de gemeentepolitie kunnen beïnvloeden.

De rijkswacht daarentegen gebruikt deze «nota» reeds als regel om haar door magistraten opgelegde gerechtelijke opdrachten te weigeren!

#### 2.6.3. *De IPZ*

Geconfronteerd met de incoherentie van de territoriale verspreiding van de politie-effectieven en teneinde een volledige politiedekking te bekomen over het gehele land, heeft de minister van Binnenlandse Zaken het concept van de «IPZ» uitgedacht.

Deze organisatiestructuur dient op basis van het volontariaat kleine politiekorpsen en rijkswachtentiteiten te groeperen, teneinde samen een permanente basispolitiezorg te kunnen bieden aan de bevolking. Het is inderdaad ontoelaatbaar dat in een land zoals België er 's nachts slechts één commissariaat open is tussen Brussel en Aarlen!

Chaque situation locale étant différente en termes d'effectifs, de territoire, de besoins, de priorités politiques et de sensibilité personnelle des bourgmestres, les accords différents doivent être pris!

Au stade final, nous devrions avoir dans le pays plus de 200 Z.I.P., c'est-à-dire plus de 200 répartitions différentes des missions et des responsabilités!

C'est tout à fait ubuesque!

Comment sanctionner le non respect des conventions par les bourgmestres? Comment allier la responsabilité propre du bourgmestre en matière de police administrative sur le territoire de sa commune, alors que dans la Z.I.P., l'interlocuteur du pouvoir central devient le bourgmestre-délégué?

Il s'agit manifestement d'une construction branlante, dont tout le monde sait qu'elle ne sera pas viable dans le contexte actuel. Aucun système n'est valable s'il dépend des hommes qui le composent. Or, l'application des conventions dans le cadre des Z.I.P. dépend essentiellement des acteurs et de leur bonne ou mauvaise foi.

Une réorganisation des services de police doit créer des entités claires et identiques et non un puzzle hétéroclite.

Actuellement (11/96), la Belgique compte 191 Z.I.P. constituées de 496 communes et 93 communes non (encore) regroupées.

Nous venons de brosser en quelques pages, une image succincte du paysage policier belge: de ses corps de police, de ses services d'appui et des mécanismes de concertation qui ont été élaborés afin de les recoller.

La question essentielle qui se pose à ce stade est:

### 3. Quelles(s) police(s) voulons-nous?

De tout ce qui précède, il est clair que bon nombre de dysfonctionnements proviennent de l'existence de services de police concurrents: donc coûteux, peu efficaces, dangereusement inorganisés ou pire encore, organisés pour se nuire!

La «solution» qui apparaît immédiatement est simple: une seule police! Encore faut-il s'entendre sur le concept.

#### 3.1. Concept de police unique

Ce concept est interprété et même déformé. Police unique? Police uniformisée? Que contiennent ces concepts et que cachent-ils?

Il faut en fait distinguer trois interprétations bien distinctes.

##### 3.1.1. Police unique centralisée

Il est clair que seuls les régimes dictatoriaux imposeront à leur pays un système de police unique pur.

Le concept a au moins une qualité, c'est d'être simple; un corps, une structure, un état-major et un commandant, le tout sous régime militaire ou para-militaire.

Aangezien er plaatselijk aanzienlijke verschillen bestaan in verband met mankracht, uitgestrektheid van het grondgebied, noden, politieke prioriteiten en persoonlijke gevoeligheid van de burgemeesters, dienen er telkens andere afspraken gemaakt te worden!

In het eindstadium zouden wij in dit land het aantal van meer dan 200 IPZ moeten kunnen bereiken dat wil zeggen meer dan 200 verschillende taakverdelingen en bepalingen. In verband met de verantwoordelijkheden!

Dit is waanzin!

Hoe kan men het niet-naleven van de afspraken met de burgemeesters sanctioneren? Op welke manier kan de burgemeester zijn persoonlijke bevoegdheid als hoofd van bestuurlijke politie op zijn grondgebied doen samengaan met het feit dat in een IPZ de afgevaardigde burgemeester de gesprekspartner van de centrale overheid wordt?

Het betreft hier overduidelijk een wankele constructie, waarvan iedereen weet dat ze niet leefbaar zal zijn in de huidige context. Geen enkel systeem is waardevol als het enkel en alleen afhangt van de personen waaruit het is samengesteld. De toepassing van de conventies in het kader van de IPZ hangt vooral af van zijn contractanten en hun goede of slechte trouw.

Een reorganisatie van de politiediensten moet duidelijke en identieke entiteiten creëren en geen aanleiding geven tot een heteroclyte puzzel.

Momenteel (11/96) telt België 191 IPZ bestaande uit 496 gemeenten en 93 gemeenten die (nog) niet gegroepeerd zijn.

In enkele bladzijden hebben wij een kort beeld geschetst van het Belgisch politielandschap: van zijn politiekorpsen, zijn steundiensten en overlegmechanismen, die uitgewerkt werden om een samenwerking te verwezenlijken.

De essentiële vraag die wij ons in dit stadium moeten stellen, is:

### 3. Welke politiedienst(en) wensen wij?

Van al wat voorafgaat, is het duidelijk dat in een groot aantal gevallen de gebrekkige werking te wijten is aan het bestaan van concurrerende politiediensten: dus duur, weinig efficiënt, op gevaarlijke wijze slecht georganiseerd of erger nog, georganiseerd met het doel de andere schade te berokkenen!

De «oplossing» die voor de hand ligt, is eenvoudig: één enkele politie! Er dient evenwel duidelijkheid te bestaan betreffende het concept.

#### 3.1. Het concept van eenheidspolitie

Dit concept wordt geïnterpreteerd en zelfs vervormd. Eenheidspolitie? Geüniformeerde politie? Wat houden deze concepten in en wat verbergen ze?

Er dienen in feite drie duidelijke interpretaties onderscheiden te worden.

##### 3.1.1. Gecentraliseerde eenheidspolitie

Het is duidelijk dat enkel dictatoriale regimes dergelijk systeem van één politie zullen opdringen aan hun land.

Het concept biedt minstens één voordeel, het is eenvoudig: één korps, één structuur, één generale staf en één commandant, dit alles onder een militaire of paramilitaire koepel.

C'est typiquement le bras armé d'un régime totalitaire.

Het betreft hier typisch de gewapende arm van een totalitair regime.

*3.1.2. Police unique décentralisée*

Il s'agit ici d'un système policier à composante unique, c'est-à-dire constitué d'un seul type de fonctionnaires de police, organisé de façon non militaire et à compétences strictement limitées à un territoire.

*3.1.2. Gedecentraliseerde eenheidspolitie*

Het betreft hier een politiebestedel met slechts één component, dat wil zeggen bestaande uit één soort van politieambtenaren, op niet-militaire wijze georganiseerd en met bevoegdheden die op strikte wijze beperkt blijven tot een welbepaald grondgebied.

ICI GRAPHIQUE

|

ICI GRAPHIQUE

C'est le cas, par exemple des polices néerlandaises et anglaises. Ces deux pays sont divisés en régions, sous le commandement d'un commissaire en chef, sans qu'il n'y ait un état major général, ni un commandement unique. Ces deux pays, dans un souci de garantir la démocratie, ont totalement rejeté cette notion de commandement policier unique et centralisé en dehors du pouvoir politique légalement et démocratiquement institué.

Ce système est séduisant, mais n'est pas sans inconvénient. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les autorités ressentent cruellement l'absence d'un service de police criminel centralisé et envisagent d'en créer un. Instaurer en Belgique un système de police unique décentralisée est probablement un bon choix, mais n'est envisageable qu'à moyen terme si l'on veut éviter l'anomie totale.

### 3.1.3. *Police unique virtuelle*

La politique clairement prônée par la gendarmerie est toute autre mais simple : maintenir en vie, une double organisation policière, une gendarmerie qui aurait absorbé la P.J. et les polices spéciales, le tout rebaptisé « police fédérale » et une police communale. Ensuite, immobiliser la police communale sur sa commune, en l'excluant de toute participation à la direction stratégique, en la privant d'information judiciaire, d'informatique et de moyens de communications propres !

La police communale sera alors vassalisée à la gendarmerie rebaptisée police fédérale à qui elle servira d'auxiliaire.

La police communale servira alors tout simplement d'alibi démocratique à une police unique virtuelle.

Cette perspective doit absolument être écartée !

## 4. Radioscopie du fonctionnement d'une police

Si l'on veut analyser de façon pertinente le système, il est indispensable d'en disséquer les composantes et d'en étudier les lignes de forces et les mécanismes de fonctionnement. Tout système répond à des règles mécaniques de fonctionnement.

Nous avons effectué cette analyse structurelle.

Le système policier belge est un système hiérarchisé que l'on peut tracer sous forme pyramidale.

Le sommet de la pyramide est le lieu de pouvoir du système. On y trouve le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, ainsi que, pour les matières judiciaires, les procureurs généraux.

Précisons cependant, que coiffant cette pyramide, on retrouve l'autorité législative, à savoir le Parlement avec ses commissions.

À la base de la pyramide, il est clair que l'on retrouve la police de terrain, c'est-à-dire les policiers effectuant les missions de police judiciaire et administrative dont ils ont la charge.

Si, cette analyse est simple à ce stade, elle devient plus complexe lorsqu'il s'agit de détecter les niveaux intermédiaires dans le processus fonctionnel du système.

Après analyse il apparaît qu'il existe en fait 5 niveaux dans cette pyramide, le premier étant le sommet au niveau décisionnel, le cinquième étant le terrain.

Immédiatement sous le premier niveau, nous trouvons un deuxième niveau que l'on peut appeler celui de l'analyse stratégi-

Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Nederlandse en Britse politie. Beide landen zijn verdeeld in gewesten, onder het bevel van een hoofdpolitiecommissaris, zonder dat men kan spreken van één generale staf, noch van één opperbevel. Deze twee landen, bezorgd voor het vrijwaren van de democratie, hebben de notie van een enig en gecentraliseerd politiecommando dat totaal ontsnapt aan de politieke controle die wettelijk ingesteld werd, totaal verworpen.

Dit systeem is verlokkelijk maar niet zonder nadelen. Het is zo dat in Nederland de overheid zeer ernstig het gebrek aan een centrale criminele politiedienst aanvoelt en de oprichting ervan voorziet. Het oprichten in België van een gedecentraliseerd systeem van eenheidspolitie is vermoedelijk een goede keuze maar slechts voorzienbaar op middellange termijn indien men de totale anomie wil voorkomen.

### 3.1.3. *Virtuele eenheidspolitie*

De duidelijk geprezen politiek van de rijkswacht is anders maar heel simpel: instandhouden van een dubbele politiestructuur, een rijkswacht die de GPP zou opgeslorpt hebben alsook de speciale politiediensten, dit alles herdoopt in « federale politie » en een gemeentepolitie. Vervolgens de gemeentepolitie immobiliseren in haar gemeente door haar uit te sluiten van elke deelneming aan de strategische leiding, door haar gerechtelijke informatie, informatica en eigen communicatiemogelijkheden te ontfangen.

De gemeentepolitie zal aldus ondergeschikt worden aan de rijkswacht, herdoopt in federale politie, waarvoor ze als hulp zal dienen.

De gemeentepolitie zal dan eenvoudigweg dienen als democratisch alibi tegenover een virtuele eenheidspolitie.

Dit vooruitzicht dient absoluut vermeden te worden!

## 4. Algemeen werkingsprincipe van het politiebestedel

Indien men op pertinente wijze het systeem wil analyseren, dient men onvermijdelijk de bestanddelen ervan te ontleden, de krachtlijnen ervan te bestuderen evenals het werkingsmechanisme. Ieder systeem beantwoordt aan mechanische werkgeregels.

We hebben deze structurele analyse uitgevoerd.

Het Belgisch politiebestedel is een hiërarchisch systeem dat men in de vorm van een piramide kan voorstellen.

De « machtshefboom » bevindt zich aan de top van de piramide. Op dit niveau vinden wij de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie alsook voor wat het gerechtelijk aspect betreft, het college van procureurs-generaal.

Ter verduidelijking stellen wij dat deze piramide overkoepeld wordt door de wetgevende macht dat wil zeggen het Parlement met zijn commissies.

Onderaan de piramide bevindt zich de politie van het « terrein » dat wil zeggen de politieambtenaren die de taken van gerechtelijke en administratieve politie uitvoeren, waarmee ze belast zijn.

Indien deze analyse in dit stadium nog eenvoudig lijkt, wordt het echter moeilijker wanneer het er op aankomt de tussenliggende stadia van het werkingsproces van het systeem te ontdekken.

Na analyse blijkt dat er in deze piramide vijf niveaus te onderscheiden zijn aangezien het eerste het beslissingsniveau is, het vijfde het terrein.

Onmiddellijk onder het niveau 1 bevindt zich het 2e niveau dat de strategische analyse kan genoemd worden. De strate-

que. Cette analyse stratégique dont il est question dans la note de consensus ainsi que dans le plan d'action du gouvernement servira à formuler une stratégie, à en déterminer les moyens et évidemment à en attribuer les missions.

Il est clairement stipulé dans la note de consensus, que l'analyse stratégique est une spécialité qui n'est donc pas de la compétence des polices communales, mais dans les faits, de la seule compétence de la gendarmerie (peut-être appelée police fédérale). C'est volontairement que nous avons appelé le premier niveau celui du pouvoir. Il est clair que ce deuxième niveau est le niveau de la décision.

Personne n'ignore, que si en théorie, les décisions se prennent au niveau du pouvoir (premier niveau), qu'en pratique, les décisions sont étudiées, préparées et induites par ce deuxième niveau qui est le niveau décisionnel réel.

Le troisième niveau de la pyramide est celui de l'information.

Il est clair depuis très longtemps, que principalement en matière de police, la détention d'informations est essentielle. Il n'y a pas de police sans info.

Ici aussi la politique est claire. Ce sont les (la) police(s) spécialisée(s) qui détient(nent) l'information et qui la mettent à la disposition des polices locales.

Nous formulons ici les plus nettes réserves et nous développons ce point plus loin.

Le quatrième niveau est celui de la télématique.

Plus aucun système ne peut fonctionner sans moyens de communication et de gestion des données, c'est-à-dire sans télématique. Or, par le biais, notamment du S.G.A.P., la gendarmerie monopolise de fait toute cette technique.

Lorsque nous intégrons les textes législatifs ou réglementaires déjà pris ou en préparation, à la pyramide fonctionnelle, la situation est claire.

Dans l'optique de deux services de police spécialisés (G.D. et P.J.), nous constatons que seule la gendarmerie est viable puisqu'elle est la seule à disposer d'une intégration verticale. La police judiciaire, privée de la police de première ligne sera coupée du terrain et devra se cantonner dans des tâches de mise en forme de dossiers judiciaires ou d'enquêtes de bureau.

La répartition des tâches dans la note de consensus est d'ailleurs un signe de ce phénomène.

Seule la gendarmerie sera une police de première ligne et se retrouve à tous les niveaux. À terme, elle seule élaborera les analyses stratégiques et les décisions, puisqu'elle seule disposera des informations et des moyens de communication.

Si l'on intègre la nouvelle proposition de police uniformisée, le monopole de fait devient total.

La police communale sera entièrement écrasée au bas de la pyramide horizontale.

Elle sera entièrement rendue tétraplégique, ne disposant plus d'une stratégie propre, de plus aucune autonomie dans le domaine de l'information et de moyens de communication et de l'informatique.

Il faut ajouter que de plus, l'entière du système policier tombe sous la compétence quasi exclusive du seul ministre de l'Intérieur.

Il est dès lors évident que les scénarios proposés ci-avant sont inacceptables dans un pays démocratique.

gische analyse, waarvan sprake in de consensusnota, evenals in het actieplan van de regering, zal als grondslag dienen om een strategie uit te dokteren, er de nodige middelen voor te voorzien en natuurlijk de opdrachten toe te kennen.

Er werd duidelijk bepaald in de consensusnota dat de strategische analyse een specialiteit is dus niet tot de bevoegdheids-sfeer van de gemeentepolitie behoort, maar in feite een uitsluitende bevoegdheid is van de rijkswacht (misschien federale politie genoemd). Wij hebben opzettelijk het niveau 1, het niveau van de «macht» genoemd. Het is duidelijk dat niveau 2 datgene is van de «beslissing».

Iedereen weet ondertussen dat, alhoewel deze beslissingen theoretisch op het niveau van de overheid moeten genomen worden (niveau 1), deze reglementaire teksten in werkelijkheid bestudeerd, voorbereid en ingevoerd worden door dit niveau 2, dat eigenlijk het reële beslissingsniveau uitmaakt.

Het derde niveau van deze piramide is dat van de informatie.

Het is reeds lang duidelijk dat, vooral in politiezaken het beschikken over inlichtingen essentieel is. Er bestaat geen politie zonder info.

Ook hier is de politiek duidelijk. De gespecialiseerde politiedienst- of diensten hebben deze info, die zij «bereidwillig» ter beschikking stellen van de plaatselijke politie.

In dit verband stellen wij duidelijk een voorbehoud en wij zullen dit punt trouwens verder ontwikkelen.

Het niveau vier is dit van de telematica.

Heden ten dage kan er geen enkel systeem functioneren zonder te beschikken over communicatiemiddelen en gegevensbanken dat wil zeggen zonder telematica. Nochtans, via onder andere de APSD monopoliseert de rijkswacht in feite gans deze techniek.

Indien wij nu de wetteksten en reglementen die reeds genomen werden of die in voorbereiding zijn, in deze werkingspiramide integreren, is de situatie duidelijk.

In de optiek van twee gespecialiseerde politiediensten (RW en GPP), stellen wij vast dat enkel en alleen de rijkswacht leefbaar is, aangezien het de enige dienst is die over een verticale integratie beschikt. De gerechtelijke politie, zonder eerstelijns politie, is als dusdanig afgesneden van het terrein en zal zich dus moeten beperken tot het inkleden van gerechtelijke dossiers of administratieve onderzoeken.

De verdeling van de taken zoals blijkt uit de consensusnota, is trouwens een duidelijk teken aan de wand en bevestigt dit fenomeen.

De rijkswacht nog alleen zal een eerstelijns politie zijn en zal als dusdanig op alle niveaus aanwezig zijn. Op langere termijn zal zij alleen de strategische analyses en beslissingen uitwerken, vermits zij alleen zal beschikken over informatiebronnen en communicatiemiddelen.

Als men het nieuwe voorstel van de geüniformeerde politie toepast, wordt het feitelijke monopolie werkelijkheid.

De gemeentepolitie wordt volledig verpletterd aan de basis van voornoemde piramide.

Zij zal volledig verlamd worden aangezien zij niet meer over een eigen strategie zal beschikken, geen enkele autonomie meer zal hebben op gebied van informatie, communicatiemiddelen en informatica.

Hier dient nog aan toegevoegd te worden dat bovendien het gehele politiebestedel onder de bijna exclusieve bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken zal vallen.

Het lijkt ons dan ook evident dat de hierboven voorgestelde scenario's onaanvaardbaar zijn in een democratisch land.

## 5. Quel système proposons-nous ?

Si l'on veut restructurer le système policier belge pour le rendre efficace tout en lui assurant un caractère démocratique, des critères absolus s'imposent.

### **5.1. La structure policière proposée doit cadrer dans un État fédéral**

Dans tous ces États fédéraux, la police est une mission attribuée par priorité à l'État fédéré (en Belgique: les régions). Cette compétence régionale est indispensable lorsque l'on prend en compte la symbiose qui doit exister entre le pouvoir politique local et la gestion du territoire, entre cette gestion et sa police.

Ce n'est que lorsque des raisons impérieuses existent que la police devient une compétence fédérale. C'est le cas aux États-Unis et au Canada.

Pour ce qui concerne des pays voisins comparables, la situation est identique.

C'est le cas en Allemagne, où la police et les droits de la police sont essentiellement de la compétence des Länder. Ces Länder disposent d'une police de sécurité publique (lutte contre la criminalité, prévention, poursuite pénale et surveillance de la circulation) d'une police judiciaire (élucider les délits et crimes dangereux ou commis en bande de façon rémunératrice ou en série: attentat aux mœurs, vols avec agression, chantage, vols graves et meurtres, délits de stupéfiants et fausse monnaie). Seuls dans des domaines déterminés par la loi fondamentale il est accordé à la Fédération des compétences propres en matière de police.

Cette police compte 33 000 fonctionnaires.

L'Office fédéral de la police criminelle (B.K.A.) est l'organisme fédéral chargé de réprimer la criminalité et de faciliter la coopération dans ce domaine entre la Fédération et les Länder. Le B.K.A. intervient lorsque les délinquants opèrent au-delà des frontières d'un Land ou à l'échelle internationale. Il réunit les informations et les documents utiles à la lutte contre la criminalité par la police judiciaire afin de les exploiter, il est l'instance centrale pour la recherche sur la criminologie et les techniques criminelles.

Le B.K.A. compte 4 500 collaborateurs et est placé sous la tutelle du ministre fédéral de l'Intérieur.

L'Allemagne compte un troisième force de police spécialisée: La Police fédérale des frontières qui compte 33 500 agents. Son rôle est le contrôle des frontières de la République fédérale, contrôle policier du trafic transfrontalier y compris la recherche de personnes aux frontières.

Parmi les autres tâches, figurent la protection des organes constitutionnels de l'État fédéral, l'aide à la protection des personnes, les missions en haute mer y compris la protection de l'environnement.

Il nous apparaît que la stratégie suivie, qui consisterait à développer une police fédérale surpuissante est contraire à la réalité de tous les États fédéraux.

### **5.2. Les polices doivent se restructurer; cette restructuration doit se faire sans révolution, tout en assurant la continuité du service. Toute restructuration exige des modifications de lois ou de règlements**

Si tout le monde est d'accord que le système policier doit être adapté aux besoins de notre société, tout le monde sera également d'accord pour dire qu'il faut avant tout assurer la continuité du service.

## 5. Welk systeem stellen wij voor ?

Indien men het Belgisch politiesysteem wil herstructureren om het efficiënt te maken met een democratisch karakter, dan dringen er zich absolute criteria op.

### **5.1. De voorgestelde politiestructuur dient te kaderen in een federale Staat**

In alle federale Staten is de politie een opdracht die bij voorrang toegekend wordt aan de federale Staat (in België: de gewesten). Deze regionale bevoegdheid is onmisbaar, indien men de symbiose in rekening brengt die dient te bestaan tussen de lokale politieke overheid en het beheer van het grondgebied, tussen dit beheer en de politie.

Het is slechts indien er dringende redenen bestaan dat de politie een federale bevoegdheid wordt. Dit is het geval in de USA en Canada.

Wat betreft de vergelijkbare buurlanden is de situatie identiek.

Dit is het geval in Duitsland, waar de politie en de rechten van de politie voornamelijk onder de bevoegdheid van de «Länder» vallen. Deze Länder beschikken over een openbare veiligheids-politie (strijd tegen de criminaliteit, preventie, strafvervolg-ing, toezicht op het verkeer) en een gerechtelijke politie (oplossen van gevaarlijke wanbedrijven en misdaden of gepleegd in bende met geldelijk voordeel of in serie: aanslag op de zeden, diefstallen met geweld, chantage, zware diefstallen en moorden, drugsdelic-ten en valsmunterij). Slechts in welbepaalde domeinen vastge-legd in de Grondwet is het toegestaan aan de Federatie over eigen politiebevoegdheden te beschikken.

Deze politie beschikt over 33 000 beampten.

Het federaal bureau van criminele politie (BKA) is het federaal orgaan met de beteugeling van de criminaliteit en het vergemakkelijken van de samenwerking in dit domein tussen de Federatie en de Länder. Het BKA komt tussenbeide, indien de delinquenten opereren over de landsgrenzen heen of op internationale schaal. Het verzamelt de informatie en de documenten van belang bij de strijd tegen de misdaad van de gerechtelijke politie teneinde ze te gebruiken. Het is het centraal orgaan voor crimi-nologische opzoeken en misdaadtechnieken.

Het BKA telt 4 500 medewerkers en is geplaatst onder het toezicht van de federale minister van Binnenlandse Zaken.

Duitsland telt een derde gespecialiseerde politiemacht de Federale Grenspolitie die 33 500 agenten telt. Haar rol bestaat erin de grenzen van de Federale Republiek te controleren, politiecontrole op het vervoer over de grenzen heen met daarin begrepen het opzoeken van personen aan de grenzen.

Onder de andere opdrachten bevinden zich de beveiliging van grondwettelijke organen van de Federale Staat, hulp bij de bescherming van personen, de opdrachten in oceanen, de bescherming van het milieu inbegrepen.

Het komt ons voor dat de gevolgde strategie die erin zou bestaan een overmachtige federale politie te ontwikkelen, strijdig is met de realiteit in alle federale Staten.

### **5.2. De politiediensten moeten herstructureerd worden; deze herstructurering dient te gebeuren zonder een revolutie te veroorzaken opdat de continuïteit verzekerd blijft. Elke herstructurering veronderstelt aanpassing van wetten of reglementen**

Indien men het erover eens is dat het politiebestel dient gelijke tred te houden met de noden van onze maatschappij, zal iedereen ook beamen dat de continuïteit verzekerd dient te worden.

Tout doit être fait pour éviter toute dérégulation du système policier et judiciaire.

Les meilleures idées doivent pouvoir être mises en pratique. Connaissant la complexité de notre système nous croyons que l'humilité doit être de mise.

Nous connaissons tous la commission Legros chargée de la réforme du Code pénal et dont les travaux ont débuté dans les années 50.

Pratiquement 50 ans plus tard, nous n'avons toujours pas eu la moindre disposition légale qui est entrée en vigueur. Il faut donc bien se garder des projets «mamouth» qui ne savent jamais être finalisés.

L'aspect technique quant aux modifications légales ou réglementaires doit être pris en compte.

D'autre part, nous savons que chaque modification législative risque de provoquer des effets pervers ou inattendus.

Il faut donc proposer une réforme douce mais profonde et réelle du système policier, qui prend en considération les implications législatives ou réglementaires.

### ***5.3. Les polices ont une mission double : administrative et judiciaire et dépendent donc d'une double autorité : ministre de l'Intérieur et ministre de la Justice***

#### ***5.3.1. Les missions de police judiciaire doivent se faire sous l'autorité exclusive de l'autorité judiciaire***

Il doit s'agir ici d'un critère absolu et indiscutable. Il n'empêche que le fonctionnement actuel du système judiciaire n'est pas à l'abri des critiques. Pour s'assurer de ses missions d'enquête, le pouvoir judiciaire doit pouvoir disposer d'un personnel propre qui dépend de lui seul et directement.

D'autre part, nous ne voyons pas très bien comment les relations judiciaires internationales dans le domaine de la recherche criminelle, par exemple, seraient gérées par le ministère de l'Intérieur alors que nombre de compétences attachées à cette fonction sont strictement attribuées au pouvoir judiciaire.

#### ***5.3.2. L'autorité politique doit garder le contrôle sur la police administrative***

Un service de police doit exercer ses missions de police administrative sous la direction du pouvoir exécutif.

Chaque niveau de pouvoir doit pouvoir exercer ses compétences. C'est qu'il est clair, tant historiquement que légalement, que la première autorité en charge de l'ordre public est l'autorité communale et plus particulièrement le bourgmestre.

De nombreux projets en élaboration vont à l'encontre de cette disposition fondamentale.

C'est le cas du projet dans lequel a été introduite subtilement la notion d'autorité de gendarmerie, alors que cette autorité n'existe pas. Il est clair, que la créer, c'est tout simplement opposer à l'autorité réelle qui est le bourgmestre, responsable de l'ordre public, «l'autorité» d'un adjudant de gendarmerie, qui aura même, en sa qualité d'autorité fédérale, priorité sur lui!

Alles moet in het werk gesteld worden om te vermijden dat dit zou leiden tot een ontregeling van het politiebestedel en het gerechtelijk apparaat.

De beste ideeën moeten in de praktijk kunnen omgezet worden. Aangezien wij ons terdege rekenschap geven van de complexiteit van het gehele systeem, is het aangewezen bij de aanpak een nederig profiel aan te nemen.

Wij hebben allen horen spreken over de commissie «Legros», belast met de hervorming van het strafrecht, waarvan de werkzaamheden van start gingen in de jaren 50.

Omzeggens 50 jaar later is er nog niet de minste wettelijke bepaling in werking getreden. Wij moeten ons dus hoeden voor «mammoetprojecten» die nooit tot een goed einde kunnen gebracht worden.

Er dient rekening gehouden te worden met het technische aspect verbonden aan wettelijke en reglementaire wijzigingen.

Anderzijds geven wij er ons ook terdege rekenschap van dat elke wetwijziging het risico inhoudt om perverse of onvoorziene gevolgen te veroorzaken.

Er dient dus een geleidelijke maar desalniettemin grondige en werkelijke hervorming van het politiebestedel voorgesteld te worden die elke wettelijke en reglementaire implicatie in aanmerking neemt.

### ***5.3. De politiediensten hebben een tweeledige functie : administratief en gerechtelijk en hangen dus af van twee autoriteiten : de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie***

#### ***5.3.1. De opdrachten van gerechtelijke politie dienen te gebeuren onder het exclusieve toezicht van de gerechtelijke overheid***

Dit dient een absoluut en onbesproken criterium te zijn. Dit verhindert niet dat de actuele werking van het gerechtelijk systeem onderhevig is aan kritiek. Om zich van zijn gerechtelijke opdrachten te kunnen kwijten dient de gerechtelijke overheid te kunnen beschikken over eigen personeel dat enkel en alleen en direct van hem afhangt.

Anderzijds begrijpen wij niet goed hoe de internationale gerechtelijke betrekkingen op het gebied van het crimineel onderzoek bijvoorbeeld zouden beheerd worden door de minister van Binnenlandse Zaken terwijl tal van aan deze taak verbonden bevoegdheden strikt toegekend zijn aan de gerechtelijke macht.

#### ***5.3.2. De politieke overheden moeten de controle behouden over de bestuurlijke politie***

Een politiedienst moet zijn opdrachten van bestuurlijke politie vervullen onder leiding van de uitvoerende macht.

Ieder niveau van de macht dient zijn bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Het is bovendien duidelijk dat, zowel op historisch als wettelijk gebied, de eerste overheid belast met de handhaving van de openbare orde de gemeentelijke overheid is en meer in het bijzonder de burgemeester.

Verscheidene projecten in wording lijken tegen dit basisprincipe in te gaan.

Dit is het geval voor het project waarin subtiel de notie «rijks-wachtoverheid» ingevoerd werd ofschoon deze overheid niet bestaat. Het is duidelijk dat de creatie ervan erin bestaat de reële overheid die de burgemeester is, verantwoordelijk voor de openbare orde, te stellen tegenover het gezag van een adjudant van de rijkswacht die zelfs als federale overheid voorrang zal hebben op hem!

### 5.3.3. *Le maintien de l'ordre public*

Une attention toute particulière doit être portée à la problématique de l'ordre public.

L'ordre public trouve notamment ses origines dans les décrets révolutionnaires de 1789 relatifs à la constitution des municipalités qui conféraient à celles-ci certaines missions de police administrative. Cette origine conditionnera l'évolution de cette notion au fil des ans. Le concept de police administrative au sens large est induit par les directives édictées par les autorités de police administrative qui se situent à plusieurs niveaux de pouvoir.

Toutefois, ces dernières années certaines composantes de cette police administrative ont voulu reprendre des prérogatives qui avaient été laissées originellement à l'autorité de police administrative de premier échelon représentée par le bourgmestre. Celui-ci a vu, dans la pratique quotidienne, son pouvoir de décision s'amoinvrir.

La pyramide de la police administrative, comparable à celle de la police judiciaire, a fait apparaître certains dysfonctionnements dans la gestion quotidienne des troubles de l'ordre public. Par contre, le bourgmestre est responsable devant le conseil communal et ses concitoyens du maintien et du rétablissement de l'ordre public. À cette fin, il dispose, en vertu de la loi communale, d'une police dont il en est le chef.

Il adresse des ordres au chef hiérarchique de sa police qui est tenue d'obtempérer à ceux-ci. Ces relations bourgmestre-chef de corps sont des actes à portée juridique, qui contraignent ce service de police générale.

De plus, des dispositions réglementaires permettent au bourgmestre de disposer, afin de rétablir l'ordre public sur son territoire, de moyens supplémentaires. À cette fin, par voie de réquisition, il peut disposer de la gendarmerie.

Cette réquisition dans le cadre du maintien et du rétablissement de l'ordre public n'est pas à confondre avec celle prévue dans l'avant-projet de loi relatif aux modifications de la nouvelle loi communale et de la loi sur la gendarmerie. De fait, le contenu de celle-ci est en relation avec la politique communale de sécurité. Cette distinction pourra entraîner une confusion dans la pratique.

Dans le cadre du maintien et du rétablissement de l'ordre public, la réquisition de la gendarmerie, réglementée depuis de très nombreuses années, devrait être amendée afin de rendre la procédure plus souple et redonner au bourgmestre les moyens de sa politique.

De même, dans un avant-projet de loi récent, le bourgmestre est conforté dans sa position centrale de la police administrative. Toutefois, dans les articles en projet les moyens confiés au bourgmestre sont amoindris.

De plus, cette dernière notion est dénaturée dans l'avant-projet de loi soumis au Parlement car il ne donne au bourgmestre aucun pouvoir supplémentaire afin de pouvoir réaliser le but qu'il s'était fixé d'atteindre avec les différents partenaires impliqués dans la politique communale de sécurité dont la gendarmerie fait partie intégrante.

Cette politique communale de sécurité est d'autant plus importante dans son contenu et dans sa réalisation car ce sont les citoyens, redevables d'un bien public juste et équitable, qui jugeront le résultat du travail réalisé en profondeur.

La réquisition dans le cadre de la charte communale de sécurité est l'outil réglementaire donné au bourgmestre. Toutefois,

### 5.3.3. *Handhaving van de openbare orde*

Een zeer bijzondere aandacht dient gegeven te worden aan de problematiek van de openbare orde.

De openbare orde vindt onder andere zijn oorsprong in de revolutionaire decreten van 1789 betreffende de gemeentebesturen die aan hen zekere opdrachten van bestuurlijke politie toevertrouwden. Deze oorsprong belaste de evolutie van deze notie in de loop der jaren. Het concept van bestuurlijke politie in de brede zin heeft geleid tot welbepaalde richtlijnen van de overheid van bestuurlijke politie die zich bevindt op verschillende niveaus van de macht.

De laatste jaren evenwel hebben verscheidene componenten van deze bestuurlijke politie getracht prerogatieven te ontnemen die in den beginne toegekend waren aan de bestuurlijke politie-overheid van de eerste trap vertegenwoordigd door de burgemeester. Deze zag in de dagelijkse praktijk zijn beslissingsmacht verminderen.

De piramide van de bestuurlijke politie, vergelijkbaar met deze van gerechtelijke politie, liet verscheidene tekortkomingen aan het licht komen in het dagelijks beheer van de storingen van de openbare orde. Daarentegen is de burgemeester verantwoordelijk voor de gemeenteraad en de burgers voor het behoud en het herstel van de openbare orde. Te dien einde beschikt hij volgens de gemeentewet over een politie waarvan hij de overste is.

Hij geeft zijn bevelen door aan de hiërarchische overste van zijn politie die verplicht is hieraan gevolg te geven. Deze relaties burgemeester-korpsoverste zijn daden met juridische draagwijdte die dwingend zijn voor deze algemene politiedienst.

Voorts laten reglementaire bepalingen de burgemeester toe teneinde de openbare orde te herstellen op zijn grondgebied, te beschikken over bijkomende mogelijkheden. Te dien einde en door middel van de vordering kan hij beschikken over de rijkswacht.

Deze vordering in het kader van het behouden en herstellen van de openbare orde mag niet verward worden met deze voorzien in het voorontwerp van wet betreffende de wijzigingen van de nieuwe gemeentewet en de wet op de rijkswacht. In feite is de inhoud van deze in relatie met de gemeentelijke beveiligingspolitiek. Dit onderscheid zou kunnen leiden tot verwarring in de praktijk.

In het kader van het behoud en het herstel van de openbare orde zou de opvordering van de rijkswacht, reeds gereguleerd sinds vele jaren, moeten geamendeerd worden teneinde de procedure soepeler te maken en aan de burgemeester middelen voor zijn politie terug te geven.

In een recent voorontwerp van wet wordt de rol van de burgemeester als kern van de bestuurlijke politie nog versterkt. Sommige artikelen van het ontwerp verminderen nochtans de middelen die te zijner beschikking gesteld worden.

Het begrip dat de burgemeester centraal stelt, wordt nochtans afgeslankt in het voorontwerp van wet voorgelegd aan het Parlement, want de burgemeester krijgt geen enkele bijkomende bevoegdheid, die hem de kans moet bieden het doel te bereiken dat hij zich gesteld had samen met de verschillende partners, betrokken in de gemeentelijke veiligheidspolitiek en waarvan de rijkswacht een onderdeel is.

Deze gemeentelijke veiligheidspolitiek is des te belangrijker voor wat de inhoud en de verwezenlijking ervan betreft, want de burgers, die recht hebben op een billijke en rechtvaardige samenleving, zullen het resultaat van de gevoerde politiek naar zijn juiste waarde weten te schatten.

De vordering is dus het wettelijk instrument waarover de burgemeester kan beschikken, in het raam van het gemeentelijk

dans la pratique l'on pourra constater que celle-ci sera très difficile à mettre en œuvre car la gendarmerie locale est instituée par l'avant-projet de loi au rang d'autorité de police administrative locale. Cela permettra à cette dernière de traiter d'égale à égale avec l'autorité de police administrative locale. Cette gendarmerie pourra même contrer le bourgmestre en n'obtempérant pas à cette réquisition. De plus, il est inséré que les ordres et directives émanant de l'autorité de police administrative de la gendarmerie pourra infirmer la réquisition du bourgmestre.

Le bourgmestre pourra faire opposition à cette carence en s'adressant à la composante hiérarchique de la gendarmerie qui pourra répondre dans un certain délai. Un second appel beaucoup plus long est également prévu auprès de l'autorité supérieure de police administrative.

À la lecture de la problématique de la réquisition, l'on peut s'interroger sur les moyens mis à la disposition de l'autorité locale. Il serait indispensable que celle-ci, notamment dans le cas de l'urgence, puisse être certaine que la réquisition soit bien exécutée sauf avis motivé et exprès de l'autorité supérieure de police administrative.

Cette double mission de police administrative et judiciaire doit être coordonnée sous l'autorité des ministres compétents au sein d'un organe commun.

**5.4. La police doit être décentralisée pour être immergée au sein de la population, mais aussi centralisée pour assurer la politique et la coordination générale, la gestion des informations et le combat des grands phénomènes criminels**

La police, c'est la gestion de rues, de quartiers et de communes. C'est aussi la gestion de problèmes de société, de phénomènes et de l'insécurité.

La police c'est le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. D'autre part, la police constate les infractions et en recherche les auteurs.

Il est clair que la plupart de ces missions sont à caractère tout à fait local et demandent une immersion du policier dans le tissu social.

C'est la définition même de la police de première ligne !

D'autre part, la police doit gérer le supra-local. C'est le besoin d'une documentation complète, de contacts nationaux et internationaux, de moyens de communications performants. C'est la police de seconde ligne qui sera amenée à coordonner les politiques, à centraliser l'information, à combattre la grande criminalité.

Un système policier efficace doit répondre à ces deux niveaux, mais, ces deux niveaux doivent travailler en symbiose totale et non en concurrence.

**5.5. Le principe essentiel de fonctionnement des polices doit être la complémentarité, le principe accessoire, la concurrence**

De plus en plus, on constate l'installation d'une concurrence stérile, stupide et dangereuse entre les différentes polices. Cette concurrence apparaît clairement dans les affaires judiciaires actuelles.

Suite à sa démilitarisation, débarrassée des missions purement militaires, la gendarmerie, afin de répondre au souci des autori-

veiligheidscharter. Men kan nochtans vaststellen dat deze vordering in de praktijk zeer moeilijk uitgewerkt zal kunnen worden, want de lokale rijkswacht wordt, in het voorontwerp van wet, op het niveau van de bestuurlijke politieoverheid geplaatst. Dit moet deze laatste politiedienst toelaten om als gelijkwaardige partner op te treden met de lokale bestuurlijke overheid. Deze rijkswacht zou zelfs tegen de burgemeester kunnen ingaan door aan deze vordering geen gevolg te geven. Bovendien, wordt er ook nog ingelast dat de bevelen en richtlijnen uitgaande van de rijkswacht als bestuurlijke overheid tegen de vordering kunnen ingaan.

De burgemeester kan hiertegen verzet doen door zich te richten tot de hiërarchie van de rijkswacht, die, mits naleving van een zekere termijn, een stanpunt moet innemen. Er wordt eveneens een tweede beroepsmogelijkheid voorzien bij de hogere bestuurlijke politieoverheid, maar dit slechts na een langere termijn.

Na lezing van deze problematiek betreffende de opvordering, kan men zich vragen stellen in verband met de middelen ter beschikking gesteld van de lokale overheden. Het lijkt onontbeerlijk dat deze laatste, in geval van hoogdringendheid, er kan op bouwen dat de vordering wel degelijk uitgevoerd werd, behoudens een gemotiveerd en dringend advies van de hogere bestuurlijke politieoverheid.

Deze dubbele opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie moet gecoördineerd worden onder het toezicht van de bevoegde ministers bij een gemeenschappelijk orgaan.

**5.4. De politie moet gedecentraliseerd worden om bij van de bevolking ingebed te worden, maar ook gecentraliseerd om de gevoerde politiek en algemene coördinatie te kunnen verzekeren, het beheer van de gegevens en de strijd tegen de belangrijke criminele fenomenen**

Politie betekent het beheer van straten, wijken en gemeenten. Het is eveneens een beheer van maatschappelijke problemen, fenomenen en de onveiligheid.

Politie is ook de handhaving van de orde en openbare rust. Anderzijds stelt de politie de misdrijven vast en spoort er de daders van op.

Het ligt voor de hand dat het merendeel van deze opdrachten een lokaal karakter hebben en een «indompeling» van de politiemans vereisen in de verscheidene sociale lagen.

Dit is de ware definitie van een eerstelijns politie !

Anderzijds moet de politie de supra-lokale verschijnselen beheersen. Vandaar dus de noodzaak om over een uitgebreide documentatie te beschikken, nationale- en internationale contacten en performante (doeltreffende) communicatiemiddelen. De tweedelijns politie zal deze politiek moeten coördineren, de inlichtingen centraliseren en de grote criminaliteit bestrijden.

Een efficiënt politiesysteem moet aan deze voorwaarden op beide niveaus kunnen beantwoorden. Deze niveaus moeten echter samenwerken in totale symbiose en niet in een concurrentiestrijd verwikkeld raken.

**5.5. Het essentieel principe van de politiewerking moet de complementariteit zijn, het bijkomstig principe de concurrentie**

Steeds meer stelt men de opkomst van een domme, steriele en gevaarlijke concurrentiestrijd vast tussen de verschillende politiediensten. Dit komt duidelijk tot uiting bij de behandeling van de verscheidene gerechtelijke zaken, die nu aan de orde van de dag zijn.

Tengevolge van de demilitarisatie, ontlast van de zuiver militaire opdrachten, heeft de rijkswacht teneinde te kunnen beant-

tés politiques et en même temps pour ré-orienter un personnel devenu excédentaire, s'est mise à concurrencer de plus en plus les polices communales sur leur propre territoire en tentant de leur reprendre leurs missions de quartier. C'est ainsi que l'on voit se développer partout dans le pays le concept de «gendarmerie de secteur» dont le rôle est exactement analogue à celui de l'agent de quartier et ce, quelle qu'en soit la définition donnée par leur autorité.

Cette concurrence est encore plus forte entre la gendarmerie et la P.J., avec un galvaudage financier énorme et plus grave, avec des risques évidents pour la sécurité publique.

Il est indispensable de créer un système policier cohérent et efficace, de telle manière à ce que les structures obligent à la complémentarité et empêchent la concurrence stérile.

Cependant, la sauvegarde de la démocratie exige d'autre part qu'une concurrence contrôlée entre services de police existe afin de permettre au citoyen un recours contre une force de police qui lui aurait porté préjudice.

### **5.6. Les services de police doivent disposer de services communs. C'est le cas :**

#### **5.6.1. De l'information judiciaire (documentation judiciaire)**

Nul n'ignore qu'aucune recherche criminelle n'est possible sans information (documentation judiciaire). Une police administrative ou préventive ne peut être efficace que si l'on possède une documentation permettant d'orienter ses interventions.

On constate que la politique prévue, entre autre par la note de consensus, assimile la gestion de la documentation à une spécialisation qui est donc attribuée aux seules polices fédérales, privant ainsi les polices communales de toute autonomie.

Si cette documentation sert à la gestion journalière des polices, elle est également indispensable à l'élaboration de l'analyse stratégique et donc à la prise de décision des stratégies. La police communale en est donc également exclue, d'autant plus que cette même note de consensus assimile également l'analyse stratégique à une spécialité! La force de police la plus importante du pays, forte de 18 000 hommes est entièrement exclue de toute la politique policière du pays.

Cela devient d'autant plus préoccupant, lorsque l'on intègre ces données au projet de Police (gendarmerie) fédérale, auquel cas, la seule gendarmerie détiendrait toute l'information judiciaire du pays!

Pour étayer notre discours, un seul exemple parmi beaucoup d'autres.

Les polices communales participent depuis longtemps à l'alimentation des banques de données de la gendarmerie.

En contrepartie, elles y ont accès. C'est ainsi qu'il existe un programme de recherche qui était intéressant dans le cadre des missions de police.

Ce n'est que récemment que nous avons appris que la gendarmerie avait créé au sein de son B.C.R., une seconde banque de données dénommée Z.I.N.F., à laquelle, ni les polices communales, ni la P.J. n'ont accès.

Cette Z.I.N.F. acronyme du terme pour le moins euphémique de «zachte informatie» recèle en fait toute l'information opérationnelle de la gendarmerie. Le fameux dossier Othello se trouvait dans ce Z.I.N.F.

woorden aan de verwachtingen van de politieke overheden en terzelfdertijd het overtallig geworden personeel te heroriënteren, zich meer en meer concurrentieel opgesteld tegenover de gemeentepolitie op het hun toebedeelde terrein, ogenschijnlijk met de bedoeling hun wijktaken over te nemen. Hierdoor stelt men over het gehele land de ontplooiing van wijkrijkswachters, waarvan de rol precies dezelfde is dan die van de wijkagent welke ook de omschrijving is daarvan.

Deze concurrentie is nog flagranter tussen de rijkswacht en de GPP, met als gevolg een enorme, financiële aderlating en wat erger is met evidente risico's voor de openbare veiligheid.

Het in onontbeerlijk een coherent en doeltreffend politiesysteem te scheppen, op dergelijke wijze dat de structuren tot complementariteit verplichten en een steriele concurrentiestrijd verhinderen.

Anderzijds vereist het behoud van de democratie dat er een gecontroleerde concurrentie bestaat tussen de politiediensten, teneinde een verhaalmogelijkheid te bieden tegen een politiedienst die hem nadeel zou berokkend hebben.

### **5.6. De politiediensten moeten kunnen beschikken over gemeenschappelijke diensten. Dit is het geval voor :**

#### **5.6.1. De gerechtelijke informatie (gerechtelijke documentatie)**

Iedereen weet dat een opsporing van een misdaad onmogelijk is zonder over informatie te beschikken (gerechtelijke documentatie). Een bestuurlijke of preventieve politie kan slechts doeltreffend zijn als zij beschikt over een documentatie die haar toelaat haar tussenkomsten te oriënteren.

Men stelt vast dat de voorziene strategie, onder andere via de consensusnota, stelt dat het beheer van een documentatie een specialisatie is en aldus alleen tot de taken van de federale politiediensten behoort, met als gevolg dat aan de gemeentepolitie haar autonomie ontegd wordt.

Indien deze documentatie dient voor het dagelijks beheer van de politiediensten, is zij dus ook onontbeerlijk voor de uitwerking van een strategische analyse en bijgevolg ook voor de beslissingname voor wat de te voeren strategie betreft. Ook hier werd de gemeentepolitie uitgesloten temeer daar diezelfde consensusnota deze strategische analyse beschouwd als een specialiteit! De belangrijkste politiedienst van het land, 18 000 man sterk, blijft hier op het bankje zitten.

Dit wordt des te zorgwekkender wanneer deze gegevens geïntegreerd worden in het project van federale politie (rijkswacht) in welk geval de rijkswacht alleen over de gehele gerechtelijke documentatie van het land zou beschikken!

Om onze uiteenzetting te staven, één voorbeeld onder zovele andere.

De gemeentepolitie voedt sedert geruime tijd de gegevensbanken van de rijkswacht.

Als tegenprestatie hebben ambtenaren van de gemeentepolitie toegang tot deze gegevens. Zodoende bestaat er een opzoekingsprogramma dat interessant was in het kader van de politionele opdrachten.

Recentelijk hebben wij vernomen dat de rijkswacht een gegevensbank creëerde bij het Centraal Bureau voor Opzoekingen (CBO), ZINF genoemd, tot welke noch de gemeentepolitie noch de GPP toegang hebben.

Deze gegevensbank, een acroniem van de op zijn minst eufemistische uitdrukking de «zachte informatie», houdt elke operationele informatie van de rijkswacht in. Het beruchte dossier «Othello» bevond zich ondermeer in deze gegevensbank.

Il est tout à fait clair que la détention de l'information judiciaire est synonyme de détention du pouvoir réel en matière de recherche judiciaire.

Les banques de données en matière judiciaire doivent être gérées en commun, en faveur de tous les services de police.

#### 5.6.2. Informatique et réseaux de communications

Tout le fonctionnement d'une administration demande une infrastructure informatique performante. C'est certainement le cas de services de police.

Actuellement, on constate que chaque service de police dispose d'un système informatique différent. Ces systèmes doivent être regroupés au sein d'un service commun.

D'autre part, aucune police ne peut fonctionner sans un réseau de communication performant. Il est évident que ce réseau doit dépasser les limites communales et qu'il doit être commun. Ce réseau est soit filaire, soit hertzien.

Pour ce qui concerne le réseau filaire, on constate que la gendarmerie est tout à fait isolée.

D'autre part, les polices communales disposent depuis peu d'un embryon de réseau de communication de données dans le cadre du P.I.P.

La P.J.P. quant à elle dispose d'un réseau propre!

Pour ce qui concerne le réseau hertzien, il en est actuellement de même! Pour ce qui concerne un avenir proche (1997-2005), il existe un projet dénommé Astrid destiné à tous les corps de police. On doit bien constater que ce projet échappe entièrement aux polices communales et est logé au sein de la gendarmerie, alors qu'il est destiné à tous les corps de police.

Tant l'informatique que les communications doivent être centralisées au sein d'un service commun.

#### 5.6.3. Moyens en techniques spéciales

Les polices doivent disposer de moyens techniques modernes. Aussi, il est indispensable de coordonner les efforts afin d'augmenter l'efficacité et de réduire les dépenses. Ces moyens doivent être communs et à la disposition de tous.

#### 5.6.4. La formation des policiers

Les trois forces de police disposent toutes trois d'écoles différentes. Cette dispersion est bien évidemment source de gaspillage financier.

En dehors de l'impact purement financier, il nous semble qu'un autre aspect est encore plus important lorsque l'on parle de formation des policiers, c'est celui de l'esprit de corps.

Il est clair que c'est au sein des écoles de gendarmerie que naissent les gendarmes. Il en est de même pour les policiers.

Dans tout système, les «chefs» détiennent les leviers de commandes des appareils sociaux, organisent la compétition et contrôlent le recrutement de leurs successeurs.» (cfr. Raymond Aron).

Il est clair, qu'en partie, la concurrence que se livrent sur le terrain, policiers et gendarmes, naît au sein des écoles.

Het is overduidelijk dat het bezit van gerechtelijke informatie synoniem is van het bezit van reële macht op het vlak van de gerechtelijke opzoekingen.

De gegevensbanken op gerechtelijk vlak moeten gemeenschappelijk beheerd worden, ten gunste van alle politiediensten.

#### 5.6.2. Informatica en communicatiewerken

Iedere werking van een administratie vraagt een performante informatica-infrastructuur. Dit is zeker het geval voor de politiediensten.

Momenteel stellen wij vast dat elke politiedienst beschikt over een verschillend informaticasysteem. Deze systemen dienen gegroepeerd te worden bij een gemeenschappelijke dienst.

Anderzijds kan geen enkele politiedienst werken zonder een doeltreffend communicatienetwerk. Het is duidelijk dat dit netwerk de gemeentegrenzen dient te overschrijden en dat het gemeenschappelijk moet zijn. Dit netwerk wordt bewerkstelligd door middel van een kabelnetwerk of via radiofrequenties.

Voor wat betreft het kabelnetwerk stellen wij vast dat de rijkswacht volledig geïsoleerd staat.

Anderzijds beschikt de gemeentepolitie sinds kort over een embryonaal gegevensnetwerk in het kader van PIP.

Voor wat betreft de GPP, deze beschikt over een eigen netwerk.

Wat betreft het radiofrequentienetwerk kan men hetzelfde beweren! Voor de nabije toekomst (1997-2005) bestaat er een project, Astrid genoemd, bestemd voor alle politiekorpsen. Wij moeten echter vaststellen dat dit project volledig aan de gemeentepolitie ontsnapt en berust bij de rijkswacht alhoewel het bestemd is voor alle politiekorpsen.

Zowel de informatica als de communicaties dienen gecentraliseerd te zijn binnen een gemeenschappelijke dienst.

#### 5.6.3. Speciale technische middelen

De politiediensten dienen over moderne technische middelen te beschikken. In dit verband is het onontbeerlijk de inspanningen te coördineren teneinde de efficiëntie te verbeteren en de uitgaven te verminderen. Deze middelen moeten gemeenschappelijk zijn en ter beschikking staan van alle politiediensten, op ieder ogenblik en overal.

#### 5.6.4. De vorming van de politieambtenaren

De drie politiediensten beschikken over drie verschillende opleidingscentra. Deze toestand is uiteraard een bron van financiële verspilling.

Buiten het zuivere financiële impact lijkt een ander aspect ons nog belangrijker wanneer men het heeft over de opleiding van politieambtenaren, namelijk de korpsgeest.

Het is duidelijk dat in deze scholen de rijkswachter inderdaad gedaante neemt. Hetzelfde fenomeen doet zich voor in de opleidingscentra voor politieambtenaren.

In elk systeem manipuleren de «chefs» de machtshefboom van het sociaal apparaat, zij organiseren de vergelijkende examens en controleren de recrutering van hun opvolgers (cf. Raymond Aron).

Het is duidelijk dat de concurrentie tussen politiemensen en rijkswachters op het terrein zijn oorsprong vindt in deze scholen.

Cela s'explique d'ailleurs par les théories de W.G. Summer sur les concepts d'«In et Out groups» dans lequel le «in group» finit toujours pas rejeter hors de son système tout ce qu'il considère comme «autre» et donc inférieur.

Une formation commune de base serait de nature à rationaliser les formations, à provoquer des économies d'échelle mais surtout à créer un esprit commun à tous les policiers, quel que soit le service dont ils dépendent.

Ce concept de formation commune n'empêche nullement des formations complémentaires, spécifiques et continues.

Dit wordt trouwens verklaard door de theorieën van W.G. Summer in verband met het concept «In en Out groups» waarin de «in group» er altijd in slaagt uit het systeem te verwijderen alles wat beschouwd wordt als «anders», dus ondergeschikt.

Een gemeenschappelijke opleiding zou van aard zijn om deze opleidingen te rationaliseren, besparingen te provoceren maar vooral een gemeenschappelijke ingesteldheid te scheppen voor alle politieambtenaren welke ook de dienst zij waar zij van afhangen.

Dit gemeenschappelijk opleidingsconcept belet geenszins het bestaan van complementaire, specifieke en voortgezette vormingen.

ICI GRAPHIQUE

|

HIER GRAPHIEK

## 6. Projet de réorganisation des polices en Belgique

Si la restructuration des services de police en Belgique est devenue inéluctable, il sera évident pour toute personne avertie qu'elle ne pourra se faire qu'en y impliquant tous les acteurs qu'ils soient politiques ou policiers.

D'autre part, il est tout aussi évident qu'il ne peut s'agir d'une révolution chaotique mais d'un processus contrôlé efficacement, évolutif et constructif.

Les grandes lignes doivent évidemment être tracées par le pouvoir politique. Par contre, la mise en œuvre pratique de cette restructuration des polices, sera une tâche énorme qui devra être confiée à une structure qui conseillera, pilotera et à terme, contrôlera les services de polices en Belgique.

Il va de soi que la représentation des différents corps de police au sein de cette structure n'implique en aucun cas leur perrénisation. Cette structure sera évolutive et reflétera à terme le paysage policier tel qu'il aura été modifié.

Elle devra être «l'outil» qui permettra de passer de façon harmonieuse du système policier actuel vers un nouveau paysage policier restructuré et performant.

Pour ce faire, nous proposons la création d'un :

### 6.1. Secrétariat interdépartemental à la sécurité et aux polices

Les missions de police sont, soit de police administrative, soit de police judiciaire. Si la limite entre ces deux compétences a souvent été une zone d'ombres, les nouveaux concepts tel que celui de la pro-activité n'ont fait que rendre le bornage plus opaque encore.

Or, ces missions ressortissent de la compétence de deux ministres à savoir le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice.

Il nous apparaît donc qu'il y aurait lieu de créer un lieu de rencontre, de discussion et de coordination des autorités compétentes. À cette fin, nous proposons la création d'un Secrétariat inter-départemental à la sécurité et aux polices dépendant à l'instar du Service général d'appui policier, des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

C'est ce secrétariat qui serait chargé de la mise en œuvre des politiques décidées par les ministres compétents.

Les compétences de ce secrétariat sont :

- appliquer les politiques déterminées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice;
- assurer l'analyse et la direction stratégique des polices;
- assurer la coordination générale des services de police;
- contrôler et autoriser les budgets fédéraux de tous les services de police;
- coordonner et diriger le fonctionnement des services communs;
- informatique, documentation, formation, etc.

Ce secrétariat est dirigé par un conseil d'administration (C.A.) présidé par un président du conseil.

## 6. Voorstel tot reorganisatie van de politiediensten in België

Indien de hervorming van de politiediensten in België onvermijdelijk is geworden, is het ook voor eenieder duidelijk dat dit enkel kan gebeuren door er alle «medespelers» in te betrekken, zowel politici als politieambtenaren.

Anderzijds is het even duidelijk dat het hier niet om revolutionaire en chaotische omwentelingen mag gaan maar dat wij naar een op efficiënte wijze gecontroleerde ontwikkeling moeten streven die een constructief en evolutief verloop kent.

De grote lijnen moeten door de politieke overheid getroffen worden. De praktische uitwerking daarentegen van deze hervorming van de politiediensten zal een zware dobber worden die zal moeten toevertrouwd worden aan een nieuwe structuur die de Belgische politiediensten met raad en daad zal moeten bijstaan en er uiteindelijk een controle zal moeten over uitoefenen.

Het spreekt vanzelf dat de vertegenwoordiging van de verschillende politiekorpsen geenszins inhoudt dat aan hun respectievelijk bestaan nooit getornd zal worden. Deze structuur zal evolueren en mettertijd het politielandschap weerspiegelen na iedere aanpassing of evolutie.

Deze structuur zal het instrument zijn dat een harmonieuze overgang moet toelaten van het bestaande politiebestedel naar een nieuw hervormd en performant politielandschap.

Om dit doel te kunnen bereiken stellen wij de oprichting voor van:

### 6.1. Een Interdepartementaal Secretariaat voor de veiligheids- en politiediensten

De opdrachten van de politiediensten zijn ofwel van bestuurlijke ofwel van gerechtelijke aard. Indien de grens tussen beide bevoegdheden dikwijls een schaduwzone uitmaakte, dienen wij vast te stellen dat nieuwe concepten zoals de proactiviteit de mist rond deze scheiding nog dichter maakte.

Deze opdrachten vallen echter onder de bevoegdheid van twee ministers: de minister van Binnenlandse Zaken en zijn collega van Justitie.

Het lijkt ons dus noodzakelijk om een «ontmoetingsplaats» te creëren om de bevoegde overheden de kans te bieden elkaars standpunten te toetsen en tot coördinatie over te gaan. Met dit doel voor ogen stellen wij de oprichting voor van een Interdepartementaal Secretariaat voor de veiligheid en voor de politiediensten, die zoals de Algemene Politie-eenheden zou afhangen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

Dit secretariaat zou dan belast worden met de uitwerking van de politiek vastgelegd door de bevoegde ministers.

De bevoegdheden van dit secretariaat zijn:

- de toepassing van de vastgelegde politiek door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie;
- de analyse en strategische leiding van de politiediensten verzekeren;
- de algemene coördinatie van de politiediensten verzekeren;
- de federale begroting controleren en toestaan van alle politiediensten;
- de werking van de gemeenschappelijke diensten coördineren en leiden;
- informatica, documentatie, opleiding, enz.

Dit secretariaat wordt geleid door een beheerraad (BR), voorzeten door een voorzitter van de raad.

Cette fonction pourrait être attribuée soit à un secrétaire d'État, auquel cas il devrait dépendre du Premier ministre, soit par un président désigné, pour une durée déterminée, alternativement par le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur. Dans cette seconde optique, il devrait s'agir d'une fonction à temps plein et le président aura un statut de niveau secrétaire général sans qu'il ne s'agisse d'un fonctionnaire.

Il préside le conseil d'administration et assure d'une façon permanente les relations du secrétariat interdépartemental avec les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Le conseil d'administration est composé de six membres : trois officiers supérieurs, représentant chacun des trois corps de police : police communale, gendarmerie et police judiciaire, ainsi que le directeur général de la police générale du royaume, le directeur du service de la politique criminelle du ministère de la Justice et éventuellement du secrétaire permanent du Secrétariat permanent à la politique de la prévention (V.S.P.P.).

Les trois corps de police y sont donc représentés. L'aspect Justice le serait via le directeur de son service de politique criminelle et l'aspect police administrative via la P.G.R. et éventuellement le V.S.P.P.

Le conseil d'administration n'est pas un organe permanent.

La direction journalière du secrétariat interdépartemental est assurée par le comité de direction (C.D.) composé de trois membres, officiers supérieurs, issus de la police judiciaire, de la gendarmerie et de la police communale. Il s'agit de fonctions à temps plein.

La P.G.R. restructurée et réorientée est chargée d'une mission d'audit des polices et des missions policières ainsi que de la coordination du secrétariat interdépartemental.

Le secrétariat est composé de 8 divisions :

- Coopération policière internationale (C.P.I.) (actuellement au S.G.A.P.).
- Appui opérationnel (actuellement au S.G.A.P.).
- Télématique (actuellement au S.G.A.P.).
- Prévention (V.S.P.P.) dépendant actuellement du ministère de l'Intérieur serait intégré puisqu'il a principalement une vocation d'étude des problèmes de criminalité en vue de leur prévention.
- Formation (compétence du S.G.A.P.).
- Logistique (service à créer).
- Appui en matière de politique policière.
- Police générale du royaume.

Deux de ces divisions sont dirigées par un officier supérieur issu respectivement de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire. Deux divisions sont dirigées par un non-policier.

Ce secrétariat est composé de personnel administratif et de personnel policier issu paritairement des trois services de police générale. Ce personnel est engagé et le cas échéant écarté exclusivement par le comité de direction.

Le personnel détaché l'est pour une durée déterminée (par exemple 5 ans) renouvelable. Les traitements des fonctionnaires détachés ainsi que tous les frais inhérents à ce détachement sont à charge du secrétariat interdépartemental.

## 6.2. Création d'une police judiciaire (criminelle) fédérale

Il est clair qu'une force de police spécialisée doit être chargée de combattre la grande criminalité. Les structures actuelles de la P.J.P. ne lui permettent pas d'assurer ce rôle. Il y a lieu de lui en donner les moyens.

Deze functie zou ofwel kunnen toevertrouwd worden aan een staatssecretaris, in welk geval hij van de eerste minister zou moeten afhangen, ofwel aan een voorzitter aangewezen voor een bepaalde termijn, alternatief door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken. In het tweede geval dient het om een voltijdse baan te gaan en zal de voorzitter een statuut hebben op het niveau van een secretaris-generaal, die echter geen ambtenaar is.

Hij zit de beheerraad voor en verzekert op permanente wijze de betrekkingen tussen het interdepartementaal secretariaat en de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

De beheerraad is samengesteld uit zes leden, drie hogere officieren die elk één van de drie politiekorpsen vertegenwoordigen: gemeentelijke politie, rijkswacht en gerechtelijke politie alsook de directeur-generaal van de algemene rijkspolitie, de directeur van de Dienst van het Strafrechtelijk Beleid bij het ministerie van Justitie en eventueel de vaste secretaris van het Vast Secretariaat voor Preventiebeleid (VSPP).

De drie politiediensten zijn er dus vertegenwoordigd. Het aspect Justitie wordt vertegenwoordigd door zijn directeur van strafrechtbeleid en het aspect van bestuurlijke politie via de ARP en eventueel het VSPP.

De beheerraad is geen permanent orgaan.

De dagelijkse leiding van het secretariaat wordt verzekerd door het directiecomité (DC) samengesteld uit drie leden, hogere officieren, afkomstig van de gerechtelijke politie, de rijkswacht en de gemeentelijke politie. Het gaat om full-time functies.

De hervormde ARP met een nieuwe oriëntatie, wordt belast met een doorlichtingsopdracht voor politiediensten, alsook met de coördinatie van het inderdepartementaal secretariaat.

Het secretariaat is samengesteld uit 8 afdelingen :

- Internationale politiesamenwerking (IPC) — (momenteel bij de APSD).
- Operationele steun (momenteel bij de APSD).
- Telematica (momenteel bij de APSD).
- Preventie. Momenteel een dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken die erin zou geïntegreerd worden vermits hij als doel heeft de criminaliteitsproblemen te bestuderen ten einde deze fenomenen te kunnen voorkomen.
- Opleiding (bevoegdheid van de APSD).
- Logistiek (nog op te richten dienst).
- Politiebeleidsondersteuning.
- Algemene rijkspolitie.

Twee van deze afdelingen worden geleid door een hoger officier, respectievelijk afkomstig van de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie. Twee afdelingen worden geleid door iemand die geen politieambtenaar is.

Dit secretariaat is samengesteld uit administratief en politiepersoneel op paritaire wijze afkomstig van de drie algemene politiediensten. Dit personeel wordt aangeworven en indien dit nodig mocht blijken afgedankt door het bestuurscomité.

Het personeel wordt afgedeeld voor bepaalde duur (bijvoorbeeld 5 jaar). Deze termijn kan echter verlengd worden. De wedde van deze afgedeelde functionarissen alsook alle daaraan verbonden kosten zijn ten laste van het interdepartementaal secretariaat.

## 6.2. Oprichting van een federale gerechtelijke (criminele) politie

Het is duidelijk dat de gespecialiseerde politiediensten belast dienen te worden met de strijd tegen de grote criminaliteit. De huidige structuren van de GPP bieden hun echter de mogelijkheid niet om deze rol te vervullen. Hiervoor moet men hen de middelen geven.

Nous proposons donc :

1. d'intégrer le B.C.R. dans le commissariat général (soit environ 100 personnes)
2. d'intégrer la B.S.R. dans la P.J.F. (soit environ 1 100 personnes)
3. de regrouper la P.J.F. en 5 entités de type S.R.P.J. (service régional de P.J.) et ce, sur les sites des parquets généraux et ce, sous la direction des procureurs généraux, soit à Bruxelles, Liège, Mons, Gent et Antwerpen (l'actualité nous démontre néanmoins que le siège de Mons pourrait être déplacé vers Charleroi).

Ce regroupement est essentiel parce qu'il permet :

1. De regrouper les effectifs pour arriver à des ensembles suffisamment structurés pour faire face aux missions spécialisées et importantes, d'assurer la complémentarité entre les polices de base et la P.J.F. En effet, regroupé sur 5 sites, la P.J.F. n'aura plus tendance à s'occuper des affaires à caractère local, ce qui est courant aujourd'hui. Par exemple, dans le milieu de la prostitution dans lequel la P.J.P., la B.S.R. les brigades judiciaires communales ne cessent de se marcher sur les pieds. C'est le rôle des polices de base d'assurer la police d'immersion et les contacts avec la population. C'est le rôle de la P.J.F. de regrouper les affaires et de les poursuivre en collaboration avec les polices de première ligne.

Puisque regroupées, les P.J.F. devront s'assurer de la collaboration des polices de première ligne. Ces dernières, conscientes de ce qu'elles deviennent indispensables à la police fédérale, perdront leur réflexes de concurrence pour assurer la complémentarité indispensable.

Ce système devrait permettre aux policiers de première ligne d'être mieux informés du suivi de leurs affaires, n'enlevant pas la possibilité de poursuivre cette collaboration, dans cette optique, les magistrats des tribunaux de première instance n'auraient plus de P.J. locale. Il est évident que cette P.J. locale sera avantageusement remplacée par des policiers ou gendarmes locaux, mieux ancrés dans le terrain.

Cette P.J.F. dépendrait fonctionnellement du ministre de la Justice et judiciairement au niveau national du Collège des procureurs généraux et au niveau des cours d'appel, des procureurs généraux.

Il serait souhaitable d'intégrer le Comité supérieur de contrôle dans cette structure.

Même si une structure est bonne, les hommes continuent malgré tout à jouer une rôle déterminant. Le personnel de police spécialisé doit être compétent et routiné; ce personnel doit entretenir de bons contacts avec les services de police de base.

En conséquence, le personnel P.J.F. sera de deux types :

1. Le personnel administratif, technique ou spécialisé, engagé par la P.J.F.;
2. Le personnel policier d'enquête qui sera issu pour moitié des polices et pour moitié de la gendarmerie.

Ce personnel pourrait être soit: intégré complètement et définitivement dans la P.J.F. ou, détaché à long terme à la P.J.F.

Wij stellen dus voor :

1. Het CBO te integreren in het Commissariaat-generaal (ongeveer 100 man).
2. De BOB in de federale gerechtelijke politie (ongeveer 1 100 man).
3. De federale gerechtelijke politie in 5 eenheden te groeperen van het type regionale gerechtelijke politie en dit op het niveau van de parketten-generaal onder leiding van procureurs-generaal, hetzij te Brussel, Liège, Mons, Gent en Antwerpen (De huidige gebeurtenissen tonen echter aan dat de zetel te Mons zou moeten worden verplaatst naar Charleroi).

Deze hergroepering is essentieel want zij moet ons de kans bieden :

1. de effectieven samen te smelten teneinde tot een voldoende gestructureerd geheel te komen om het hoofd te kunnen bieden aan de belangrijke en speciale opdrachten; de complementariteit te verzekeren tussen de basispolitie en de federale gerechtelijke politie. Inderdaad, indien deze diensten op vijf plaatsen gegroepeerd worden, zullen zij niet meer geneigd zijn zich met zaken met een lokaal karakter bezig te houden, wat momenteel een courante praktijk is. In het milieu van de prostitutie lopen de GPP, de BOB en de lokale gerechtelijke brigades zich constant voor de voeten. De basispolitie heeft als functie volledig ingebed te zijn in het lokaal gebeuren en goede contacten te onderhouden met de plaatselijke bevolking. De federale gerechtelijke politie dient de zaken te centraliseren en ze verder te behandelen in samenwerking met de eerstelijns politie.

Vermits samengesmolten dient de federale gerechtelijke politie ervoor te zorgen dat er een samenwerking bestaat tussen de eerstelijns polities. Deze laatste, zich bewust van het feit dat zij onontbeerlijk zijn voor de federale politie, zullen zich ontdoen van hun concurrentiereflex, teneinde de zo noodzakelijke complementariteit te verzekeren.

Dit systeem moet de eerstelijns polities de kans bieden beter geïnformeerd te worden over het vervolg van de behandelde zaken (feedback) en ontnemt hen anderzijds de mogelijkheid niet deze samenwerking voort te zetten. In dit opzicht, zouden de magistraten van de rechtbanken van eerste aanleg hun lokale gerechtelijke politie verliezen. Het is evident dat deze lokale gerechtelijke politie op positieve wijze vervangen zou worden door politieambtenaren en lokale rijkswachters, beter verankerd in het terrein.

Deze federale gerechtelijke politie zou op functioneel gebied afhangen van de minister van Justitie en op gerechtelijk vlak van het college van procureurs-generaal en dit op het niveau van het hof van beroep.

Het zou wenselijk zijn het Hoog Comité van Toezicht in deze structuur onder te brengen.

Ook al is een structuur deugdelijk, toch blijven de manschappen de doorslag geven. Het gespecialiseerd politiepersoneel moet onderlegd zijn en geroutineerd. Ook moet het nauw contact houden met de basispolitiediensten.

Bijgevolg zal het personeel van de federale gerechtelijke politie uit twee soorten bestaan :

1. Het administratief personeel, technici of andere specialisten, aangeworven door de federale gerechtelijke politie.
2. Het politiepersoneel dat zich met de onderzoeken moet bezighouden zal voor de helft samengesteld zijn uit politieambtenaren en voor de andere helft uit rijkswachters.

Het personeel zou dan kunnen ofwel volledig en definitief geïntegreerd worden in deze federale gerechtelijke politie ofwel

Dans ce cas, le policier détaché ne pourrait jamais être rappelé par son service, mais uniquement renvoyé par la P.J.F. ou à sa demande.

Cette deuxième solution offre un avantage complémentaire important.

En effet, nul ne peut prévoir à moyen ou à long terme comment un homme évolué. En début de carrière il peut être très intéressé par un travail purement judiciaire qui exige des qualités particulières, mais quelques années, il peut aspirer ou simplement être contraint pour des raisons familiales ou médicales à un travail différent.

Si l'on adopte le principe du détachement à long terme, il pourrait alors réintégrer son corps de police d'origine où il pourrait par exemple devenir inspecteur de quartier. De plus, il perpétuerait la symbiose indispensable entre la police de base et la police spécialisée.

Il est évident que les policiers détachés doivent être à charge du Pouvoir fédéral et que les cadres des polices doivent prévoir le remplacement de policiers détachés. Les techniques d'applications sont simples à envisager.

Pour ce qui concerne la gendarmerie, cette intégration serait immédiate par transfert du personnel B.S.R. et B.C.R.

Pour ce qui concerne les policiers communaux, l'intégration se ferait en douceur au fur et à mesure des départs normaux du personnel P.J.

Les recrutements se feraient exclusivement en milieu policier (avec une ancienneté de 5 ans par exemple) sur base de candidatures et de tests. Ce système assurerait à la P.J.F. un personnel compétent et expérimenté.

Ce système offre d'autres avantages :

plus de formation de base à la P.J.F., puisque les policiers auront été formés et seront expérimentés. Les policiers des services de police de base et spécialisés se connaîtront puisqu'ils seraient issus des corps de police de base.

Finalement, afin d'assurer un contrôle efficace sur un service puissant, il serait bon d'assurer une rotation à la direction de la P.F.J.

### **6.3. Les missions de police fédérale**

En dehors des missions de police judiciaire spécialisées qui seraient assurées par la P.J.F., quelques missions à caractère administratif et judiciaire doivent être assurées sur tout le territoire. Une partie de la gendarmerie pourrait les assurer.

Il s'agit :

- de la surveillance générale du territoire en matière de police administrative,
- de la police des frontières en ayant absorbé les polices spéciales, maritime, aéroportuaire et des chemins de fer,
- de la police des autoroutes,
- de la police des cours et tribunaux, bâtiments officiels, ambassades, etc.,

afgedeeld worden maar voor een lange termijn. In dit laatste geval zou de afgedeelde politieambtenaar nooit kunnen teruggeroepen worden door zijn korps zelf, maar slechts teruggestuurd door de FGP, of op haar aanvraag.

De tweede oplossing biedt een belangrijk bijkomend voordeel.

Niemand kan inderdaad voorzien hoe een persoon kan evolueren op middellange of lange termijn. In het begin van zijn loopbaan kan hij zich aangetrokken voelen tot een zuiver gerechtelijk werk, dat bijzondere eigenschappen vereist, maar na enkele jaren kan hij zin krijgen in een andere taak, of kunnen zijn familiale omstandigheden of zijn gezondheidstoestand hem ertoe dwingen naar een andere functie te solliciteren.

Als men dan kiest voor het principe van een afdeling voor een lange termijn zou deze persoon zich dan bij zijn oorspronkelijk korps kunnen vervoegen waar hij bijvoorbeeld de taak van wijkagent zou kunnen waarnemen. Bovendien zou hij dan het principe van de zo noodzakelijke symbiose tussen de basispolitie en de gespecialiseerde politie voortzetten.

Het is evident dat de afgedeelde politieambtenaren ten laste moeten zijn van de federale autoriteit en dat het organiek kader moet voorzien in de vervanging van het afgedeelde personeel. De toepassingstechnieken die moeten voorzien worden zijn eenvoudig.

Voor wat de rijkswacht aangaat zou deze integratie onmiddellijk kunnen gebeuren door overheveling van het personeel van de BOB en het CBO.

Voor wat de gemeentelijke politieambtenaren betreft, zou de integratie stapsgewijs kunnen gebeuren als gevolg van de natuurlijke afvloeiing van het personeel GPP.

Voor de aanwerving zou men exclusief uit politiekringen putten (personeelsleden met 5 jaar dienstanciënniteit bijvoorbeeld), op basis van kandidatuurstelling en proeven. Dit systeem zou een competent en ervaren personeel opleveren voor de federale gerechtelijke politie.

Dit systeem biedt bovendien andere voordelen :

Meer basisvorming voor de leden van de federale gerechtelijke politie, daar alle politieambtenaren reeds een opleiding hebben genoten en ervaring hebben opgedaan. De politieambtenaren van de basispolitie en de gespecialiseerde politie zullen elkaar kennen aangezien zij allen afkomstig zijn van basispolitiekorpsen.

Om uiteindelijk een efficiëntere controle te kunnen uitoefenen op deze invloedrijke dienst zou het goed zijn een rotatie te verzekeren aan het hoofd van de FGP.

### **6.3 De opdrachten van de federale politie**

Benevens de opdrachten van gespecialiseerde gerechtelijke politie die verzekerd zouden worden door deze FGP, moeten er nog opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke aard verzekerd worden over het gehele grondgebied. De rijkswacht zou een deel van deze opdrachten kunnen uitvoeren.

Het gaat hier om :

- de algemene bewaking van het grondgebied inzake bestuurlijke politie,
- de grenspolitie na de zeevaartpolitie, de luchthavenpolitie en spoorwegpolitie opgeslorpt te hebben,
- de snelwegpolitie,
- de politie van de hoven en rechtbanken, officiële gebouwen, ambassades, enz.,

— du maintien de l'ordre sur instruction de l'autorité fédérale ou sur réquisition de l'autorité locale.

#### **6.4. Les polices de base**

Les polices communales et une partie de la gendarmerie deviennent les polices de base.

Chaque entité de base devra assurer un service permanent de qualité comprenant toutes les missions de police de base. Chaque entité disposera d'une brigade judiciaire.

Chaque entité de base sera soit une police urbaine, soit une Z.I.P., lorsque les communes sont regroupées. Lorsqu'il s'agit d'une Z.I.P., celle-ci comprendra les polices communales et la gendarmerie.

Les missions judiciaires se font sous l'autorité du procureur du Roi. Dans les Z.I.P., chaque police communale effectuera les missions judiciaires locales. La coordination judiciaire au sein de la Z.I.P. se fera par un officier judiciaire de l'entité, désigné à cette fin.

En matière administrative, les polices urbaines dépendent de leur bourgmestre ainsi que de la hiérarchie administrative. Dans les Z.I.P., la police administrative relève du bourgmestre délégué.

— de ordehandhaving op bevel van de federale overheid of op vordering van de lokale overheid.

#### **6.4. De basispolitie**

De gemeentepolitie en de rijkswacht worden de basispolitie.

Elke basiseenheid zal een permanente kwaliteitsdienst moeten verzekeren die alle basispolitieopdrachten omvat. Elke eenheid zal over een gerechtelijke brigade beschikken.

Elke basiseenheid zal ofwel een stedelijke politie zijn ofwel een IPZ, wanneer verschillende gemeenten gegroepeerd zijn. Als het om een IPZ gaat, moet deze bestaan uit de gemeentepolitie en de rijkswacht.

De gerechtelijke opdrachten worden uitgevoerd onder het toezicht van de procureur des Konings. Binnen de IPZ zal elke gemeentepolitie gerechtelijke opdrachten van lokale aard uitvoeren. De gerechtelijke coördinatie binnen de IPZ zal gedaan worden door een gerechtelijk officier van deze entiteit daartoe aangewezen.

Op bestuurlijk vlak hangen de stedelijke politiekorpsen af van hun burgemeester evenals van de bestuurlijke hiërarchie. In de IPZ hangt de bestuurlijke politie af van de afgevaardigde burgemeester.

ICI GRAPHIQUE

|

HIER GRAFIEK

#### 6.4.1. La gendarmerie

Le personnel non affecté aux missions fédérales telles que décrites au 6.3 sera chargé de la police de base en dehors des centres urbains (où existe une police urbaine suffisante) de la direction et de la coordination des missions de police judiciaire dans les Z.I.P.

Elle dépendra pour toutes les matières relatives à la police administrative de l'autorité de police administrative locale.

#### 6.4.2. Les polices communales

Plus spécialement chargées des missions de police de base dans les entités urbaines.

Un aspect important à intégrer dans une restructuration du paysage policier belge est celui de son contrôle. Le Comité P, actuellement en charge, devrait lui aussi être profondément remodelé et réorienté.

### 7. Contrôle sur les services de polices

Il faut un contrôle efficace sur les services de police.

Situation actuelle :

\* Contrôle interne :

— Gendarmerie : inspection générale de la G.D., arrêté royal du 4 novembre 1987, modifié le 23 juin 1994.

— Police communale : service de contrôle interne : Pol 48, MB du 7 juillet 1994.

— Police judiciaire : inspection générale de la P.J. près les parquets. Arrêté royal du 30 mars 1995.

\* Contrôle externe :

— Comité permanent de contrôle des services de police. Loi du 18 juillet 1991.

#### *La police communale*

La structure traditionnelle de la police communale est une structure pyramidale, ce qui convient parfaitement en situation de crise. En temps de paix, on devrait arriver à une structure plus modulaire où des principes de management moderne comme la transparence et la participation peuvent être plus facilement mise en application.

En ce qui concerne le contrôle, on doit se situer à plusieurs niveaux :

1. Contrôle interne :

a) le niveau «discipline journalière»;

b) le service de contrôle interne.

2. Contrôle externe.

#### **1. Le contrôle interne**

1. a) Le niveau «discipline journalière»

À ce niveau, on se situe dans une partie bien délimitée de l'organisation : une direction, une division, un service, une section. C'est ici que peut être mise en application la notion de module qui peut devenir une structure pyramidale si nécessaire.

#### 6.4.1. De rijkswacht

Het personeel dat niet zal aangewezen worden om federale opdrachten zoals deze beschreven in 6.3 uit te voeren, zal belast worden met de basispolitiezorg buiten de stedelijke centra (waar het terrein voldoende bezet wordt door de stedelijke politie), met de leiding en de coördinatie van de opdrachten van gerechtelijke politie in een IPZ.

Voor alles wat betrekking heeft op de bestuurlijke politie zal deze afhangen van de lokale bestuurlijke overheid.

#### 6.4.2. De gemeentepolitie

Meer in het bijzonder belast met de basispolitietaken in stedelijk milieu.

De controle is een belangrijk te integreren aspect in de herstructurering van het Belgisch politielandschap. Het daarmee belaste Comité P dient zelf grondig hervormd en geheroriënteerd.

### 7. Controle op de politiediensten

Er dient een efficiënte controle uitgevoerd te worden op de politiediensten.

Huidige situatie :

\* Interne controle :

— Rijkswacht: Algemene Inspectie van de rijkswacht; koninklijk besluit van 4 november 1987 gewijzigd op 23 juni 1994.

— Gemeentepolitie: Dienst van Intern Toezicht: Pol 48 MB van 7 juli 1994.

— gerechtelijke politie: Algemene Inspectie van de GP bij de parketten; koninklijk besluit van 30 maart 1995.

\* Externe controle :

— Permanent Comité voor het Toezicht op de Politiediensten; wet van 18 juli 1991.

#### *De gemeentepolitie*

De traditionele structuur van de gemeentepolitie is piramidaal van aard en voldoet volledig in een crisissituatie. In vredetijd zou men er moeten in slagen om een meer modulaire structuur in leven te roepen, waar de moderne managementprincipes zoals doorzichtigheid en deelname gemakkelijker toegepast kunnen worden.

Wat de controle betreft, dienen wij op verscheidene trappen te plaatsen :

1. Interne controle :

a) het niveau van de «dagelijkse discipline»;

b) de dienst van intern toezicht.

2. Externe controle.

#### **1. Interne controle**

1. a) Het niveau «dagelijkse discipline»

Hier bevinden wij ons op een duidelijk afgebakend deel van de organisatie: een directie, een afdeling, een dienst, een sectie. Hier kan het begrip «module» die een zo noodzakelijk piramidale structuur kan worden, zijn toepassing vinden.

On se situe au niveau de la discipline journalière (le port correct de l'uniforme, etc.). La hiérarchie directe est responsable pour la discipline à ce niveau. Si un membre de l'organisation porte des chaussettes blanches au lieu des chaussettes noires, c'est au sein de son service qu'on devra intervenir. Il y va de responsabiliser le chef de service et tous les membres du module.

#### 1. b) Le contrôle interne

Le contrôle interne comme il devrait actuellement être conçu (Pol 48) excède le premier niveau qui est local. Il intervient au niveau de l'organisation de deux manières distinctes :

##### 1. b) 1. Par fait (judiciaire) individuel

C'est ici que l'on retrouve les dossiers, parfois extrêmement graves, à charge de membres ou de parties de l'organisation, tant sur le plan administratif que pénal. Des cas de violences lors d'une manifestation doivent être traités à ce niveau. Les membres de ce service doivent être des enquêteurs chevronnés, capables de mener à bien une enquête qui se fera à charge et à décharge. Ils devront être d'une telle qualité qu'ils bénéficient de la pleine confiance des plaignants (civils tant que membres de l'organisation) qui vont se confier à eux et afin de rendre leurs enquêtes acceptables auprès des membres de l'organisation mis en cause.

##### 1. b) 2. Comme organe d'audit

C'est grâce à cet aspect du contrôle interne que les responsables de l'organisation (le commissaire en chef) pourront avoir une vue claire sur l'organisation. C'est grâce à cet aspect de «contrôle» que l'on va s'apercevoir à quels niveaux l'organisation fonctionne bien (et mettre ces connaissances en application dans d'autres modules) et à quels niveaux, il y a un dysfonctionnement. Cet aspect du contrôle interne est indispensable à la direction quotidienne exercée par le commissaire en chef. Il doit pouvoir se rendre compte de la situation afin de pouvoir informer le bourgmestre.

Attirons l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne le régime de discipline (loi communale), il serait souhaitable de donner une compétence et des moyens au commissaire en chef afin de faciliter la gestion quotidienne et de soulager l'autorité politique qui garde toutes ses responsabilités et prérogatives.

## 2. Le contrôle externe

Ce qui précède appartient au corps de police communale tout comme les autres corps de police ont leur propre inspection.

Suite aux événements des années 1980-1987, le Parlement a créé le «Comité P», comme organe externe chargé du contrôle de tous les agents qui exercent une fonction de police.

Ce contrôle doit répondre à deux objectifs fondamentaux :

- le respect des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens;
- garantir l'efficacité et la coordination des services de police.

Ce contrôle externe s'inscrit dans une volonté du pouvoir législatif à contrôler le pouvoir exécutif dont font partie des services de police.

Reste à déterminer ce qui est du ressort du contrôle externe et ce qui est du ressort des services de contrôle interne, tâche qui va s'avérer difficile.

Wij bevinden ons hier op het vlak van de dagelijkse discipline (het correct dragen van het uniform, enz.). De directe hiërarchie is verantwoordelijk voor de discipline op dit niveau. Indien een lid van de organisatie witte kousen draagt in plaats van zwarte, is het bij zijn dienst dat men zal moeten optreden. Hier komt het er op de dienstchefs te responsabiliseren en alle leden van deze module.

#### 1. b) De interne controle

Het intern toezicht zoals het momenteel zou moeten beschouwd worden (Pol 48) overtreft het eerste niveau dat lokaal is. Het komt tussenbeide op organisatorisch niveau op twee verschillende wijzen:

##### 1. b) 1. Door een individueel (gerechtelijk) feit.

Hier kan men soms heel ernstige feiten vinden ten laste van leden van de organisatie of een gedeelte ervan, zowel op bestuurlijk als strafrechtelijk vlak. Gewelddadige feiten die zich voordoen tijdens een betoging dienen op dit niveau behandeld te worden. De leden van deze dienst dienen ervaren onderzoekers te zijn, bekwaam om onderzoek, zowel ten laste als ten onlaste, tot een goed einde te brengen. Zij dienen de eigenschappen te bezitten die hen toelaten het volledige vertrouwen van de klagers in te winnen (burgers zowel als leden van de dienst), zodoende dat deze laatsten hun zonder schroom hun problemen toevertrouwen en daardoor hun onderzoek aanvaardbaar maken bij de leden van de dienst, wiens optreden in vraag gesteld wordt.

##### 1. b) 2. Als auditorgaan

Dank zij dit aspect van het intern toezicht kunnen de verantwoordelijken van de organisatie (hoofdpolitiecommissaris) zich een duidelijk beeld vormen van deze organisatie. Dank zij dit «controle»aspect zal men kunnen vaststellen op welk niveau de organisatie terdege functioneert (en deze kennis toepassen in andere modules) en op welk niveau een dysfunctie bestaat. Dit aspect van intern toezicht is onontbeerlijk voor het dagelijks beheer, waarmee de hoofdpolitiecommissaris belast is. Hij moet in de mogelijkheid zijn zich rekenschap te geven, teneinde de burgemeester te kunnen inlichten.

Wij vestigen er de aandacht op dat wat betreft het disciplinair regime (gemeentewet), het wenselijk zou zijn aan de hoofdpolitiecommissaris de bevoegdheid en de middelen te bezorgen teneinde het dagelijks beheer te vergemakkelijken en de politieke overheid die haar verantwoordelijkheden en prerogatieven behoudt, te ontlasten.

## 2. Externe controle

Wat voorafgaat is eigen aan de gemeentepolitie, net zoals de andere politiekorpsen hun eigen controle-organen hebben.

Als gevolg van de feiten in de jaren 1980-1987, heeft het Parlement het «Comité P» opgericht, dat belast werd met de controle van alle agenten die een politieambt uitoefenen.

Dit toezicht dient te beantwoorden aan twee fundamentele doelstellingen:

- Het respect voor het grondwettelijk recht en de fundamentele vrijheden van de burgers.
- De doeltreffendheid en de coördinatie van de politiediensten waarborgen.

Dit extern toezicht dient gezien te worden als de uitdrukking van de wil van de wetgever ter controle van de uitvoerende macht, waarvan de politiediensten deel uitmaken.

Er blijft nog te bepalen hetgeen onder de hoofding valt van het extern of intern toezicht, taak die moeilijk zal blijken.

Une première possibilité est d'établir un check-list qui peut permettre de vérifier si une problématique s'inscrit dans le contrôle interne ou externe. L'avantage est que l'on peut procéder par thème.

Une seconde possibilité est de donner un contenu au contrôle externe à partir des missions fixées par la loi du 18 juillet 1991 (l'efficacité et les droits individuels) en vérifiant si ce que les services de police mettent en application correspond à ces missions. Le produit ainsi contrôlé doit être défini de façon large allant de la politique générale, de la coordination entre services jusqu'au contrôle du travail fourni par les services de contrôle interne.

Fait est que le contrôle interne est un contrôle vertical au sein de chaque service de police, alors que le contrôle externe devrait être un contrôle horizontal qui va comparer de quelle façon le même thème est traité par les divers services, tout en tenant compte des principes démocratiques, les droits individuels, l'efficacité et la coordination entre les divers services.

Le service de contrôle externe doit être un soutien pour le service de contrôle interne dont il contrôlera et avalisera les activités, les enquêtes, les chiffres, les audits etc., tout en lui fournissant si possible des systèmes de travail standardisés.

Le service de contrôle externe pourra ainsi établir de quelle façon les thèmes avancés par le pouvoir législatif sont mis en application.

Actuellement le Comité P, en tant que structure, dépend directement du Parlement, ce qui lui garantit son indépendance.

#### Organisation:

- Le comité: constitué de 5 membres.
- Le service d'enquêtes: 13 membres détachés de divers services de police.
- Du personnel administratif.

#### Fonctionnement:

Il est connu de tout le monde que le comité a connu de graves problèmes de fonctionnement et de coordination dès sa création. Le fait que les membres ont été nommés de façon politique n'y est pas étranger. Le contact entre certains membres individuels est très difficile, à tel point qu'actuellement un des membres a été «exclu» par les autres. Le contact avec le service d'enquêtes se fait soit par relations inter-personnelles soit par apostille.

Actuellement, existe un projet de loi qui stipule que dès qu'il sera voté, les membres du comité doivent démissionner dans les trois mois, le président pouvant rester pendant encore deux ans. Il faut se demander si le Parlement a vraiment l'intention de voter cette loi, surtout que les membres du comité ont l'impression de s'être refait une virginité suite au travail fourni dans le cadre du dossier Dutroux.

Il nous revient qu'il n'y a aucun contact avec l'inspection de la gendarmerie. Il y a eu quelques contacts avec l'inspection générale de la police judiciaire au moment de sa création, mais à l'heure actuelle, il n'y a aucune collaboration structurée et officielle.

Bien qu'en ce qui concerne les dossiers judiciaires traités par le service d'enquêtes des membres des trois corps de police sont mis en cause. En ce qui concerne les enquêtes de «contrôle», la majorité traite des problèmes de police communale (en majorité à la demande d'un bourgmestre) ainsi que de certaines polices judiciaires (Mons et Charleroi) à la demande des autorités. Il n'y a pas d'enquête structurelle visant la gendarmerie.

Een eerste mogelijkheid bestaat erin een checklist op te stellen, waarmee men kan nagaan of een problematiek binnen het kader valt van het intern of extern toezicht. Het voordeel is dat per thema kan tewerkgegaan worden.

Een tweede mogelijkheid bestaat erin een inhoud te geven aan het extern toezicht, vanuit opdrachten vastgelegd door de wet van 18 juli 1991 (de doeltreffendheid en de individuele rechten) door na te gaan of hetgeen de politiediensten toepassen beantwoordt aan de opdrachten. Het aldus gecontroleerde resultaat dient ruim omschreven te worden, gaande van de algemene politiek, de coördinatie tussen de diensten tot en met controle op het werk verricht door de diensten van intern toezicht.

Het is een feit dat het intern toezicht een verticale controle uitmaakt binnen elke politiedienst, terwijl het extern toezicht een horizontale controle zou dienen te zijn, die zal vergelijken op welke manier hetzelfde thema behandeld wordt door de verschillende diensten, rekening houdend met de democratische principes, de individuele rechten, de doeltreffendheid en de coördinatie tussen de verschillende diensten.

De dienst van extern toezicht dient steun te bieden aan de dienst van intern toezicht, waarvan hij de activiteiten, de onderzoeken, de cijfers, de audits, enz. zal controleren en valideren, waarbij, indien dit mogelijk is, een gestandaardiseerd werkschema wordt ter hand gesteld.

De dienst van extern toezicht zal op deze wijze kunnen uitmaken op welke wijze de door de wetgevende macht vooropgesteld thema's worden toegepast.

Momenteel hangt het Comité P als structuur af van het Parlement, hetgeen hun onafhankelijkheid waarborgt.

#### Organisatie:

- Het comité: bestaande uit 5 leden.
- De dienst «enquêtes»: 13 leden afgedeeld uit de verschillende politiediensten.
- Het administratief personeel.

#### Werking:

Het is algemeen bekend dat het comité ernstige werkings- en coördinatieproblemen heeft gekend sinds zijn oprichting. Het feit dat de leden politiek benoemd werden is hier niet vreemd aan. Het contact tussen verschillende individuele leden is zeer moeilijk, zodat momenteel één van de leden uitgesloten werd door de anderen. Het contact met de dienst «enquêtes» gebeurt ofwel door middel van persoonlijke contacten of per kantschrift.

Er bestaat momenteel een wetsontwerp waarin vermeld wordt dat zo gauw het van kracht wordt, de leden van het comité ontslag moeten nemen binnen de drie maanden. De voorzitter kan echter nog twee jaar aanblijven. Men dient zich de vraag te stellen of het Parlement echt de bedoeling heeft deze wet te stemmen, vooral daar de leden van het comité de indruk hebben een gezondheidskuur te hebben ondergaan als gevolg van de geleverde prestatie in het kader van het dossier-Dutroux.

Wij vernemen dat er geen enkel contact bestaat met de inspectie van de rijkswacht. Er vonden enkele contacten plaats met de algemene inspectie van de gerechtelijke politie op het moment van de oprichting van deze dienst, maar op huidig ogenblik bestaat er geen enkele gestructureerde en officiële samenwerking.

Wat de gerechtelijke dossiers, behandeld door de dienst enquêtes betreft, werden leden van de drie politiekorpsen in betichting gesteld. Wat de «controle» onderzoeken betreft, gaat het meestal om problemen aangaande de gemeentepolitie (in de meeste gevallen op aanvraag van een burgemeester), alsook aangaande zekere brigades van de gerechtelijke politie (Bergen en Charleroi) op aanvraag van de overheden. Er bestaat geen structureel onderzoek in verband met de rijkswacht.

La gendarmerie est donc la moins contrôlée. Les conclusions du premier rapport annuel peuvent y être pour quelque chose, faisant allusion à son hermétisme.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les enquêtes de contrôle les résultats positifs, ce à la satisfaction générale, sont surtout obtenus auprès des polices communales.

### **Proposition**

Restructurer le comité qui peut se limiter à un président. Rehausser la valeur du service d'enquêtes. À côté de policiers détachés, il devrait y avoir un cadre propre constitué notamment de techniciens civils spécialisés en certaines matières (audit, management, etc.).

La commission d'accompagnement parlementaire doit continuer à jouer son rôle de contrôleur et de demandeur d'enquêtes.

### **8. Conclusions**

1. Il est évident qu'une restructuration des services de police est indispensable.

2. La situation politique actuelle permet des restructurations innovantes, sous réserve qu'elles soient efficaces et crédibles.

3. Il doit être exclu de laisser soit légalement soit virtuellement la police d'un pays aux mains d'un service de police unique centralisé.

4. Le système de police unique «déconcentrée» tel qu'il existe aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne est probablement l'objectif à atteindre à moyen terme (10 ans).

5. Il faut donc initier une restructuration logique permettant cette évolution.

6. La Belgique est un État Fédéral; il y a donc lieu de tenir compte de la répartition des pouvoirs de police dans un État de ce type. Dans les États fédéraux, la compétence de police est avant tout une compétence des états fédérés (en Belgique, les régions) et non de l'État fédéral et la répartition des effectifs doit en tenir compte.

7. Tous les services d'appui nécessaires aux différentes forces de police doivent être regroupés au sein d'un organe commun.

8. La grande criminalité doit être combattue par une police judiciaire (criminelle) fédérale.

9. Il faut une symbiose entre les polices de base et la police fédérale. La structure proposée les y oblige.

### **ICI GRAPHIQUE**

De rijkswacht is dus de minst gecontroleerde politiedienst. De conclusies van het eerste jaarlijks verslag, waarin allusie gemaakt wordt op deze hermetische aard, kunnen daar iets mee te maken hebben.

Er dient opgemerkt dat, wat betreft de onderzoeken, de positieve resultaten voornamelijk bekomen werden bij de gemeentepolitie, en dit tot algemene voldoening.

### **Voorstel**

Het comité, dat beperkt kan worden tot een voorzitter, herstructureren. De dienst «enquêtes» herwaarderen. Naast de afgebeelde politieambtenaren zou er een eigen kader moeten bestaan, samengesteld onder andere uit gespecialiseerd technisch burgerpersoneel in verschillende materies (audit, management, enz.).

De parlementaire begeleidingscommissie dient zijn rol van controleur en onderzoekersleider voort te zetten.

### **8. Besluiten**

1. Het is duidelijk dat een herstructurering van de politiediensten noodzakelijk is.

2. De huidige politieke toestand maakt vernieuwende herstructureringen mogelijk als die maar doeltreffend en geloofwaardig zijn.

3. Het moet uitgesloten worden dat zowel wettelijk als virtueel de politie van een land in handen zou zijn van één enkele gecentraliseerde politiedienst.

4. Het niet-geconcentreerde systeem van eenheidspolitie zoals het bestaat in Nederland of in Groot-Brittannië is waarschijnlijk het te beogen objectief op middellange termijn (tien jaar).

5. Men dient een logische herstructuratie in te voeren die deze evolutie toelaat.

6. België is een federale staat, er dient dus rekening gehouden te worden met een verdeling van de politiemachten in een staat van dit type. In de federale Staten is de bevoegdheid van de politie eerst en vooral een bevoegdheid van de federale staten (in België, de gewesten) en niet van de federale Staat en voor de verdeling van de effectieven dient hiermee rekening gehouden te worden.

7. Alle noodzakelijke steundiensten voor de verschillende politiekrachten dienen gegroepeerd te worden binnen één gemeenschappelijke structuur.

8. De zware criminaliteit dient bestreden te worden door een federale (criminele) gerechtelijke politie.

9. Er dient een symbiose te bestaan tussen de basispolitiediensten en de federale politie.

### **HIER GRAFIEK**

10. La gendarmerie et les polices communales doivent constituer les polices de base.

11. Il serait peut-être judicieux d'inclure le Comité supérieur de contrôle dans la police judiciaire (criminelle) fédérale.

12. Il faut un service de contrôle efficace sur les polices.

Nous croyons que la Belgique connaît un moment de tous les dangers, mais aussi de tous les espoirs.

La situation est telle que la population soutiendra les projets clairs et innovants qui lui permettront de retrouver la confiance perdue en ses institutions et en ses mandataires.

Ce projet répond à ses exigences.

10. De rijkswacht en de gemeentepolitie dienen de basispolitie te vormen.

11. Het zou misschien oordeelkundig zijn het Hoog Comité van Toezicht in de federale (criminele) gerechtelijke politie te plaatsen.

12. Er dient een efficiënte controle te bestaan op de politiediensten.

Wij menen dat België een moment van gevaar kent, maar eveneens een van alle hoop.

De situatie is momenteel zo dat de bevolking alle eerlijke en vernieuwende voorstellen zal steunen zodat ze het verloren vertrouwen in zijn instellingen en mandatarissen kan terugvinden.

Dit voorstel beantwoordt aan deze eisen.

**ANNEXE 3****NOTE RELATIVE À UN VÉRITABLE CONSENSUS SUR LA RÉFORME DES SERVICES DE POLICE****Proposition du front commun syndical de la police et de la magistrature****Contexte**

Confronté aux directives et décisions émises par l'autorité de tutelle voulant imposer la collaboration des services de police sans aucune consultation des acteurs de terrain, le front commun syndical de la magistrature et des services de police propose aux autorités politiques son propre projet de réformes en cette matière.

La création d'un front commun syndical, représentant une immense majorité des acteurs de terrain souligne la volonté de participation de la base à un débat sur les réformes et constitue la meilleure garantie pour la bonne réussite de celles-ci.

Dans la foulée, le front commun porte à la connaissance de la population sa volonté de changements réels dans le fonctionnement de la Justice et des services de police à la lumière des récents événements.

Cette démarche porte sur les points suivants :

1. L'importance pour le citoyen de bénéficier d'un fonctionnement optimal de l'appareil en réponse à ses légitimes aspirations.

2. Une restructuration des services de police s'impose. Il est essentiel que ce débat trouve sa place devant le Parlement à l'issue des travaux des différentes commissions d'enquête.

3. Le front commun considère que les quelques mesures déjà prises par l'autorité relève d'une approche technocratique du travail policier, qui ne tient nullement compte des réalités du terrain. En outre, pareille approche favorise la guerre des polices. Dans cette optique, toute mesure prise unilatéralement par les ministres de la Justice et de l'Intérieur est jugée inacceptable.

4. La suppression des gaspillages et des doubles emplois. À ce titre, les services de police doivent œuvrer dans une perspective de complémentarité et non de rivalités.

**Lignes de force de la réforme**

Le front commun propose une réforme en profondeur de la police belge qui doit être exécutée dans sa totalité. Cette réforme a pour objectif essentiel d'instaurer dans notre pays un nouveau paysage policier conçu en maintenant la pluralité des services. En aucun cas, il ne s'agit d'aboutir à la création d'un service de police unique. Cela implique que les lois de base organisant les différents corps de police actuels et notamment la loi sur la fonction de police doivent être révisées. Cette réforme doit être entreprise selon un processus précis nécessitant l'intervention obligatoire des instances parlementaires.

Le front commun initie une double dynamique :

1. Une dynamique naturelle découlant d'une formation policière de base commune qui créera une même culture policière.

**BIJLAGE 3****NOTA INZAKE EEN WARE CONSENSUS OVER DE HERVORMING VAN DE POLITIEDIENSTEN****Voorstel van het gemeenschappelijk vakbondsfront van de politie en de magistratuur****Context**

Geconfronteerd met de dwingende richtlijnen en beslissingen van de politieke overheden om de samenwerking van de politiediensten te regelen, zonder consultatie van de actoren op het terrein, stelt het gemeenschappelijk vakbondsfront van de magistratuur en de politiediensten zelf een ontwerp van hervorming voor aan de politieke overheden.

De oprichting van een gemeenschappelijk vakbondsfront dat de overgrote meerderheid van actoren op het terrein vertegenwoordigt, benadrukt de wil van de basis deel te nemen aan het debat over de hervormingen hetgeen de beste garantie biedt voor het welslagen ervan.

Het gemeenschappelijk front brengt ter kennis aan de bevolking dat het zijn vaste wil is de veranderingen in de werking van de politiediensten en de Justitie, die noodzakelijk zijn gebleken in het licht van de recente gebeurtenissen, daadwerkelijk door te voeren.

Dit initiatief heeft betrekking op volgende punten :

1. In antwoord op de wettelijke verzuchtingen van de burger is het van belang dat deze kan een beroep doen op een optimaal functionerend politie-apparaat.

2. Een herstructurering van de politiediensten is onontbeerlijk. Het is van essentieel belang dat dit debat wordt gevoerd in het Parlement na beëindiging van de werkzaamheden van de verschillende onderzoekscommissies.

3. De reeds door de overheid genomen maatregelen worden door het front beschouwd als een technocratische benadering van het politiewerk die in geen enkel opzicht rekening houdt met de realiteiten van het terrein. Ze zijn eerder van aard de politietoorlog aan te wakkeren. In die optiek is elke eenzijdig genomen maatregel door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken onaanvaardbaar.

4. Het uitsluiten van verspilling en overlappingsen. In dit opzicht moeten de politiediensten complementair en niet onderling rivaliserend optreden.

**Krachtlijnen van een hervorming**

Het front stelt een grondige hervorming voor van het Belgisch politiestelsel die in haar totaliteit dient uitgevoerd te worden. Deze hervorming heeft als objectief een nieuw politielandschap te creëren waarbij het behoud van de pluraliteit van de politiediensten essentieel dient gevrijwaard te worden. In geen enkel geval kan er sprake zijn van het oprichten van een eenheidspolitie. Dit betekent dat de basiswetten die de organisatie van de politiediensten regelen en in het bijzonder de wet op het politieambt dienen herzien te worden. De hervorming dient te worden doorgevoerd volgens een welbepaald proces met respect van de parlementaire prerogatieven.

Het front wenst een dubbele dynamiek op gang te brengen :

1. Een natuurlijke dynamiek voortvloeiend uit een gemeenschappelijke basispolitieopleiding die zal leiden tot éénzelfde

Les diverses formations policières seront dispensées sous la tutelle pédagogique d'un conseil académique composé, entre autres, des membres des différents corps concernés (y compris la magistrature), sur base d'implantations provinciales ou autres. Ce schéma est absolument nécessaire pour aboutir à cette même culture policière, en lieu et place des multiples mentalités qui cohabitent actuellement. Les formations suivies, seront sanctionnées par des diplômes légaux reconnus sur l'ensemble du territoire (état, régions, communes,...).

Une formation complémentaire sera organisée pour les futurs magistrats, lesquels accompliront ensuite un stage, tant dans une unité de police de base que dans une unité de police criminelle. De cette manière, les magistrats connaîtront les services de police dans leur formation et dans leur fonctionnement.

2. Une dynamique de collaboration de tous les services de police à l'intérieur d'une même vision policière imprimée par le secrétariat interdépartemental des services de police.

Le front prévoit une police de seconde ligne à l'intérieur de cette même vision policière globale. Cette vision s'inscrira dans un mécanisme de collaboration qui préservera la plénitude des compétences policières et judiciaires des membres de chacune des composantes. Coexisteront une police de base (principalement en uniforme) et une police spécialisée (de seconde ligne) qui bénéficieront d'une compétence territoriale nationale.

Ces deux composantes seront complémentaires et fonctionneront selon un schéma structurel qui garantira une collaboration effective et harmonieuse.

Une procédure légale stricte règlera le statut de l'information, sa collecte et son échange entre les deux composantes, sous le contrôle des autorités judiciaires compétentes.

### **Nouveau paysage policier**

Avant tout, il convient d'élaborer les cadres légaux indispensables à l'implantation du nouveau paysage policier. Celui-ci sera composé des structures suivantes :

#### **1. Création d'un secrétariat interdépartemental pour la police (S.I.P.)**

Ce S.I.P. constitue la pierre angulaire du futur paysage policier. Sa composition est la suivante :

Présidence :

mandat limité à trois ans, renouvelable voire révocable;

inaccessible à un magistrat, un fonctionnaire ou ex-fonctionnaire de police.

Un collège paritaire permanent composé de :

2 représentants des polices communales (présentés par les chefs de corps);

2 représentants de la police criminelle;

2 représentants de la gendarmerie;

2 magistrats (parquet de 1<sup>e</sup> instance et instruction).

Compétences :

Le secrétariat interdépartemental de la police (S.I.P.) est compétent pour la conception de la stratégie globale pas le biais de directives contraignantes dans le cadre de la mise en application des décisions émanant des autorités compétentes (tutelles, collège des procureurs généraux, les procureurs du Roi).

politiecultuur. De diverse politieopleidingen worden gegeven onder de pedagogische verantwoordelijkheid van een academische raad, onder andere samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende korpsen (de magistratuur inbegrepen). Dit schema is absoluut noodzakelijk om te komen tot éénzelfde politiecultuur in plaats van de meerdere mentaliteiten die momenteel naast elkaar bestaan. De gevolgde opleidingen geven recht op wettelijk erkende diploma's (federale Staat, gemeenschappen, gewesten).

Er wordt tevens voorzien in een bijkomende vorming voor toekomstige magistraten, gevolgd door een stage, zowel in een basispolitie-eenheid als in de criminele politie. Op die wijze worden de magistraten vertrouwd gemaakt met de opleiding en de werking van de politiediensten.

2. Een samenwerkingsdynamiek van alle politiediensten, binnen eenzelfde politieke visie, wordt uitgewerkt door het interdepartementaal secretariaat van de politiediensten (ISP).

Het front voorziet in een tweedelijns politie ondergebracht binnen deze globale politieke visie. Deze visie kadert in een samenwerkingsmechanisme waarbij elk van de beide componenten zijn volledige politieke en gerechtelijke bevoegdheid behoudt. Zo zullen we een basispolitie (in hoofdzaak geüniformeerd) zien bestaan naast een gespecialiseerde (tweedelijns)-politie. Beiden beschikken over een nationale territoriale bevoegdheid.

Deze twee politiecomponenten dienen complementair te werken. Dit betekent dat ze functioneren volgens een gestructureerd schema hetgeen garanties biedt voor een effectieve en harmonieuze onderlinge samenwerking.

Een strikte wettelijke procedure zal het statuut van de informatie regelen, de wijze waarop deze vergaard wordt en de uitwisseling ervan tussen de twee componenten. Dit gebeurt onder de controle van de bevoegde gerechtelijke overheden.

### **Het nieuwe politielandschap**

In eerste instantie is het nodig de vereiste wettelijke kaders te creëren met het oog op de implementatie van het nieuwe politielandschap. De structuur ervan zal er als volgt uitzien :

#### **1. Oprichting van een interdepartementaal secretariaat voor de politie (ISP)**

Dit ISP is de hoeksteen van het toekomstig politielandschap. Het is als volgt samengesteld :

Het voorzitterschap :

mandaat van drie jaar, hernieuwbaar en herroepbaar;

niet toegankelijk voor een magistraat, politiefunctionaris of ex-politiefunctionaris.

Een paritair permanent college :

2 vertegenwoordigers van de gemeentelijke politie (voorgesteld door de korpschefs);

2 vertegenwoordigers van de criminele politie;

2 vertegenwoordigers van de rijkswacht;

2 magistraten (parket 1<sup>e</sup> aanleg en onderzoeksrechters).

Bevoegdheden :

Het interdepartementaal secretariaat voor de politie is bevoegd voor het concipiëren van de globale politieke strategie. Zij vaardigt bindende richtlijnen uit in uitvoering van de beslissingen van de bevoegde overheden (toezicht, college van procureurs-generaal, procureurs des Konings).

Le S.I.P. est placé sous la tutelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur et agit à leur égard dans les matières qui relèvent de leurs compétences légales respectives.

Le S.I.P. doit annuellement établir un rapport d'évaluation en ce qui concerne la stricte application de ses directives contraignantes. Ce rapport d'évaluation est adressé aux ministres de tutelle, au collège des procureurs généraux, ainsi qu'à toutes instances concernées. Le non respect de ces directives contraignantes entraînera des mesures qui peuvent conduire jusqu'à la révocation du chef de corps concerné.

Il est également compétent pour :

- la politique policière globale;
- édicter les principes généraux de la coordination commune des différentes composantes de police et surtout éviter les doubles emplois;
- arbitrer et régler les conflits éventuels.

Le S.I.P. dispose également de subdivisions compétentes notamment pour les matières suivantes :

- la politique du recrutement et de la formation qui doit être mise en œuvre par l'académie de police fédérale;
- la police de base;
- la police spécialisée;
- le service de soutien policier (B.C.F.);
- l'appui à la gestion;
- le personnel;
- la logistique;
- la collaboration policière internationale;
- l'application des techniques particulières (sous le contrôle de la magistrature);
- «information flow» (collecte, modes de traitement et de diffusion).

## 2. Création de l'académie de police fédérale

Chargée de la mise en œuvre de la politique de recrutement et de formation (conditions de diplômes, examen de recrutement uniforme, ...);

Organisée sur la base d'un réseau de structures de formations décentralisées (provinces ou autres) qui se voient confiées ainsi une part de la gestion et de la direction, sous la tutelle du conseil académique;

Pour tous les fonctionnaires de police et cadres auxiliaires;

Diplômes légaux reconnus au niveau fédéral, régional et/ou communautaire;

Formations, recyclages, stages spécifiques pour magistrats.

Formation permanente.

## 3. L'organisation de la police de première ligne

La police de première ligne se compose des polices communales et des brigades territoriales de la gendarmerie qui resteront maintenues en tant qu'entités autonomes. Ces services conservent leurs compétences de police générale au sens de l'article 15 de la loi sur la fonction de police. Une des vocations de ces services est d'assurer la politique de sécurité locale qui doit aboutir à un rapprochement avec le citoyen.

Là où elles existent, les Z.I.P. semblent actuellement offrir une garantie suffisante pour une collaboration entre les deux services

Het ISP staat onder het toezicht van de minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Het ISP handelt ten opzichte van de ministers, ieder voor wat betreft de materies die tot hun wettelijke bevoegdheden behoren.

Het ISP moet jaarlijks een rapport opmaken ter evaluatie van de strikte toepassing van zijn bindende richtlijnen. Dit rapport wordt toegestuurd aan de bevoegde ministers, aan het college van procureurs-generaal en aan alle betrokken overheden. Het niet naleven van haar bindende richtlijnen kan leiden tot sancties die kunnen gaan tot de afzetting van de betrokken korpschef.

Het ISP is eveneens bevoegd voor:

- het globaal politieel beleid;
- het uitvaardigen van de algemene principes houdende de coördinatie van de verschillende componenten, inzonderheid het vermijden van overlappingen;
- arbitrer en regelen van conflicten.

Het ISP beschikt eveneens over onderafdelingen, ondermeer bevoegd voor volgende materies:

- het beleid inzake recrutering en vorming uit te voeren door de federale politieacademie;
- basispolitie;
- gespecialiseerde politie;
- politieondersteuning (FCB);
- beleidsondersteuning;
- personeel;
- logistiek;
- internationale politiesamenwerking;
- de toepassing van de bijzondere technieken (onder controle van de magistratuur);
- «information flow» (verzamenen, wijze van verwerken en verspreiden).

## 2. Oprichting van de federale politieacademie

Deze is gelast met de uitvoering van het recruiters- en vormingsbeleid (diplomavereisten, eenvormige toelatingsexamens, ...).

Georganiseerd op basis van een gedeconcentreerde netwerkstructuur (provincies of andere) aan wie een deel van het beheer en leiding toevertrouwd wordt, onder toezicht van de academische raad.

Voor alle politiefunctionarissen en hulpkaders.

Wettelijke diploma's erkend op federaal, regionaal en/of communautair niveau.

Vorming, bijscholing, stages, specifiek voor magistraten.

Permanente vorming.

## 3. De organisatie van de eerstelijns politie

De eerstelijns politie is samengesteld uit de gemeentelijke politiekorpsen en de territoriale rijkswachtbrigades die behouden blijven als autonome entiteiten. Deze diensten behouden hun algemene politiebevoegdheden in de zin van artikel 15 van de wet op politieambt. Eén van de opdrachten van deze diensten is het verzekeren van het lokale veiligheidsbeleid hetgeen moet leiden tot het verkleinen van de zogenaamde kloof met de burger.

Daar waar ze bestaan lijken de IPZ een voldoende garantie te geven voor een samenwerking tussen de twee eerstelijnsdiensten.

de première ligne. En dehors des Z.I.P.(ex. grande ville) des accords de coopération pourront être conclus entre les autorités locale et de gendarmerie. Dans tous les cas, les cadres organiques existants des services de police et de gendarmerie ne pourront être réduits. Le bourgmestre doit être la figure centrale effective de la politique de sécurité locale. Il doit en être le responsable.

Dans les Z.I.P., il faut que la collaboration entre les polices communales et les brigades de gendarmerie se base sur une charte de sécurité et sur une répartition objective du temps de travail et non sur une simple répartition des tâches.

Dans le cadre des activités de cette police de première ligne, selon des critères définis par le S.I.P., on peut disposer de sections judiciaires locales qui ne peuvent aucunement créer un phénomène de double emploi avec la police criminelle.

Dans le cadre de la politique locale de sécurité, afin de permettre aux bourgmestres des communes intégrées dans une Z.I.P. d'assurer leurs obligations contractuelles, il est primordial que les autorités de tutelle prennent leurs responsabilités en matière d'encadrement et d'équipement au profit de la police communale et de la gendarmerie. À cette fin, des moyens financiers suffisants seront alloués.

Ces services ont pour mission de mettre en œuvre la politique de sécurité locale, ce qui doit permettre une meilleure collaboration et des rapports plus rapprochés avec le citoyen.

#### **4. L'organisation d'une police de seconde ligne (police criminelle)**

Sans préjudice des compétences des autres services de police, cette police criminelle exercera ses missions essentiellement à l'égard des crimes et des délits qui, par leur ampleur, leur complexité, leur organisation, leur dimension ou leur caractère délicat, exigent des recherches et des enquêtes spécialisées, soutenues ou prolongées. Les laboratoires techniques et scientifiques, parties intégrantes de cette police criminelle, assureront leurs missions au profit de tous les services de police. De même, la police criminelle assurera les opérations *undercover* au profit de tous les services de police.

Dans un premier temps, cette police criminelle résultera de l'intégration des membres des B.S.R. et de la P.J. Ce cadre pourra être complété par des volontaires issus des brigades judiciaires des polices communales.

Par la suite la police criminelle sera composée essentiellement de membres issus de la police de base. Après sélection, ces candidats issus de la police de base devront satisfaire à une formation judiciaire complémentaire organisée par l'académie de police.

Une filière de recrutement directe complètera le cadre sur la base de capacités techniques ou scientifiques ou sur base de diplômes à déterminer.

#### **5. Le Bureau central fédéral (B.C.F.)**

Le B.C.F. n'a aucune vocation opérationnelle. Il remplacera le S.G.A.P. et intégrera le B.C.R. et la P.G.R. Sa direction sera exercée par un conseil de direction composé des responsables de chaque division. Cela implique que les services assumant aujourd'hui au sein du S.G.A.P. et du B.C.R. une quelconque vocation opérationnelle (G.I.A., D.V.I., Cellule Disparition, ...) devront intégrer les divers services de police selon leur finalité.

Ses compétences sont déterminées par les directives prises par le S.I.P. dans les domaines suivants :

1. La division centrale des opérations spéciales qui est chargée de recevoir la notification et la centralisation des activités relevant des techniques particulières.

Buiten de IPZ (bijvoorbeeld grote stad) kunnen samenwerkingsakkoorden gesloten worden tussen de plaatselijke overheid en de rijkswacht. In elk geval mogen de bestaande personeelsformaties van de politiediensten en de rijkswacht niet worden ingekrompen. De burgemeester moet effectief de spilfiguur zijn binnen het lokaal veiligheidsbeleid waarvoor hij verantwoordelijk is.

In de IPZ dient de samenwerking van politie en rijkswacht te gebeuren op basis van een veiligheidscharter en van een objectieve verdeling van de arbeidstijd en niet op basis van een eenvoudige taakverdeling.

In dit kader is het voor de eerstelijns politie mogelijk, overeenkomstig de richtlijnen van het ISP, te beschikken over gerechtelijke secties, zonder evenwel het fenomeen van de overlappingen aan te wakkeren ten aanzien van de criminele politie.

Opdat de burgemeesters van de gemeenten die in een IPZ zijn ingeschreven hun contractuele verplichtingen kunnen nakomen in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid, is het van essentieel belang dat de overheden hun budgettaire verantwoordelijkheid opnemen opdat, wat betreft de personeelsomkadering en uitrusting van politie en rijkswacht, deze diensten het lokaal veiligheidsbeleid kunnen waarmaken.

Het behoort tot de taak van deze diensten het lokaal veiligheidsbeleid waar te maken hetgeen moet leiden tot een betere samenwerking en toenadering met de burger.

#### **4. De organisatie van de tweedelijns politie (criminele politie)**

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de andere diensten, zal de criminele politie zich in hoofdzaak bezig houden met criminele feiten en fenomenen die omwille van hun omvang, complexiteit, organisatie, dimensie of delicaat karakter, de inzet vereisen van gespecialiseerde, voortdurende of voortgezette onderzoeken. De technische en wetenschappelijke laboratoria, die deel uitmaken van deze criminele politie, voeren hun opdrachten uit ten voordele van alle politiediensten. Op dezelfde wijze zal de criminele politie de undercoveroperaties uitvoeren ten voordele van alle politiediensten.

In een eerste fase komt deze criminele politie tot stand door de integratie van de leden van de BOB en de GPP. Dit kader kan worden vervolledigd met vrijwilligers van de gerechtelijke brigades van de gemeentelijke politiekorpsen.

Nadien zal de criminele politie hoofdzakelijk gerecrueteerd worden uit leden van de basispolitie. De aldus geselecteerde kandidaten dienen te voldoen aan een bijkomende gerechtelijke vorming in de schoot van de federale politieacademie.

Een rechtstreekse aanwervingsmogelijkheid vervolledigt de kaders op basis van bijzondere technische of wetenschappelijke vaardigheden of diploma's.

#### **5. Het Federaal Centraal Bureau (FCB)**

Het FCB heeft geen enkele operationele opdracht. Het vangt de APSD en integreert eveneens het CBO en de ARP. De leiding berust bij een directieraad samengesteld uit de verantwoordelijken van iedere afdeling. Dit houdt in dat de diensten die momenteel in de schoot van het APSD of CBO een dergelijke bevoegdheid bezitten (AGG, DVI, Cel Verdwijningen, ...) geïntegreerd dienen te worden in de politiedienst overeenkomstig hun bevoegdheden.

De bevoegdheden van het FCB worden vastgelegd door richtlijnen uitgevaardigd door het ISP en behelzen volgende domeinen :

1. De centrale afdeling van de bijzondere operaties gelast met het ontvangen van de meldingen inzake en het centraliseren van de activiteiten in het kader van de bijzondere politietechnieken.

2. La division chargée de la gestion de la documentation nationale et internationale et de la coopération policière internationale en sa qualité de point de contact national.

3. La division télématique.

4. La division chargée des statistiques policières et de la collecte et l'échange de données dans le cadre de la politique de prévention relevant de la police administrative.

Les matières reprises aux points 1, 2, et 3 sont soumises au contrôle d'un magistrat fédéral désigné à cet effet.

### 6. *Le groupe d'opérations spéciales (G.O.S.)*

Hormis la gestion des informateurs, ce groupe d'opérations spéciales est chargé de l'exécution opérationnelle des techniques particulières visées dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1990. À cet égard, le front commun estime qu'il est impératif que cette circulaire soit traduite au plus tôt dans une loi.

En matière d'observation et d'arrestations délicates, le front commun considère que l'E.S.I. (en ce compris les Posa) a acquis une *know-how* indiscutable. Il serait donc naturel d'attribuer ces deux techniques particulières à ce service lequel fait partie intégrante de la police de base.

En ce qui concerne les techniques *undercover* (infiltration, pseudo achat, envoi contrôlé, saisies différées, etc.), celles-ci relèvent des compétences de la police criminelle. Le personnel affecté à l'accomplissement de ces techniques particulières constituera le «groupe d'opérations spéciales» qui agira systématiquement sur réquisition et sous la supervision d'un magistrat national désigné à cet effet. Ce magistrat fédéral est également compétent pour assurer la supervision de la division centrale des opérations spéciales instaurée au sein du B.C.F. Le G.O.S. agira au profit de tous les services de police.

En ce qui concerne la gestion des informateurs, sur le plan national, elle sera confiée à la «division centrale des opérations spéciales» créée au sein du B.C.F. Les polices de bases et la police criminelle, sur base de la procédure actuellement en vigueur, continueront à en assurer la gestion locale.

### 7. *La conduite des enquêtes judiciaires*

Pour le front, il est indispensable que la conduite des enquêtes judiciaires (informations et instructions) reste aux mains des magistrats du parquet et des juges d'instruction. Pour effectuer efficacement cette direction des enquêtes, il est essentiel que les magistrats puissent se spécialiser grâce à une formation appropriée. En outre, des moyens humains et matériels supplémentaires doivent renforcer la situation actuelle qui peut être qualifiée de catastrophique et qui rend illusoire la conduite effective des enquêtes.

### 8. *Contrôle*

Chaque composante doit disposer d'un contrôle interne. De plus, il est impératif que subsiste un contrôle externe, garanti par le Parlement, afin d'assurer le respect des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, ainsi que l'impartialité, l'efficacité et la coordination des services de police.

#### Statut social

À court terme, il est indispensable de procéder à une harmonisation des statuts tant à l'égard des membres des deux corps

2. De afdeling gelast met het beheer van de nationale en internationale criminele documentatie en met de internationale politietesamenwerking in de hoedanigheid van nationaal contactpunt.

3. De afdeling telematica.

4. De afdeling gelast met de verzameling en uitwisseling van de gegevens met betrekking tot het preventiebeleid in het raam van de administratieve politie.

De materies onder 1, 2 en 3 zijn onderworpen aan de controle van een federaal magistraat te dien einde aangesteld.

### 6. *De Groep Bijzondere Operaties*

Met uitzondering van het informantenbeheer, is deze groep gelast met de operationele uitvoering van bijzondere technieken zoals beschreven in de ministeriële omzendbrief van 24 april 1990. In dit verband acht het front het absoluut noodzakelijk dat deze omzendbrief zo vlug mogelijk zou worden omgezet in een wet.

Inzake bijzondere observaties en aanhoudingen meent het front dat het SIE (inbegrepen Posa) beschikt over een onbetwistbare *know-how*. Het lijkt dus logisch dat deze bijzondere taken toevertrouwd worden aan deze dienst die deel uitmaakt van de basispolitie.

De undercovertechnieken (infiltratie, pseudo-koop, begeleide zending, uitgestelde inbeslagname, enz.) behoren tot de bevoegdheid van de criminele politie. Het personeel momenteel gelast met de uitvoering van deze technieken zal deel uitmaken van de groep bijzondere operaties (GBO) die systematisch optreedt op vordering en onder toezicht van een federaal magistraat hiertoe in het bijzonder aangesteld. Deze magistraat is eveneens bevoegd wat betreft het toezicht op de centrale afdeling van de bijzondere operaties van het FCB. De GBO voert haar opdrachten uit ten voordele van alle politiediensten.

Wat betreft het informantenbeheer zal het nationaal beheer toevertrouwd worden aan de centrale afdeling voor de bijzondere operaties van het FCB. De basispolitie en de criminele politie blijven, overeenkomstig de momenteel vigerende procedures, bevoegd voor het lokaal beheer.

### 7. *De leiding van de gerechtelijke onderzoeken*

Voor het gemeenschappelijk front is het noodzakelijk dat de leiding van het gerechtelijk onderzoek en het opsporingsonderzoek in handen blijft van de parketmagistraten en onderzoeksrechters. Teneinde deze taak op een efficiënte wijze te kunnen uitvoeren is het essentieel dat de magistraten zich kunnen bekwalen door middel van een aangepaste vorming. Tevens dienen bijkomende middelen en effectieven de huidige catastrofale situatie, die momenteel een adequate leiding van de onderzoeken quasi onmogelijk maakt, recht te trekken.

### 8. *Controle*

Iedere component moet beschikken over een interne controle. Tevens dient in een externe controle voorzien, gewaarborgd door het Parlement, om het respect voor de grondwettelijke rechten en de fundamentele vrijheden van de burgers en de doeltreffendheid en coördinatie van de politiediensten te vrijwaren.

#### Sociaal aspect

Het is noodzakelijk dat op korte termijn wordt overgegaan tot een harmonisering van de statuten en dit zowel voor de twee

composant la police de base, qu'à l'égard des deux services qui composeront la police criminelle. Toutefois, cette harmonisation ne pourra porter atteinte aux droits acquis. Aucun fonctionnaire de police ne pourra être préjudicié sur le plan pécuniaire. Les dispositions statutaires les plus favorables devront servir de référence.

Des dispositions devront donner aux fonctionnaires de police des droits identiques (droits d'association et protection du travail) à ceux des autres citoyens du pays. Le gouvernement devra s'engager à respecter et à appliquer les traités internationaux en la matière (entre autres la résolution 690 du Conseil de l'Europe, la charte sociale, ...).

Enfin, il est impératif de consolider le principe d'une police qui soit le reflet de la société dans toute sa diversité et dans le strict respect des Droits de l'Homme.

#### **Bruxelles, le 8 avril 1997**

L'Union nationale des magistrats de première instance  
 L'Association syndicale des magistrats (A.S.M.)  
 La Fédération syndicale de la gendarmerie belge (F.S.G.B.)  
 Le Syndicat général des services de la gendarmerie (S.G.S.G.)  
 Les syndicats du Comité supérieur de contrôle  
 La Fédération syndicale de la police de la Région bruxelloise  
 et extension (F.S.P.R.B.E.)  
 Le Syndicat libre de la fonction publique — Secteur national  
 police (S.L.F.P.-S.N.P.)  
 La Fédération wallonne des syndicats de police  
 (F.W.S.P.-S.A.P.)  
 Le Syndicat national de la police belge (S.N.B.P.)  
 Le Front commun syndical de la police judiciaire

korpsen die deel uitmaken van de basispolitie als voor de criminële politie. Deze harmonisering mag evenwel in niets raken aan de bestaande verworvenheden. Geen enkele politiefunctionaris mag enig financieel nadeel ondervinden. De voordeligste statutaire beschikkingen zullen in dit verband als referentiekader dienen.

Beschikkingen dienen genomen opdat aan iedere politiefunctionaris dezelfde rechten (vrijheid van vereniging, arbeidsbescherming, ...) zouden worden toegekend als deze waarover iedere burger beschikt. De regering dient zich te engageren om alle internationale verdragen desbetreffende (onder andere resolutie 690 van de Raad van Europa, Sociaal Charter, ...) te respecteren en toe te passen.

Er dient te worden gestreefd naar een politie die de afspiegeling is van een democratische maatschappij in al haar diversiteiten waarbij het respect voor de rechten van de mens overeenkomstig de diverse conventies, centraal staat.

#### **Brussel, 8 april 1997**

Het Nationaal Verbond van Magistraten Eerste Aanleg  
 L'Association syndicale des magistrats  
 De Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht  
 Het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten  
 De vakbonden van het Hoog Comité van Toezicht  
 De Syndicale Federatie van Politieambtenaren van  
 het Brussels Gewest en Uitbreiding  
 Het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt —  
 Nationale Sector Politie  
 La Fédération wallonne des syndicats de police  
 Het Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie  
 Het Gemeenschappelijk Vakbondsfront  
 van de Gerechtelijke Politie

ICI GRAPHIQUE

|

HIER GRAFIEK

**ALIGNEMENT DU PROJET DU FRONT COMMUN SYNDICAL DE LA MAGISTRATURE ET DES SERVICES DE POLICE SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE «DUTROUX ET CONSORTS»**

**1.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»**

**SECTION 2**

*Le volet policier*

**§ 1<sup>er</sup>. Recommandations ponctuelles**

**A. La nécessité de réglementer les techniques spéciales de recherche**

*On a déjà insisté à plusieurs reprises, eu égard aux principes qui régissent l'État de droit, pour que soit votée une loi qui règle les techniques spéciales de recherche.*

*La technique de la circulaire ministérielle confidentielle constitue un fondement légal très fragile. Il s'avère en outre que ceux qui sont chargés d'interpréter et d'évaluer la circulaire ministérielle relative aux techniques spéciales de recherche (y compris au sein des juridictions) ne possèdent pas tous les connaissances suffisantes leur permettant de définir les rôles et les responsabilités de toutes les personnes qui sont concernées par l'application de la circulaire.*

*La commission recommande que la Chambre prenne au plus tôt une initiative législative en cette matière.*

*Une telle réglementation contribuera à accroître la qualité de l'enquête, étant donné que les techniques spéciales de recherche seront mieux connues, notamment des magistrats, qui sont, en définitive, censés veiller à la légalité de l'instruction mais qui sont aussi censés la diriger réellement.*

*Le fait que ces techniques perdaient leur caractère confidentiel ne peut être considéré comme un avantage pour les criminels, étant donné que ces méthodes sont suffisamment connues et qu'elles sont même utilisées par les organisations criminelles qui opèrent de manière professionnelle. Il suffit de renvoyer à la contre-observation.*

**D. La nécessité d'adopter une réglementation légale rigoureuse relative aux indicateurs et de l'appliquer logiquement**

*La commission recommande d'élaborer d'urgence une réglementation légale cohérente qui définisse les limites et les règles de la collaboration avec des indicateurs. La commission recommande que la Chambre prenne au plus tôt une initiative législative en cette matière.*

*Il y a lieu de clarifier la politique suivie en ce qui concerne les indicateurs.*

*La confusion actuelle facilite la manipulation des fonctionnaires de police par les indicateurs.*

*Une gestion des indicateurs n'a de sens que si elle englobe tous les indicateurs.*

*Il ne devrait, en d'autres termes, plus être permis de travailler avec des indicateurs non enregistrés.*

**1.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police**

*Création du groupe d'opérations spéciales (G.O.S.).*

*Hormis la gestion des informateurs, ce groupe d'opérations spéciales est chargé de l'exécution opérationnelle des techniques*

**VERGELIJKING VAN HET ONTWERP VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK FRONT VAN MAGISTRATUUR EN POLITIEDIENSTEN MET HET RAPPORT VAN DE PARLEMENTAIRE COMMISSIE-«DUTROUX C.S.»**

**1.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie-«Dutroux» gedaan worden**

**AFDELING 2**

*Het politionele onderdeel*

**§ 1. Punctuele aanbevelingen**

**A. Een wettelijke regeling van de bijzondere opsporingstechnieken**

*Vanuit rechtstatelijk oogpunt is reeds bij herhaling aangedrongen op een wet die de bijzondere opsporingsmethoden reguleert.*

*De techniek van de geheime ministeriële omzendbrief is legistiek bekeken een zeer zwakke basis. Bovendien blijken niet alle actoren die bij de praktijk van de interpretatie en de evaluatie (met inbegrip van de rechtscolleges) van de ministeriële omzendbrief inzake de bijzondere opsporingstechnieken betrokken zijn, voldoende kennis te hebben om de rol en verantwoordelijkheid van eenieder die bij de toepassing van de omzendbrief betrokken is, te duiden.*

*De commissie beveelt aan dat de Kamer terzake ten spoedigste een wetgevend initiatief zou nemen.*

*Kwalitatief onderzoeksmatig bekeken zal het een voordeel zijn gezien het kennisniveau van de bijzondere opsporingstechnieken inzonderheid bij de magistraten zal stijgen. Uiteindelijk wordt van hen niet alleen verwacht dat ze waken over de legaliteit maar ook dat ze echt leiding geven.*

*Het feit dat daardoor het geheim karakter verloren gaat kan ten opzichte van de misdadigers geen voordeel genoemd worden vermits de methodes genoegzaam gekend zijn en professioneel werkende organisaties zich er zelf van bedienen. Het volstaat te verwijzen naar de contra-observatie.*

**D. Een strikte en consequent toegepaste wettelijke regeling inzake informanten**

*De commissie beveelt aan dat er dringend een consistente wettelijke regeling zou worden uitgewerkt die de grenzen en de regels bij het werken met informanten afbakt. De commissie beveelt aan dat de Kamer terzake ten spoedigste een wetgevend initiatief zou nemen.*

*Er dient klaarheid geschapen te worden in het informantenbeleid.*

*De huidige verwarde toestand werkt de manipulatie van politieambtenaren door de informanten in de hand.*

*Een informantenbeheer heeft maar zin als alle informanten er worden in opgenomen.*

*Het werken met niet-geregistreerde informanten is met andere woorden niet langer toelaatbaar.*

**1.2. De oplossingen desbetreffend door het gemeenschappelijk front voorgesteld**

*Oprichting van een groep bijzondere operaties (GBO)*

*Met uitzondering van het informantenbeheer, is deze groep gelast met de operationele uitvoering van bijzondere technieken*

particulières visées dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1990. À cet égard, le front commun estime qu'il est impératif que cette circulaire soit traduite au plus tôt dans une loi.

En matière d'observation et d'arrestations délicates, le front commun considère que l'E.S.I. (en ce compris les Posa) a acquis un know-how indiscutable. Il serait donc naturel d'attribuer ces deux techniques particulières à ce service lequel fait partie intégrante de la police de base.

En ce qui concerne les techniques undercover (infiltration, pseudo achat, envoi contrôlé, saisies différées, etc.), celles-ci relèvent des compétences de la police criminelle. Le personnel affecté à l'accomplissement de ces techniques particulières constituera le «groupe d'opérations spéciales» qui agira systématiquement sur réquisition et sous la supervision d'un magistrat national désigné à cet effet. Ce magistrat fédéral est également compétent pour assurer la supervision de la division centrale des opérations spéciales instaurée au sein du B.C.F. Le G.O.S. agira au profit de tous les services de police.

En ce qui concerne la gestion des informateurs, sur le plan national, elle sera confiée à la «division centrale des opérations spéciales» créée au sein du B.C.F. Les polices de base et la police criminelle, sur base de la procédure actuellement en vigueur, continueront à en assurer la gestion locale.

Une procédure légale stricte réglera le statut de l'information, sa collecte et son échange entre les deux composantes, sous le contrôle des autorités judiciaires compétentes.

### **2.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»**

*B. La nécessité de renforcer le professionnalisme des actes d'instruction*

*L'enquête sur les enquêtes a révélé que le professionnalisme des actes d'instruction laissait parfois beaucoup à désirer.*

*Il est clair qu'une formation performante et une meilleure organisation du contrôle de la qualité d'exécution devraient améliorer les choses. En ce qui concerne ce dernier point, il n'y a d'autre alternative que de changer l'instance qui dirige l'information ou l'instruction, assistée en cela par les policiers qui sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle, de veiller à ce que les modalités d'exécution des actes d'instruction soient conformes aux critères de qualité en vigueur en la matière.*

### **2.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et les services de police : Une de ses trois lignes de force**

Une formation complémentaire sera organisée pour les futurs magistrats, lesquels accompliront ensuite un stage, tant dans une unité de police de base que dans une unité de police criminelle. De cette manière, les magistrats connaîtront les services de police dans leur formation et dans leur fonctionnement.

### **3.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»**

*C. La nécessité de réglementer l'information, en ce compris les méthodes de recherche proactive*

*Il est urgent d'élaborer, tant pour les exécutants — les fonctionnaires de police — que pour les magistrats qui dirigent*

zoals beschreven in de ministeriële omzendbrief van 24 april 1990. In dit verband acht het front het noodzakelijk dat deze omzendbrief zo vlug mogelijk zou worden omgezet in een wet.

Inzake bijzondere observaties en aanhoudingen, meent het front dat het SIE (POSA inbegrepen) beschikt over een onbetwistbare know-how. Het lijkt dus logisch dat deze bijzondere taken toevertrouwd worden aan deze dienst die deel blijft uitmaken van de basispolitie.

De undercovertechnieken (infiltratie, pseudo-koop, begeleidde zending, uitgestelde inbeslagname, enz.) Behoren tot de bevoegdheid van de criminele politie. Het personeel momenteel gelast met de uitvoering van deze technieken zal deel uitmaken van de groep bijzondere operaties (GBO) die systematisch optreedt op vordering en onder toezicht van een federaal magistraat hiertoe in het bijzonder aangesteld. Deze magistraat is eveneens bevoegd wat betreft het toezicht op de centrale afdeling voor de bijzondere operaties. De GBO voert haar opdrachten uit ten voordele van alle politiediensten.

Wat betreft het informantenbeheer zal het nationaal beheer toevertrouwd worden aan de centrale afdeling voor de bijzondere operaties van het FCB. De basispolitie en de criminele politie blijven, overeenkomstig de momenteel vigerende procedures, bevoegd voor het lokaal beheer.

Een strikte procedure regelt het statuut van de informatie, de wijze waarop deze vergaard wordt en de uitwisseling tussen de twee componenten en dit onder de controle van de bevoegde juridische overheden.

### **2.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie-«Dutroux» gedaan worden**

*B. Opvoeren van het professioneel niveau van onderzoeksverrichtingen*

*In het onderzoek van de onderzoeken is gebleken dat de professionele kwaliteit van onderzoeksverrichtingen soms veel te wensen overlaat.*

*Het is duidelijk dat zowel een performante opleiding als een betere organisatie van het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering hierin verbetering moeten brengen. Wat het laatste betreft, kan het niet anders dan dat de instantie die de leiding van respectievelijk het opsporings- dan wel het gerechtelijk onderzoek heeft, hierin bijgestaan door de politieambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de operationele uitvoering, erover waken dat de wijze van uitvoering van de onderzoeksverrichtingen in overeenstemming is met de kwaliteitsstandaarden die op dit punt worden gehanteerd.*

### **2.2. De oplossingen desbetreffend door het gemeenschappelijk front voorgesteld**

Er dient tevens te worden voorzien in een bijkomende vorming voor toekomstige magistraten, gevolgd door een stage zowel in een basispolitieeenheid, als in de criminele politie. Op die wijze worden de magistraten vertrouwd gemaakt met de opleiding en de werking van de politiediensten zowel in hun vorming als in hun dienstuitvoering.

### **3.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie-«Dutroux» gedaan worden**

*C. Een wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek met inbegrip van de proactieve onderzoeksmethodes*

*Zowel voor de uitvoerders — de politieambtenaren — als voor de magistraten die de leiding hebben van het opsporingson-*

*l'information, une réglementation légale qui organise le statut et définit les responsabilités de tous les intéressés. Il conviendrait en outre d'intégrer la circulaire relative à la recherche proactive aux dispositions légales concernant l'information. En ce qui concerne ce dernier point, le projet Franchimont pourrait servir de base au débat parlementaire.*

#### *D. Mesures immédiates*

*5. La transformation du S.G.A.P. en service d'appui opérationnel unique de l'ensemble des services de police sous le contrôle d'un magistrat national. Cela nécessite une adaptation du statut du S.G.A.P. Dans cette optique, il convient de s'employer dès à présent à centraliser les fichiers informatiques des trois services de police, et ce sous le contrôle d'un magistrat national.*

### **3.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police**

Création d'un Bureau central fédéral (B.C.F.):

Le B.C.F. n'a aucune vocation opérationnelle. Il remplacera le S.G.A.P. et intégrera le B.C.R. et la P.G.R. Sa direction sera exercée par un conseil de direction composé des responsables de chaque division. Cela implique que les services assumant aujourd'hui au sein du S.G.A.P. et du B.C.R. une quelconque vocation opérationnelle (G.I.A., D.V.I., Cellule disparition, ...) devront intégrer les divers services de police selon leur finalité.

Ses compétences sont déterminées par les directives prises par le S.I.P. (mieux défini *infra*) dans les domaines suivants:

1. la division centrale des opérations spéciales qui est chargée de recevoir la notification et la centralisation des activités relevant des techniques particulières;
2. la division chargée de la gestion de la documentation nationale et internationale et de la coopération policière internationale en sa qualité de point de contact national;
3. la division télématique;
4. la division chargée des statistiques policières et de la collecte et l'échange de données dans le cadre de la politique de prévention relevant de la police administrative.

Les matières reprises aux points 1, 2 et 3 sont soumises au contrôle d'un magistrat fédéral désigné à cet effet.

### **4.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»**

#### *§ 2. Recommandations structurelles*

*En plus d'une série de recommandations ponctuelles, la commission tient à formuler un certain nombre de recommandations précises concernant la structure du paysage policier en Belgique.*

*A. Principes de base d'une police de qualité dans un État démocratique*

*Dans un État démocratique, l'organisation policière repose sur les principes suivants:*

- *une fonction de police intégrée;*
- *la subordination aux autorités administratives et judiciaires;*

*derzoek is er dringend nood aan een wettelijke regeling die de rechtspositie en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen regelt en afbakt. Daarbij is het nodig om de omzendbrief proactieve recherche te integreren in de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek. Wat het laatste betreft vormt het ontwerp Franchimont een basis voor de verdere bespreking in het Parlement.*

#### *D. Onmiddellijke maatregelen*

*5. De uitbouw van APSD tot enige operationele steundienst van alle politiediensten, onder controle van een nationaal magistraat. Dit vereist een aanpassing van het statuut van APSD. Met het oog hierop dient nu reeds gewerkt aan de centralisering van de informatiebestanden van de drie politiediensten, dit onder controle van een nationaal magistraat.*

### **3.2. De oplossingen desbetreffend door het gemeenschappelijk front voorgesteld**

Oprichting van een Federaal Centraal Bureau (FCB):

Het FCB heeft geen enkele operationele opdracht. Het vervangt de APSD en integreert eveneens het CBO en de ARP. Dit houdt in dat de diensten die momenteel in de schoot van de APSD of het CBO een dergelijke bevoegdheid bezitten (AGG, DVI, Cel Verdwijningen...) geïntegreerd dienen te worden in de politiediensten, overeenkomstig hun bevoegdheden. De leiding berust bij een directieraad samengesteld uit de verantwoordelijken van iedere afdeling.

De bevoegdheden van het FCB worden vastgelegd door richtlijnen uitgevaardigd door het ISP en behelzen volgende domeinen:

1. De centrale afdeling van de bijzondere operaties gelast met het ontvangen van de meldingen en het centraliseren van de activiteiten in het kader van de bijzondere politietechnieken.
2. De afdeling gelast met het beheer van de nationale en internationale criminele documentatie en met de internationale politie-samenwerking in de hoedanigheid van nationaal contactpunt.
3. De afdeling Telematica
4. De afdeling gelast met de verzameling en de uitwisseling van de gegevens met betrekking tot het preventiebeleid in het raam van de bestuurlijke politie.

De materies onder 1, 2 en 3 zijn onderworpen aan de controle van een federale magistraat te dien einde aangesteld.

### **4.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie «Dutroux» gedaan worden**

#### *§ 2. Structurele aanbevelingen*

*Naast een aantal punctuele aanbevelingen wenst de commissie een aantal duidelijke aanbevelingen te doen in verband met de structuur van het politielandschap in België.*

*A. Uitgangspunten voor een kwalitatieve politiezorg in een democratische rechtsstaat*

*Een politieorganisatie in een democratische rechtsstaat steunt op volgende basisbeginselen:*

- *een geïntegreerde politiezorg;*
- *gezagsafhankelijkheid ten opzichte van bestuurlijke en justitiële autoriteiten;*

- le contrôle;
- un cadre légal bien défini;
- un comportement légitime;
- la responsabilité;
- la décentralisation.

Afin d'appliquer ces principes tout en s'efforçant d'assurer une fonction de police de qualité, l'organisation policière doit :

- rechercher la qualité totale tant en ce qui concerne la police de base qu'en ce qui concerne la police spécialisée;
- être transparente;
- s'appuyer sur un objectif général et une définition des objectifs;
- s'en tenir à une application stricte de la loi;
- se justifier à l'égard des institutions démocratiques et de la population;
- partir du principe qui veut qu'il n'y ait pas de compétence sans responsabilité, et pas de responsabilité sans obligation de se justifier;
- s'intégrer, en tant que partie intégrante de l'appareil chargé de veiller au respect des lois, dans l'ensemble des structures sociales.

B. Conditions de base dans le chef des autorités de tutelle pour la mise en place d'une meilleure organisation du paysage policier

\* L'appareil judiciaire doit être en mesure de diriger l'information et l'instruction, en ce compris les méthodes de recherche proactives; cela signifie concrètement qu'il faut procéder à très court terme à une réorganisation fondamentale de l'appareil judiciaire en se basant sur les piliers suivants :

- la mise en place d'une structure d'organisation moderne basée sur :
- la responsabilisation du chef de corps;
- une délimitation claire des responsabilités en fonction des compétences;
- une politique de management;
- l'élaboration de profils et en fonction de ceux-ci, la sélection du «right man or woman on the right place»;
- une augmentation radicale des moyens sur le plan de l'équipement et du personnel d'encadrement;
- l'élaboration d'une politique criminelle claire par le collège des procureurs généraux, sous l'autorité du ministre de la Justice.

C. L'objectif général : un service policier intégré, structuré à deux niveaux

#### 1. Le niveau fédéral

La commission recommande l'intégration des trois corps de polices généraux dans une seule structure policière :

- les autorités de tutelle sont le ministre de la Justice pour la police judiciaire et le ministre de l'Intérieur pour la police administrative;

- controleerbaarheid;
- een duidelijk legaal kader;
- een legitiem handelen;
- verantwoordelijkheid;
- decentralisatie.

Om deze basisbeginselen toe te passen en terzelfder tijd een kwalitatieve politiezorg na te streven dient een politieorganisatie :

- integrale kwaliteitszorg na te streven zowel inzake de basispolitiezorg als inzake de gespecialiseerde politiezorg;
- doorzichtig te zijn;
- te vertrekken van een algemene doelstelling en van een doelstellingenkader;
- zich te houden aan een strikte toepassing van de wet;
- zich te verantwoorden ten opzichte van de democratische ingestelde autoriteiten en ten aanzien van de bevolking;
- te vertrekken van het beginsel «geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording»;
- zich te integreren, als onderdeel van het handhavingsapparaat, in het geheel van de maatschappelijke voorzieningen.

B. Basisvoorwaarden in hoofde van de gezagsautoriteiten voor de uitbouw van een efficiënte organisatie van het politielandschap

\* Het justitieapparaat moet in staat zijn om de leiding over het opsporings- en gerechtelijk onderzoek met inbegrip van de pro-actieve onderzoeksmethodes uit te oefenen, concreet betekent dit op zeer korte termijn een ingrijpende reorganisatie van het justitieapparaat met als dragende pijlers :

- een moderne organisatiestructuur steunende op :
- de responsabilisering van de korpschef;
- een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden in functie van de bevoegdheden;
- een managementsbeleid;
- het opstellen van profielen en in functie daarvan de selectie van de «right man or woman on the right place»;
- een drastische uitbreiding van de middelen op het vlak van de uitrusting en het omkaderingspersoneel;
- een duidelijk strafrechtelijk beleid tot stand gebracht door het college van procureurs-generaal onder leiding van de minister van Justitie.

C. De algemene doelstelling : een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus gestructureerd

#### 1. Het federaal niveau

De commissie spreekt zich uit voor een integratie van de drie algemene politiekorpsen in één politiestructuur;

- de gezagsautoriteiten zijn de minister van Justitie voor de gerechtelijke politie en de minister van Binnenlandse Zaken voor de bestuurlijke politie;

— le ministre de la Justice est responsable de la politique criminelle. Le collège des procureurs généraux définit la politique des poursuites et, dès lors, également la politique de recherche, qui est l'émanation de la politique des poursuites(1).

En ce qui concerne la politique policière, le ministre de la Justice est responsable du service policier spécialisé, de la recherche ou de l'exercice de la fonction de police judiciaire.

— le ministre de l'Intérieur est responsable de l'ensemble de la politique de sécurité, laquelle comprend, entre autres, le maintien de l'ordre public, les mesures destinées à assurer la sécurité des citoyens, la sécurité routière et la politique de prévention conçue dans une perspective sécuritaire.

La politique policière doit se définir par référence au concept de service policier de base.

— il est essentiel que le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur accordent leurs politiques en permanence, dans le respect des compétences précitées.

Pour l'élaboration de la politique des poursuites et de la politique de recherche, le collège des procureurs généraux tient compte des composantes de l'ensemble de la politique de sécurité.

Au niveau du ressort de la cour d'appel, l'harmonisation des politiques doit s'opérer par le biais de la concertation triangulaire;

— un service d'appui unique fournit l'infrastructure et les soutien essentiels en vue du travail policier opérationnel.

Ce service d'appui est divisé en plusieurs sections : logistique, politique du personnel, maintien de l'ordre public, circulation routière, statistiques, service policier de base, collaboration policière internationale, programmation et projets (la structure cellulaire), coordination et contrôle de la recherche spécialisée et des techniques qui sont appliquées dans ce domaine, y compris la gestion de l'information et la gestion des indicateurs.

Cette dernière section du service d'appui est placée sous l'autorité et le contrôle d'un magistrat fédéral;

— les unités de recherche spécialisées opérant au niveau fédéral sont chargées des activités de recherche à l'échelon national et international. Elles relèvent de l'autorité du magistrat fédéral (en permanence), et du magistrat du parquet et du juge d'instruction qui dirigent une enquête (pour un dossier déterminé). Ces unités de recherche spécialisées sont scindées de manière thématique en fonction de la nature de la criminalité et des compétences qu'elles ont acquises par rapport à ce type de criminalité (drogue, criminalité financière, hormones, traite des êtres humains, etc.).

#### D. Mesures immédiates

6. La commission souhaite qu'une concertation permanente ait lieu à tous les niveaux : au niveau local, dans le cadre de la concertation triangulaire; au niveau fédéral, entre les deux ministres compétents et, en ce qui concerne le ministre de la Justice, en accord avec le collège des procureurs généraux.

#### (1) — Politique pénale

Ensemble des mesures de politique qui se rapportent à l'administration de la justice pénale, notamment la politique en matière de législation pénale, la politique des poursuites et la politique de recherche, la politique de fixation des peines et la politique en matière d'exécution des peines.

#### — Politique des poursuites

L'ensemble des priorités en matière de poursuites, priorités déterminées au niveau fédéral, par le collège des procureurs généraux sous la direction du ministre de la Justice et, au niveau de l'arrondissement judiciaire, par le procureur du Roi, dans le respect, toutefois, des directives fédérales.

#### — Politique de recherche

Corollaire de la politique des poursuites, cette politique établit plus spécifiquement les priorités en matière de recherche, ainsi que les moyens et les techniques à utiliser dans ce cadre.

— de minister van Justitie staat in voor het strafrechtelijk beleid. Het college van procureurs-generaal bepaalt het vervolgingsbeleid en dus ook het opsporingsbeleid, als emanatie van het vervolgingsbeleid(1).

Naar het politiebeleid toe is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de gespecialiseerde politiezorg, de recherche of de uitoefening van de functie van gerechtelijke politie;

— de minister van Binnenlandse Zaken staat in voor de integrale veiligheidszorg wat onder andere impliceert de handhaving van de openbare orde en van de veiligheid van de burgers, de verkeersveiligheid, het preventiebeleid vanuit een veiligheidsperspectief.

Naar het politiebeleid toe wordt gewerkt vanuit het concept van de basispolitiezorg;

— tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken is met inachtneming van voormelde bevoegdheden een permanente beleidsafstemming essentieel.

Bij het uitwerken van het vervolgingsbeleid en het opsporingsbeleid houdt het college van procureurs-generaal rekening met de componenten van het integraal veiligheidsbeleid.

Op niveau van het ressort van het hof van beroep zorgt het driehoeksoverleg voor beleidsafstemming;

— één steundienst zorgt voor de essentiële onderbouw en ondersteuning voor het operationele politiewerk.

Deze steundienst is opgesplitst in meerdere afdelingen: logistiek, personeelsbeleid, openbare ordehandhaving, verkeer, statistiek, basispolitiezorg, internationale politiesamenwerking, programmatie en projectwerking (de celstructuur), coördinatie en controle van de gespecialiseerde opsporing en van de technieken die daar bij worden aangewend met inbegrip van het informatiebeheer en het informantenbeheer.

Deze laatste afdeling van de steundienst staat onder het gezag en de controle van een federale magistraat;

— de gespecialiseerde recherche-eenheden op federaal niveau staan in voor de opsporingsactiviteiten met nationale en internationale dimensie. Zij zijn gezagsafhankelijk ten aanzien van de federale magistraat (permanent) en ten aanzien van de parketmagistraat en de onderzoeksrechter (dossiermatig) die de leiding van een concreet onderzoek waarnemen. Deze gespecialiseerde recherche-eenheden zijn thematisch opgesplitst naargelang de misdrijfgroepen en de deskundigheden die ze daarin hebben opgebouwd (drugs, financiële criminaliteit, hormonen, mensenhandel enz.).

#### D. Onmiddellijke maatregelen

6. De commissie wenst dat op alle niveaus permanent overleg zou worden gepleegd; op het lokale niveau dient dit te gebeuren binnen het kader van het driehoeksoverleg; op het federale niveau moet zulks geschieden tussen de twee bevoegde ministers en wat de minister van Justitie betreft in overleg met het college van procureurs-generaal.

#### (1) — Strafrechtelijk beleid

Geheel van beleidsmaatregelen die betrekking hebben op strafrechtsbedeling, meer specifiek het strafwetgevingsbeleid, het vervolgings- en opsporingsbeleid, het straftoemingsbeleid en het strafuitvoeringsbeleid.

#### — Vervolgingsbeleid

Het geheel van prioriteiten inzake vervolging, bepaald op federaal niveau door het college van procureurs-generaal onder leiding van de minister van Justitie en op het niveau van het gerechtelijk arrondissement bepaald door de procureur des Konings, zij het binnen de federale beleidslijnen.

#### — Opsporingsbeleid

Afgeleide van het vervolgingsbeleid, meer specifiek de prioriteiten inzake opsporing, alsmede de middelen en technieken die in dit verband worden aangewend.

#### 4.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police

Création d'un secrétariat interdépartemental des polices (S.I.P.)

Ce S.I.P. constitue la pierre angulaire du futur paysage policier. Sa composition est la suivante :

- Présidence :  
mandat limité à trois ans, renouvelable voire révocable;  
inaccessible à un magistrat, un fonctionnaire ou ex-fonctionnaire de police.
- Un collège paritaire permanent composé de :  
2 représentants des polices communales (présentés par les chefs de corps);  
2 représentants de la police criminelle;  
2 représentants de la gendarmerie;  
2 magistrats (parquet de 1<sup>ère</sup> instance et instruction).
- Compétences :

Le secrétariat interdépartemental de la police (S.I.P.) est compétent pour la conception de la stratégie policière globale par le biais de directives contraignantes dans le cadre de la mise en application des décisions émanant des autorités compétentes (tutelles, collège des procureurs généraux, les procureurs du Roi).

Le S.I.P. est placé sous la tutelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur et agit à leur égard dans les matières qui relèvent de leurs compétences légales respectives.

Le S.I.P. doit annuellement établir un rapport d'évaluation en ce qui concerne la stricte application de ses directives contraignantes. Ce rapport d'évaluation est adressé aux ministres de tutelle, au collège des procureurs généraux, ainsi qu'à toutes instances concernées. Le non respect de ces directives contraignantes entraînera des mesures qui peuvent conduire jusqu'à la révocation du chef de corps concerné.

Il est également compétent pour :

- la politique policière globale;
- édicter les principes généraux de la coordination commune des différentes composantes de police et surtout éviter les doubles emplois;
- arbitrer et régler les conflits éventuels.

Le S.I.P. dispose également de subdivisions compétentes notamment pour les matières suivantes :

- la politique du recrutement et de la formation qui doit être mise en œuvre par l'académie de police fédérale;
- la police de base;
- la police spécialisée;
- le service de soutien policier (B.C.F.);
- l'appui à la gestion;
- le personnel;
- la logistique;
- la collaboration policière internationale;
- l'application des techniques particulières (sous le contrôle de la magistrature);
- «information flow» (collecte, modes de traitement et de diffusion).

#### 4.2. De oplossingen desbetreffend door het gemeenschappelijk front voorgesteld

Oprichting van een interdepartementaal secretariaat voor de politie (ISP).

Dit ISP is de hoeksteen van het toekomstig politielandschap. Het is als volgt samengesteld:

- Het voorzitterschap:  
mandaat van drie jaar, hernieuwbaar en herroepbaar;  
niet toegankelijk voor een magistraat, een politiefunctionaris of een ex-politiefunctionaris.
- Een paritair permanent college:  
2 vertegenwoordigers van de gemeentelijke politie (voorgesteld door de korpschefs);  
2 vertegenwoordigers van de criminele politie;  
2 vertegenwoordigers van de rijkswacht;  
2 magistraten (parket eerste aanleg en onderzoeksrechters).
- Bevoegdheden:

Het interdepartementaal secretariaat voor de politie is bevoegd voor het concipiëren van de globale politieke strategie. Het vaardigt bindende richtlijnen uit in uitvoering van de beslissingen van de bevoegde overheden (toezicht, college van procureurs-generaal, procureurs des Konings).

Het ISP staat onder het toezicht van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Het handelt ten opzichte van deze ministeries, ieder wat betreft de materies die tot hun wettelijke bevoegdheden behoren.

Het ISP moet jaarlijks een rapport opmaken ter evaluatie van de strikte toepassing van zijn bindende richtlijnen. Dit rapport wordt toegestuurd aan de bevoegde ministers, aan het college van procureurs generaal en aan alle betrokken overheden. Het niet naleven van deze bindende richtlijnen kan leiden tot sancties die kunnen gaan tot de afzetting van de betrokken korpschef.

Het ISP is eveneens bevoegd voor:

- het globaal politieel beleid;
- het uitvaardigen van de algemene principes houdende de coördinatie van de verschillende componenten, inzonderheid het vermijden van overlappingen;
- arbitrage en regelen van conflicten.

Het ISP beschikt eveneens over onderafdelingen, ondermeer bevoegd voor volgende materies:

- het beleid inzake recrutering en vorming uit te voeren door de federale politieacademie;
- basispolitie;
- gespecialiseerde politie;
- politieondersteuning (FCB);
- beleidsondersteuning;
- personeel;
- logistiek;
- internationale politiesamenwerking;
- de toepassing van de bijzondere technieken (onder controle van de magistratuur);
- «information flow» (verzamelen, wijze van verwerken en verspreiden).

### 5.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»

*B. Conditions de base dans le chef des autorités de tutelle pour la mise en place d'une meilleure organisation du paysage policier (page 165)*

*Les autorités administratives doivent être en mesure d'assurer la direction et la conduite stratégique des tâches de police administrative. Il s'agit d'une des conditions de base à remplir pour permettre le contrôle démocratique de l'organisation policière. En outre, les autorités administratives, en l'occurrence les bourgmestres, sont un pilier important de la concertation pentagonale ou triangulaire visant à coordonner les actions.*

*C. L'objectif général: un service policier intégré, structuré à deux niveaux*

#### 2. Le niveau (supra)local

*— En ce qui concerne la police administrative, l'entité géographique du niveau local devrait coïncider avec les zones interpolices actuelles.*

*Le conseil communal (ou les conseillers communaux) définit (définissent) la politique en matière de police administrative par le biais d'une ou de plusieurs bourgmestres(s). L'autonomie communale est, sans restriction, la pierre angulaire du système.*

*À ce niveau, la fonction de police se greffe sur le concept de fonction de police de base.*

*— En ce qui concerne la fonction de police judiciaire, l'entité géographique reste l'arrondissement judiciaire.*

*Le ministère public arrête la politique de poursuite et de recherche dans les limites de la politique qui est définie par les procureurs généraux sous la direction du ministre de la Justice.*

*À ce niveau, l'unité spécialisée de recherche locale travaille sous la direction du magistrat du parquet ou du juge d'instruction saisi d'une enquête donnée.*

*L'unité spécialisée de recherche s'occupe à ce niveau de phénomènes délictueux à dimension locale et s'appuie étroitement, pour son fonctionnement, sur la composante de police administrative, et ce dans le cadre de la philosophie qui sous-tend la fonction de police de base. L'unité de recherche locale se situe en l'occurrence en deuxième ligne, derrière la police de quartier et la police d'intervention.*

*— Au niveau (supra)local, la police judiciaire et la police administrative harmonisent leur politique dans le cadre de la concertation triangulaire.*

*Il convient de bien structurer l'harmonisation politique et opérationnelle entre le niveau local et le niveau fédéral, notamment en matière d'échange d'informations. Cet aspect relève de la responsabilité du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur.*

### 5.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police

*L'organisation d'une police de première ligne*

*La police de première ligne se compose des polices communales et des brigades territoriales de la gendarmerie qui resteront maintenues en tant qu'entités autonomes. Ces services conservent leurs compétences de police générale au sens de l'article 15 de la loi sur la fonction de police. Une des vocations de ces services est d'assurer la politique de sécurité locale qui doit aboutir à un rapprochement avec le citoyen.*

### 5.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie-«Dutroux» gedaan worden

*B. Basisvoorwaarden in hoofde van de gezagsautoriteiten voor de uitbouw van een efficiënte organisatie van het politielandschap*

*In hoofde van de bestuurlijke overheden mag verwacht worden dat zij in staat zijn om de leiding en beleidssturing inzake bestuurlijke politie waar te maken. Dit is een basisvoorwaarde om inhoud te geven aan de democratische controle op de politieorganisatie. Bovendien vormen de bestuurlijke autoriteiten, in casu de burgemeester, een belangrijke pijler in het beleidsafstemmend vijf- of driehoeksoverleg.*

*C. De algemene doelstelling: een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus gestructureerd*

#### 2. Het (boven-)lokaal niveau.

*— Wat de bestuurlijke politie betreft zou de geografische entiteit van het lokaal niveau overeenstemmen met de huidige interpolitiezones.*

*De gemeentera(a)d(en) bepalen het beleid inzake bestuurlijke politie via de burgemeester(s). De gemeentelijke autonomie is hier onverminderd de hoeksteen van het systeem.*

*De politiezorg op dit niveau is geënt op het basispolitiezorg-concept.*

*— Wat de gerechtelijke politiefunctie betreft, blijft de geografische entiteit het gerechtelijk arrondissement.*

*Het Openbaar ministerie bepaalt het vervolgings- en opsporingsbeleid, binnen de grenzen van het strafrechtelijk beleid dat, onder leiding van de minister van Justitie door de procureurs-generaal wordt bepaald.*

*Op dit niveau functioneert de lokale gespecialiseerde recherche-eenheid onder de leiding van de parketmagistraat of de onderzoeksrechter, bevoegd voor een concreet onderzoek.*

*De gespecialiseerde recherche-eenheid werkt op dit niveau op misdrijven met een lokale dimensie en sluit, qua werking, nauw aan op de bestuurlijke politie-component, dit in het kader van de basispolitiezorgfilosofie. Eigenlijk plaatst de lokale recherche-eenheid zich in de tweede lijn ter attentie van de wijkpolitie en de interventiepolitie.*

*— De beleidsafstemming tussen de bestuurlijke- en de gerechtelijke politie op (boven-)lokaal niveau verloopt via het driehoeksoverleg.*

*De beleids- en operationele afstemming tussen het lokale- en het federale niveau dient goed gestructureerd te worden, onder andere op het vlak van de informatieuitwisseling. De minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken zijn hiervoor verantwoordelijk.*

### 5.2. De oplossingen desbetreffend door het gemeenschappelijk front voorgesteld

*De organisatie van de eerstelijns politie (basispolitie)*

*De eerstelijns politie is samengesteld uit de gemeentelijke politiekorpsen en de territoriale rijkswachterbrigades die behouden blijven als autonome entiteiten. Deze diensten behouden hun algemene politiebevoegdheden in de zin van artikel 15 van de wet op politieambt. Eén van de opdrachten van deze diensten is het verzekeren van het lokale veiligheidsbeleid hetgeen moet leiden tot het verkleinen van de zogenaamde kloof met de burger.*

Là où elles existent, les Z.I.P. semblent actuellement offrir une garantie suffisante pour une collaboration entre les deux services de première ligne. En dehors des Z.I.P. (ex. grande ville) des accords de coopération pourront être conclus entre les autorités locale et de gendarmerie. Dans tous les cas, les cadres organiques existants des services de police et de gendarmerie ne pourront être réduits.

Le bourgmestre doit être la figure centrale effective de la politique de sécurité locale. Il doit en être le responsable.

Dans les Z.I.P., il faut que la collaboration entre les polices communales et les brigades de gendarmerie se base sur une charte de sécurité et sur une répartition objective du temps de travail et non sur une simple répartition des tâches.

Dans le cadre des activités de cette police de première ligne, selon des critères définis par le S.I.P., on peut disposer de sections judiciaires locales qui ne peuvent aucunement créer un phénomène de double emploi avec la police criminelle.

Dans le cadre de la politique locale de sécurité, afin de permettre aux bourgmestres des communes intégrées dans une Z.I.P. d'assurer leurs obligations contractuelles, il est primordial que les autorités de tutelle prennent leurs responsabilités en matière d'encadrement et d'équipement au profit de la police communale et de la gendarmerie. À cette fin, des moyens financiers suffisants seront alloués.

L'organisation d'une police de seconde ligne (police criminelle)

Sans préjudice des compétences des autres services de police, cette police criminelle exercera ses missions essentiellement à l'égard des crimes et des délits qui, par leur ampleur, leur complexité, leur organisation, leur dimension ou leur caractère délicat, exigent des recherches et des enquêtes spécialisées, soutenues ou prolongées. Les laboratoires techniques et scientifiques, parties intégrantes de cette police criminelle, assureront leurs missions au profit de tous les services de police. De même, la police criminelle assurera les opérations *undercover* au profit de tous les services de police.

Dans un premier temps cette police criminelle résultera de l'intégration des membres des B.S.R. et de la P.J. Ce cadre pourra être complété par des volontaires issus des brigades judiciaires des polices communales.

Par la suite la police criminelle sera composée essentiellement de membres issus de la police de base. Après sélection, ces candidats issus de la police de base devront satisfaire à une formation judiciaire complémentaire organisée par l'académie de police.

Une filière de recrutement directe complétera le cadre sur la base de capacités techniques ou scientifiques ou sur base de diplômes à déterminer.

### **6.1. Les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission parlementaire «Dutroux et consorts»**

#### *D. Mesures immédiates*

4. Exercice d'un contrôle qualitatif interne et externe sur les services de police par le biais d'une adaptation des procédures disciplinaires et d'une réforme du Comité P.

Pour ce qui est de ce dossier, la réforme devra avoir pour objectif d'améliorer son efficacité tout en préservant son indépendance.

### **6.2. La solution proposée par le front commun syndical de la magistrature et des services de police**

Amélioration de ce qui existe déjà et création de services de contrôle supplémentaires.

Chaque composante dispose d'un contrôle interne. De plus, il est impératif que subsiste un contrôle externe, garanti par le

Daar waar ze bestaan lijken de IPZ een voldoende garantie te bieden voor de samenwerking tussen de twee eerstelijnsdiensten. Buiten de IPZ (bijvoorbeeld in een grote stad) zullen samenwerkingsakkoorden kunnen gesloten worden tussen de lokale overheden en de rijkswacht, in elk geval worden de organieke kaders van de bestaande politiediensten en van de rijkswacht niet verminderd.

De burgemeester moet effectief de spilfiguur zijn binnen het lokaal veiligheidsbeleid, waarvoor hij verantwoordelijk is.

In de IPZ dient de samenwerking tussen politie en rijkswacht te gebeuren op basis van een veiligheidscharter en van een objectieve verdeling van de arbeidstijd en niet op basis van een eenvoudige taakverdeling.

In dit kader is het voor de eerstelijns politie mogelijk, overeenkomstig de richtlijnen van het ISP, te beschikken over gerechtelijke secties, zonder evenwel het fenomeen van de overlappingsen aan te wakkeren ten aanzien van de criminele politie.

Opdat de burgemeesters van de gemeenten die in een IPZ zijn ingeschreven hun contractuele verplichtingen kunnen nakomen in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid, is het van essentieel belang dat de overheden hun budgettaire verantwoordelijkheid nemen zodat, wat betreft de personeelsomkadering en uitrusting van politie en rijkswacht, deze diensten het lokaal veiligheidsbeleid kunnen waarmaken.

#### **De organisatie van de tweedelijns politie (criminele politie)**

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de andere diensten, zal de criminele politie zich in hoofdzaak bezig houden met criminele feiten en fenomenen die omwille van hun omvang, complexiteit, organisatie, dimensie of delicaat karakter, de inzet vereisen van gespecialiseerde, voortdurende of voortgezette onderzoeken. De technische en wetenschappelijke laboratoria, die deel uitmaken van deze criminele politie, voeren hun opdrachten uit ten voordele van alle politiediensten. Op dezelfde wijze zal de criminele politie de undercoveroperaties uitvoeren ten voordele van alle politiediensten.

In een eerste fase komt deze tweedelijns politie tot stand door de integratie van de leden van de BOB en de GPP. Dit kader kan worden vervolledigd met vrijwilligers van de gerechtelijke brigades van de gemeentelijke politiekorpsen.

Nadien zal de criminele politie hoofdzakelijk gerecruteerd worden uit leden van de basispolitie. De aldus geselecteerde kandidaten dienen te voldoen aan een bijkomende gerechtelijke vorming in de schoot van de federale politieacademie.

Een rechtstreekse aanwervingsmogelijkheid vervolledigt de kaders op basis van bijzondere technische of wetenschappelijke vaardigheden of diploma's.

### **6.1. De aanbevelingen die in het rapport van de parlementaire Commissie-«Dutroux» gedaan worden**

#### *D. Onmiddellijke maatregelen*

4. Een kwalitatieve interne en externe controle op de politiediensten door middel van een aanpassing van de tuchtregeling en van een hervorming van het Comité P.

Wat het laatste betreft dient de hervorming gericht te zijn op een verbetering van de efficiëntie, zij het met behoud van de onafhankelijkheid van het Comité.

### **6.2. De oplossingen desbetreffend voorgesteld door het gemeenschappelijk vakbondsfront van politie en magistratuur**

Verbetering van de bestaande toestand en oprichting van bijkomende controlediensten.

Iedere component moet beschikken over een interne controle. Tevens dient in een externe controle voorzien, gewaarborgd

Parlement, afin d'assurer le respect des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des citoyens, ainsi que l'impartialité, l'efficacité et la coordination des services de police.

*In fine*, le front commun syndical de la magistrature et des services de police propose la mise en place d'une formation commune et déconcentrée

Une dynamique naturelle découlant d'une formation policière de base commune qui créera une même culture policière. Les diverses formations policières seront dispensées sous la tutelle pédagogique d'un conseil académique composé, entre autres, des membres des différents corps concernés (y compris la magistrature), sur la base d'implantations provinciales ou autres. Ce schéma est absolument nécessaire pour aboutir à cette même culture policière, en lieu et place des multiples mentalités qui cohabitent actuellement. Les formations suivies, seront sanctionnées par des diplômes légaux reconnus sur l'ensemble du territoire (État, régions, communes, ...).

Une académie de police fédérale serait:

- chargé de la mise en œuvre de la politique de recrutement et de formation (conditions de diplômes, examen de recrutement uniforme, ...);

- organisée sur la base d'un réseau de structures de formations décentralisées (provinces ou autres) qui se voient confiées ainsi une part de la gestion et de la direction, sous la tutelle du conseil académique;

- pour tous les fonctionnaires de police et cadres auxiliaires;

- diplômes légaux reconnus au niveau fédéral, régional et/ou communautaire;

- formations, recyclages, stages spécifiques pour magistrats;

- formation permanente.

door het Parlement, om het respect voor de grondwettelijke rechten en de fundamentele vrijheden van de burgers en de doeltreffendheid en coördinatie van de politiediensten te vrijwaren.

Tot slot stelt het gemeenschappelijk vakbondsfront van de magistratuur en de politie de oprichting voor van een gemeenschappelijke basispolitieopleiding.

Een natuurlijke dynamiek voortvloeiend uit een gemeenschappelijke basispolitieopleiding die zal leiden tot éénzelfde politiecultuur. De diverse politieopleidingen zullen gegeven worden onder de pedagogische verantwoordelijkheid van een academische raad, onder andere samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende korpsen (de magistratuur inbegrepen). Dit schema is absoluut noodzakelijk om te komen tot éénzelfde politiecultuur in plaats van de meerdere mentaliteiten die momenteel naast elkaar bestaan. De gevolgde opleidingen geven recht op wettelijke erkende diploma's (federale staat, gemeenschappen, gewesten).

Oprichting van de federale politieacademie:

- deze is gelast met de uitvoering van recruiterings- en vormingsbeleid (diplomavereisten, eenvormige toelatingsexamens, ...);

- georganiseerd op basis van een gedeconcentreerde netwerkstructuur (provincies of andere) aan wie een deel van het beheer en leiding toevertrouwd wordt, onder toezicht van de academische raad;

- voor alle politiefunctionarissen en hulpkaders;

- wettelijke diploma's erkend op federaal, regionaal en/of communautair niveau;

- vorming, bijscholing, stages specifiek voor magistraten;

- permanente vorming.

## ANNEXE 4

ANALYSE DES DÉFAILLANCES DU SYSTÈME POLICIER  
ET PROPOSITIONS CONCRÈTES CONCERNANT LA  
RESTRUCTURATION DES SERVICES DE POLICERapport adressé à la commission de l'Intérieur  
et des Affaires administratives du Sénat

Prof. Dr. Christian De Valkeneer

Prof. Dr. Lode Van Outrive

28 avril 1997

Le présent rapport comporte trois parties.

I. On donnera tout d'abord un aperçu historique et commenté de la genèse et du développement des trois services de police actuels, ce qui permettra de tirer un trait sur le passé.

II. L'on montrera ensuite qu'une police au niveau local, est nécessaire et quelles seraient ses missions, car le rapport de l'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête a été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts» n'a pas traité en détail des sujets en question.

III. Enfin, on décrira les lignes directrices d'une proposition visant à restructurer les services de police. Nous nous sommes inspirés à cet égard du «volet policier» des recommandations qui figurent dans le rapport précité.

Il y aura d'abord une proposition de M. De Valkeneer (III).

Elle sera suivie de solutions alternatives à cette proposition (IIIbis Van Outrive).

## I. TIRER UN TRAIT SUR LE PASSÉ

L'objet de cette première partie est d'examiner comment, pourquoi et dans quel contexte sont nés les trois services de police actuels. Nous espérons montrer ainsi que la situation n'est plus la même qu'autrefois et que l'on peut certainement abandonner une série d'aspects du passé policier.

Nous procéderons à une analyse structurelle. Cela signifie que nous ne nous prononcerons absolument pas sur l'action individuelle des policiers.

A. La gendarmerie: un service de police  
totalement parallèle a-t-il encore un sens? (1)

Le 19 novembre 1830, le gouvernement provisoire dissout la «maréchaussée» et la remplace par la «Gendarmerie natio-

(1) Cette partie est basée sur les publications suivantes:

L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Sire, ik ben ongerust — Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992.

(L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Les Polices en Belgique — Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 1991.)

V. Pasmans, S. Stuyts, *Coördinatie tussen politiediensten*, Brussel, Uitgeverij Politie v.z.w., 1996.

C. Fijnaut, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Arnhem, Gouda Quint b.v., Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995.

## BIJLAGE 4

EEN ANALYSE VAN HET FALEND POLITIESYSTEEM EN  
CONCRETE VOORSTELLEN VOOR EEN HERSTRUC-  
TURERING VAN DE POLITIEDIENSTENVerslag gericht aan de commissie voor de Binnenlandse  
en de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat

Prof. Dr. Christian De Valkeneer

Prof. Dr. Lode Van Outrive

28 april 1997

Dit verslag omvat drie delen.

I. Vooreerst wordt een becommentarieerde historische schets gegeven van het ontstaan en de ontwikkeling van de drie huidige politiediensten, waarbij wordt afgerekend met het verleden.

II. Vervolgens wordt de noodzaak en de opdracht van een politie op lokaal niveau aangetoond, omdat dit in het verslag van het «parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten» van 14 april 1997 niet nader werd ontwikkeld.

III. Tenslotte worden de krachtlijnen van een voorstel tot herstructurering van de politiediensten uitgetekend. Daarbij werden wij geïnspireerd door «het politioneel onderdeel» uit de aanbevelingen vermeld in het zoëven vermeld verslag.

Er is eerst een voorstel De Valkeneer (III).

Vervolgens worden alternatieven geformuleerd op dat voorstel (IIIbis Van Outrive).

## I. AFREKENEN MET HET VERLEDEN

Het is de bedoeling in dit eerste deel na te gaan hoe, waarom en in welke context de huidige drie politiediensten ontstonden. Wij hopen daarmee aan te tonen dat situaties van destijds niet meer aanwezig zijn en dat men gerust met een aantal aspecten van het politieverleden kan afrekenen.

Wij maken een structurele analyse. Dit betekent dat wij hoegeenaamd geen uitspraak doen over het handelen van individuele politiemensen.

A. De rijkswacht: heeft een volledig parallelle  
politiedienst nog zin? (1)

Op 19 november 1830 ontbindt het Voorlopig Bewind de «maréchaussée» en vervangt haar door de «Gendarmerie Natio-

(1) Dit gedeelte is gebaseerd op volgende publicaties:

L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Sire, ik ben ongerust — Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992.

(L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Les Polices en Belgique — Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 1991.)

V. Pasmans, S. Stuyts, *Coördinatie tussen politiediensten*, Brussel, Uitgeverij Politie vzw, 1996.

C. Fijnaut, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Arnhem, Gouda Quint bv, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995.

nale». C'est une adaptation symbolique, qui ne change pas grand-chose à la structure et à l'organisation de cette force de police militaire(1). Même si l'article 120 de la nouvelle Constitution prévoyait que l'organisation et l'équipement du corps devaient être réglés par la loi, les compétences en question sont restées régies pendant des années par la loi française du 28 Germinal de l'An VI (17 avril 1798), par le «Règlement général sur la police, la discipline et le service de la Maréchaussée» hollandais du 30 janvier 1830 et par une série de décrets de 1814.

L'absence de contrôle, national et central surtout, sur le fonctionnement de la gendarmerie, qui est organisée de manière militaire et dont on estime qu'elle est trop autonome, pose déjà problème. La magistrature estimera rapidement que la gendarmerie a un caractère trop militaire et qu'elle est trop axée sur le maintien de l'ordre pour pouvoir effectuer un travail judiciaire sérieux.

Dans les grandes villes, c'est principalement l'armée qui est pourtant chargée dans un premier temps du maintien de l'ordre. La gendarmerie n'y est donc pas la force de l'ordre la plus importante, mais elle est parfois envoyée en renfort. Progressivement, toutefois, elle reprend la tâche de l'armée en raison des troubles sociaux qui éclatent à partir de 1886 et de l'entrée de recrues à l'armée.

Dès avant 1914, l'on renforce sensiblement ses effectifs et ses compétences, même si le Parlement émet régulièrement de sérieuses critiques concernant sa manière d'agir lors d'opérations de maintien de l'ordre public.

L'entre-deux-guerres est très troublé, tant à cause de la contestation socio-économique qu'en raison de l'agitation politique autour du régime de l'époque. De ce fait, on s'intéresse beaucoup plus au maintien de l'ordre public et au contrôle politique qu'à la lutte contre la criminalité. Dès lors, la gendarmerie — qui, à dater de 1925, prend également le nom de *rijkswacht* en néerlandais — se développe en tant que force d'intervention, toujours militaire, répressive et de plus en plus autonome. Cela se fait là encore au mépris des critiques parlementaires, mais apparemment avec l'aval de dirigeants politiques et de ministres de tutelle, qui dirigent la gendarmerie au moyen d'arrêtés royaux. Une nouvelle loi votée par le Parlement se fait toujours attendre, en dépit des insistentes régulières.

Après la seconde guerre mondiale, cette évolution se maintient imperturbablement, mais cette fois, en liaison avec des troubles politiques et idéologiques plutôt que socio-économiques. La création de brigades spéciales de recherches et de renseignements (dites B.S.R.) dans chaque district revêt une grande importance. Elle fait suite à une simple décision gouvernementale prise le 3 août 1945. La mission est définie comme suit: «recueillir des renseignements complémentaires, nécessaires au cours normal des enquêtes judiciaires, et surveiller plus activement les étrangers, les suspects et les milieux subversifs»(2). Seulement 486 gendarmes sont affectés aux B.S.R., sur un effectif d'un peu plus de 12 000 et contre près de 4 000 membres des unités mobiles(3).

Le 2 décembre 1957, une nouvelle loi sur la gendarmerie voit pourtant le jour. La possibilité d'intervenir d'autorité, l'intervention d'office et l'indépendance vis-à-vis des autorités civiles, «qui n'ont de prise sur elle que par voie de réquisition», sont maintenues. Et tout cela se fait, une nouvelle fois, nonobstant les critiques de bon nombre de parlementaires de toutes tendances. Cette fois, les critiques visent non seulement les interventions et le caractère militaire, mais aussi les statuts (notamment le régime

nale». Het is een symbolische aanpassing, die niet veel aan de structuur en de organisatie van deze militaire politiemacht verandert(1). Niettegenstaande artikel 120 van de nieuwe grondwet bepaalde dat de organisatie en de uitrusting van het korps wettelijk moest worden geregeld, blijven de bevoegdheden jarenlang geregeld krachtens de Franse wet van 28 Germinal VI (17 april 1798), het Hollandse «Règlement Général sur la police, la discipline et le service de la Maréchaussée» van 30 januari 1830 en een reeks besluiten uit 1814.

De afwezigheid van een vooral nationale en centrale controle op het functioneren van de militair-georganiseerde en een al te autonoom geachte gendarmerie levert dan al problemen op. De magistratuur vindt al spoedig dat ze te militair is en te zeer gericht op ordehandhaving om ernstig gerechtelijk werk te kunnen doen.

De taak van openbare ordehandhaving in de grote steden wordt nochtans aanvankelijk hoofdzakelijk door het leger waargenomen. De gendarmerie is er dus niet de belangrijkste orde-macht, maar wordt soms ter versterking gestuurd. Geleidelijk aan neemt zij echter de taak over en dat heeft alles te maken met woelige sociale gebeurtenissen vanaf 1886 en met de deelneming van rekruten aan het leger.

De effectieven en de bevoegdheden worden reeds vóór 1914 gevoelig uitgebreid, alhoewel er in het Parlement al regelmatig zware kritiek wordt geuit op haar optreden bij openbare ordehandhaving.

De periode tussen de twee wereldoorlogen is zeer rumoerig zowel door de sociaal-economische contestatie als door de politieke agitatie rond het vigerend staatsbestel. Daarmee gaat de aandacht veel meer naar openbare ordehandhaving en politieke controle dan naar de bestrijding van misdadigheid. Derhalve wordt de gendarmerie — vanaf 1925 ook rijkswacht genoemd — steeds meer uitgebreid als een nog steeds militaire, repressieve en steeds meer autonome interventiemacht. Dit gebeurt weer eens tegen de parlementaire kritiek in, maar blijkbaar onder dekking van politieke leiders en voorgedijministers, die de rijkswacht besturen door middel van koninklijke besluiten. Een nieuwe wet, gestemd door het Parlement, komt er nog altijd niet, ook al wordt daar regelmatig op aangedrongen.

Na de tweede wereldoorlog gaat die evolutie onverdroten verder, ditmaal meer in aansluiting met politieke en ideologische en minder met sociaal-economische beroeringen. Van groot belang wordt de oprichting van bijzondere opsporings- en inlichtingsbrigades (de zogenaamde BOB's) binnen elk district. Dit gebeurt met een gewoon regeringsbesluit van 3 augustus 1945. De taak wordt als volgt bepaald: «het nemen van aanvullende inlichtingen, nodig voor de normale loop van de gerechtelijke onderzoeken en krachtiger toezicht op de vreemdelingen, verdachten en subversieve middens.»(2). Er worden maar 486 rijkswachters in de BOB's ingezet op een effectief van iets meer dan 12 000 en tegenover de bijna 4 000 leden van de mobiele eenheden(3).

Op 2 december 1957 komt er dan toch een nieuwe wet op de rijkswacht. De mogelijkheid tot eigenmachtig optreden, het ambtshalve ingrijpen én de onafhankelijkheid tegenover de burgerlijke overheden «die er slechts vat op hebben bij wege van vordering» blijven behouden. En dat alles grijpt opnieuw plaats tegen kritiek van veel parlementairen van allerlei strekkingen in. De kritiek betreft nu niet meer alleen het optreden en het militair karakter, maar ook de statuten (onder andere de tuchtregeling),

(1) E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Bruxelles, 1844, T.III, pp. 13-14.

(2) Cabinet du ministre de la Défense nationale, *Réorganisation de la gendarmerie*, Bruxelles 1945.

(3) Donnée fournie par le commandement de la gendarmerie.

(1) E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Bruxelles, 1844, T.III, blz. 13-14.

(2) Kabinet van de minister van Landsverdediging, *Reorganisatie van de rijkswacht*, Brussel 1945.

(3) Gegeven verstrekt door het rijkswachtcommando.

disciplinaire), les réorganisations, les lacunes du travail judiciaire, la formation, l'ampleur de la réglementation étendue par voie d'arrêtés royaux et l'absence de contrôle administratif et parlementaire. Beaucoup de ces critiques sont également formulées aujourd'hui par le «syndicat maison», le «Syndicat national du personnel de la gendarmerie», qui a succédé à la «Fraternelle de la gendarmerie».

Après les troubles provoqués par la loi unique en 1960-1961, le drame de Zwartberg en 1965-1966, «Leuven Vlaams» en 1968 et l'intervention chaque fois remarquée de la gendarmerie, tous les partis réitèrent leurs critiques concernant le maintien de l'ordre ... mais aussi, cette fois, le fonctionnement des B.S.R.

La commission d'enquête parlementaire du Sénat, dite commission Wijninckx, ne fournit guère d'informations sur le fonctionnement de la gendarmerie. L'affaire du commandant François (vente de stupéfiants pour combler un trou dans la caisse des informateurs) attire l'attention. Mais c'est une nouvelle fois, par voie d'arrêtés royaux et de règlements internes pris en exécution de la loi de 1957 que l'on réalise une extension aussi bien de l'équipement (notamment informatique) et des effectifs que des compétences, surtout du commandant de corps ... En 1976, un blocage des recrutements est décrété pour les services publics. Le 27 décembre 1973, la gendarmerie se voit conférer par la loi un statut propre, tout en continuant à faire partie intégrante de l'armée.

Le 5 octobre 1979, le chef de corps. F. Beaurier, défend la «noble rivalité» entre les services de police. On accorde désormais incontestablement plus d'attention à la lutte contre la criminalité, en particulier contre le trafic des stupéfiants. Le corps continue à se développer et, surtout, à s'ériger lui-même en police nationale. De nombreuses divisions spécialisées sont créées. La gendarmerie est omniprésente, y compris dans certains autres services de police et de renseignements et au sein des ministères concernés. Lorsque le terrorisme sévissant dans les pays voisins entraîne en 1982 la création du Groupe interforces antiterroriste (G.I.A.), que la bande dite du Brabant sévit en 1982-1985, et les C.C.C. en 1984-1985, de même qu'après le drame du Heysel en mai 1985, la gendarmerie est une nouvelle fois renforcée. Et ce, alors qu'elle ne sort pas grandie de ses interventions lors du drame du Heysel et des grèves de 1985-1986 et de 1987 dans les charbonnages. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le drame du Heysel, effectivement, n'était guère flatteur, notamment, pour le corps.

En tout cas, les divers syndicats de la gendarmerie qui ont été créés depuis formulent de plus en plus de critiques. En janvier 1988, le ministre de la Justice Jean Gol déclare «utiliser et non pas contrôler la gendarmerie».

En avril 1988, la première «commission sur les tueries du Brabant» entame ses travaux à la Chambre. Elle remet son rapport le 30 avril 1990. Elle y critique surtout le fonctionnement autonome, militaire et hiérarchique de la gendarmerie, qui nuit, notamment, au travail des enquêteurs, et le fait que le commandant de celle-ci exerce de larges compétences. Dans le cadre du plan de la Pentecôte du 5 juin 1990, le Gouvernement prévoit de transférer les compétences concernant la gendarmerie du ministère de la Défense nationale aux ministères de l'Intérieur et de la Justice. Le transfert a été réalisé par la loi du 18 juillet 1991. L'on parle à cet égard d'une «démilitarisation»(1).

En mai 1993, la gendarmerie entame, de sa propre initiative, la mise au point de 14 projets de «services de police de base de qualité qui avaient déjà été annoncés dans la déclaration gouvernementale de juin 1992, sous la dénomination «Plan de Pentecôte II». Lesdits projets sont devenus opérationnels en 1994. Par

de reorganisations, het gebrekkig gerechtelijk werk, de opleiding, de uitgebreide KB-regelgeving en het gebrek aan bestuurlijke en parlementaire controle. Veel van die kritiek wordt nu ook geuit door de «huisvakbond» van de rijkswacht, het «Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel», de opvolgster van de «Verbroedering der Rijkswacht».

Na de beroering rond de Eenheidswet in 1960-1961, het drama Zwartberg in 1965-1966, Leuven Vlaams in 1968 en het weerom telkens opgemerkt optreden van de rijkswacht, leveren alle partijen weer eens kritiek op de ordehandhaving... maar nu ook op het functioneren van de BOB's.

De parlementaire onderzoekscommissie Wijninckx van de Senaat biedt weinig informatie over het functioneren van de rijkswacht. De zaak van commandant François (verkoop van drugs om een gat in de informantenkas te dichten) trekt de aandacht. Maar weer zorgen koninklijke besluiten en interne reglementen in uitvoering van de wet van 1957 voor uitbreiding én van uitrusting (onder andere informatica) én van manschappen én van bevoegdheden, zeker van de korpscommandant... In 1976 wordt een personeelsstop afgekondigd in de openbare diensten. Op 27 december 1973 krijgt de rijkswacht bij wet een eigen statuut, alhoewel zij deel blijft uitmaken van het leger.

Korpschef F. Beaurier verdedigt op 5 oktober 1979 de «edele wedijver» tussen de politiediensten. Er wordt nu ongetwijfeld meer aandacht besteed aan de misdaadbestrijding, inzonderheid aan de strijd tegen de drugs. Het korps wordt verder uitgebouwd én bouwt vooral zichzelf uit tot dé nationale politie. Er worden talrijke nieuwe specialistische afdelingen opgericht. De rijkswacht is alom aanwezig, ook in bepaalde andere politie- en in de inlichtingendiensten en op de betrokken ministeries. Wanneer terrorisme in de nabuurlanden in 1982 leidt tot de oprichting van de Anti-Terreur Gemengde Groep (AGG), in 1982-1985 de zogenaamde Bende van Nijvel aan het werk is en in 1984-1985 de CCC, ook na het Heizeldrama van mei 1985, wordt de rijkswacht andermaal versterkt. En dit gebeurt, ook al gaat zij niet vrijuit bij het optreden gedurende het Heizeldrama en bij de mijnstakingen van 1985-1986 en 1987. Inderdaad het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie over het Heizeldrama was onder andere voor het korps weinig vleienend.

Inmiddels groeit ook de kritiek vanuit de inmiddels ontstane diverse rijkswacht-vakbonden. In januari 1988 zegt minister van Justitie Gol «dat hij de rijkswacht gebruikt en niet controleert.»

In april 1988 gaat in de Kamer de eerste zogenaamde bende-commissie van start. Het verslag is klaar op 30 april 1990. Vooral het autonoom, militair en hiërarchisch functioneren van de rijkswacht, dat ook het recherchewerk schaadt, maar ook de aanzienlijke bevoegdheid van haar commandant zijn voorwerp van kritiek. Het Pinksterplan van 5 juni 1990 voorziet in de overheveling van de beheersbevoegdheid over de rijkswacht van het ministerie van Landsverdediging naar dat van Binnenlandse Zaken en Justitie. En dat gebeurt dan bij wet van 18 juli 1991. Men spreekt van een «demilitarisering»(1).

In mei 1993 begint de rijkswacht op eigen initiatief aan de uitwerking van 14 projecten «basispolitiezorg met kwaliteit», zij het aangekondigd in de regeerverklaring van juni 1992, het Pinksterplan II genoemd. Die projecten worden in 1994 operationeel. Op die wijze begeeft de rijkswacht zich doelgericht en

(1) V. Pasmans, S. Stuyts, *op cit.*, p. 49-51.

C. Fijnaut, *op cit.*, p. 87. L'auteur parle avec prudence de démilitarisation «externe».

(1) V. Pasmans, S. Stuyts, *op cit.*, p. 49-51.

C. Fijnaut, *op cit.*, p. 87. De auteur spreekt voorzichtig van «externe» demilitarisering.

le biais de ces projets, la gendarmerie s'est engagée, de manière ciblée et avec toute sa spécialité, sur le terrain du service de police local et est devenue une copie conforme de la police communale, alors que, de 1988 à 1994, le Gouvernement Dehaene II avait proposé que l'on assure la complémentarité des deux corps. À partir du mois d'avril 1994, l'on a également commencé à restructurer le corps de la gendarmerie: à Bruxelles, les groupes mobiles ont été réduits à quatre escadrons et les hommes en surnombre ont été transférés aux brigades, lesquelles doivent aussi participer de façon plus formelle au travail judiciaire; les brigades bénéficient d'une plus grande autonomie et doivent également s'occuper du travail de base et entretenir des contacts avec la population; les nouveaux (méga)districts coïncident désormais avec les arrondissements judiciaires; l'on supprime le niveau des «régions».

La gendarmerie est bien entendu associée également à toutes sortes d'initiatives de coordination et de collaboration, ainsi qu'à de nouveaux projets comme le S.G.A.P. (service général d'appui policier) et les O.I.P.G. (points de contact internationaux dans les régions frontalières, établis dans des casernes de gendarmerie). Selon la directive toute récente du ministre de la Justice (24 février 1997) l'on procédera à une répartition des tâches entre la gendarmerie et la police judiciaire «en vue de régler la collaboration et la coordination en ce qui concerne les missions de police judiciaire entre les divers services de police».

### *Commentaire*

C'est surtout en lançant un service de police de base ciblé et fondé sur plusieurs éléments de la «community policing», que la gendarmerie a fini par concrétiser son parallélisme concurrentiel avec les autres services de police et par engendrer des chevauchements malheureux.

L'on pourrait toutefois en déduire que la gendarmerie se profile déjà comme la seule police du futur, capable d'absorber les deux autres services de police... Étant entendu que l'on évoluerait dans le sens d'une police fédérale monolithique et centralisée: un arbre unique qui plongerait ses racines au sein de la population pour y puiser ses informations.

C'est la première fois que la gendarmerie s'occupe explicitement et systématiquement du besoin de sécurité de la population. Jusqu'à présent, elle a toujours donné l'impression, et même plus que cela, d'avoir pour mission de porter la nation belge, mission qui lui avait été assignée formellement en 1830. De la sorte, l'accent étant toujours mis principalement sur le maintien de l'ordre public et sur la mission de renseignement politique. Cette dernière était d'ailleurs réservée aux B.S.R., qui n'ont commencé à s'occuper de tâches judiciaires spécialisées que de manière progressive et avec des effectifs tout limités.

Néanmoins, ces dernières années, le travail judiciaire a supplanté les missions de maintien de l'ordre public: en témoignent le démantèlement des unités mobiles, le rôle croissant des brigades dans le travail judiciaire, le développement du B.C.R. (Bureau central de recherche), des groupes Diane et P.O.S.A. auxquels on fait également de plus en plus appel pour des missions (quasi) judiciaires.

Comme la gendarmerie s'investit de plus en plus dans la collecte d'informations et le travail de recherche lourd tout en conservant ses missions de maintien de l'ordre public, nous doutons qu'elle soit en mesure d'accomplir le travail de police locale qui lui a été confié récemment, surtout dans les grandes villes. Dans de nombreux endroits, en dehors de ces villes, et des communes importantes, elle participe depuis longtemps et dans une large mesure au travail de police locale, qu'elle effectue d'ailleurs sans que la hiérarchie intervienne trop... ce qui, d'ailleurs, ne serait ni très judicieux ni utile.

gespecialiseerd op het terrein van lokale politiedienst en wordt identiek aan de gemeentepolitie, waar tevoren, vanaf 1988 tot en met in 1994, onder de regering Dehaene II, de complementariteit werd vooropgesteld. Vanaf april 1994 begint men tevens aan de herstructurering van het korps: de mobiele groepen worden herleid tot 4 escadrons te Brussel en de overtollige manschappen gaan naar de brigades, die nu ook meer uitdrukkelijk moeten deelnemen aan het gerechtelijk werk; de brigades krijgen meer autonomie en moeten zich tevens richten op basiswerk en contacten met de bevolking; de nieuwe (mega)districten vallen nu samen met de gerechtelijke arrondissementen; het niveau «gebied» wordt afgeschaft.

Verder wordt uiteraard de rijkswacht betrokken in allerlei initiatieven van coördinatie en samenwerking en ook in nieuwe initiatieven zoals de APSD (algemene politiesteundienst) en OIPG's (internationale contactpunten in de grensgebieden, gevestigd in rijkswachtkazernes). In de zeer recente richtlijn van de minister van Justitie, op datum van 24 februari 1997, wordt een werkverdeling tussen rijkswacht en gerechtelijke politie afgekondigd: «tot regeling van de samenwerking en coördinatie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie tussen de politiediensten».

### *Commentaar*

Vooraf met het aanvaarden van doelgerichte basispolitiezorg, gesteund op enkele elementen van de zogenaamde «community policing» heeft de rijkswacht haar concurrentieel parallelisme met de andere politiediensten en tevens een problematische overlapping voleindigd.

Dit zou echter kunnen worden geïnterpreteerd als het zich aandienen als de enige toekomstige politiemacht, die in staat is de andere twee politiediensten in zich op te nemen... Met dien verstande dat er meteen een monolithische centraal geleide federale politie tot stand zou komen: één boom waarvan de wortels reiken tot in de plaatselijke bevolking om aldaar de informatie van bij de lokale bevolking op te vangen.

Het is de eerste maal dat de rijkswacht expliciet en planmatig denkt aan behoeften aan veiligheid van de bevolking. Tevoren gaf zij steeds meer dan de indruk erop gericht te zijn de Belgische natie-staat te ondersteunen, hetgeen in 1830 zeker de uitdrukkelijke bedoeling was. Op die wijze lag het hoofdaccent steeds op openbare ordehandhaving en op politiek inlichtingenwerk. Deze laatste taak was trouwens uitdrukkelijk voorzien voor de BOB's, die maar geleidelijk en met opvallend weinig personeel aan gespecialiseerd gerechtelijk werk deden.

Dit gerechtelijk werk heeft echter gedurende de recente jaren de taak van openbare ordehandhaving verdrongen: let op de afbouw van de mobiele eenheden, het meer intens betrekken van brigades bij het gerechtelijk werk, de uitbouw van het CBO (Centraal bureau voor opsporing), de groepen Diane en POSA die ook steeds meer voor (quasi) gerechtelijk werk worden ingeschakeld.

Deze evolutie naar informatievergaring en zwaarder researchwerk, samen met het behoud van taken van openbare ordehandhaving, doen ons twijfelen aan de geschiktheid om het in laatste en recente instantie opgezet lokaal politiewerk te volbrengen, vooral dan in de grote steden. In veel gebieden buiten die steden en grote gemeenten nemen zij sinds lang reeds ruimschoots deel aan lokaal politiewerk, dat er trouwens wordt uitgevoerd zonder al te veel inmenging van de hiërarchie... dat zou er ook niet erg zinvol of nuttig zijn.

Un autre phénomène frappant est le «patronage» permanent du pouvoir exécutif. C'est ce dernier, et non le pouvoir législatif, qui a fait de la gendarmerie ce qu'elle est devenue et lui a accordé une autonomie très large. Elle a tendance à être l'émanation de «l'État fort», centralisé et latin ou jacobin, dans lequel ce n'est pas le pouvoir législatif, mais le pouvoir exécutif, qui est l'instance ultime du pouvoir. Certes, la gendarmerie et son évolution ont eu des partisans dans les parlements, les critiques, parfois très acerbes et ne venant pas seulement de l'opposition, y compris celles qui portaient sur le manque d'information des représentants du peuple et l'insuffisance de leur contrôle, ont été écartées systématiquement par les représentants de l'exécutif. Il est vrai que les représentants du peuple n'ont jamais appliqué des procédures de contrôle efficaces et systématiques. Le pouvoir exécutif gère la gendarmerie avec ses propres instruments légaux afin d'éviter dans la mesure du possible que les parlements participent au processus décisionnel. Il me semble que si l'on veut davantage de démocratie, ce genre de situation doit aussi être renvoyé au passé.

### **B. L'existence d'une police judiciaire distincte près des parquets a-t-elle encore un sens ?**

Dans le sillage du discours tenu par A. Thonissen en 1885, le procureur Van Iseghem, qui deviendra par la suite président de la Cour de cassation, plaide une nouvelle fois, en 1886; en faveur d'une police judiciaire distincte près des parquets(1). Six ans plus tard, le ministre de la Justice, F. Lejeune, fait une nouvelle proposition, qui s'inspire de la «brigade de sûreté» française. Le 3 mai 1893, le procureur-général Van Schoor soumet un projet de loi au Gouvernement. Et cette proposition n'est pas la dernière. Elles ne cessent de se succéder jusqu'au début de 1914. Les arguments sont invariablement que les polices communales et rurales ne sont pas en mesure d'effectuer un travail judiciaire convenable et que la gendarmerie est trop militaire et trop accaparée par le maintien de l'ordre. Les réactions sont à peu près unanimes: les hommes politiques, les magistrats et les policiers ne veulent pas entendre parler d'un projet de (nouvelle) police d'État, qui renforcerait encore l'emprise du pouvoir central sur les services de police. On formule en revanche toutes sortes de contre-propositions qui visent à conférer davantage de compétences judiciaires aux services de police existants.

Le 17 avril 1919, la loi sur la police judiciaire est votée. Toutes les résistances se sont apparemment évanouies. Les arguments avancés sont les suivants: l'augmentation du banditisme armé et les formes modernes de criminalité; la nécessité également de se protéger contre des groupements politiques de gauche et de droite... Du travail de renseignement politique donc... en même temps que du travail judiciaire... Du reste, les critiques se font jour peu à peu dans les parlements, notamment quand, en 1928, la police judiciaire se voit attribuer les relations avec les services de police politique et de renseignements étrangers. On se plaint pas de son travail judiciaire.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la police judiciaire stagne: ce n'est que très progressivement que l'on augmente les effectifs et que l'on améliore les équipements. Malgré une politique d'élargissement à partir des années 70, ce service de police souffre en permanence d'un manque d'effectif. En outre, il participe de nouveau aux missions relatives à la sûreté de l'État et gère toujours les contacts de police internationaux. On s'engage également dans la lutte contre la drogue. L'affaire Graindorge, puis l'affaire Reyniers, viennent ternir un moment l'image du service.

Le Parlement n'évoque son sort qu'à l'occasion de l'examen des budgets. Il est initialement question des insuffisances du

Een ander opvallend verschijnsel is de voortdurende «patronage» door de uitvoerende macht. Het is deze macht en niet de wetgevende macht die van de rijkswacht heeft gemaakt wat ze is geworden en haar een zeer ruime zelfbeschikking heeft gelaten. Zij neigt er toe een exponent te worden van de latijns-jacobijnse gecentraliseerde «sterke staat» waarin niet de wetgevende maar de uitvoerende macht het ultiem beslissend bestuursapparaat is. Vanzelfsprekend had de rijkswacht en haar evolutie aanhangers in de parlementen, maar de kritiek, die af en toe zeer scherp was en niet alleen te vernemen was uit de mond van opposanten, werd door de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht systematisch weggewuifd, ook die over het gebrek aan informatie aan en controle van de volksvertegenwoordiging. Deze heeft echter van haar kant nagelaten efficiënte en systematische controlesystemen toe te passen. De uitvoerende macht beheert de rijkswacht vooral met eigen wettelijke instrumenten, zodat zij de deelneming van de parlementen aan de besluitvorming zo veel mogelijk kan vermijden. Ook zulke situatie lijkt mij in het licht van een streven naar meer democratie tot het verleden te moeten behoren.

### **B. Heeft een afzonderlijke gerechtelijke politie bij de parketten nog zin ?**

In navolging van het betoog van A. Thonissen in 1885 houdt procureur Van Iseghem, de latere voorzitter van het Hof van verbreking, in 1886 nog maar eens een pleidooi voor een afzonderlijke gerechtelijke politie bij de parketten(1). Zes jaar later doet minister van Justitie F. Lejeune een nieuw voorstel. De Franse «brigade de sûreté» dient als voorbeeld. Op 3 mei 1893 legt procureur-generaal Van Schoor een wetsontwerp voor aan de regering. En dat is niet het laatste voorstel. Tot in het begin van 1914 duiken er steeds nieuwe op. De argumenten zijn stevast dat de gemeentelijke en landelijke politie niet in staat zijn behoorlijk gerechtelijk werk te leveren en dat de rijkswacht te militair is en te zeer bezig met de handhaving van de openbare orde. De reacties zijn vrijwel unaniem: politici, magistraten, politiemensen willen niet weten van een project voor een (nieuwe) staatspolitie, die bovendien de greep van de centrale macht op de politiediensten nog zou vergroten. Wel worden er allerlei tegenvoorstellen gedaan om meer en beter gerechtelijke bevoegdheden te geven aan de bestaande politiediensten.

Op 17 april 1919 komt er de wet op de gerechtelijke politie. Blijkbaar is nu alle weerstand weggefallen. De argumenten zijn: het toenemend gewapend banditisme en de moderne vormen van misdadigheid; ook de noodzakelijk geachte bescherming tegen linkse en rechtse politieke groeperingen... Politiek inlichtingenwerk dus... samen met gerechtelijk werk... Daar komt trouwens geleidelijk aan kritiek op in de parlementen, zeker als in 1928 deze politie de relaties met buitenlandse politieke politie- en inlichtingendiensten toebedeeld krijgt. Over haar gerechtelijk werk klaagt men niet.

Na Wereldoorlog II stagneert de gerechtelijke politie: er komt maar uitermate geleidelijke personeelsuitbreiding en verbetering van de uitrusting. Niettegenstaande een verruimingspolitiek vanaf de zeventiger jaren lijdt deze politiedienst voortdurend aan personeelsgebrek. Zij participeert ook weer in staatsveiligheidstaken en heeft nog steeds de internationale politie-contacten in de hand. Men gaat eveneens de drugbestrijdingstoer op. Naar aanleiding van de zaak Graindorge, en later van de zaak Reyniers, komt deze politiedienst even in de zwarte kijker.

Alleen de bespreking van de begrotingen van justitie brengen deze politie ter sprake in het Parlement. Het gaat dan aanvanke-

(1) P. Van Iseghem, *Révision du Code d'instruction criminelle*, Bruxelles, 1887, pp. 5-17.

(1) P. Van Iseghem, *Révision du Code d'Instruction criminelle*, Bruxelles, 1887, pp. 5-17.

recrutement, de la formation et de la rémunération. À partir de la fin des années 60, la critique se fait plus vive concernant le manque de moyens et l'absence d'organisation face à la criminalité. Dès 1962, on réclame la création d'une véritable brigade nationale. Pour le reste, la police judiciaire mène une existence plutôt discrète.

À partir de 1988, les déclarations gouvernementales et le rapport de la première commission sur «les tueurs du Brabant» ne lui adressent plus qu'un seul signal clair: elle est en sursis. La commission sur les tueurs du Brabant n'émet pas beaucoup de critiques, mais elle dénonce nettement le manque d'effectifs et les problèmes de logistique administrative et technique, ainsi qu'un manque de cohésion centrale et le pouvoir insuffisant du commissaire général. La commission recommande cependant la création à long terme d'une seule police judiciaire.

Cette police n'est pas épargnée non plus par le plan de la Pentecôte, qui prévoit de renforcer l'autorité du ministre de la Justice et les pouvoirs du commissaire général sur un corps à direction centralisée; il faut pouvoir engager et promouvoir du personnel ayant un degré de formation plus élevé, et améliorer nettement la formation.

Le 2 septembre 1991 commence effectivement la publication d'une série d'arrêtés royaux très importants, et elle se poursuit au début de 1992... On crée de nouvelles sections chargées de la lutte contre la délinquance financière. Il s'agit donc d'une réforme importante qui se réalise sans le Parlement. Mais le même plan de la Pentecôte confirme une fois de plus l'existence de la police judiciaire près des parquets. Le deuxième plan de la Pentecôte, qui date de 1992, en fait autant. La note relative à la répartition des tâches avec la gendarmerie était déjà mentionnée et nous y reviendrons.

Si la police judiciaire est associée, du moins formellement, et pas toujours de manière réelle — à une série d'initiatives de coopération, telle que le S.G.A.P. et la concertation pentagonale, elle reste étrangère à d'autres initiatives telles que l'OOP 13, les Z.I.P.S. et les P.I.O.F.

### **Commentaire**

On comprend l'incertitude qui règne dans ce service de police. D'une part, on a toujours voulu jusqu'à présent, en faire un véritable corps de police et, d'autre part, on annonce son absorption.

La question de la raison d'être d'une police judiciaire séparée n'en reste pas moins posée. Les arguments originels et les raisons ultérieures de sa création n'existent certainement plus aujourd'hui.

Les responsables politiques formulent actuellement des propositions de répartition des tâches avec la gendarmerie qui sont relativement irréalistes.

En outre, il est frappant une fois de plus de voir que presque toutes les réformes touchant ce service de police se font à coup de notes de service, d'arrêtés ministériels et d'arrêtés royaux. En tant que membre du pouvoir exécutif, le ministre de la Justice, évite volontiers lui aussi le Parlement quand il s'agit de régler le fonctionnement de la police judiciaire. Et le Parlement ne peut faire autrement que de se plaindre du manque de contrôle. Mais une fois encore, on peut se demander s'il a déployé des efforts suffisamment systématiques pour organiser ce contrôle.

### **C. La police communale peut-elle, en tant que police locale, rester ce qu'elle est?**

En 1830, la Belgique était un pays essentiellement rural et la police locale, qui était composée principalement de gardes cham-

liques over hun gebrekkige rekrutering, vorming en betaling. Vanaf het einde van de zestiger jaren wordt er wat feller kritiek geuit op de gebrekkige werkmiddelen en organisatie ten aanzien van de misdadigheid. Reeds vanaf 1962 vraagt men om de oprichting van een echte nationale brigade. Verder leidt de gerechtelijke politie een vrij onopvallend bestaan.

Vanaf 1988 krijgt zij via de regeringsverklaringen en het verslag van de zogenaamde eerste bende-commissie maar één duidelijk signaal: dat zij voorlopig blijft bestaan. Immers de bende-commissie heeft niet zoveel kritiek, maar onderkent wel de te kleine personeelsbezetting en de te geringe administratieve en technische logistiek, ook een gebrek aan centrale samenhang en te weinig bevoegdheid voor de commissaris-generaal. Maar de commissie beveelt niettemin op lange termijn de totstandkoming van één gerechtelijke politie aan.

Deze politie ontsnapt ook niet aan de aandacht van het Pinksterplan: het gezag van de minister van Justitie en de bevoegdheden van de commissaris-generaal over een centraal geleid korps moeten worden uitgebreid; er moet mogelijkheid zijn om personeel aan te werven en te bevorderen met een hogere scholingsgraad en om de opleiding aanzienlijk te verbeteren.

Op 2 september 1991 begint inderdaad de publicatie van een reeks zeer belangrijke koninklijke besluiten en dit wordt tot in het begin van 1992 voortgezet... Er komen dan ook nieuwe secties voor de bestrijding van financiële misdrijven. Dus gaat het om een belangrijke hervorming buiten het Parlement om. Maar in datzelfde Pinksterplan wordt andermaal gesteld dat de gerechtelijke politie bij de parketten blijft bestaan. Dat wordt herhaald in het Pinksterplan II van 1992. De nota omtrent de werkverdeling met de rijkswacht werd reeds vermeld en we komen erop terug.

Wordt de gerechtelijke politie althans formeel — niet altijd even reëel — betrokken in een aantal samenwerkingsinitiatieven, zoals APSD en het vijfhoeksoverleg, zij blijft buiten andere initiatieven zoals de OOP 13, de IPZ's (interpolitiezones) en de OIPG's.

### **Commentaar**

Men begrijpt de onzekerheid die heerst binnen die politiedienst. Enerzijds wil men er nog steeds tot op heden een echt korps van maken en anderzijds kondigt men zijn opslorping aan.

Toch blijft de vraag naar de bestaansreden van zulke afzonderlijke gerechtelijke politie. De aanvankelijke argumenten en de latere ontstaansgronden zijn zeker niet meer aanwezig.

De beleidsverantwoordelijken doen nu voorstellen tot werkverdeling met de rijkswacht die nogal irreëel zijn.

Het is ook weer opvallend hoe praktisch alle hervormingen van deze politiedienst worden doorgevoerd via omzendbrieven, ministeriële besluiten en koninklijke besluiten. Als lid van de uitvoerende macht vermijdt ook de minister van Justitie al te graag het Parlement als het erop aankomt de werking van de gerechtelijke politie te normeren. Dit Parlement kan dan niet anders dan zich beklagen over het gebrek aan controle. Maar weer eens kan men zich afvragen of het voldoende systematische inspanningen deed om die controle te organiseren.

### **C. Kan de gemeentepolitie als lokale politie blijven wat ze nu is?**

In 1830 is België overwegend een ruraal land en de lokale politie bestaat hoofdzakelijk uit veldwachters, geworven uit oud-

pêtres recrutés parmi les anciens militaires, était mal formée, mal équipée et, surtout, sous-payée(1). Dans les toutes petites communes, la « police » était souvent assurée par le bourgmestre seul. Ce n'est que vers 1850 que l'on a vu apparaître des corps de police dans certaines villes comme Liège, Anvers, Louvain et Bruxelles. L'on recrutait très souvent les policiers parmi les anciens matelots et les militaires retraités. L'on a créé au sein de la police de Bruxelles une section judiciaire qui allait, en fait, remplir des missions nationales. Dans les années 1880, cette section était encore un modèle en matière de discipline et de technologie de communication. Les services de garde avaient pour mission de surveiller les « classes dangereuses »(2).

L'on n'a inscrit aucune disposition relative au statut de la police communale ou rurale dans la Constitution, mais la loi communale du 30 mars 1836 a défini une série de principes qui sont toujours d'application. Cette loi attribue au conseil communal la compétence de requérir la police et confère aux bourgmestre et échevins le droit de faire respecter les règlements de police. En tant que responsable du maintien de l'ordre, le bourgmestre obtient le droit de requérir d'autres services de police. La loi provinciale du 30 avril 1836 attribue la même compétence au gouverneur. Les commissaires, leurs adjoints et les gardes champêtres ont la qualité d'officier de police judiciaire de par la loi, mais, pour le reste, celle-ci ne définit pas les missions de la police communale. En ce qui concerne certaines missions de maintien de l'ordre et le travail judiciaire, l'on se réfère dès lors encore à d'anciens textes français de 1789 et de 1790 et à des dispositions diverses du Code d'instruction criminelle de 1808, du Code pénal de 1789 et des décrets de 1806. Il s'ensuivra que l'on va se quereller pendant des décennies à propos de l'autonomie du bourgmestre vis-à-vis du pouvoir central, et de l'autonomie de l'armée et de la gendarmerie pour ce qui est des questions de maintien de l'ordre.

La modification apportée à la loi communale en 1842 a réduit l'autonomie des « magistrats communaux » et diverses circulaires ont étendu le contrôle exercé par l'autorité centrale. Ces circulaires soulignent surtout que le bourgmestre est le représentant du pouvoir central(3). Les bourgmestres des grandes villes supportent mal le contrôle du pouvoir central, et ce d'autant moins qu'ils font de plus en plus souvent appel à leur propre police municipale pour maintenir l'ordre. Cependant, la qualité du travail est contestée par les autorités supérieures(4).

Au cours des vingt dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle, l'on a amélioré l'organisation des polices communales des villes et communes importantes. On les a développées et, parfois, on les a déjà amenées à se spécialiser. Toutefois, dans la plupart des cas, la police locale ne peut pas assurer seule le maintien de l'ordre dans les grandes villes. La compétence territoriale est respectée strictement. La question de la formation continue à poser un problème, tout comme la question du statut des policiers, qui est défini par la commune. Entre-temps, grâce aux adaptations de la loi communale opérées en 1887 et en 1905, le bourgmestre accroît son influence sur sa police.

Le principe du maintien de la police locale et celui du maintien de la police sous l'autorité locale furent appuyés par

militaires, slecht gevormd en uitgerust en vooral ook onderbetaald(1). In zeer kleine gemeenten wordt « de politie » dikwijls alleen door de burgemeester waargenomen. Pas rond 1850 ontstaan politiekorpsen in een aantal steden zoals Luik, Antwerpen, Leuven en Brussel. Er wordt zeer veel gerekruteerd uit oud-matrozen en gepensioneerde militairen. Binnen de Brusselse politie komt er zeer opvallend een gerechtelijke afdeling, die eigenlijk nationale opdrachten vervult. Die zou in de jaren 1880 nog model staan voor tucht en communicatietechnologie. De wachtdiensten krijgen er als opdracht de « gevaarlijke klassen » te bewaken(2).

In de Grondwet werd niets ingeschreven over het statuut van de gemeentelijke of landelijke politie, maar de gemeentewet van 30 maart 1836 voert verschillende principes in die vandaag nog gelden. Deze geeft de gemeenteraad de bevoegdheid de politie te vorderen en het college van burgemeester en schepenen het recht de politiereglementen te doen naleven. De burgemeester krijgt als verantwoordelijke voor openbare ordehandhaving het recht andere politiediensten te vorderen. De provinciewet van 30 april 1836 geeft de gouverneur dezelfde bevoegdheid. Wettelijk zijn de commissarissen, hun adjuncten en de veldwachters officieren van gerechtelijke politie. Maar voor het overige zijn de taken van de gemeentepolitie niet nauwkeurig bepaald. Men is immers ook nog aangewezen enerzijds op oude Franse teksten uit 1789 en 1790 voor een aantal taken van openbare ordehandhaving en gerechtelijk werk, anderzijds ook nog op wat her en der vermeld was in het Wetboek van Strafvordering van 1808, het Strafwetboek van 1789 en decreten uit 1806. Dit heeft als gevolg dat men tientallen jaren lang redetwist over de autonomie van de burgemeester ten aanzien van het centrale gezag, van het leger en van de rijkswacht wanneer het op openbare ordehandhaving aankomt.

De wijziging in de gemeentewet in 1842 beknot de autonomie van de « gemeentelijke magistraten » en in verschillende omzendbrieven wordt de controle van het centraal gezag uitgebreid. Men legt er vooral de nadruk op dat de burgemeester het centrale gezag vertegenwoordigt(3). De burgemeesters van de grote steden zijn niet zo gelukkig met de controle van de centrale macht, temeer omdat zij steeds vaker een beroep doen op hun eigen stadspolitie om de orde te handhaven. Maar de kwaliteit van dit werk wordt door de hogere overheden betwist(4).

Gedurende de laatste twintig jaren van de 20e eeuw wordt de gemeentepolitie in de belangrijke steden en gemeenten beter georganiseerd, uitgebreid en soms ook al gespecialiseerd. Maar de openbare orde kan in de grote steden toch meestal niet alleen door de lokale politie worden gehandhaafd. De territoriale bevoegdheid wordt strikt geëerbiedigd. De opleiding blijft een moeilijk vraagstuk, evenals het gemeentelijk bepaald statuut van de politiemensen. Inmiddels groeit de invloed van de burgemeester op zijn politie, dank zij een aanpassing van de gemeentewet in 1887 en in 1905.

Het behoud van het lokaal gezag over de politie en het behoud van die lokale politie zelf vindt steun bij de reeds rond 1880 op-

(1) L. Malliet, « De veldwachter, die onbekende — een historische studie over de wetgeving op de landelijke politie van de provincie Brabant in de periode 1791-1969 », *Licentiaatsverhandeling Criminologie*, KULeuven, 1980, pp. 33-85.

(2) M.S. Dupont-Bouchat, « La police à Saint-Gilles au XIX<sup>e</sup> siècle », dans *Cahiers Bruxellois*, T. XXVIII, 1987, pp. 67-78.

(3) A. Macar, « Les institutions communales », dans *Les Nouvelles, corpus juris Belgici, Lois politiques et administratives*, T 1, Bruxelles, 1933, p. 494.

(4) L. Keunings, « Geheime politie en politieke politie in België (1830-1914) », dans *Panopticon*, jg. 9, n° 2, mars-avril 1988, pp. 128-157. L. Keunings, « De geschiedenis van het Brusselse politiekorps (van 1831 tot 1914) », dans *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, juillet 1983, n° 145, pp. 153 et suivantes.

(1) L. Malliet, « De veldwachter, die onbekende — een historische studie over de wetgeving op de landelijke politie van de provincie Brabant in de periode 1791-1969 », *Licentiaatsverhandeling Criminologie*, KULeuven, 1980, blz. 33-85.

(2) M.S. Dupont-Bouchat, « La police à Saint-Gilles au XIX<sup>e</sup> siècle », in *Cahiers Bruxellois*, T. XXVIII, 1987, blz. 67-78.

(3) A. Macar, « Les institutions communales », in *Les Nouvelles, corpus juris Belgici, Lois politiques et administratives*, T 1, Bruxelles, 1933, blz. 494.

(4) L. Keunings, « Geheime politie en politieke politie in België (1830-1914) », in *Panopticon*, jg. 9, nr. 2, maart-april 1988, blz. 128-157. L. Keunings, « De geschiedenis van het Brusselse politiekorps (van 1831 tot 1914) », in *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, juli 1983, nr. 145, blz. 153 en volgende.

l'organisation des commissaires et commissaires adjoints qui fut déjà créée vers 1880 par l'organisation des policiers urbains et ruraux subalternes, qui fut créée plus tard, et par la «Commission parlementaire sur la police rurale»<sup>(1)</sup>, que le Gouvernement créa en 1904. Les intéressés étaient hostiles à l'idée de développer une police nationale qui pourrait prendre de trop grandes dimensions.

En 1924, le Parlement adopta enfin une loi spécifique sur la police rurale, après quoi il ne fut, très longtemps, plus question de celle-ci. Les gardes champêtres ne reçoivent cependant pas toutes les compétences judiciaires.

Dans la période qui précéda la Seconde Guerre mondiale, le nombre de corps de police communale ne fit que croître. Les corps devinrent progressivement polyvalents, surtout dans les grandes villes. Il y eut toutefois peu de dispositions légales. En 1935, l'on instaura l'obligation de posséder le «brevet» pour pouvoir être nommé officier. L'on imposa de plus en plus de normes nationales. La compétence du bourgmestre sur le plan du maintien de l'ordre fut limitée une nouvelle fois et, en juin 1934, l'on créa un service de «Police générale du Royaume» au sein du ministère de l'Intérieur. Ce service fut chargé de réunir toutes les informations relatives à la police administrative.

La police communale se trouve dans une position difficile tout au long de cette période, et sa tâche ne fut pas aisée. Lorsqu'elle n'était pas le jouet des oppositions politiques locales, elle était souvent isolée et abandonnée à son sort par les autorités. Le Parlement ne se préoccupa pas davantage de cette police, sauf pour souligner la nécessité de préserver l'autonomie communale.

Le 10 avril 1954, une commission gouvernementale déposa un rapport relatif à une enquête sur les questions concernant la police. Ce rapport fut très critiqué à propos du recrutement, du régime disciplinaire et, plus particulièrement, de l'organisation et du contenu de la formation des membres de la police communale. La commission proposa de créer une inspection nationale similaire à celle du corps des pompiers. Elle plaida pour des contacts plus fréquents entre les deux ministres de tutelle. Mais ce rapport resta lettre morte. La loi sur la police communale qu'il réclamait n'a jamais vu le jour.

Dans l'intervalle, plusieurs fraternités apolitiques de policiers virent le jour, qui traitèrent généralement de questions morales et matérielles. Elles luttèrent et manifestèrent pour obtenir des salaires et des pensions plus décentes. Elles trouvèrent toutefois peu d'écho au sein du Parlement. Il est beaucoup question d'équipement, de formation de statuts et de salaires, non pas à l'initiative du Parlement, mais en réaction contre l'inertie de celui-ci, sous la pression des syndicats de police indépendants. Ces syndicats n'obtiennent toutefois pas grand-chose. Les syndicats traditionnels, qui commencent à être bien représentés au sein de la police communale, parviennent, eux, à obtenir quelque résultat. Au sein des organisations professionnelles, la question «police communale ou police nationale» est en permanence à l'ordre du jour.

Depuis que la loi communale a été modifiée par la loi du 25 juin 1969, les corps de police peuvent collaborer les uns avec les autres en matière de police administrative. Toutefois, comme les bourgmestres manifestent des réticences à l'endroit d'une telle collaboration, la coopération intercommunale ne donne pas grand-chose dans la pratique<sup>(2)</sup>.

La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes dispose, en exécution de la Constitution modifiée en décembre 1970, que «les agglomérations et les fédérations encouragent la coordination des activités des

gerichte organisatie van commissarissen en adjunct-commissarissen, bij de later opgerichte organisatie van ondergeschikte stedelijke en landelijke politie, maar ook bij een door de regering in 1904 opgerichte «Commissie van de landelijke politie»<sup>(1)</sup>. Allen zijn gekant tegen een al te grote uitbreiding van een nationale politie.

In 1924 krijgt de landelijke politie eindelijk haar wet en het zal nadien zeer lang stil blijven rond deze politie. Volledige gerechtelijke bevoegdheden krijgen de veldwachters niet.

In de periode tot aan wereldoorlog II neemt het aantal gemeentelijke politiekorpsen voortdurend toe. Vooral de grootstedelijke korpsen worden geleidelijk aan polyvalent. Maar er vallen niet veel wettelijke beschikkingen te noteren. In 1935 wordt het «brevet» ingevoerd als voorwaarde om te worden benoemd als officier en er worden steeds meer nationale normen opgelegd. Er wordt weer een beperking ingevoerd van de bevoegdheid van de burgemeester als openbare ordehandhaver en in juni 1934 wordt de dienst «Algemene Rijkspolitie» opgericht binnen het ministerie van binnenlandse zaken. Deze moet alle informatie verzamelen inzake bestuurlijke politie.

De positie en taak van de gemeentepolitie zijn al die tijd niet gemakkelijk. Zij is dikwijls geïsoleerd en wordt vaak door de autoriteiten aan haar lot overgelaten, zo zij al niet de speelbal wordt van lokale politieke tegenstellingen. Ook in het parlement is er niet veel te doen over deze politie tenzij erop wordt aangedrongen de gemeentelijke autonomie te bewaren.

Op 10 april 1954 legt een regeringscommissie een verslag neer omtrent «een onderzoek der vraagstukken aangaande de politie». Deze laat zich zeer kritisch uit over de rekrutering, de tuchtregeling en vooral over de organisatie en de inhoud van de vorming van de gemeentepolitie. Zij stelt ook een nationale inspectie voor, zoals bij de brandweer. Zij pleit ook voor meer contact tussen de beide voogdijministers. Het verslag blijft dode letter. Bijvoorbeeld een wet op de gemeentepolitie, zoals gevraagd, komt er maar niet.

Allerlei politieverbroederings hadden zich inmiddels ontwikkeld. Ze zijn niet-politiek en behandelen meestal materiële en morele aangelegenheden. Er wordt ook strijd geleverd en gemanifesteerd voor menswaardige lonen en pensioenen. Maar in het parlement vinden ze weinig gehoor. Zeker niet onder invloed van het parlement, maar des te meer onder die van de onafhankelijke politiesyndicaten is er veel te doen over de uitrusting, de opleiding, de statuten en over de wedden. Veel succes hebben ze niet. De traditionele vakbonden beginnen nu vaste voet te krijgen binnen de gemeentepolitie en behalen wél enige resultaten. Het thema «gemeentepolitie of staatspolitie» is voortdurend aan de orde bij de beroepsorganisaties.

Krachtens een wijziging in de gemeentewet door de wet van 25 juni 1969 kunnen politiekorpsen voortaan samenwerken inzake administratieve politie. Maar de burgemeesters staan daar nogal weigerachtig tegenover, zodat er van die intergemeentelijke samenwerking in de praktijk niet veel in huis komt<sup>(2)</sup>.

In uitvoering van de grondwetwijziging van december 1970, wordt in de wet van 26 juli 1971 over de organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten bepaald dat: «de agglomeraties en federaties van gemeenten de coördinatie aanmoedigen

<sup>(1)</sup> Commission parlementaire sur la police rurale, Bruxelles, 1904, pp. 15-29 et 154-184.

<sup>(2)</sup> L. Van Outrive, *De Gemeentepolitie, een evaluatief onderzoek in de provincie Limburg, Antwerpen*, Kluwer, 1985, pp. 17-20.

<sup>(1)</sup> Commission parlementaire sur la police rurale, Bruxelles, 1904, blz. 15-29 en 154-184.

<sup>(2)</sup> L. Van Outrive, *De Gemeentepolitie, een evaluatief onderzoek in de provincie Limburg, Antwerpen*, Kluwer, 1985, blz. 17-20.

communes, et notamment la coordination technique des services de police communale». Il n'est question de la police ni dans les lois des 14 février 1961 et 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, ni dans l'arrêté d'exécution du 17 septembre 1975. Cependant, l'arrêté royal du 5 janvier 1972 relatif au personnel communal a gelé toutes les nominations nouvelles et dispose que chaque agent reste compétent dans son ancienne juridiction. La loi du 29 juin 1976 a imposé la création d'un corps de police et l'instauration de la fonction de commissaire de police en chef dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants. L'arrêté royal du 22 juillet 1976 a apporté des adaptations à la situation nouvelle. La situation des gardes champêtres au sein des nouveaux corps de police communale n'est toutefois pas réglée de manière satisfaisante, ce qui donne lieu à des contestations.

L'opération de fusion des corps de police était mal préparée et a soulevé bien des difficultés. L'on a manqué ainsi une occasion d'assainir en profondeur et de procéder à un minimum de restructuration. Le gel des recrutements bloquait tout. De plus, on ne voulait pas toucher à l'autonomie communale... L'on estimait qu'il y avait déjà eu assez de restructurations... et l'on s'est contenté de prendre quelques timides arrêtés royaux de nationalisation et de formuler quelques vagues recommandations à propos de l'encadrement. Il s'avère par ailleurs que l'écart entre l'effectif réel et l'effectif organique atteint parfois 25%. Tous ces facteurs entraînent une stagnation des effectifs et des cadres. Les corps des grandes villes et des communes importantes sont les seuls à s'étendre et à introduire (ou réintroduire) une police de quartier. Au lendemain des fusions, il restait 306 communes dotées d'une police rurale et 170 communes seulement disposent effectivement d'un corps de police communale, alors que 281 communes devraient en avoir un.

Bien que la loi du 8 août 1980 dispose que la tutelle administrative sur les communes de plus de 20 000 habitants doit être transférée à la Région flamande, le ministère de l'Intérieur reste à ce jour l'instance de tutelle dominante. Cette situation est source de contestations en matière de maintien de l'ordre.

L'on a assisté ensuite à un déferlement d'arrêtés royaux incohérents relatifs à des questions statutaires et à la formation des policiers. Le 25 juin 1969, le législateur a modifié la loi communale pour étendre quelque peu les compétences des polices, leur conférer un droit de poursuite dans d'autres communes.

Le Parlement s'est, certes, quelque peu intéressé au problème de la formation, mais ce sont quand même une fois de plus les syndicats qui, résolument, se sont attaqués le plus, parfois en désaccord avec les autres organisations professionnelles aux problèmes de la police communale. Le problème de la représentativité se pose en permanence et les syndicats non traditionnels éprouvent encore des difficultés à se faire entendre.

Une proposition de loi relative à la police communale déposée par M. Cardoen fut contrée par un projet de loi du ministre Nothomb. Ce projet a donné naissance à la loi du 11 février 1986 qui fut publiée au *Moniteur belge* le 6 décembre de la même année, avec huit arrêtés royaux. Comme la proposition de loi Cardoen, la loi du 11 février 1986 a pour objet de définir avec précision le statut juridique de la police communale. Face à l'aggravation de la petite criminalité et du sentiment d'insécurité dans la population, cette loi souligne et précise le rôle essentiel que joue la police communale dans la protection des personnes et des biens. L'autonomie communale est affirmée une fois de plus. La police communale continue à assurer des tâches administratives et judiciaires. L'organisation, la gestion et les missions de la police communale, du chef de corps et du bourgmestre sont définies avec plus de précision. La distinction entre police rurale et police communale ou municipale est maintenue et l'on veille à doter, autant que possible, les deux polices de structures parallèles. Les grands syndicats déplorent les similitu-

van gemeentelijke activiteiten, met name de technische coördinatie van de gemeentelijke politiediensten». Noch in de wetten van 14 februari 1961 en 23 juli 1971 over de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen, noch in het uitvoeringsbesluit van 17 september 1975 is er sprake van de politie. Maar het koninklijk besluit van 5 januari 1972 over het gemeentepersoneel bevestigt alle nieuwe benoemingen en bepaalt dat iedere ambtenaar bevoegd blijft in het vroeger gebied. De wet van 29 juni 1976 legt de inrichting van een politiekorps op, tevens de invoering van het ambt van hoofdcommissaris in alle gemeenten van meer dan 10 000 inwoners. Het koninklijk besluit van 22 juli 1976 doet de aanpassingen aan de nieuwe toestand. Maar de situatie van veldwachters in de nieuwe korpsen van gemeentepolitie is niet goed geregeld en geeft aanleiding tot betwistingen.

De fusieoperatie van politiekorpsen was slecht voorbereid en leidt tot veel moeilijkheden. Er wordt een kans gemist om een ernstige sanering en minimale structurering door te voeren. De personeelsstop blokkeert alles. Bovendien wil men niet raken aan de gemeentelijke autonomie... zogenaamd werd er al genoeg geherstructureerd... en het blijft allemaal bij enkele schuchtere nationaliserings-koninklijke besluiten en aanbevelingen inzake omkadering. Bovendien blijkt dat de feitelijke sterkte soms tot 25% kan afwijken van de organieke sterkte. Dat alles leidt tot een stagnering van de effectieven en van de kaders. Alleen in de grotere steden en gemeenten komt er een zekere uitbreiding en begint men ook aan (hernieuwde) buurt- en wijkpolitie te doen. Na de fusie zijn er nog 306 gemeenten met landelijke politie en 281 zouden over een gemeentelijk korps moeten beschikken. In feite zijn het er maar 170.

Alhoewel volgens de wet van 8 augustus 1980 er overheveling van bestuurlijk toezicht over de gemeenten van meer dan 20 000 inwoners moet gebeuren naar het Vlaams Gewest, blijft het ministerie van Binnenlandse Zaken toch de dominante voogdij-instansie. En dit leidt tot betwistingen inzake openbare orde-handhaving.

Nu volgen er ook allerlei onsamenhangende koninklijke besluiten over statutaire aangelegenheden en de opleiding. Een wijziging van de gemeentewet op 25 juni 1969 zorgt voor enige bevoegdheidsuitbreiding en voor volgrecht in andere gemeenten.

Het parlement had wel enige aandacht voor het opleidingsprobleem. Maar het zijn andermaal de vakbonden, niet altijd in eenklank met de andere beroepsorganisaties, die zich volop met de aangelegenheden van de gemeentepolitie bezig houden. Het representativiteitsprobleem stelt zich voortdurend en de niet-traditionele syndicaten hebben nog steeds moeite om gehoord te worden.

Een wetsvoorstel Cardoen voor een nieuwe wet op de gemeentepolitie wordt gecounterd door het wetsontwerp van minister Nothomb. Dit laatste leidt tot de wet van 11 februari 1986, die op 6 december samen met acht koninklijke besluiten in het *Belgisch Staatsblad* verschijnt. De wet heeft net als het voorstel Cardoen tot doel het juridisch statuut van de gemeentepolitie nauwkeurig vast te leggen. Rekening houdend met de stijgende kleine criminaliteit en de toename van het gevoel van onveiligheid bij de bevolking benadrukt en verduidelijkt de wet de essentiële rol van de gemeentepolitie bij de bescherming van personen en goederen. De gemeentelijke autonomie wordt andermaal benadrukt. De taken blijven administratief en gerechtelijk. Organisatie, beheer, taken, ook die van de korpschef en burgemeester, worden beter omschreven. Het onderscheid tussen landelijke en gemeentelijke of stedelijke politie wordt behouden en ze krijgen zoveel mogelijk parallelle structuren. De grote vakbonden betreuren de analogie met de wet op de rijkswacht en de overdreven nationalisering. Voor het overige wordt gesnoeid in

des entre la loi Nothomb et la loi relative à la gendarmerie ainsi que la nationalisation excessive. Pour le reste, la loi du 11 février 1986 réduit les budgets de la police communale, alors que d'autres services et, en tout cas, la gendarmerie, reçoivent des moyens abondants dans le cadre du développement d'une politique dite de sécurité.

La déclaration gouvernementale de mai 1988 du Gouvernement Martens VIII indique explicitement que la police communale sera maintenue. La première commission relative aux tueurs du Brabant s'est très peu intéressée à ce service de police, mais elle a brièvement noté dans son rapport qu'il constitue une importante source d'information.

Il a fallu attendre le plan de la Pentecôte du 5 juin 1990 pour que l'on s'intéresse encore à la police communale, cette fois dans la fonction de police de première ligne. L'on a mis très fortement l'accent sur la mission de responsable du maintien de l'ordre public et de la sécurité qui revient au bourgmestre. Le ministre de l'Intérieur a rédigé une note sur la revalorisation de la fonction de la police communale et des tables rondes ont été organisées en novembre et décembre 1990. Ces tables rondes ont été clôturées le 28 juin 1991 par le colloque «police en mouvement»(1). On avance aussi l'idée d'une coopération supracommunale ou zonale. On mettra sur pied des projets-pilotes subventionnés. Les bourgmestres acceptent difficilement cette atteinte à l'autonomie communale. On formule par ailleurs des propositions pour améliorer le recrutement et la formation. Une série d'arrêtés royaux et de circulaires ont été publiés à ce sujet. Les propositions portent également sur l'amélioration de l'organisation et de l'équipement. Dans cette optique, le «fonds de sécurité» de 1987 est remplacé par trois arrêtés nouveaux relatifs au subventionnement: les communes reçoivent une aide financière si elles complètent leur cadre. On insiste également sur la politique de prévention et on crée le Secrétariat permanent à la politique de prévention (S.P.P.P.). Dans le courant de l'année 1991, on subventionne une trentaine de projets locaux. Toutes ces initiatives associent pleinement la police communale à une politique de sécurité locale: rapprocher la police du citoyen et renforcer sa présence dans la rue; améliorer le service; intensifier la prévention; accompagner les groupes particuliers, etc.(2). On annonce également la suppression de la distinction entre police communale et police rurale. Dans l'intervalle, la P.G.R. devient une direction générale à part entière. La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police est également importante, cela va de soi, pour la police communale.

Au total, le ministre de l'Intérieur renforce continuellement, par le biais du financement et de la réglementation, l'autorité qu'il exerce sur la police communale. Il semble que les autorités locales soient de plus en plus dépendantes de l'autorité fédérale dans le domaine administratif. Cette évolution n'est-elle pas en contradiction avec le plan initial de la Pentecôte? D'un autre côté, l'instauration des Z.I.P. (arrêté royal du 6 avril 1995), la concertation pentagonale locale et l'organisation de la collaboration entre les corps auraient permis d'instaurer un certain contrepoids sur les plans de l'autorité et du contrôle(3). Mais tout cela ne clarifie guère les choses, en tout cas pour les responsables politiques locaux.

Le deuxième plan de la Pentecôte du 5 juin 1992 annonce qu'un arrêté royal fixera les obligations minimales des communes en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne le cadre organique de la police (arrêté royal du 9 mai 1994) et les contrats de sécurité, qui doivent servir à renforcer la prévention en matière de petite criminalité et l'aide aux victimes. Dans le

de budgetten van de gemeentepolitie terwijl andere diensten, zeker de rijkswacht, overvloedig worden bedeed in het kader van een zogenaamde veiligheidspolitiek.

In de regeringsverklaring van Martens VIII in mei 1988 wordt uitdrukkelijk gesteld dat ook de gemeentepolitie blijft bestaan. De eerste zogenaamde bende-commissie heeft nauwelijks aandacht voor deze politiedienst, maar hij wordt wel even genoemd als belangrijke informatieverstrekker.

In het Pinksterplan van 5 juni 1990 wordt er dan eindelijk nog eens aandacht aan besteed en wel als een eerstelijns-politie. Er wordt sterk de nadruk gelegd op de rol van de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid. De minister van Binnenlandse Zaken stelt een nota op over «de herwaardering van de functie van de gemeentepolitie» en in november en december 1990 komen er rondetafelconferenties. Die worden op 28 juni 1991 besloten met een colloquium «politie in beweging»(1). Ook wordt de bovengemeentelijke of zonale samenwerking in het vooruitzicht gesteld. Er komen gesubsidieerde pilootprojecten. De burgemeesters kunnen zich maar moeilijk verzoenen met deze aanslag op de gemeentelijke autonomie. Verder zijn er voorstellen ter verbetering van aanwerving en opleiding. In dit verband worden een reeks KB's en omzendbrieven bekend gemaakt. Verbetering van de organisatie en uitrusting behoort ook tot de voorstellen. En in deze optiek wordt het «veiligheidsfonds» van 1987 door drie nieuwe besluiten over betoelaging vervangen: men krijgt middelen op voorwaarde dat men de kaders opvult. Ook het preventiebeleid wordt benadrukt en het Vast Secretariaat voor preventiepolitiek (VSPP) wordt opgericht. In de loop van 1991 worden een dertigtal lokale projecten betoelaagd. Met dit alles wordt de gemeentepolitie volop betrokken in een lokaal veiligheidsbeleid: de politie dicht bij de burger en meer op straat; betere dienstverlening; meer preventiewerking; coaching van bijzondere groepen, enz.(2). Ook de afschaffing van het onderscheid tussen landelijke en gemeentelijke politie wordt aangekondigd. Inmiddels wordt de ARP een volwaardig directoraat-generaal. De wet op het politieambt van 5 augustus 1992 is uiteraard ook belangrijk voor de gemeentepolitie.

Al bij al versterkt de minister van Binnenlandse Zaken via financiering en reglementering voortdurend zijn gezag over de gemeentepolitie. Het lijkt erop dat de lokale overheden in de bestuurlijke sfeer steeds meer afhankelijk worden van de federale overheid. Is dit niet in tegenstelling met het aanvankelijk Pinksterplan? Anderzijds zou er via de invoering van de IPZ's (koninklijk besluit van 6 april 1995), het lokale vijfhoeksoverleg en de organisatie van de samenwerking tussen de korpsen wel enig tegenwicht inzake gezag en beheer zijn ontstaan(3). Maar tot veel duidelijkheid leidt dit alles niet, zeker niet voor de lokale beleids mensen.

Het Pinksterplan II van 5 juni 1992 kondigt aan dat een koninklijk besluit de minimale veiligheidsverplichtingen van de gemeenten zal vastleggen, onder andere in termen van politieomkadering (het koninklijk besluit van 9 mei 1994) en van veiligheidscontracten die moeten dienen voor de preventie van de kleine criminaliteit en voor de hulp aan slachtoffers. Binnen het

(1) L. Tobback, *Herwaardering van de gemeentepolitie*. Voorstellen en initiatieven van de minister van Binnenlandse Zaken, Brugge, Politeia vzw, 1991.

(2) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *Community Policing*, Brussel, Uitgeverij Politeia vzw, p. 64.

(3) C. Fijnaut, *op. cit.*, pp. 88-90.

(1) L. Tobback, *Herwaardering van de gemeentepolitie*. Voorstellen en initiatieven van de minister van Binnenlandse Zaken, Brugge, Politeia vzw, 1991.

(2) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *Community Policing*, Brussel, Uitgeverij Politeia vzw, blz. 64.

(3) C. Fijnaut, *op. cit.*, blz. 88-90.

cadre de cette politique de sécurité, annoncée par le ministre de l'Intérieur en septembre 1994, la police communale a tantôt une fonction complémentaire de première ligne et tantôt une fonction identique à celle de la gendarmerie. Le 25 janvier 1995, le successeur du ministre publie très vite un document de travail intitulé «vers une nouvelle collaboration entre les services de police». Il poursuit dans la ligne de l'identité et de la collaboration totale des deux services de police pour ce qui est du service de base au niveau local. Il entend conserver toute la structure de collaboration et insiste à nouveau aussi sur le rôle du bourgmestre en la matière. On mentionne également une série de composants de ce qu'on appelle à présent la «community policing». On peut lire dans l'accord de Gouvernement Dehaene II que le bourgmestre aura davantage d'autorité sur les brigades locales de la gendarmerie et que les conseils communaux devront approuver les accords conclus dans le domaine du service de police de base.

La représentation de la police communale a toujours posé problème. L'arrêté royal du 5 avril 1995 installe une commission permanente de la police communale, en application de la nouvelle loi communale. Cette commission, qui compte 17 membres, dispose d'une compétence consultative. Elle pourra compter sur un crédit annuel de 15 millions pour rémunérer six fonctionnaires de police détachés à temps plein et couvrir ses frais de fonctionnement. En 1996, on publie pas moins de 19 arrêtés royaux, arrêtés ministériels et circulaires relatifs à la police communale, le tout en vue d'appliquer des mesures annoncées(1). Au début janvier 1997, le Parlement a adopté la loi modifiant la nouvelle loi communale, la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie. Cette loi vise à renforcer l'autorité du bourgmestre sur la gendarmerie ainsi que son droit de requérir celle-ci. Elle prévoit par ailleurs un échange d'informations et impose une coordination des activités de la police communale et de la gendarmerie. Elle précise enfin que la politique communale en matière de sécurité doit être approuvée par le conseil communal.

En mars 1997, le ministre de l'Intérieur publie une note relative à la modernisation de la police communale qui a été approuvée par le Conseil des ministres. Cette note annonce une fois de plus la suppression de la distinction entre police communale et police rurale. Elle annonce également la création des grades de chef de police (dans les corps de taille modeste) et de «commissaire de zone» (dans les Z.I.P.). La note traite aussi de la sélection, de la désignation et de la nomination (temporaire) des chefs de corps et des commissaires en chef (nouvelle procédure de sélection et de nomination), et d'un profil de base. On pourra prendre des mesures temporaires pour permettre aux communes de restructurer leur corps, notamment en mettant en congé les agents de plus de 55 ans. La formation sera revue et on introduira la planification de carrière. On annonce donc une fois de plus une sérieuse intervention du pouvoir fédéral par voie de modifications légales et d'arrêtés royaux. Y aura-t-il une large concertation à ce sujet avec les instances et les personnes concernées?

Il va de soi que la police communale est évidemment armée par la circulaire OOP 6 de mars 1988 relative au système des appels urgents 101, l'OOP 7 d'août 1988 sur le maintien de l'ordre lors des matches de football, l'OOP du 13 avril 1990 sur la coordination des missions de police administrative, bien entendu aussi par la concertation pentagonale et la charte de sécurité, les Z.I.P., la directive du 24 février 1997 relative à la collaboration et à la coordination des missions de police judiciaire entre les services de police, ainsi que par le S.G.A.P. Elle reste curieusement absente de la collaboration internationale entre les services de police.

veiligheidsbeleid dat door de minister van Binnenlandse Zaken in september 1994 wordt bekend gemaakt, is de gemeentepolitie nu eens eerstelijns-complementair dan weer identiek aan de rijkswacht. De volgende minister publiceert op 25 januari 1995 onmiddellijk een discussienota: «Naar een vernieuwde samenwerking tussen de politiediensten». Hij gaat door op de lijn van de identiteit en van de volledige samenwerking rond basiszorg op lokaal vlak tussen de twee politiediensten. Hij wil het ganse samenwerkingsbestel verder zetten en beklemtoont ook weer de rol van de burgemeester in dit verband. Er wordt nu ook melding gemaakt van allerlei componenten van wat men nu «community policing» noemt. In het regeerakkoord van Dehaene II wordt aangekondigd dat de burgemeester meer gezag zal verwerven over de lokale rijkswachtbrigades en dat de afspraken over de basispolitiezorg door de gemeenteraden moeten worden goedgekeurd.

De vertegenwoordiging van de gemeentepolitie is altijd een probleem geweest. Bij koninklijk besluit van 5 april 1995 wordt een vaste commissie voor de gemeentepolitie geïnstalleerd in uitvoering van de nieuwe gemeentewet. De commissie met adviseerende bevoegdheid bestaat uit 17 leden. Zij zal kunnen rekenen op een jaarlijks krediet van 15 miljoen om zes voltijds gedetacheerde politieambtenaren en de werkingskosten te betalen. Gedurende het jaar 1996 worden niet minder dan 19 KB's, MB's en omzendbrieven in verband met de gemeentepolitie gepubliceerd, allen ter uitvoering van aangekondigde maatregelen(1). Begin januari 1997 komt tot stand de wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht. Deze wet moet het gezag en het vorderingsrecht van de burgemeester op de rijkswacht verstevigen, voorzien in wederzijdse informatie-uitwisseling en geeft een opdracht tot coördinatie tussen de werkzaamheden van gemeentepolitie en rijkswacht. Ook de goedkeuring door de gemeenteraad van het gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt vermeld.

In maart 1997 publiceert de minister van Binnenlandse Zaken een door de Ministerraad goedgekeurde nota over de modernisering van de gemeentepolitie. Daarin wordt vooreerst de opheffing van het onderscheid tussen landelijke en gemeentelijke politie nog maar eens aangekondigd. Ook wordt onder andere de oprichting van de graden van politiechef (in kleinere korpsen) en van «zonecommissaris» (in de IPZ's) in het vooruitzicht gesteld. Verder gaat het over de selectie, aanstelling en (tijdelijke) benoeming van korpschefs en hoofdcommissarissen: een nieuwe benoemings- en selectieprocedure, ook over een basisprofiel. Er zullen tijdelijke maatregelen kunnen genomen worden om gemeenten toe te laten het korps te herstructureren, onder andere door 55-jarigen met verlof te sturen. De opleiding wordt opnieuw bekeken en er moet aan carrièreplanning worden gedaan. Hierbij wordt dus opnieuw via wetwijzigingen en KB's een krachtvolle federale ingreep aangekondigd. Zal hierover ruim overleg worden gepleegd met de betrokken personen en instanties?

De gemeentepolitie is uiteraard partij in de OOP 6 omzendbrief van maart 1988 betreffende de regeling voor dringende oproepen 101, in de OOP 7 van augustus 1988 over de openbare ordehandhaving bij voetbalwedstrijden, in de OOP 13 van april 1990 over de coördinatie van bestuurlijke politietaken, uiteraard ook in het vijfhoeksoverleg en het veiligheidscharter, in de IPZ's, ook in de fameuze richtlijn «tot regeling van de samenwerking in coördinatie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie tussen de politiediensten» (24 februari 1997), tevens in de APSD. Op het domein van de internationale politie-samenwerking blijft zij opvallend afwezig.

(1) Voir «De Politieofficier — L'officier de police» de 1997, n° 1, p. 7.

(1) Zie «De Politieofficier — L'officier de police» van 1997, nr. 1, blz. 7.

## Commentaire

À la fin de 1996, les 589 communes de Belgique comptaient un effectif organique de 20 180 agents de police communale (18 459 agents effectifs), dont 1 054 membres de la police rurale répartis dans 233 corps(1). L'absorption de la police rurale dans l'ensemble de la police communale est inévitable.

On peut également se demander si les Z.I.P. sont partout suffisamment grandes pour garantir un service de police locale convenable et si le personnel de police présent sera toujours suffisant pour assurer ce service. Il faut cependant se garder également d'une organisation à trop grande échelle.

Il est maintenant certain que les gendarmes sont devenus indispensables dans les zones plus rurales.

Il existe peu d'études historiques sur l'évolution des corps de police communale et les facteurs externes qui la déterminent.

Mis à part les statistiques sur l'encadrement du S.G.A.P., les données systématiques sur les structures et le mode de fonctionnement de ces corps sont rares. Ainsi n'aperçoit-on guère non plus de projets novateurs(2). Nous savons par les rares études récentes dont on dispose qu'il n'y a ni philosophie claire ni préparation de la politique en la matière, que l'on raisonne encore trop exclusivement en termes de *crime fighting* et de police réactive; que la communication et le *leadership* sont encore trop axés sur le contrôle. La déconcentration et la décentralisation éventuelles sont entravées par le manque d'effectifs ou la répartition inadéquate de ceux-ci, par l'absence d'une définition claire des tâches et la persistance de la bureaucratie. La circulation des informations est également déficiente. Les agents de police ne sont pas non plus suffisamment préparés à exercer des missions polyvalentes. Tout cela se constate même dans les corps où des changements sont opérés(3). Des études antérieures relatives au fonctionnement des services de recherche (S.R.) au sein des corps de police communale révèlent déjà l'existence de problèmes concernant la définition de la politique, la sélection et la promotion, la délimitation des tâches et la communication(4). La relation des réformes en cours dans deux corps de police de villes importantes ne fait malheureusement qu'éveiller des soupçons quant à tout ce qui allait mal dans le passé et continue à aller mal aujourd'hui(5).

Les rapports entre l'autorité fédérale et les instances locales continuent à poser problème. Les normes multiples mais fragmentaires du pouvoir fédéral occultent totalement les objectifs véritables de celui-ci. On a l'impression que les deux ministres de tutelle ne s'entendent pas toujours correctement, par exemple en ce qui concerne le travail de recherche de la police. La loi sur la fonction de police leur a pourtant conféré de larges compétences en matière de gestion et d'autorité, y compris celle d'édicter des normes pour la politique policière locale. S'il est normal de définir des normes, le tout est de savoir ce que l'on réglemente et comment. On ne parvient pas à se défaire de

## Commentaar

Eind 1996 zijn er in 589 gemeenten organiek 20 180 gemeentelijke politieambtenaren (effectief 18 459), waaronder 1 054 leden van de landelijke politie gespreid over 233 korpsen(1). De opslorping van de landelijke politie in het geheel van de gemeentepolitie is onvermijdelijk.

Men kan zich ook afvragen of de IPZ's overal voldoende groot zijn om een behoorlijke lokale politiedienst te verzekeren en of het aanwezig politiepersoneel altijd voldoende is om die dienst te verzekeren. Maar terzelfdertijd moet men zich hoeden voor al te veel grootschaligheid.

Het is nu zeker zo dat in meer rurale gebieden rijkswachters onontbeerlijk zijn geworden.

Er zijn weinig geschiedeniswerken geschreven over de evolutie van de gemeentelijke politiekorpsen en over de externe factoren die hen bepalen.

Buiten de cijfergegevens over de omkadering van de APSD is er weinig systematische kennis voorhanden over de structuren en de wijzen van functioneren van die korpsen. Zo heeft men thans ook weinig zicht op innoverende projecten(2). Uit het schaarse recent onderzoek weten we dat er een gebrek is aan een duidelijke beleidsfilosofie en aan beleidsvoorbereiding; dat er nog teveel uitsluitend aan «crime fighting» wordt gedacht en aan reactief optreden; communicatie en leiderschap zijn nog te controlegegericht. Gebeurlijke deconcentratie en decentralisatie worden gehinderd door een personeelstekort of door onaangepaste spreiding van het personeel, door afwezigheid van duidelijke taakomschrijving en door instandgehouden bureaucratie. Ook informatiedoorstroming blijft in gebreke. De politiemensen worden ook niet voldoende voorbereid op de uitoefening van polyvalente taken. Dit alles stelt men zelfs vast in korpsen waar aan verandering wordt gedaan(3). Ook uit vroeger onderzoek omtrent het functioneren van opsporingsdiensten (OD) binnen de gemeentelijke politiekorpsen blijkt al dat er problemen zijn van beleidsbepaling, selectie en promotie, van taakafbakening en communicatie(4). Het verhaal van aan de gang zijnde hervormingen in twee grootstedelijke politiekorpsen doet spijtig genoeg alleen maar vermoeden wat er tevoren en nog steeds allemaal mis loopt(5).

De relatie tussen de federale overheid en de lokale instanties blijft een probleem. De veelvuldige, maar broksgewijze federale normering doet alle zicht verdwijnen op de ware bedoelingen van de federale overheden. Het lijkt erop dat er tussen de twee voorgedijministers niet altijd goed wordt afgesproken, bijvoorbeeld inzake het researchewerk van de politie. Nochtans kregen zij krachtens de wet op het politieambt ruime bevoegdheden inzake beheer en gezag, ook om het lokaal politiebeleid te normeren. Deze normering is normaal, het hangt er echter van af wat genormeerd wordt en hoe. Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat men inderdaad qua korpsbeleid i.e. (nationale en

(1) Ministre de l'Intérieur. Modernisation de la police communale, mars 1997, p. 2.

(2) «Pour préparer la journée de la police communale du 25 avril 1997, on a cherché des projets novateurs et on a eu beaucoup de mal à en trouver quelques-uns. Mais il est clair qu'il y avait un manque d'information à ce sujet. T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *op. cit.*, pp. 65-66. Er worden enkele bekend geraakte initiatieven opgesomd.

(3) *Ibidem*, pp. 156-158.

(4) K. Boon, D. Kaminski, F. Brion, C. Cappelle, *Opsporingsdiensten bij de Gemeentepolitie*, Bruges, Éd. Vanden Broele, 1991, pp. 42-64 et 121-124.

(5) F. Denis, *Nieuwe bezems keren goed. Over de reorganisatie bij de gemeentepolitie*, dans Politeia, 6<sup>e</sup> année, septembre 1996, n° 7, pp. 13-16.

(1) Minister van Binnenlandse Zaken. Nota modernisering van de gemeentepolitie, maart 1997, blz. 2.

(2) Ter voorbereiding van de dag van de gemeentepolitie op 25 april 1997 zocht men naar innoverende projecten en had men veel moeite om er enkele te vinden. Maar er was duidelijk gebrek aan informatie daarover. T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *op. cit.*, pp. 65-66. Er worden enkele bekend geraakte initiatieven opgesomd.

(3) *Ibidem*, blz. 156-158.

(4) K. Boon, D. Kaminski, F. Brion, C. Cappelle, *Opsporingsdiensten bij de Gemeentepolitie*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele, 1991, blz. 42-64 en 121-124.

(5) F. Denis, *Nieuwe bezems keren goed. Over de reorganisatie bij de gemeentepolitie*, in Politeia, zesde jaargang, september 1996, nr. 7, blz. 13-16.

l'impression qu'on retrouve très peu de traces d'une politique de corps (nationale et locale), sur le plan de l'organisation, de l'aménagement et de la définition des tâches(1). Ni la loi sur la fonction de police ni la note récente n'apportent d'informations à ce sujet, alors même que l'on tend clairement à des changements. Mais de quels changements s'agit-il? La fonction de police de base? Lors d'un colloque tenu en septembre 1995, le ministre de l'Intérieur a fait le lien entre les Z.I.P. et certains éléments de la fonction de «police de base» tels que le travail de quartier, de voisinage ou de secteur, désigné comme la mission prioritaire de la police communale..., la gendarmerie pouvant toutefois soit accomplir les mêmes missions, soit compléter l'action de la police communale(2). Mais qu'entend-on au juste par fonction de «police de base» dans notre contexte d'administration de la justice?

Il y a tout de même un risque réel de voir l'autorité fédérale perpétuer erronément la ligne historique des interventions du pouvoir central avec une politique exagérément «top to bottom», alors que la concertation pentagonale et les chartes de sécurité donnent à tout le moins l'impression que l'on entend préserver une autonomie politique locale. La concertation avec la commission permanente pour la police communale permettra peut-être de favoriser une approche plus «bottom up» et l'accompagnement ou le service plutôt que la substitution, ce qui pourrait contribuer à l'émergence d'une police et d'une politique de sécurité locales rénovées basées sur un fonctionnement démocratique, comme s'y engageait d'ailleurs le plan de Pentecôte.

On peut également se demander si cela a encore un sens d'élaborer de nouvelles notes sur la modernisation de la police communale alors que l'on travaille à un nouveau système policier.

Enfin, il faudra s'attacher sérieusement à sensibiliser les bourgmestres sans oublier d'examiner s'ils disposent de moyens suffisants, législatifs et autres, ainsi que du savoir-faire pour assumer effectivement et sans ambiguïté leurs responsabilités. Ce sera l'un des points névralgiques du nouveau système policier.

#### **D. Les tentatives de réforme plus générale du système policier : de quelques échecs passés à des mesures «provisoires»(?) plus récentes**

Il y a eu dans le passé quelques rares tentatives de réforme générale. Plus récemment, on a reconnu l'existence d'un problème policier et on a ensuite enregistré pas mal d'initiatives en vue d'améliorer la coordination et la collaboration entre les différents services.

On note de temps à autre des propositions tendant à faire absorber la police rurale par la gendarmerie. En juillet 1851, le ministre de la guerre, M. Jacques, dépose une proposition de loi qui vise à renforcer la police générale (gendarmerie), la police communale et rurale, ainsi que la police forestière, en réunissant ces quatre corps au sein d'une seule organisation. Une brigade de gendarmerie à pied doit regrouper l'ensemble des forces de police existantes par canton judiciaire. La gendarmerie à cheval fournirait des détachements pour intervenir là où l'ordre public serait menacé(3). La volonté de préserver le principe de l'autonomie locale et le spectre d'une police unique aux mains du pouvoir exécutif font échouer le projet.

lokale) organisation, inrichting en taakstelling weinig terugvindt(1). Noch in de wet op het politieambt, noch in de recente nota kan men daarover enige informatie opdoen, alhoewel men duidelijk op veranderingen aanstuurt ... maar welke? «Community policing»? Op een colloquium in september 1995 maakte de minister van Binnenlandse Zaken de binding tussen de IPZ's en elementen van «community policing» zoals wijk-, buurt- en sectorwerking, welke als de prioritaire taak van de gemeentepolitie wordt geduid.. zij het dat de rijkswacht zowel identiek als complementair kan optreden...(2) Maar wat wordt er nu eigenlijk in onze rechtsbedelingscontext verstaan onder «community policing»?

Er dreigt toch wel gevaar dat de federale overheid al te zeer de historische lijn van de centrale interventies op een verkeerde wijze doorzet met een te uitgesproken «top to bottom» beleid ... waar dan weer via het vijfhoeksoverleg en de veiligheidscharters althans de indruk wordt gewekt dat men een lokale beleidsautonomie wil in stand houden. Wellicht zal overleg met de vaste commissie voor de gemeentepolitie een meer «bottom up» beleid en meer «coaching» of dienstverlening in plaats van indeplaatsstelling in de hand werken. Dit zou dan een element kunnen worden van een vernieuwde democratisch functionerende lokale politie en veiligheidsbeleid ... zoals trouwens in het Pinksterplan beloofd ...

Men kan ook de vraag stellen of het op dit ogenblik nog zinvol is de gemeentepolitie met nieuwe nota's over modernisering te bedenken op het ogenblik dat aan een nieuw politiebestedel wordt gewerkt.

Tenslotte zal zeer duchtig moeten worden gewerkt aan een sensibilisering van de burgemeesters, waarbij ook moet worden nagegaan of zij over voldoende wettelijke en andere middelen, over voldoende «know how» beschikken om hun verantwoordelijkheid ondubbelzinnig en daadwerkelijk op te nemen. Het wordt een van de nevrallgieke punten van een nieuw politiebestedel.

#### **D. De pogingen tot meer algemene hervorming van het politiebestedel: van enkele vroegere mislukkingen tot meer recente «voorlopige» (?) maatregelen**

Er werden in de loop van de geschiedenis enkele schaarse pogingen ondernomen om algemene hervormingen door te voeren. Meer recent wordt een politieprobleem onderkend en nadien vallen er tamelijk veel initiatieven te melden gericht op meer coördinatie en samenwerking tussen de onderscheiden diensten.

Af en toe komen er voorstellen tot opslorping van de landelijke politie door de rijkswacht. In juli 1851 dient de minister van oorlog Jacques een wetsvoorstel in dat bedoeld is om «de algemene (gendarmerie), de gemeentelijke en de landelijke politie, evenals de bospolitie te versterken door deze vier takken te verbinden in één enkele organisatie». Per gerechtelijk kanton moet een gendarmeriebrigade te voet alle bestaande politiemachten groeperen. Een gendarmerie te paard zou detachementen leveren om zich te begeven naar plaatsen waar de orde in gevaar is(3). Het vastgehouden principe van de lokale autonomie en het schrikbeeld van een eenheidspolitie in handen van de uitvoerende macht doen het project mislukken.

(1) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *op. cit.*, p. 151.

(2) J. Vande Lanotte, *Community policing in het kader van de interpolitiezones*, dans *Politeia*, 5<sup>e</sup> année, novembre 1995, n° 9, pp. 22-23.

(3) F. Van Kalken, *Commotions populaires en Belgique (1834-1902)*, Bruxelles, 1936, p. 42.

(1) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *op. cit.*, blz. 151.

(2) J. Vande Lanotte, *Community policing in het kader van de interpolitiezones*, in *Politeia*, vijfde jaargang, november 1995, nr. 9, blz. 22-23.

(3) F. Van Kalken, *Commotions populaires en Belgique (1834-1902)*, Brussel, 1936, blz. 42.

Le problème de l'équilibre entre les différents services de police n'est découvert que tardivement, même si la question préoccupe les bourgmestres des grandes villes depuis le début du siècle, suite surtout aux difficultés liées au maintien de l'ordre... La commission d'enquête de 1953 ne se risque manifestement pas à aborder le problème.

Après la Seconde Guerre mondiale, des voix s'élèvent en faveur d'un statut uniforme et d'une école nationale de police pour les officiers.

À partir de 1972, toutes les déclarations gouvernementales font état d'un problème policier. On annonce toutes sortes d'initiatives dans le domaine de la répartition des tâches, de la coordination et de la collaboration. On crée même des groupes de travail et des commissions, mais sans résultat.

Le 17 décembre 1981, le ministre de l'Intérieur déclare qu'il faut revoir fondamentalement notre système policier, à l'inclusion de la police communale, de la gendarmerie et des services de renseignements. Il n'est toutefois certainement pas question alors d'une police unique, mais bien d'une répartition des tâches et d'une coordination, ainsi que de la nécessité d'éviter la concurrence et les conflits. Les Gouvernements ont d'autres chats à fouetter; il est apparemment difficile de réunir toutes les parties autour de la table et on manque assurément d'études préparatoires et d'alternatives cohérentes. Les services de police, chacun en ce qui le concerne, sont surtout gratifiés de mesures quantitatives. Il est clair que les hommes politiques ne sont pas prêts à discuter des véritables besoins de restructuration. Mais même quand ils formulent des propositions consistantes, les parlementaires se heurtent à la mauvaise volonté du Gouvernement. En outre, celui-ci les met souvent devant le fait accompli. Le rapport de 23 millions sur «Les services de police en Belgique» réalisé par Team Consult, à la demande du Gouvernement, témoigne d'une préférence pour une force de police unique et un seul ministre chargé de la Sécurité (unité d'autorité, d'opération, de formation et de carrière, de méthode et d'équipement). Ce rapport a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison de bases lacunaires du projet(1).

À partir de 1988, le problème policier n'est plus seulement le problème de la police mais également celui des hommes politiques. Dans l'accord de Gouvernement de Martens VIII figurent au chapitre de la sécurité du citoyen pas mal de points qui traduisent un surcroît d'intérêt pour les questions policières. Il n'y est pas question d'une loi globale sur la police, comme le demandait un des partis de la coalition. Il est par contre question d'un code de conduite uniforme.

On ne remet pas en cause l'existence de trois corps séparés: il s'agit uniquement de mesures visant à améliorer la collaboration et la coordination. À côté de cela, le Gouvernement s'intéresse à l'amélioration de la qualité et à l'allègement des missions, à la prévention et aux projets locaux. L'organisation d'un contrôle parlementaire des services de police et de sécurité devient également un point important.

La première commission dite des tueurs du Brabant constate que les polices de recherche sont inégalement développées, qu'il y a de nombreux problèmes de communication et des lacunes en matière de législation générale relative à la recherche et à l'enquête judiciaire, comme en matière de police scientifique. Elle conclut qu'il faut conserver trois services de police, mais elle recommande, à long terme, la création d'un seul service de police pour les missions judiciaires. L'on met également en évidence le rôle central que doit jouer l'arrondissement administratif et judiciaire en tant que niveau de gestion pour les trois services. Il faut redynamiser l'Institut national de criminalistique et de criminologie. Il faut uniformiser les compétences et les méthodes policières.

Het evenwicht tussen de diverse politiediensten wordt maar laat als een probleem ontdekt, al leeft de zorg wel vanaf het begin van de eeuw bij de burgemeesters van de grote steden, vooral naar aanleiding van ordehandhavingsproblemen... De onderzoekscommissie van 1953 waagt het blijkbaar niet het probleem aan te raken.

Na de Tweede Wereldoorlog gaan er wel stemmen op voor een eenvormig statuut en voor een nationale politieschool voor officieren.

Vanaf 1972 is er in alle regeringsverklaringen sprake van een politieprobleem. Allerlei initiatieven op het gebied van taakverdeling, coördinatie en samenwerking worden in het vooruitzicht gesteld. Er worden zelfs werkgroepen en commissies op stapel gezet, maar het leidt allemaal tot niets.

Op 17 december 1981 zegt de minister van Binnenlandse Zaken: «Er moet een fundamentele herziening van ons politiestelsel worden doorgevoerd: gemeentelijke politie, rijkswacht en inlichtingendiensten moeten er in begrepen worden.» Er is echter al die tijd zeker geen sprake van een eenheidspolitie, maar wel van taakverdeling en coördinatie en van het vermijden van concurrentie en conflicten. De regeringen hebben andere katten te geselen; het is blijkbaar moeilijk allen rond de tafel te krijgen en er is een duidelijk gebrek aan voorbereidend studiewerk en aan samenhangende tegenvoorstellen. De politiediensten, ieder op zichzelf, worden vooral met kwantitatieve maatregelen bedacht. De politici zijn duidelijk niet voorbereid op de discussie over de echte structureringsbehoeften. Als er al voorstellen komen om er serieus werk van te maken, stuiten de parlementsleden op onwil van regeringszijde. Daarenboven worden zij dikwijls voor voldongen regeringsmaatregelen geplaatst. Het 23 miljoen dure rapport «De Politiediensten in België» op last van de regering opgesteld door Team Consult, getuigt van een voorkeur voor één politiemacht en één minister van Veiligheid (eenheid van gezag, van operatie, van opleiding en loopbaan, van methoden en van uitrusting). Over dit rapport zijn veel kritische bedenkingen gemaakt, onder andere wegens onvoldoende fundering van het project(1).

Vanaf 1988 wordt het politieprobleem niet meer alleen het probleem van de politie maar volop ook dat van de politici. In het regeerakkoord van Martens VIII worden onder het motto «een politie voor de burger» nogal wat punten opgenomen die de verscherpte aandacht voor politievraagstukken tot uiting brengen. Een globale politiewet, zoals gevraagd door een van de regeringspartijen, komt er niet in voor. Wel is er sprake van een uniforme gedragscode.

Aan de bestaande driedigheid wordt niet geraakt: het gaat alleen over maatregelen ter verbetering van de samenwerking en de coördinatie. Daarnaast heeft de regering het over kwaliteitsverbetering en taakverlichting, over preventie en lokale projecten. Ook de organisatie van een parlementaire controle op politie- en veiligheidsdiensten is nu een belangrijk punt.

De eerste zogenaamde bende-commissie ziet een ongelijke ontwikkeling van de recherchepolitie, veel communicatieproblemen en een gebrek aan algemene wetgeving inzake opsporing en gerechtelijk onderzoek, en aan wetenschappelijke politie. Zij komt tot het besluit de drie politiediensten te behouden maar beveelt aan op lange termijn te komen tot één politiedienst voor gerechtelijke opdrachten. Ook wordt het bestuurlijk en gerechtelijk arrondissement centraal gesteld als beheersniveau voor de drie diensten. Het reeds bestaande Nationaal Instituut voor de Criminalistiek moet nieuw leven worden ingeblazen. Politiebevoegdheden en -methoden moeten worden geüniformiseerd.

(1) L. Van Outrive, *De doorlichting doorgelicht*, dans *Panopticon*, 10<sup>e</sup> année, n<sup>os</sup> 3 et 4, mai/juin et juillet/août 1989, pp. 238-251 et 321-331.

(1) L. Van Outrive, *De doorlichting doorgelicht*, in *Panopticon*, jrg. 10, nrs. 3 en 4, mei/juni en juli/augustus 1989, blz. 238-251 en 321-331.

Dans le plan de la Pentecôte qui suivra, on ne prévoira certes pas de loi générale sur la police, mais on annoncera une concertation pentagonale, qui sera concrétisée le 19 septembre 1991, d'abord par le biais d'une circulaire. Ensuite, l'initiative sera prise dans le cadre de la loi sur la fonction de police. On annonce la création de services communs. L'arrêté royal du 11 juillet 1994 sur le S.G.A.P. met en œuvre cette proposition. Le contrôle parlementaire des services de police et de renseignement (les comités P et R) devient également réalité, comme prévu, grâce à la loi du 18 juillet 1991. Par ailleurs, on continue à estimer souhaitable une informatisation des statuts, mais sans résultat à ce jour. Dans l'intervalle cependant, le ministre de l'Intérieur s'active depuis longtemps à promouvoir la collaboration et la coordination par le biais, notamment, des circulaires OOP 6, 7 et 13 concernant le maintien de l'ordre et la répartition des tâches de police administrative et de la circulaire du 5 février 1992 concernant les Z.I.P. Du reste, le document de travail du 25 janvier 1995 est suivi d'un autre document sur les Z.I.P., le 6 avril 1995.

La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police est évidemment très importante pour l'ensemble des services de police. La loi charge les deux ministres compétents de coordonner la gestion des services de police et de définir la politique policière générale, c'est-à-dire de répartir les tâches prioritaires... mais sans exclusives..., d'après l'exposé des motifs.

Depuis le début de 1992, le Gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> poursuit dans la même ligne avec son deuxième plan de la Pentecôte. Sous Dehaene II, il n'en va pas autrement avec la note déjà mentionnée et intitulée «vers une nouvelle coopération de la police». Mais il est dit cette fois que dans le cadre de l'ancrage local de la fonction de police, la coordination doit être fondée sur l'identité de la police communale et de la gendarmerie. Pour le reste, on s'en tient toujours au maintien des trois services de police existants. Mais on ne voit pas toujours très clairement comment le pouvoir fédéral conçoit finalement la collaboration entre les services de police(1).

### Commentaire

L'imprécision de la ligne politique en matière de complémentarité ou d'identité entre la police communale et la gendarmerie a plutôt été source de confusion. De nombreuses directives fédérales s'avèrent, en pratique, impossibles ou difficiles à réaliser, parce que seule l'interchangabilité réciproque semble pouvoir fonctionner(2). La «note» déjà citée, c'est-à-dire la directive réglant la coopération et la coordination des services de police en matière de missions de police judiciaire a été publiée sans attendre le débat parlementaire promis par le ministre de la Justice. C'est une autre version de la «note de consensus» déjà diffusée en juillet. Les critiques qui font valoir qu'une telle répartition du travail ne peut pas être imposée d'en haut, qu'elle est le plus souvent irréaliste et qu'en définitive, c'est toujours le magistrat qui devra décider, conservent, à mon avis, toute leur pertinence(3). Il ressort d'études également qu'en matière de coopération judiciaire non plus, il n'est pas adéquat d'imposer d'en haut des directives strictes(4).

Et, une fois encore, différentes études font apparaître que l'absence d'une perspective d'avenir précise pour la globalité du

In het daarop volgende Pinksterplan wordt niet voorzien in een algemene politiewet, maar wordt wel het vijfhoeksoverleg in het vooruitzicht gesteld... dat er nadien ook komt vanaf 19 september 1991, eerst via een omzendbrief. Nadien wordt het initiatief opgenomen in de wet op het politieambt. De verwezenlijking van een aantal gemeenschappelijke diensten wordt aangekondigd. Het koninklijk besluit van 11 juli 1994 op de APSD brengt het voorstel in praktijk. Ook de voorziene parlementaire controle op politie- en inlichtingendiensten (de comités P en I) komt er met de wet van 18 juli 1991. Tevens wordt nog steeds de uniformisering van de statuten wenselijk geacht. Daar komt tot op heden niets van terecht. Maar inmiddels was de minister van Binnenlandse Zaken al bezig werk te maken van de samenwerking en de coördinatie. Dit gebeurt via omzendbrieven als OOP 6, 7 en 13 over de ordehandhaving en de verdeling van de bestuurlijke politietaken, ook met een omzendbrief van 5 februari 1992 over de IPZ's. Trouwens, na het discussiedocument van 25 januari 1995 komt er nog een over die IPZ's op 6 april 1995.

De wet op het politieambt van 5 augustus 1992 is uiteraard zeer belangrijk voor alle politiediensten. De wet belast de beide bevoegde ministers met de coördinatie van het beheer van de politiediensten en van het algemeen politiebeleid: de verdeling van prioritaire taken... maar zonder exclusieven..., zegt de memorie van toelichting.

De regering Dehaene I gaat vanaf het begin van 1992 met haar Pinksterplan II op dezelfde lijn verder. Onder Dehaene II, met de reeds vermelde nota «naar een vernieuwde samenwerking van de politiediensten» gaat het niet anders. Maar nu wordt gesteld dat bij de lokale verankering van de politiezorg de coördinatie dient te worden gezocht in identiteit tussen gemeentepolitie en rijkswacht. Overigens blijft men nog steeds bij het behoud van de drie politiediensten. Maar het is niet steeds duidelijk hoe het federaal beleid de samenwerking tussen de politiediensten uiteindelijk opvat(1).

### Commentaar

De onduidelijke beleidslijn inzake complementariteit of identiteit tussen gemeentepolitie en rijkswacht stichtte eerder verwarring. Veel federale richtlijnen blijken in de praktijk niet of nauwelijks realiseerbaar, omdat blijkbaar alleen de onderlinge verwisselbaarheid werkzaam is(2). De reeds vermelde zogenoemde nota, de richtlijn «tot regeling van de samenwerking en coördinatie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie tussen de politiediensten» werd gepubliceerd zonder het door de minister van Justitie beloofde parlementaire debat af te wachten. Het is een andere uitgave van de in juli reeds bekend geraakte «consensusnota». De kritiek dat zulke werkverdeling niet van bovenaf kan worden opgelegd, dat ze meestal onrealistisch is en dat tenslotte de magistraat altijd zal moeten beslissen, blijft mijns inziens geldig(3). Uit onderzoek blijkt dat ook inzake gerechtelijke samenwerking van bovenaf opgelegde strikte richtlijnen niet doeltreffend zijn(4).

Verscheidende onderzoeken tonen ook nog aan dat het uitblijven van een duidelijk toekomstperspectief inzake het globale

(1) C. Fijnaut, *op. cit.*, pp. 99-100.

(2) V. Pasmans, S. Stuyts, *op. cit.*, pp. 20-73 et 117-130.

(3) L. Van Outrive, *Les services de police belge: spécialisation, répartition des tâches et coopération ne sont pas synonymes*, in *Le Journal des Procès*, 4 octobre 1996.

(4) E. Derriks, G. Renault, *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Bruxelles, Éditions Politeia asbl, 1996, pp. 247-251.

(1) C. Fijnaut, *op. cit.*, blz. 99-100.

(2) V. Pasmans, S. Stuyts, *op. cit.*, blz. 20-73 en 117-130.

(3) L. Van Outrive, *De Belgische politiediensten: specialisering, taakverdeling en samenwerking zijn geen synoniemen*, in *Le Journal des Procès*, 6 en 20 september 1996.

(4) E. Derriks, G. Renault, *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Brussel, uitgeverij Politeia vzw, 1996, blz. 247-251.

système policier entraîne une compétition des divers services pour leur survie et que beaucoup de mesures, si bien intentionnées soient-elles, peuvent avoir des effets plutôt contreproductifs.

Ce sont encore des études qui révèlent l'importance que prendra la tâche des instances administratives locales et de la magistrature: elles doivent assurer la coopération et la coordination voulues. Reste à savoir toutefois si la magistrature obtiendra les effectifs et les moyens nécessaires pour mener à bien sa mission à l'égard des services de police. On peut assurément se demander aussi si les compétences accrues d'orientation et de coordination du bourgmestre et du conseil communal à l'égard de la gendarmerie seront suffisantes et si l'intervention de la hiérarchie de la gendarmerie en la personne du commandant de district n'engendrera pas de nouveaux conflits entre cet officier et les instances administratives communales... comme c'est déjà le cas çà et là à l'heure actuelle.

La loi sur la fonction de police a mis en place plusieurs mécanismes(1):

- la concertation pentagonale (article 10);
- la coordination de la politique générale en matière de police (article 9);
- la possibilité pour les communes de conclure des accords en vue de permettre aux membres de leurs corps de police d'agir sur leurs territoires respectifs (article 45);
- l'obligation pour les fonctionnaires de police de coopérer efficacement entre eux (article 43).

Malgré le fait que l'on ne dispose pas encore d'évaluation scientifique de ces différents procédés, il semble néanmoins qu'ils n'ont pas rencontré les attentes du législateur.

À cet égard, la concertation pentagonale, qui constituait un mécanisme porteur de beaucoup d'espairs, paraît avoir rapidement connu une grande désaffection. La collaboration intercommunale ne semble pas avoir connu meilleure fortune. Si les accords sont nombreux, dans les faits, ils ne vont guère plus loin, dans beaucoup de cas, qu'une collaboration événementielle. On peut dès lors légitimement douter de la viabilité des zones inter-polices. En effet, on ne voit pas bien par quels mécanismes nouveaux celles-ci permettraient soudain de résoudre des problèmes qui jusqu'ici n'ont pu trouver une solution satisfaisante.

Il ressort de toute cette analyse historique que l'idée d'une police unique n'a jamais véritablement pris racine. Reste à savoir si l'argument de la tradition d'autonomie communale est toujours crédible. Mais il y a indubitablement d'autres arguments qui plaident en faveur du maintien d'une police locale, quelle que soit l'échelle à laquelle elle doit être organisée.

Enfin, l'on ne cesse de constater qu'il faudrait discuter sérieusement de la répartition des tâches entre le Parlement et le Gouvernement. Il nous semble que l'on a trop négligé la mission législative et de contrôle du Parlement... sans doute également par la faute du Parlement lui-même. Force est également de se demander si le pouvoir exécutif n'a pas trop considéré, trop longtemps et trop exclusivement les services de police comme leur affaire. Il a, selon nous, pris pendant longtemps des décisions trop importantes avec ses instruments propres, tels que des arrêtés royaux, des arrêtés ministériels et des circulaires. À cet égard, on court-circuite constamment le Parlement et on le met devant le fait accompli, les décisions pouvant difficilement être discutées et modifiées *a posteriori*. Il doit en fin de compte

politiebestel leidt tot «competitief zelfbehoud» van de diverse diensten, en dat veel maatregelen, hoe goed bedoeld ook, eerder contraproductief kunnen werken.

Nog steeds uit onderzoek blijkt ook nog hoe belangrijk de taak wordt van de lokale bestuurlijke instanties en van de magistratuur: zij moeten instaan voor de noodzakelijke samenwerking en coördinatie. Maar het valt te bezien of de magistratuur de nodige mensen en middelen zal krijgen om haar taak ten aanzien van de politiediensten behoorlijk te kunnen vervullen. Ook is het zeer de vraag of de uitbreiding van de beleids- en coördinatiebevoegdheden van de burgemeester en gemeenteraden over de rijkswacht wel voldoende zullen zijn en of het betrekken van de rijkswachthiërarchie via de districtscommandant niet tot verdere conflicten zal leiden tussen die officier en de gemeentelijke bestuurlijke instanties... zoals dat nu af en toe en hier en daar het geval is.

De wet op het politieambt heeft verschillende mechanismen ingevoerd(1):

- het vijfhoeksoverleg (artikel 10);
- de coördinatie van het algemene politiebeleid (artikel 9);
- de mogelijkheid dat de gemeenten overeenkomsten sluiten zodat de leden van hun politiekorps kunnen optreden op elkaars grondgebied (artikel 45);
- de verplichting voor politieambtenaren om onderling doeltreffend samen te werken (artikel 43).

Ofschoon er nog geen wetenschappelijke evaluatie van die verschillende werkwijzen beschikbaar is, ziet het er toch naar uit dat zij niet tegemoetkomen aan de verwachtingen van de wetgever.

In dat opzicht heeft het er alle schijn van dat er van het vijfhoeksoverleg, oorspronkelijk een zeer beloftevol mechanisme, nog weinig overblijft. Ook de samenwerking tussen gemeenten lijkt dezelfde weg op te gaan. Hoe talrijk die overeenkomsten ook mogen zijn, in de praktijk reiken zij veelal niet verder dan een incidentele samenwerking. Bij de levensvatbaarheid van de interpolitiezones kan men dan ook terecht vraagtekens plaatsen. Het is immers vrij onduidelijk met welke nieuwe mechanismen men plots problemen zou kunnen oplossen waarvoor men tot op heden geen oplossing heeft gevonden.

Uit deze historische analyse blijkt toch dat de idee van de eenheidspolitie nooit echt wortel schoot. Of daarbij het argument van de traditionele gemeentelijke autonomie nog langer kan worden gehandhaafd blijft een vraag. Maar er zijn ongetwijfeld andere argumenten om het behoud van een lokale politie te verzekeren, op welke schaal dit ook moet worden georganiseerd.

Ten slotte is voortdurend gebleken dat de taakverdeling tussen Parlement en regering aan ernstige discussie toe is. Het komt ons voor dat de wetgevende én controlerende taak van het Parlement al te zeer werd veronachtzaamd... wellicht ook door de schuld van dit Parlement zelf. Ook rijst de vraag of de uitvoerende macht niet al te zeer, al te lang, al te uitsluitend de politiediensten als haar zaak heeft beschouwd. Ze heeft o.i. al geruime tijd té belangrijke beslissingen genomen met eigen instrumenten, zoals koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en omzendbrieven. Daarbij wordt het Parlement voortdurend omzeild en voor voldongen beslissingen gesteld, die nadien nog moeilijk te bespreken en te veranderen zijn. Het zeer belangrijk (wetgevend) werk van het uitbouwen van een nieuw politiebestel en van een

(1) Sur ces différents mécanismes, l'on consultera G. Bourdoux et Ch. De Valkeneer, *La loi sur la fonction de police* Bruxelles, Larcier, 1993.

(1) Voor de verschillende mechanismen verwijzen wij naar G. Bourdoux en Ch. De Valkeneer, *La loi sur la fonction de police*, Brussel, Larcier, 1993.

appartenir au Parlement d'effectuer le travail (législatif) important que constituent le développement d'un nouveau système policier et la surveillance (le contrôle) continue et le Parlement doit se mettre d'accord avec le Gouvernement sur la répartition des tâches.

### **E. La médiatisation des enquêtes**

L'enquête cristallise désormais les passions. Elle possède ces caractères d'immédiateté, de rapidité et de simplicité qui se marient parfaitement avec la dynamique de la diffusion de l'information. Le procès semble devenu, quant à lui, bien souvent éloigné des faits, lent et complexe. Soucieux de conquérir le «marché», désormais ouvert de l'élucidation, les corps de police ont pris conscience du rôle que les médias pouvaient avoir à cet égard. L'image qu'ils donnent d'eux-mêmes est devenue, en effet, un élément fondamental dans leur stratégie. Elle est de nature à conditionner les rapports tant avec le public qu'avec les autorités politiques ou judiciaires, soit les partenaires clés de la police. Le public, nous l'avons vu, est vital dans l'élucidation des affaires. Il échète dès lors de gagner sa confiance et de le fidéliser. C'est le politique qui fournit les moyens humains, légaux et matériels. Et c'est donc lui, en quelque sorte, qui confirme ou renforce la position occupée ou, inversement, la remet en question. Enfin, c'est le judiciaire qui répartit les tâches d'enquêtes. Selon leur nature, il va indirectement accroître, réduire ou supprimer les chances de médiatisation. Il importe dès lors, pour les services de police, de cultiver leur image, de l'améliorer et d'éviter à tout prix qu'elle soit ternie d'une manière ou d'une autre.

Ce phénomène a pour effet de concentrer les efforts sur une délinquance possédant une probabilité d'élucidation élevée et susceptible d'attirer l'attention tant du public que des médias. Des pans importants de la criminalité sont ainsi laissés en friche et ne font l'objet d'investigation que lorsque les auteurs sont surpris en flagrant délit. Tandis que d'autres, représentant un contentieux beaucoup plus réduit en matière d'investigations, exercent une attraction importante et acquièrent une importance stratégique. Il importe, dès lors, d'y prendre pied et de les occuper fermement.

### **F. Un potentiel humain de qualité et l'accroissement des moyens humains et matériels**

Depuis les années septante, on assiste à un relèvement significatif des exigences de recrutement et de formation au sein de l'ensemble des corps de police. Ce phénomène est le plus marquant à la police communale (recrutement au niveau 2 pour les agents et au niveau 1 pour les officiers; allongement et créations des cycles d'instruction pour les différentes catégories de personnel). Il s'observe également à la gendarmerie, qui a une tradition ancienne, héritée de son origine militaire, en matière de formation de ses personnels, qui dispose d'un dispositif impressionnant en ce domaine et qui a su s'ouvrir à un personnel hautement qualifié pour occuper des fonctions spécialisées (juristes, ingénieurs, psychologues). La police judiciaire a connu, ces dernières années, un relèvement significatif de ces conditions de recrutement et a mis en place des cycles de formation (passage au niveau 2+ pour les inspecteurs et la création d'un centre de formation). De plus plusieurs fonctionnaires de police ont entrepris, avec ou sans le soutien de leur corps respectifs, des études supérieures ou universitaires.

Il convient de souligner que cette amélioration qualitative des personnels a été souhaitée aussi bien par le politique, par le judiciaire que par les citoyens eux-mêmes. Elle est le résultat d'une volonté de disposer d'un personnel compétent et respectueux des

volghehouden (controle) toezicht moet uiteindelijk parlementair werk zijn en het Parlement moet met de regering tot afspraken komen over de werkverdeling.

### **E. Invloed van de nieuwsmedia op het politie-onderzoek**

Politie-onderzoeken geven aanleiding tot verhitte discussies. Hun directheid, snelheid en eenvoud vallen wonderwel samen met de dynamiek van de nieuwsgaring. Het eigenlijke proces lijkt maar al te vaak weinig met de feiten te maken te hebben en is traag en ingewikkeld. De politiekorpsen streven ernaar de voortaan open «markt» van de opheldering te veroveren en zijn zich terdege bewust van de rol die de media op dat stuk kunnen spelen. Het beeld dat zij van zichzelf ophangen is immers een fundamenteel onderdeel van hun strategie geworden. Dat beeld bepaalt hun betrekkingen met zowel het publiek als de politieke of de gerechtelijke instanties, dus met de belangrijkste partners van de politie. Zoals wij gezien hebben, heeft het publiek een doorslaggevende invloed bij het ophelderen van de zaken. Daarom moet met het publiek ook een vertrouwensrelatie worden opgebouwd en in stand gehouden. De politieke kringen zorgen dan weer voor personeel en wettelijke en materiële middelen. In zekere zin wordt de positie die de politie bekleedt dus bevestigd of verstevigd of, andersom, op losse schroeven gezet. Ten slotte verdeelt de rechterlijke macht de onderzoekstaken. Naar gelang van de aard van het onderzoek zorgt de rechterlijke macht er zijdelings voor dat de kans op belangstelling vanwege de media toeneemt, vermindert of verdwijnt. Voor de politiediensten is het derhalve belangrijk dat zij hun imago verzorgen en opvoetsen en te allen prijze voorkomen dat het hoe dan ook wordt aangetast.

Dat leidt ertoe dat de inspanningen worden toegespitst op misdrijven die een grote kans maken opgehelderd te worden en de aandacht van zowel het publiek als van de media kunnen trekken. Belangrijke aspecten van de criminaliteit blijven zo in de schemerzone hangen en worden alleen onderzocht wanneer de daders op heterdaad worden betrapt. Andere kwantitatief minder belangrijke misdrijven qua onderzoekswerk bezitten daarentegen een grote aantrekkingskracht en krijgen daardoor een strategisch belang. Bijgevolg blijft de politie zich erin vast en geeft die zaken niet uit handen.

### **F. Hooggekwalificeerd personeel en uitbreiding van het aantal personeelsleden en van het beschikbare materieel**

Sedert de jaren zeventig gelden er bij alle politiekorpsen aanzienlijk strengere vereisten inzake werving en opleiding. Dat valt het sterkst op bij de gemeentepolitie (werving op niveau 2 voor de agenten en op niveau 1 voor de officieren; langere opleiding en nieuwe opleidingscycli voor de verschillende personeelscategorieën). Dat valt ook vast te stellen bij de rijkswacht, die kan bogen op een van haar militaire oorsprong afkomstige oude traditie inzake opleiding van haar personeelsleden, die op dat stuk over een indrukwekkend arsenaal beschikt en hoog gekwalificeerd personeel heeft kunnen aantrekken om gespecialiseerde functies uit te oefenen (juristen, ingenieurs, psychologen). Tijdens de voorbije jaren heeft ook de gerechtelijke politie aanzienlijk strengere wervingsvereisten ingevoerd en opleidingscycli georganiseerd (overgang naar niveau 2+ voor inspecteurs en oprichting van een opleidingscentrum). Daar komt nog bij dat verscheidene politieambtenaren met of zonder de steun van hun respectieve korpsen een hogere universitaire studie hebben aan-gevat.

Opgemerkt zij dat zowel de politieke kringen als de rechterlijke macht en de burgers zelf willen dat de kwaliteit van de personeelsleden verbetert. Men moet immers kunnen beschikken over deskundig personeel dat blijkt geeft van eerbied voor de

libertés fondamentales. Ce phénomène n'est pas propre à la Belgique; il s'observe également à l'étranger. Par ailleurs, la situation économique a eu pour effet d'attirer des candidats beaucoup plus formés vers les services de police. L'accroissement régulier des effectifs, alors que dans beaucoup de services publics les recrutements étaient et sont toujours bloqués, a rendu le secteur policier attractif en terme d'emploi et a permis un certain écrémage des postulants.

D'une manière générale, l'on peut donc affirmer que le système policier belge dispose, maintenant, d'un potentiel humain de qualité. Il n'est pas exagéré, à cet égard, d'affirmer qu'en une vingtaine d'années, une véritable révolution culturelle s'est produite. Désormais, la formation n'est plus subie, mais vécue comme une nécessité par les acteurs eux-mêmes et les responsables policiers. L'époque où l'on considérait dans les corps de police que le métier ne pouvait s'apprendre que sur le terrain, nous paraît révolue. Il importe d'être attentif à ne pas, au travers d'une réforme, compromettre les efforts entrepris. À cet égard, il convient d'éviter, à tout prix, l'écueil de voir émerger des super et des sous-polices. Une telle approche serait désastreuse, principalement pour la police communale qui risquerait, en terme, de se voir priver de la possibilité de recruter un personnel de qualité et par voie de conséquence serait amenée à devoir niveler par le bas ses niveaux de formation. Il convient, au contraire, que les réformes valorisent le potentiel humain actuel.

Depuis les années soixante, les services de police ont bénéficié de moyens humains et matériels supplémentaires. Selon les périodes, ce mouvement fut plus significatif pour l'un ou l'autre corps. Ainsi, la fin des années soixante et le début des années septante sont marqués par deux augmentations successives du cadre organique de la gendarmerie. Au cours de la période 1975-1985, la police judiciaire près les parquets connaît, à son tour, deux augmentations de son cadre. Pour la police communale, c'est au cours des années nonante, grâce notamment aux contrats de sécurité et à des mesures destinées à favoriser la création d'emploi au niveau local, que ses effectifs vont croître de manière substantielle.

Concomitamment, les moyens matériels vont être renforcés au travers soit d'accroissement budgétaire pour la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets, soit de fonds fédéraux ou de contrats de sécurité en ce qui concerne la police communale.

Enfin, l'augmentation des moyens humains et matériels a permis d'entreprendre un processus de modernisation au sein du système policier.

L'allocation de cet accroissement budgétaire a permis aux services de police de disposer, tant sur le plan humain que sur le plan matériel, de moyens acceptables.

## II. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLICE AU NIVEAU (SUPRA)LOCAL

La décision prise unanimement par la Chambre des représentants, le 18 avril 1997, d'approuver le rapport de la «commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête a été menée dans l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts» est un fait historique plus respectable que le Lord Mayor de Londres. Désormais, il nous faut donc partir du principe général suivant: «un service policier intégré, structuré à deux niveaux». On entend par là un niveau fédéral et un niveau (supra)local et, en ce qui concerne ce dernier, on se réfère à la structure des Z.I.P.

Le présent exposé vise précisément à tenter de concrétiser ou de rendre opérationnel ce niveau (supra)local.

Pour des raisons bien compréhensibles, la commission d'enquête de la Chambre n'a pas réservé le maximum d'attention à ce niveau local.

fundamentele vrijheden. Die ontwikkeling stelt men niet alleen in ons land vast, maar ook in het buitenland. De economische omstandigheden hebben er overigens toe geleid dat gegadigden met een kennelijk degelijker opleiding zich bij de politiediensten aanmelden. Terwijl er bij tal van overheidsdiensten een wervingsstop bestond of nog steeds bestaat, heeft de gestage toename van het personeelsbestand ervoor gezorgd dat de politiediensten qua werkgelegenheid aantrekkelijker werden en dat men de beste gegadigden heeft kunnen uitpikken.

Over het algemeen kan men dus stellen dat de Belgische politiediensten thans over kwalitatief hoogstaand personeel beschikken. In dat opzicht kan men zonder gevaar voor overdrijving bevestigen dat er in de voorbije twintig jaar een echte culturele revolutie heeft plaatsgehad. Voortaan ondergaan de betrokkenen en de politieoverheden de vorming niet meer passief, maar beleven zij die als een noodzaak. Het tijdperk waarin men er bij de politiekorpsen van uitging dat men de stiel alleen in de praktijk kon leren, lijkt achter ons liggen. Van belang is erop toe te zien dat een hervorming de geleverde inspanningen niet in gevaar brengt. In dat opzicht dient men te allen prijze te voorkomen dat er superpolitiekorpsen en minderwaardige politiekorpsen ontstaan. Een dergelijke aanpak zou catastrofale gevolgen hebben, vooral voor de gemeentepolitie omdat die op lange termijn de mogelijkheid verloren ziet gaan degelijk personeel te werven en bijgevolg het niveau van haar opleiding moet verlagen. Men behoort precies het tegenovergestelde te doen: via hervormingen de aanwezige personeelsleden herwaarderen.

Sedert de jaren zestig hebben de politiediensten extra mensen en middelen gekregen. Naar gelang van het tijdstip gold dat meer voor het ene korps dan voor de het andere. Zo werd de personeelsformatie van de rijkswacht op het eind van de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig tweemaal uitgebreid. Tijdens de periode 1975-1985 werd de personeelsformatie van de gerechtelijke politie bij de parketten op haar beurt tweemaal uitgebreid. In de loop van de jaren negentig heeft de gemeentepolitie er veel personeelsleden bijgekregen als gevolg van onder meer de veiligheidscontracten en de maatregelen bestemd om plaatselijke banen te scheppen.

Tegelijkertijd worden de materiële middelen uitgebreid dankzij een verhoging van de begroting voor de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten of dankzij federale middelen of veiligheidscontracten voor de gemeentepolitie.

Men heeft dus het politiesysteem van binnenuit kunnen moderniseren door het aantal personeelsleden en het beschikbare materieel uit te breiden.

Door de toewijzing van meer begrotingsmiddelen kunnen de politiediensten uiteindelijk beschikken over aanvaardbare middelen zowel qua personeelsleden als qua materieel.

## II. DE NOODZAAK VAN EEN POLITIE OP (BOVEN)LOKAAL NIVEAU

De unanieme beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 18 april 1997 om het verslag van het «parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorts» te aanvaarden is een historisch feit dat eerbiedwaardiger is dan de Lord Mayor van Londen. Wij moeten dan ook voortaan uitgaan van de algemene doelstelling: «een geïntegreerde politiezorg op twee niveau's gestructureerd». Bedoeld wordt een federaal en een (boven)lokaal niveau, waarbij wat dit laatste betreft wordt verwezen naar de IPZ-structuur.

Deze uiteenzetting is nu juist bedoeld als een oefening om dat (boven)lokaal niveau op te vullen of te operationaliseren.

Om begrijpelijke redenen heeft de onderzoekscommissie van de Kamer aan dat lokaal niveau geen volle aandacht besteed.

### A. Partir des besoins de la population

Jusqu'ici, les quelques tentatives, passées et actuelles, visant à restructurer l'appareil policier ont toujours été motivées par d'assez vagues soucis d'efficacité, tandis que les détracteurs de ces mêmes réformes mettaient, eux aussi, en avant l'efficacité pour justifier le statu quo. Dans un cas comme dans l'autre, l'on se focalisait sur les questions de structures et d'organisation pour faire l'économie d'un débat sur les objectifs à assigner à une organisation policière moderne. On a ainsi inversé, en quelque sorte, la démarche en mettant en avant le type d'organisation alors que cette dernière devrait être, en fait, subordonnée à la réalisation des objectifs fixés. La structure est, en définitive, secondaire et ne constitue qu'un moyen pour atteindre les buts assignés.

Du reste, la distinction entre le niveau fédéral et le niveau local correspond très bien aux différents besoins de la population et aux conclusions que l'on peut tirer des résultats des diverses études qui ont été consacrées au fonctionnement de la police au niveau local(1).

Partir des besoins de la population pourrait être effectivement un autre principe de base pour une nouvelle organisation policière. Ce principe correspond d'ailleurs à une «community policing» bien conçue et adaptée aux principes de notre État de droit. Dans le droit fil de cette notion, on utilise également les expressions «fonction de police de base» et «recherche de la qualité totale». On retrouve également ces expressions dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire. Ces principes de fonctionnement impliqueraient en outre la décentralisation, la déconcentration et la déspecialisation. L'expression «la fonction de police de base» mettrait toutefois moins l'accent sur l'auto-organisation du citoyen et limiterait l'influence de ce dernier sur le fonctionnement de la police(2). Mais tous ces termes sont souvent employés indifféremment. En outre, dans notre pays, on a tendance à discuter à leur propos plutôt qu'à les appliquer et souvent, on ne perçoit pas bien tous les problèmes qui découlent de l'application des nouveaux principes. Quand ces idées n'ont pas déjà tout simplement servi d'alibi pour créer une sorte de police d'État omniprésente, locale en apparence mais de conception centrale, ou pour renforcer exagérément le rôle de la police.

Mais selon les témoignages, même venant de pays anglosaxons, la situation n'est guère plus reluisante ailleurs et il s'agit souvent d'initiatives isolées, parfois même au sein d'un seul corps de police(3). En outre, on ne saurait perdre de vue à cet égard que l'idée de «community policing» s'est développée au sein du système juridique anglo-saxon, où la police exerce en quelque sorte un quatrième pouvoir quasi autonome, y compris sur le plan local. C'est pourquoi, chez nous, on commet l'erreur de parler ou d'écrire au sujet de la «community policing» en négligeant l'interaction avec la magistrature, risquant ainsi d'octroyer à la police une autonomie stratégique qu'elle ne peut pas avoir chez nous. C'est sans doute aussi la raison pour laquelle les Pays-Bas n'appliquent pas non plus purement et simplement cette idée.

(1) En l'occurrence, je pense particulièrement aux études menées par la «School voor Criminologische Wetenschappen» de la VUB, par le «Onderzoeksgroep Criminologie» de l'Université de Gand par l'Institut des Affaires publiques de Charleroi et le Service de criminologie de Charleroi de l'Université de Liège. Ce sont des études que l'on a réalisées dans le cadre du programme de recherche du ministère de l'Intérieur intitulé «La police et la sécurité du citoyen».

(2) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *Community Policing*, Éditions Politeia asbl., Bruxelles, 1994, pp. 4-54. Ce livre constitue une excellente introduction du sujet mais il étudie par ailleurs quelque chose qui n'existe pas et que l'on n'a sans doute pas l'intention de créer. Politeia, la revue professionnelle de la police belge propage l'idée d'une «police de la communauté». Voir le numéro 9 de novembre 1995 qui y est entièrement consacré. Mais les numéros 2 et 3, 1997 abordent également la «community policing» par la gendarmerie.

(3) N. Fielding, *The organisational and occupational troubles of community policing*, in *Policing and Society*, 1994, vol. 4, p. 305-322.

### A. Uitgaan van de behoeften van de bevolking

Tot nog toe waren alle pogingen om het politieapparaat te herstructureren ingegeven door een nogal vaag streven naar meer efficiëntie, terwijl de tegenstanders van die hervormingen eveneens de efficiëntie inriepen om de status-quo te verdedigen. In beide gevallen staaarde men zich blind op de problemen van structuren en organisatie en ontweek men het debat over de taken die de moderne politiediensten moesten worden opgelegd. Door zich eerst over de organisatievorm te buigen, ging men in feite volstrekt onlogisch te werk: het is duidelijk dat die afhankelijk moet zijn van de vastgestelde doeleinden. De structuur blijft van secundair belang en is slechts een middel om het doel te bereiken.

Het onderscheid tussen een federaal en lokaal niveau komt trouwens zeer goed overeen met het onderscheid in de behoeften van de bevolking en met wat uit allerlei resultaten van onderzoek omtrent het functioneren van de politie op lokaal vlak kan worden afgeleid(1).

Vertrekken van de behoeften van de bevolking zou dan inderdaad nog een ander basisprincipe voor de vernieuwing kunnen zijn. Dit uitgangspunt sluit trouwens aan bij een goed begrepen en aan onze rechtsstatelijke principes aangepaste «community policing». In de schaduw van dit begrip heeft men het ook over «basispolitiezorg» en over «integrale veiligheidszorg». Beide termen vindt men ook terug in het verslag van het parlementair onderzoek. Die functioneringsprincipes zouden verder leiden tot de noodzaak van decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie. «Basispolitiezorg» zou evenwel minder de nadruk leggen op de zelforganisatie van de burger en beperkt de beleidsbeïnvloeding door de burger van de werking van de politie(2). Maar al die termen worden nogal eens door elkaar gebruikt. Er wordt bovendien ook in ons land over deze begrippen meer geschreven dan ze worden toegepast en dikwijls zonder goed inzicht in al de problemen die met de toepassing van de nieuwe principes gepaard gaan. Als die ideeën al gewoonweg niet dienen als alibi om een soort alomtegenwoordige staatspolitie te verwezenlijken die centraal wordt opgevat en er alleen maar lokaal uitziet, of om de rol van de politie overmatig op te schreeven.

Maar volgens getuigenissen, zelfs uit de Angelsaksische bakermatlanden, is dat inderdaad elders nauwelijks beter en gaat het dikwijls om geïsoleerde initiatieven, zelfs in éénzelfde politiekorps(3). Men mag daarbij zeker niet vergeten dat de idee van «community policing» is gegroeid binnen een Angelsaksisch rechtssysteem, waarin de politie a.h.w. een vierde quasi-autonome macht uitoefent, ook op lokaal vlak. Vandaar dat men bij ons de fout maakt over «community policing» te spreken en te schrijven zonder de interactie met de magistratuur in acht te nemen en men het risico loopt aan de politie een beleidsautonomie toe te kennen die ze bij ons niet kan hebben. Dit zal ook wel de reden zijn waarom ook in Nederland de idee niet zomaar wordt toegepast.

(1) Ik denk hier vooral aan het onderzoekswerk van de school voor Criminologische Wetenschappen van de VU Brussel, van de Onderzoeksgroep Criminologie van de RU Gent en van het Institut des Affaires Publiques van Charleroi, van de Service de Criminologie van de U Liège. Het zijn onderzoeken die werden ondernomen in het kader van het onderzoeksprogramma van het ministerie van Binnenlandse Zaken «De politie en de veiligheid van de burger».

(2) T. Vanden Broeck, C. Eliaerts, *Community Policing*, Uitgeverij Politeia vzw, Brussel, 1994, blz. 4-54. Dit boek geeft wel een uitstekend inzicht in het onderwerp, maar bevat verder een onderzoek naar iets dat er niet is en wellicht ook niet bedoeld was er te zijn. Het tijdschrift *Politeia Belgisch Politievakblad* propageert de idee van «community policing». Zie het nummer 9 van november 1995 dat volledig aan de idee is gewijd. Maar ook in de nummers 2 en 3 van 1997 gaat het over *Community policing* door de rijkswacht.

(3) N. Fielding, *The organisational and occupational troubles of community policing*, in *Policing and Society*, 1994, vol. 4, blz. 305-322.

Il n'empêche que ce que l'on appelle la nouvelle «philosophie» comporte des éléments très utiles. Par ailleurs, elle a en tout cas contribué à poser la question nécessaire de la nécessité du changement. Et tel est le cas, me semble-t-il, aussi chez nous, d'autant plus que l'apparition de cette conception plus axée sur la population coïncide avec la nécessité de repenser notre organisation policière telle qu'elle s'est (mal?) développée au cours de l'histoire. Soit dit en passant, ne faut-il pas repenser également la mission de police à cause de la privatisation croissante des missions de police, qui implique notamment le risque que ce soient surtout les gens riches et les grandes entreprises qui puissent se payer une sécurité suffisante?

Les besoins de sécurité de la population sont en effet divers. C'est pourquoi, pour les satisfaire, il ne suffit pas d'esquisser un système policier unique sous la forme d'un seul arbre dont les racines plongent dans la société locale d'où l'information relative à la criminalité monte naturellement comme la sève dans un seul et même tronc. On oublie qu'à côté de l'arbre de la criminalité grave — car c'est l'image que cela nous met à l'esprit — il y a tout le taillis des problèmes locaux. Mais il est compréhensible que la commission d'enquête ait été surtout frappée par cette criminalité grave, qu'elle ait retenu le *worst case scenario* et qu'évidemment, elle ait manifesté moins d'intérêt pour la réponse à donner aux problèmes quotidiens auxquels la police est également confrontée.

Schématiquement, l'on peut distinguer deux grands types de besoins de sécurité dans une société: les besoins individuels et les besoins collectifs. Ils se distinguent l'une de l'autre selon la nature de l'intérêt protégé(1).

— Tout d'abord, la collectivité a ses propres besoins qui ne recoupent pas nécessairement ceux des citoyens. Ainsi, des types de criminalité portent atteinte à l'organisation de la société sans pour autant générer une victimisation directe. Le blanchiment d'argent, les différentes formes de trafic, les fraudes en général engendrent des préjudices très importants pour la société et sont même de nature à la déstabiliser sans pour autant atteindre directement le citoyen. De même, en matière de maintien de l'ordre, une série d'événements ou de tâches intéressent directement la collectivité. Il en va ainsi, par exemple, des grandes opérations de maintien de l'ordre ou des contrôles frontaliers. La satisfaction des besoins collectifs de sécurité implique à la fois des exigences de spécialisation et d'adaptabilité.

— L'ensemble des événements qui portent ou sont susceptibles de porter directement atteinte au citoyen relèvent de la sécurité individuelle. Rentrent dans cette catégorie, toutes les infractions (vol, escroquerie, agression physique, meurtre...) et les troubles à l'ordre public qui lui causent directement un préjudice, ainsi que la prévention de ces derniers.

La satisfaction des besoins de la population en termes de sécurité passe par un traitement rapide et approprié des demandes des citoyens et une amélioration des taux d'élucidation. Ces deux objectifs impliquent une grande disponibilité dans le temps et l'espace et une bonne connaissance de la population, sans laquelle l'on ne peut rassembler l'information nécessaire à l'élucidation des faits commis. Leur réalisation suppose une assez large déspecialisation des personnels et des structures soit déconcentrées et dotées d'une autonomie suffisante pour s'adapter aux réalités du terrain, soit décentralisées, mais possédant le degré d'intégration nécessaire pour leur assurer un niveau correct d'opérationnalité.

Dit belet niet dat de zogenaamde nieuwe «filosofie» bestanddelen bevat die zeer nuttig zijn. Een nuttig effect ervan is alleszins dat ze heeft geholpen om de vraag naar de noodzaak van verandering te stellen. En dat is bij ons, meen ik, ook het geval. Des te meer omdat de intrede van deze meer op de bevolking gerichte opvatting over «policing» samenvalt met de noodzaak ons historisch gegroeid — of is het «misgroeid» — politiebestedel opnieuw te bekijken. Terloops gezegd, moet de politietaak ook niet opnieuw worden bekeken vanwege de voortschrijdende privatisering van de politietaken, die onder andere het risico inhoudt dat vooral rijke mensen en grote ondernemingen een afdoende beveiliging zullen kunnen betalen?

De veiligheidsbehoeften van de bevolking zijn inderdaad verscheiden. Vandaar dat men tegenover die behoeften niet zomaar één politiebestedel kan uittekenen met de figuur van één boom, met wortels in de lokale samenleving, van waaruit dan informatie omtrent misdadigheid opstijgt als een natuurlijk sap binnen één en dezelfde stam. Men vergeet dat er naast de boom van zware criminaliteit — want dat brengt ons zulk beeld voor de geest — ook zeer veel kreupelhout van lokale probleemsituaties groeit. Het is wel begrijpelijk dat de onderzoekscommissie vooral gegrepen werd door die zware criminaliteit, het «worst case scenario» heeft gehanteerd en uiteraard minder aandacht heeft gehad voor de reactie op de dagelijkse probleemsituaties waarmee de politie ook wordt geconfronteerd.

Grof geschetst kent elke samenleving twee soorten veiligheidsbehoeften: de individuele en de collectieve behoeften. Het onderscheid ligt in de aard van het beschermde belang(1).

— De gemeenschap heeft haar eigen behoeften die niet noodzakelijk samenvallen met die van de burgers. Er zijn vormen van misdaad die de organisatie van de samenleving treffen zonder dat directe slachtoffers kunnen worden aangewezen. Het witwassen van zwart geld, de verschillende verboden handeltjes, de fraude in het algemeen brengen de maatschappij zware schade toe en kunnen zelfs haar stabiliteit bedreigen zonder de burgers rechtstreeks te treffen. Ook inzake ordehandhaving zijn er een aantal gebeurtenissen of taken die de gemeenschap direct aanbelangen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote ordehandavingsoperaties en de grenscontroles. Om te voldoen aan de collectieve veiligheidsbehoeften zijn een grote mate van specialisatie en aanpassingsvermogen vereist.

— Alle gebeurtenissen die de burger rechtstreeks kunnen treffen, maken deel uit van het domein van de individuele veiligheid. Tot deze categorie behoren alle misdrijven (diefstal, zwendel, fysiek geweld, moord,...) en elke verstoring van de openbare orde die de burger rechtstreeks schaden. De preventie van deze gebeurtenissen behoort ook tot deze categorie.

Om te voldoen aan de veiligheidsbehoeften van de bevolking moeten de verzoeken van de burgers snel en passend worden behandeld en moet een groter percentage van de zaken worden opgelost. Om deze twee doelstellingen te bereiken is een grote mate van beschikbaarheid nodig, zowel in de tijd als geografisch, en een goede kennis van de bevolking, die onmisbaar is bij het verzamelen van de informatie nodig om de gepleegde feiten op te helderen. Verder zijn een tamelijk verregaande despecialisatie van het personeel en een deconcentratie van de structuren vereist, waarbij aan de cellen voldoende autonomie wordt toegekend om zich te kunnen aanpassen aan de werkelijke toestand op het terrein, of de uitbouw van gedecentraliseerde structuren, die intern voldoende geïntegreerd zijn om werkbaar te kunnen zijn.

(1) C. De Valkeneer, *Les rapports entre les services de police et les autorités judiciaires*, in *L'affaire Dutroux*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1997, p. 24-32.

(1) C. De Valkeneer, *Les rapports entre les services de police et les autorités judiciaires*, in *L'affaire Dutroux*, Éditions Complexe, Brussel, 1997, blz. 24-32.

## Les besoins de sécurité

Comme le montre le schéma ci-avant, ces besoins de sécurité ne sont pas imperméables les uns aux autres. Ils peuvent être étroitement liés et interagir. Ainsi par exemple, le vol de voiture peut avoir des dimensions à la fois individuelles et collectives, aussi bien sur le plan judiciaire que de celui de l'ordre public. Cette même infraction peut tantôt être simplement l'expression d'un acte individuel, tantôt s'inscrire dans le cadre d'un trafic international complexe faisant intervenir d'autres formes d'activités criminelles (blanchiment, traite des êtres humains...). Sur le plan de l'ordre public, le vol de voiture peut conduire à la mise en place de stratégies préventives tant sur le plan de la protection directe (patrouilles) que de la protection indirecte (la mise en place de mesures destinées à empêcher le maquillage des véhicules).

Ces besoins doivent donc être coordonnés efficacement et il convient de prendre en compte la manière dont ils interagissent.

Les besoins quotidiens de sécurité sont donc individuels ou collectifs et de nature psychique, sociale ou matérielle. Ils concernent donc des problèmes très variables, non seulement selon les villes et communes, mais également au sein de ces dernières.

La recherche scientifique nous a appris pas mal de choses à ce sujet.

— Il ressort de l'étude réalisée tant à l'Université de Gand qu'à l'Université de Liège et à l'Université de Bruxelles que la plupart des citoyens autochtones ne se montrent pas si mécontents de leur police, mais qu'ils trouvent parfois l'interaction un peu trop superficielle. Contrairement à ce que veulent faire croire certains faiseurs d'opinion, bon nombre de personnes ne s'inquiètent pas toujours prioritairement de la petite criminalité au sens étroit du terme, mais se plaignent de l'insécurité routière, de la conduite en état d'ébriété, des problèmes d'environnement tels que la pollution et les nuisances acoustiques, ainsi que du mauvais éclairage et de la dégradation de leur zone d'habitat.

## De veiligheidsbehoeften

Dit schema toont aan dat de veiligheidsbehoeften niet strikt gescheiden kunnen worden. Zij kunnen integendeel sterk met elkaar verbonden zijn en op elkaar inwerken. Zo kan een auto-diefstal tegelijk individuele en collectieve dimensies hebben, zowel op het gerechtelijke vlak als op het stuk van de openbare orde. Dit misdrijf kan immers een zuiver individuele daad zijn, maar ook deel uitmaken van een complexe internationale zwen-del waarbij nog andere misdadige activiteiten betrokken zijn (witwassen, mensenhandel,...). Op het vlak van de openbare orde, kan een autodiefstal aanleiding geven tot het uitwerken van preventieve strategieën die zowel betrekking kunnen hebben op de rechtstreekse bescherming (patrouilles) als op de onrechtstreekse bescherming (maatregelen die het onherkenbaar maken van gestolen auto's bemoeilijken).

Deze behoeften moeten dus zo efficiënt mogelijk worden gecoördineerd, waarbij men rekening moet houden met de verschillende manieren waarop ze elkaar beïnvloeden.

De dagelijkse veiligheidsbehoeften zijn dus persoonlijk of groepsmatig, en van psychische, sociale of materiële aard. Ze hebben betrekking op zeer uiteenlopende problematische situaties, niet alleen in verschillende steden en gemeenten, ook binnen die gebieden.

Via wetenschappelijk onderzoek weten wij daar wel een en ander over.

— Uit het onderzoek verricht aan de Gentse universiteit, de Universiteit de Liège en de Universiteit Brussel blijkt dat de meeste autochtone burgers zich niet zo ontevreden tonen over hun politie, maar dat ze de interactie soms wel wat te oppervlakkig vinden. In tegenstelling met wat bepaalde opiniemakers willen doen geloven, zijn veel mensen niet altijd zozeer bekommerd om straatcriminaliteit in enge zin, maar klagen ze over de verkeers-onveiligheid, het rijden onder invloed, milieuproblemen als pollutie- en geluidsoverlast, ook over slechte verlichting en verloedering van hun woongebied. Men vindt ook wel dat de politie er is om de burgers te helpen, zeker de slachtoffers, maar ook

On trouve également que la police est là pour aider les citoyens, les victimes, certes, mais aussi ceux qui se trouvent dans des situations de conflits interpersonnels. Les missions informatives et préventives sont, elles aussi, jugées importantes, de même que le règlement non routinier mais humain des problèmes. Mais le sentiment d'insécurité est également l'expression d'une incertitude identitaire et d'un sentiment général d'angoisse et d'incertitude psycho-socio-économique(1). Ce dernier point est important pour faire prendre conscience que l'on ne peut pas résoudre tous les problèmes, même très importants, à l'échelon local — songeons aux problèmes d'ordre socio-économique — et que toute la vie ne se déroule pas dans un quartier. La division appui en matière de politique policière du Service général d'appui policier (S.G.A.P.) travaille actuellement à la mise au point d'un moniteur de sécurité qui devrait permettre d'interroger systématiquement la population sur l'insécurité et les sentiments de cette nature. Si utile que cela puisse être, on peut également apprendre beaucoup de choses au niveau local par le biais de témoins privilégiés, qui savent par exemple fort bien quels sont les problèmes qui se posent dans certains quartiers, et à qui ils se posent.

— D'autres études sont également importantes en l'espèce. Je songe aussi bien à celle de l'Université de Liège et de l'Institut des affaires publiques de Charleroi. L'éventail des tâches de la police locale a été examiné. La première étude citée a révélé que sur ce plan, la liste des tâches est presque infinie, qu'elle ne fait que s'allonger et qu'un regroupement en catégories est quasi impossible. Les chercheurs bruxellois sont finalement parvenus à distinguer 7 terrains d'intervention: la sécurité, les droits et devoirs du citoyen (nombreuses formalités) et la circulation représentent 82% des activités; le reste est constitué de l'environnement, de la santé publique, du fonctionnement économique et des relations sociales ... quelle que puisse être la signification de tout cela. Le principal initiateur est d'ailleurs l'autorité locale, suivi de la population locale. Mais il apparaît que la police elle-même n'a guère de chances d'être proactive. Même si l'on expurge les tâches, il reste encore tellement à faire. Un élément important frappe: les situations qui posent problème varient énormément, non seulement entre villes et communes différentes, mais aussi à l'intérieur de ces entités. Par conséquent, la gamme des réactions de la police ne peut être que divergente: elle va de la communication d'informations à la verbalisation, en passant par l'assistance immédiate, le renvoi à d'autres instances et, dans des cas extrêmes, au recours à la force. C'est ainsi que les mêmes chercheurs ont pu discerner 21 sortes de réaction, mais qui ne sont pas toujours dissociables, loin de là. Et même les policiers sont confrontés à des infractions évidentes, on ne verbalise pas dans plus de la moitié des cas et on réagit donc différemment. On sait en effet que dans un certain nombre de situations, la répression n'est pas une bonne solution et crée de nouveaux problèmes plutôt qu'elle ne résout les problèmes existants(2). Les chercheurs scientifiques de Charleroi ont pu distinguer chez les officiers de police communale 4 grandes missions, 21 activités et 190 tâches différentes. 59,2% des policiers interrogés estiment qu'ils doivent être polyvalents et 28,9% qu'ils doivent être très polyvalents. Seuls 15,6% considèrent le travail comme une routine(3). Selon des enquêteurs du même institut, l'agent de quartier est considéré comme le maillon polyvalent et indispensable entre les autorités et la population. Il remplit 16 tâches différentes, dont les tâches judiciaires ne repré-

personnes die zich in interpersoonlijke conflictsituaties bevinden. Ook informatieve en preventieve taken vindt men belangrijk, evenals het niet-routinematig, maar menselijk afhandelen van problemen. Maar het onveiligheidsgevoelen is meteen ook een uiting van een identiteitsonzekerheid en van een algemeen psychisch-sociaal-economisch angst- en onzekerheidsgevoelen(1). Dit laatste is belangrijk om te beseffen dat men op lokaal vlak niet alle en zelfs niet zeer belangrijke problemen kan oplossen, denken we maar aan die van sociaal-economische aard, ook aan het feit dat het hele leven niet in een wijk verloopt. Men werkt nu binnen de afdeling politiebeleid van de Algemene politiesteundienst (APSD) aan een veiligheidsmonitor die moet toelaten de bevolking systematisch te ondervragen over onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Hoe nuttig dit ook moge zijn, men kan op lokaal vlak ook veel vernemen via bevoorrechte getuigen, die vrij goed weten welke problemen er bijvoorbeeld in bepaalde wijken leven en bij welke mensen.

— Ook ander onderzoek is hier van belang. Ik denk zowel aan dat van de Universiteit Brussel als aan dat van de Université de Liège en van het Institut des Affaires Publiques uit Charleroi. Het takenpakket van de lokale politie werd onderzocht. Het eerst vermelde onderzoek bracht tot uiting dat op dat vlak de reeks opdrachten bijna eindeloos is, steeds maar uitdijnt en nauwelijks in categorieën is onder te brengen. De Brusselse onderzoekers slaagden er uiteindelijk in 7 interventieterrainen te onderscheiden: veiligheid, rechten en plichten van de burger (veel formaliteiten) en verkeer maken 82% uit van de activiteiten; de rest bestaat uit milieu, volksgezondheid, economisch functioneren en maatschappelijk verkeer... wat dat alles ook moge betekenen. Het is trouwens de lokale overheid die de voornaamste initiator is, gevolgd door de lokale bevolking. Maar het blijkt dat de politie zelf weinig kansen heeft om proactief te zijn. Zelfs al zuivert men de taken uit, dan nog blijft er zoveel te doen. Daarbij valt iets zeer belangrijk op: de problematische situaties zijn zeer uiteenlopend, niet alleen in verschillende steden en gemeenten, ook binnen die gebieden is dat het geval. Dus het gamma van reacties vanwege de politiemensen kan niet anders dan ook uiteenlopend zijn: van het geven van informatie, over het bieden van onmiddellijke hulp, over het verwijzen naar andere instanties, tot en met het verbaliseren en, in extreme gevallen, het aanwenden van geweld. Zo konden dezelfde onderzoekers 21 vormen van afhandeling onderscheiden, die lang niet altijd te scheiden zijn. Zelfs als de politiemensen worden geconfronteerd met duidelijke wetsovertredingen, wordt niet eens in de helft van de gevallen een proces-verbaal opgemaakt en wordt er dus op een andere wijze gereageerd. Men weet immers dat «crime fighting» in een aantal situaties helemaal geen goede remedie is en eerder nieuwe problemen schept dan de bestaande oplost(2). De wetenschappelijke onderzoekers uit Charleroi konden bij de officieren van de gemeentepolitie 4 grote opdrachten onderscheiden, 21 activiteiten en 190 verschillende taken. 59,2% van de ondervraagde politiemensen was van oordeel dat ze polyvalent moeten zijn en 28,9% dat ze zeer polyvalent moeten zijn. Slechts 15,6% beschouwt het werk als routine(3). Volgens onderzoekers van hetzelfde instituut wordt de wijkagent ervaren als de polyvalente en onmisbare schakel tus-

(1) P. Hebberecht, H. Hofman, K. Phillipeth, P. Colle e.a., *Buurt en Criminaliteit*, A.S.B.L. Politeia, Uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1992, pp. 45-205. A. Cornet, C. Gavray, A. Lemaitre, *Les relations entre la police et le public*, Liège, décembre 1987, pp. 75-130 (ronéo). C. Eliaerts, E. Enhuis en R. Senden, *Politie en Bevolking*, A.S.B.L. Politeia, Ed. Vanden Broele, Bruges, 1992, pp. 12-16.

(2) *Ibidem*, pp. 28-107.

(3) Y. De Biasio, P. Foucart, *La formation des officiers de la police communale*, Politeia A.S.B.L., Éditions Vanden Broele, Bruges, 1991, pp. 85-143.

(1) P. Hebberecht, H. Hofman, K. Phillipeth, P. Colle e.a., *Buurt en Criminaliteit*, vzw Politeia, uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1992, blz. 45-205. A. Cornet, C. Gavray, A. Lemaitre, *Les relations entre la police et le public*, Liège, décembre 1987, blz. 75-130 (ronéo). C. Eliaerts, E. Enhuis en R. Senden, *Politie en Bevolking*, vzw Politeia, uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1992, blz. 12-16.

(2) *Ibidem*, blz. 28-107.

(3) Y. De Biasio, P. Foucart, *La formation des officiers de la police communale*, vzw Politeia, uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1991, blz. 85-143.

sentent que 21,9%. Il peut récolter toute information susceptible d'aider la police à résoudre à la source des problèmes et conflits mineurs. Mais sa disponibilité pour la population est limitée par la surabondance des tâches administratives et judiciaires. Quel que soit l'endroit où l'on met à contribution un agent de quartier, celui-ci est beaucoup plus accessible(1). Selon l'enquête de l'Université de Liège, la police souhaite davantage de contacts au jour le jour avec la population, elle veut mieux connaître celle-ci et craint la résurgence de tendances centralistes et uniformisantes(2). Signalons ici en particulier que toute enquête révèle que la relation entre la police et les allochtones pose beaucoup plus de problèmes de part et d'autre(3).

Au vu de ce genre d'analyses, on constate que la division juridique formelle du travail de police en lutte contre la criminalité, maintien de l'ordre et assistance n'est guère conforme à la réalité. La gamme des réactions des policiers ne peut donc être que divergente: elle va de la communication d'informations à la verbalisation, en passant par l'assistance immédiate, le renvoi à d'autres instances et, dans les cas extrêmes, au recours à la force. Divers modes d'intervention s'interfèrent en permanence et ne se laissent guère discerner les uns des autres. Doivent œuvrer ici des policiers généralistes, c'est-à-dire une combinaison de citoyen exemplaire, d'homme de réseau et d'expert capable de résoudre les problèmes... Si bien que le policier exerce une des tâches les plus difficiles, en raison d'abord des conflits de rôle évidents, mais aussi des attentes formelles et informelles toujours contradictoires dont il fait l'objet(4).

Qu'il s'agisse d'interventions, ou d'opérations de voisinage, de rayon, de secteur ou dans le cadre d'un projet, tout ce travail suggère une forme particulière de police et de professionnalisation qui se distingue absolument de l'approche requise à l'égard de la plus grande criminalité. Sans doute la maxime du Britannique Reiner, un spécialiste en sociologie policière, est-elle de mise ici encore plus qu'ailleurs: «the real art of policing a free society or a democracy is to win by appearing to lose»(5). On ne peut donc que procéder à une «déspécialisation». Une décentralisation et une déconcentration ne peuvent s'appliquer qu'en fonction de l'importance du service local de police.

Mais en tout cas, il faut conserver à la police locale la compétence judiciaire qui lui permet non seulement d'utiliser la force en cas de besoin, mais aussi d'intervenir sur le plan pénal en tant qu'organe de l'autorité ou encore de pallier les carences d'autorité dans la société. Réduire la police locale à une simple garde municipale saperait la position d'autorité, qui est nécessaire, et la priverait en outre d'une possibilité de réaction alternative dont elle doit pouvoir disposer le cas échéant(6).

(1) S. Absil, P. Foucart, *Le rôle et les missions de l'agent de quartier*, Éditions Politeia A.S.B.L., Bruxelles, 1994, pp. 32-90.

(2) A. Cornet, e.a. *op cit.*, pp. 39-65.

(3) M.T. Casman, Ph. Gailly, G. Kellens, A. Lemaitre, *Police et immigrés*, Politeia, A.S.B.L., Éditions Vanden Broele, Bruges, 1992. Cette étude donne une image particulièrement pessimiste de ces relations.

(4) W. De Lint, *The constable generalist as exemplary citizen, networker and problemsolver: some implications*, in *Policing and Society*, 1997, Vol. 6, pp. 247-264.

(5) R. Reiner, *The politics of the Police*, Hemel Hempstead, Wheatsheaf, 1992, p. 64.

(6) L'approche alternative des situations à problème, qui n'a d'ailleurs rien d'un mouvement, peut s'accommoder parfaitement de la justice alternative du service à la collectivité, de la médiation pénale, etc. La police et la justice peuvent très bien collaborer en la matière. Je vois mal, une police s'occupant surtout de criminalité grave montrer de l'empressement à s'occuper de ces choses.

sen de overheid en de bevolking. Hij of zij vervult 16 verschillende taken en de gerechtelijke nemen maar 21,9% in beslag. Hij of zij kan alle informatie vergaren, zo heet het, die de politie kan helpen om kleine problemen en conflicten bij de bron op te lossen. Maar door een teveel aan administratieve en gerechtelijke taken wordt zijn of haar beschikbaarheid voor de bevolking beperkt. Waar er ook een buurtagent wordt ingezet, is die veel meer toegankelijk(1). Volgens het onderzoek van de Universiteit van Liège wil de politie meer dagelijks contact met de bevolking, wil ze de bevolking beter kennen en vreest ze voor een heropleving van centralistische en uniformiserende tendenzen(2). Laten wij hier in het bijzonder doen opmerken dat al het onderzoek tot uiting brengt dat de relatie tussen politie en allochtonen langs beide zijden veel problematischer is(3).

Bij zulke analyses stelt men vast dat de formeel-juridische opdeling van het politiewerk in misdaadbestrijding, ordehandhaving en hulpverlening niet erg met de werkelijkheid overeenstemt. Het gamma van reacties vanwege de politiemensen kan niet anders dan ook uiteenlopend zijn: van het geven van informatie, over het bieden van onmiddellijke hulp, over het verwijzen naar andere instanties, tot en met het verbaliseren en, in extreme gevallen, het aanwenden van geweld. Daarbij lopen allerlei interventiewijzen voortdurend door elkaar en zijn nauwelijks van elkaar te scheiden. Hier moeten politiemensen-generalisten aan het werk: een combinatie van een voorbeeldig burger, een netwerker en een expert in het oplossen van problemen... En de politiemens oefent daarmee een van de moeilijkste taken uit vooreerst vanwege de voor de hand liggende rolconflicten en vervolgens ook vanwege de voortdurend uiteenlopende formele en informele verwachtingen die op hem of haar afkomen(4).

Al dat politiewerk, of het nu om interventie, om buurt- of rayon- of sector- of projectwerk gaat, het neemt allemaal de allures aan van een bijzondere vorm van «policing» en van «professionalisering», die zich absoluut onderscheidt van de benadering, die ten aanzien van zwaardere criminaliteit wél noodzakelijk is. Hier past wellicht meer dan elders het gezegde van de Britse politiesocioloog Reiner: *the real art of policing a free society or a democracy is to win by appearing to lose*(5). Men kan dus niet anders dan over te gaan tot despecialisering. Decentralisatie en deconcentratie kunnen alleen maar worden toegepast in functie van de omvang van de lokale politiedienst.

Maar in elk geval dient die gerechtelijke bevoegdheid van lokale politie gehandhaafd te blijven die niet alleen toestaat desnoods geweldsmiddelen aan te wenden, maar evengoed als een overheidsinstantie strafrechtelijk op te treden of gezagsvacuums in de samenleving op te vullen. De lokale politie herleiden tot een stadswacht, zou niet enkel de gezagspositie aanvreten die nodig is, maar zou haar meteen een reactie-alternatief uit de hand nemen, waarover zij desgevallend moeten kunnen beschikken(6).

(1) S. Absil, P. Foucart, *Le rôle et les missions de l'agent de quartier*, Éditions Politeia asbl, Bruxelles, 1994, blz. 32-90.

(2) A. Cornet, e.a. *op cit.*, blz. 39-65.

(3) M.T. Casman, Ph. Gailly, G. Kellens, A. Lemaitre, *Police et immigrés*, Politeia vzw, uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1992. Dit onderzoek geeft een bijzonder pessimistisch beeld over de relaties.

(4) W. De Lint, *The constable generalist as exemplary citizen, networker and problemsolver: some implications*, in *Policing and Society*, 1997, Vol. 6, blz. 247-264.

(5) R. Reiner, *The politics of the Police*, Hemel Hempstead, Wheatsheaf, 1992, p. 64.

(6) De alternatieve aanpak van probleemsituaties, trouwens helemaal geen nieuwheid, kan volledig aansluiten bij de alternatieve rechtsbedeling, gemeenschapsdienst, strafbemiddeling, enz. Hierbij kunnen politie en justitie best samenwerken. Ik zie een politie die vooral ook op zware misdadigheid reageert, nog niet zo gauw daarmee bezig zijn.

Il est d'ailleurs un fait que la criminalité fréquente ne peut se traiter qu'au niveau local ou zonal. Nous avons pu constater nous-mêmes dans l'étude sur les services de recherche (S.R.) de la police communale que de tels services sont absolument indispensables si l'on veut faire que cette police fonctionne, au niveau local, à proximité de la population, comme une police à part entière, et donc aussi judiciaire. Les S.R. remplissent même aussi un grand nombre de missions administratives, qui leur sont confiées par exemple pour des raisons de discrétion ou parce qu'il est nécessaire d'intervenir en civil. Il n'empêche que nous avons constaté certaines lacunes: effectif trop réduit du corps; sélection douteuse et manque de professionnalisme et de formation(1).

Le rapport de la commission d'enquête parle de «l'unité spécialisée de recherche locale travaillant sous la direction du magistrat du parquet ou du juge d'instruction saisie d'une enquête donnée. L'unité spécialisée de recherche s'occupe à ce niveau (n.d.l.r. s'agit-il du niveau de l'arrondissement?) de phénomènes délictueux à dimension locale et s'appuie étroitement, pour son fonctionnement, sur la composante de police administrative, et ce dans le cadre de la philosophie qui sous-tend la fonction de police de base. L'unité de recherche locale se situe en l'occurrence en deuxième ligne, derrière la police de quartier et la police d'intervention». A mon avis, il devrait être prévu dans chaque Z.I.P. une cellule de recherche zonale spécifique relevant du niveau local. La liaison avec l'arrondissement judiciaire — pour autant qu'il subsiste, se ferait par le biais du magistrat du parquet. Nous y reviendrons. Les grandes villes et les villes moyennes constituent une Z.I.P. à elles seules; ce point est clair. Mais en dehors de ces villes, on se trouve indubitablement confronté au problème de la taille, surtout si l'on considère le nombre de policiers nécessaires pour assurer un service permanent au sens large du terme. Mais selon moi on ne répondra absolument pas aux besoins de la population locale en dissociant cette unité de recherche locale du niveau de la police locale. Pour son fonctionnement, celle-ci doit en effet, comme le dit le rapport, s'appuyer étroitement sur la composante de police administrative. Et si l'on parle dans ce contexte, d'une «deuxième ligne», il faut voir ce qu'on entend par là. Aux Pays-Bas, depuis l'introduction d'une police régionale — non pas nationale, donc — on se plaint de ce que la police s'occupe par trop exclusivement de la criminalité grave. Nous devons en tirer les leçons et donc effectivement faire bien attention à la localisation de recherche locale.

Est-ce que tout cela veut dire que la police locale n'a strictement rien à faire avec la criminalité grave? Certainement pas.

En effet, il peut arriver que grâce à ses bons contacts avec la population elle détecte une piste qui mène à un crime grave. Mais à ce moment l'information à ce sujet ne doit pas être communiquée en première instance à un autre service de police, par exemple à une police fédérale de recherche, mais au magistrat. Quand on regarde la réalité empirique il est inexact à dire qu'il y a une nécessité systématique d'un contact avec la population afin de détecter la criminalité grave et de sortir cet argument afin de nier l'importance d'un niveau de police locale spécifique. Encore une fois, il revient au magistrat à juger s'il faut faire appel à la police fédérale judiciaire et quelle participation de l'unité de recherche de la police locale reste souhaitable.

Heureusement qu'on est de plus en plus devenu conscient qu'en même temps le problème est posé de la formation, de la capacité, de la compétence, de l'engagement et de la définition de la tâche du magistrat. Le rapport de la commission d'enquête témoigne d'un même souci.

Het is trouwens zo dat de behandeling van de veel voorkomende misdadigheid alleen op dat lokaal of zonaal niveau kan gebeuren. Wijzelf hebben in het onderzoek naar de Opsporingsdiensten (OD's) binnen de gemeentepolitie vastgesteld dat er van een absolute noodzaak aan zulke dienst kan gesproken worden, wil men op lokaal vlak, dicht bij de bevolking, als een volwaardige, dus ook gerechtelijke, politie fungeren. Zelfs vervullen de OD's ook heel wat bestuurlijke opdrachten, die bijvoorbeeld om reden van discretie of van de noodzaak tot optreden in burger, aan hen worden toevertrouwd. Dit belet niet dat wij een aantal tekortkomingen hebben vastgesteld: onvoldoende omvang van het korps; een te verregaande autonomisering binnen het korps; twijfelachtige selectie en gebrek aan professionaliteit en vorming(1).

Het verslag van de onderzoekscommissie heeft het over «de lokale gespecialiseerde recherche-eenheid onder de leiding van de parketmagistraat of de onderzoeksrechter, bevoegd voor het concreet onderzoek. De gespecialiseerde recherche-eenheid werkt op dit niveau (wordt hier bedoeld het arrondissementeel niveau? n.v.d.r.) op misdrijfphenomenen met een lokale dimensie en sluit, qua werking, nauw aan bij de bestuurlijke politicomponent, dit in het kader van de basispolitiezorgfilosofie. Eigenlijk plaatst de lokale recherche-eenheid zich in de tweede lijn ter attentie van de wijkpolitie en de interventiepolitie» Naar mijn oordeel zou er in iedere IPZ een eigen zonale recherchecel moeten voorzien worden, behorend tot het lokaal niveau. De binding met het gerechtelijk arrondissement — voor zover dat zal blijven bestaan — gebeurt uiteraard via de parketmagistraat. We komen erop terug. De grote en middelgrote steden maken op zichzelf een IPZ uit, zoveel is duidelijk. Daarbuiten rijzen er ongetwijfeld problemen van omvang, zeker als men let op het aantal politiemensen dat nodig is om een permanente dienstverlening in de ruime zin van dat woord te verzekeren. Maar men beantwoordt volgens mij helemaal niet aan de noden van de lokale bevolking door die lokale recherche-eenheid los te koppelen van het lokale politieniveau. Deze moet inderdaad «qua werking nauw aansluiten op de bestuurlijke politicomponent» zoals de tekst van het verslag luidt. En wanneer men daarbij spreekt van een «tweede lijn» valt nog te bezien wat men daarmee bedoelt. Na de invoering van een regionale — dus niet nationale — politie hoort men in Nederland de klacht dat de politie al teveel uitsluitend aandacht heeft voor de zwaardere misdadigheid. Wij moeten daar uit leren en dus inderdaad goed letten op de plaatsbepaling van die «lokale recherche-eenheid».

Wil dat allemaal zeggen dat de plaatselijke politie absoluut niets te maken heeft met de zware criminaliteit? Zeker niet.

Het kan immers gebeuren dat zij door haar goede contacten met de bevolking een spoor ontdekt dat naar een zware misdaad leidt. Maar op dat ogenblik moet de desbetreffende informatie niet in eerste instantie medegedeeld worden aan een andere politiedienst, bijvoorbeeld een federale opsporingspolitie, maar aan de magistraat. Op grond van de ervaring kan men niet beweren dat het systematisch noodzakelijk is contact te hebben met de bevolking om de zware criminaliteit op te sporen, maar men mag dit argument niet uitspelen om het belang van een specifieke lokale politie te ontkennen. Nogmaals, het is de magistraat die moet oordelen of een beroep moet worden gedaan op de federale gerechtelijke politie en in hoeverre de medewerking van de recherche-eenheid van de plaatselijke politie wenselijk blijft.

Gelukkig is het bewustzijn sterk gegroeid dat het probleem tegelijkertijd te maken heeft met de opleiding, de bekwaamheid, de inzet en de taakomschrijving van de magistraat. Het verslag van de onderzoekscommissie getuigt van een zelfde streven.

(1) K. Boon, D. Kaminski, F. Brion, J. Cappelle, *Opsporingsdiensten bij de gemeentepolitie*, A.S.B.L. Politeia, Éd. Vanden Broele, Bruges, 1991, pp. 120-131.

(1) K. Boon, D. Kaminski, F. Brion, J. Cappelle, *Opsporingsdiensten bij de gemeentepolitie*, vzw Politeia, Uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 1991, blz. 120-131.

Il faut un véritable «partnership». Nous avons déjà mentionné le principe qui dit qu'il faut réagir en fonction des besoins de la population. Nous avons également déjà expliqué la manière dont on peut et doit traiter les problèmes de cette population. Un autre élément de changement important dans le cadre d'une police à niveau local s'y ajoute: le «partnership». Selon la littérature, basée sur des expériences, ce principe est inspiré par la constatation que la police toute seule ne peut pas garantir la sécurité, non plus celle au niveau local. Des policiers eux- ou elles-mêmes l'avouent d'ailleurs de plus en plus.

Mais je constate que chez nous aussi beaucoup de policiers et des services de police comprennent mal ce principe du «partnership». Il faut y comprendre encore autre chose que rendre la police plus accessible par des antennes ou des bureaux de quartier; encore autre chose qu'un agent de quartier ou de rayon qui est à l'écoute des citoyens et qui dans le meilleur cas est déchargé de certaines tâches administratives; il ne s'agit non plus d'une police qui définit elle-même quels sont les besoins de la population; il s'agit également d'autre chose que de communiquer après à la population avec ou sans techniques de relations publiques l'exécution des projets qu'on a d'avance décidé à l'intérieur de son propre corps ou service. Non, il s'agit de se mettre tout d'abord et sous la direction des autorités locales autour de la table avec les citoyens, avec des groupes souvent avec des intérêts divergents — ce qui rend l'affaire certainement pas plus facile — afin d'analyser les problèmes, éventuellement avec l'aide des experts ou des témoins privilégiés; d'élaborer ensuite les mesures nécessaires et de les faire appliquer; tout en décidant en même temps comment on va évaluer les résultats. À cette occasion on définit le rôle exécutif de chacun, donc aussi de la police.

N'avez-vous pas remarqué qu'en effet on ne parle pas de «community police» mais de «community policing»? C'est cela la vraie signification de «partnership».

Qui dit police pense en même temps à surveillance et contrôle.

Je sais que plus qu'un policier n'aime pas ces termes et les associe avec politisation, même partisane. Mais il ne faut évidemment pas jeter l'enfant avec l'eau du bain. Personne, ni un homme policier raisonnable, va contester qu'il faut rendre compte. Mais quand on parle «d'être abordable» il s'agit de beaucoup plus. Il s'agit d'une ouverture envers la population et ses représentants, il s'agit de collaborer jusqu'à l'évaluation des activités. Des groupes, des organisations, service «ombuds» etc. qui participent au «partnership» exercent en même temps un certain contrôle. De cette façon les mécanismes de contrôle institutionnels sont pourvus d'un complément démocratique(1).

La «responsabilisation» fonctionne dans deux sens. Personne, encore une fois, ni un homme policier raisonnable, va être en désaccord avec le fait que certaines instances extérieures participent à la responsabilité en ce qui concerne le fonctionnement de la police.

Cela signifie une garantie, une couverture de sa propre responsabilité policière. Mais dès lors il faut définir clairement qui sont ces instances et de les équiper de moyens et de la compétence nécessaire.

Er is een echt «partnership» nodig. We hebben reeds melding gemaakt van het beginsel dat men moet optreden volgens de behoeften van de bevolking. We hebben ook reeds uitgelegd hoe men de problemen van deze bevolking kan en moet behandelen. Daar komt in het kader van een plaatselijke politie een ander belangrijk element van verandering bij: het «partnership». Volgens de literatuur die op deze ervaringen gebaseerd is, gaat dit beginsel uit van de bevinding dat de politie op zichzelf alleen niet de veiligheid kan waarborgen, ook niet op plaatselijk vlak. Er zijn trouwens politiemensen die dit zelf steeds vaker toegeven.

Maar ik stel vast dat ook bij ons vele politiemensen en politiediensten dit beginsel van het «partnership» slecht begrijpen. Men moet er nog iets anders onder verstaan dan het beter toegankelijk maken van de politie door contactpunten of wijkkantoren; ook iets anders dan een wijk- of buurtagent die zijn oor te luisteren legt bij de burgers en die in het beste geval ontlast wordt van een aantal bestuurlijke taken. Het is evenmin de bedoeling dat de politie zelf bepaalt welke behoeften de bevolking heeft. Het is ook iets anders dan achteraf berichten verspreiden onder de bevolking, met of zonder public relationstechnieken, over de uitvoering binnen zijn eigen korps of dienst van plannen waarover vooraf beslist is. Neen, men moet op de eerste plaats rond de tafel gaan zitten, onder leiding van de plaatselijke overheid, met de burgers, met de groepen die vaak uiteenlopende belangen hebben — wat de zaak er zeker niet gemakkelijker op maakt — om de problemen te analyseren, eventueel met de hulp van deskundigen en bevoorrechte getuigen; vervolgens om de nodige maatregelen op te stellen en ze te doen uitvoeren. Tegelijkertijd moet worden beslist hoe men de resultaten zal evalueren. Bij die gelegenheid wordt de rol van eenieder bij de uitvoering bepaald, ook de rol van de politie.

Hebt u niet opgemerkt dat men inderdaad niet over «community police» maar over «community policing» spreekt»? Dat is de ware betekenis van «partnership».

Wie politie zegt, denkt meteen aan toezicht en controle.

Ik weet dat menig politiemann niet van deze woorden houdt en ze met politisering, en zelfs met partijpolitiek, associeert. Men moet natuurlijk het kind niet met het badwater wegwerpen. Niemand, een redelijke politieagent evenmin, zal betwisten dat men rekenschap moet afleggen. Maar wanneer men spreekt over «aanspreekbaar zijn», gaat het om veel meer. Het gaat om openheid ten aanzien van de bevolking en haar vertegenwoordigers, het gaat erom samen te werken, tot bij de evaluatie van de activiteiten. Groepen, organisaties, ombudsdiensten, enz., die aan het «partnership» deelnemen, oefenen tegelijkertijd een bepaalde controle uit. Op die wijze wordt aan de institutionele controlemechanismen een democratisch onderdeel toegevoegd(1).

De zogenaamde responsabilisering werkt in twee richtingen. Nogmaals, niemand, een redelijke politieagent evenmin, zal ontkennen dat bepaalde externe instanties een deel van de verantwoordelijkheid dragen wat de werking van de politie betreft.

Dat vormt een waarborg, een dekking voor de eigen politieke verantwoordelijkheid. Maar men moet dan ook duidelijk bepalen wie deze instanties zijn, ze uitrusten met de nodige middelen en hen de nodige bevoegdheden geven.

(1) E. Shadmi, *Controlling the police: a public and integrative approach*, in *Policing and Society*, 1994, Vol. 4, p. 119-129.

(1) E. Shadmi, *Controlling the police: a public and integrative approach*, in *Policing and Society*, 1994, Vol. 4, blz. 119-129.

À ce point beaucoup d'incertitude s'est développée pendant ces dernières années.

— D'une part on pouvait constater que les instances locales ou judiciaires, aussi celles nécessairement orientées vers le niveau local, à des exceptions près, témoignaient de peu ou de pas du tout d'intérêt pour le travail policier ou ne s'en occupaient guère.

— D'autre part, les autorités fédérales se montraient très actives et surtout très généreuses, d'une façon presque suspecte. Mais c'était en concordance avec les recommandations de la commission Bourgeois (la première commission sur ladite bande) et du plan de Pentecôte, qui déterminait que la police communale devrait être le noyau dur du nouveau système policier(1).

La politique de sécurité qui fut développée après avec l'aide du Secrétariat permanent pour la Politique de Sécurité (S.P.P.S.), mettait l'accent sur la responsabilité locale pour le «policing»(2).

La générosité fédérale continue d'ailleurs jusqu'à nos jours. Pensons à la possibilité donnée aux corps de police communaux de combler leurs cadres, à condition qu'ils savent démontrer avant le 1<sup>er</sup> mai 1997 qu'ils participent à la répartition du travail et à des ententes dans le cadre de la «charte de sécurité». Pensons également à la note sur la modernisation de la police communale, publiée fin février de cette année. Avec tout cela les autorités fédérales veulent réussir un double coup: ét prendre soin de la police communale et forcer la coopération et la répartition du travail avec la gendarmerie.

Si l'intérêt des autorités fédérales se démarque nettement de la lassitude de certains dirigeants locaux, beaucoup de policiers et de leurs responsables se posaient et posent certainement encore des questions sur les véritables buts de ces autorités fédérales.

— Tout d'abord on pouvait constater une certaine contradiction dans leur propre action envers le travail policier au niveau local. Une fois ils semblaient surtout compter sur la police communale, l'autre fois sur la gendarmerie, encore une autre fois sur les deux en même temps. Vous le reconnaissez sans doute: l'une fois on parle de «subsidiarité» ou de «complémentarité», l'autre fois de «identité». Une recherche que nous avons réalisée à l'Université de Leuven en collaboration avec l'Université de Louvain-la-Neuve nous a appris que cette dernière éventualité est la meilleure à condition qu'elle soit interprétée comme une totale interchangeabilité et — ce qui est très important — à condition qu'une seule instance externe est chargée de la direction. En même temps une communication complète et un échange courant d'informations entre les policiers et leurs services doivent être possibles(3).

À ce sujet le nouveau projet de la commission d'enquête va faciliter les choses.

— Ensuite à un moment les mêmes autorités fédérales témoignent d'un grand intérêt pour une politique locale de sécurité.

In dat opzicht is de voorbije jaren veel onzekerheid ontstaan.

— Enerzijds kon men vaststellen dat de plaatselijke of gerechtelijke instanties, inclusief die welke op het plaatselijke niveau gericht waren, op een aantal uitzonderingen na, weinig of helemaal geen belangstelling toonden voor het politiewerk of er zich nauwelijks mee bezighielden.

— Anderzijds toonde de federale overheid zich erg actief en vooral erg grootmoedig, op een bijna verdachte manier. Maar dat stemde overeen met de aanbevelingen van de commissie-Bourgeois (de eerste commissie over de reeds genoemde Bende) en het Pinksterplan, waarin bepaald werd dat de gemeentepolitie de harde kern van het nieuwe politiesysteem moest zijn(1).

In het veiligheidsbeleid dat daarna met de hulp van het Vast Secretariaat voor het Veiligheidsbeleid (VSVB) werd ontwikkeld, werd door de «policing» de klemtoon op de plaatselijke verantwoordelijkheid gelegd(2).

De federale grootmoedigheid duurt trouwens voort tot op heden. We denken aan de mogelijkheid voor de gemeentelijke politiekorpsen om hun personeelsformatie aan te vullen op voorwaarde dat ze vóór 1 mei 1997 kunnen aantonen dat ze in het kader van het «veiligheidscharter» deelnemen aan de taakverdeling en de samenwerkingsverbanden. We denken eveneens aan de nota over de modernisering van de gemeentepolitie die eind februari van dit jaar gepubliceerd is. Daarmee wil de federale overheid twee vliegen in één klap slaan: zowel de gemeentepolitie verzorgen als dwingen tot samenwerking en taakverdeling met de rijkswacht.

Terwijl de belangstelling van de federale overheid duidelijk afsteekt tegen de ontmoediging van de plaatselijke beleidvoerders, hadden en hebben veel politiemensen zeker nog vragen bij de werkelijke doelstellingen van deze overheid.

— Op de eerste plaats kon men vaststellen dat haar eigen optreden ten aanzien van het plaatselijke politiewerk enigszins tegenstrijdig is. Nu eens leek ze voornamelijk te rekenen op de gemeentepolitie, dan op de rijkswacht, en dan weer eens op de twee tegelijkertijd. U zult het wellicht herkennen: nu eens wordt gesproken over «subsidiariteit» of «complementariteit», dan weer over «gelijke identiteit». Uit een onderzoek dat wij aan de universiteit van Leuven gevoerd hebben in samenwerking met de universiteit van Louvain-la-Neuve, blijkt dat deze laatste mogelijkheid de beste is op voorwaarde dat ze geïnterpreteerd wordt als een totale omwisselbaarheid en — wat zeer belangrijk is — op voorwaarde dat een enkele externe instantie belast wordt met de leiding. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn te komen tot een volledige communicatie en een vlotte uitwisseling van informatie onder de politiemensen en hun diensten(3).

In dat opzicht zal het project van de onderzoekscommissie de zaken vergemakkelijken.

— Vervolgens toont dezelfde federale overheid op een bepaald ogenblik grote belangstelling voor een lokaal veilig-

(1) L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Sire, ik ben ongerust — Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Uitgeverij Kritak, Leuven, 1992, p. 315-317.

(2) V. Pasmans, S. Stuyts, *Coördinatie tussen politiediensten*, Uitgeverij Politeia vzw, Brussel, 1996, p. 17-73. Daar wordt het recente veiligheidsbeleid in chronologische volgorde behandeld.

(3) *Ibidem*, p. 120-129.  
E. Derriks, G. Renault, *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Editions Politeia asbl, Bruxelles, 1996, p. 252-262.

(1) L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Sire, ik ben ongerust — Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Uitgeverij Kritak, Leuven, 1992, blz. 315-317.

(2) V. Pasmans, S. Stuyts, *Coördinatie tussen politiediensten*, Uitgeverij Politeia vzw, Brussel, 1996, blz. 17-73. Daar wordt het recente veiligheidsbeleid in chronologische volgorde behandeld.

(3) *Ibidem*, blz. 120-129.  
E. Derriks, G. Renault, *La collaboration entre les trois services de police réguliers*, Editions Politeia asbl, Bruxelles, 1996, blz. 252-262.

Pensons tout de suite aux contrats de sécurité et de prévention — qui vont devenir des contrats de société — par lesquels 70 % des moyens sont attribués à la police locale et 30 % à la partie dite socio-préventive(1). Dans une même optique elles communiquent qu'il faut décider dans le cadre des Z.I.P.'s comment le travail de police locale doit être effectué. Elles favorisent dès lors une politique «bottom up».

Mais l'autre jour elles arrivent avec des directives et notes qui imposent des normes conçues au niveau central. Je pense à l'OOP 13 d'il y a quelque temps, tout comme à la dernière circulaire sur la recherche proactive, à la directive aussi récente «sur la régulation de la collaboration et la coordination en ce qui concerne les tâches de police judiciaire entre les services de police», tout comme à la note déjà mentionnée sur «la modernisation de la police communale». Il s'agit de documents, d'ailleurs sans vraie base juridique, qui n'excellent pas par leur clarté et qui entrecroisent l'autre politique, déjà entamée, de «bottom up»(2).

Dans l'analyse historique du système policier belge que Cartuyvels, Ponsaers et moi-même avons entreprise, nous avons constaté que la police communale fut négligée pendant une certaine période, mais n'a pas été lâchée et que la revalorisation ultérieure signifiait une mainmise encore plus grande sur cette police(3). Cette générosité financière doit-elle être interprétée comme une sorte de manœuvre de séduction, aussi envers les bourgmestres, qui doit finalement mener à l'absorption de la police locale dans un complexe plus grand?

Je ne veux pas du tout dire que les autorités fédérales n'étaient ou ne sont pas préoccupées par le travail policier local, ni qu'elles ne disposent pas de la compétence de décréter des normes régulatrices, mais la question reste: comment et sur quoi?

Il devrait être clair que la gérance de la police locale administrative se trouve sans équivoque dans les mains des autorités politico-administratives locales et celle de la police judiciaire dans les mains des autorités judiciaires. Aussi au niveau local la démocratie doit-elle être revalorisée. Ce qui signifie tout d'abord qu'on doit rendre compte aux conseils communaux et que la tâche de celui-ci ne peut pas se limiter à «ratifier» une politique d'un corps policier déjà bel et bien décidée, la «mission statement». Non, la discussion ultime doit avoir lieu à cet endroit, avec l'aide des organismes, comme les conseils de prévention et autres forums de concertation. Pour le reste, il serait préférable que des représentants du conseil communal participent au «partnership».

Sans en dire vraiment grand-chose, le rapport de la commission d'enquête mentionne quand même: «Les autorités administratives doivent être en mesure d'assurer la direction et la conduite stratégique des tâches de police administrative. Il s'agit d'une des conditions de base à remplir pour permettre le contrôle démocratique de l'organisation policière. En outre, les autorités administratives, en l'occurrence les bourgmestres, sont un pilier important de la concertation pentagonale ou triangulaire visant à coordonner les actions... Le conseil communal (ou les conseillers communaux) définit (définissent) la politique en matière de police administrative par le biais du (des) bourgmestres

heidsbeleid. We denken onmiddellijk aan de veiligheids- en preventiecontracten die maatschappelijke contracten zullen worden, waardoor 70 % van de middelen naar de plaatselijke politie gaan en 30 % naar het zogenaamde sociaal-preventieve gedeelte(1). In datzelfde verband geeft de overheid te kennen dat binnen het kader van de IPZ's beslist moet worden hoe het plaatselijke politiewerk verricht wordt. Zij moedigt dan ook een «bottom up»-beleid aan.

Maar op een ander ogenblik komt de overheid aandragen met richtlijnen en nota's die centraal bepaalde normen opleggen. Ik denk aan de OOP 13 van een tijd geleden alsook aan de jongste omzendbrief over de proactieve opsporing en de recente richtlijn over de regeling van de samenwerking en de coördinatie wat betreft de taken van gerechtelijke politie tussen de politiediensten, en verder de reeds genoemde nota over de modernisering van de gemeentepolitie. Deze documenten, die overigens geen echte rechtsgrond hebben, blinken niet uit door hun duidelijkheid en doorkruisen het andere reeds aangevatte «bottom up»-beleid(2).

In de historische analyse van het Belgische politiestelsel die Cartuyvels, Ponsaers en ikzelf hebben gemaakt, hebben wij vastgesteld dat de gemeentepolitie gedurende een bepaalde periode verwaarloosd maar niet losgelaten werd en dat de greep op deze politie nog sterker werd wanneer ze later opnieuw aandacht kreeg(3). Moet deze financiële welwillendheid geïnterpreteerd worden als een soort verleidingsmanoeuvre, ook ten aanzien van de burgemeesters, wat er uiteindelijk toe zal leiden dat de lokale politie in een groter geheel opgaat?

Ik wil helemaal niet zeggen dat de federale overheid geen belangstelling heeft of had voor het plaatselijke politiewerk, noch dat ze geen bevoegdheid heeft om verordeningen uit te vaardigen. De vraag blijft echter: hoe en waarover?

Het zou duidelijk moeten zijn dat het beheer van de plaatselijke bestuurlijke politie ondubbelzinnig in handen is van de plaatselijke politiek-bestuurlijke overheid en het beheer van de gerechtelijke politie in handen van de gerechtelijke overheid. Ook op plaatselijk vlak moet de democratie geherwaardeerd worden. Dat betekent op de eerste plaats dat men rekenschap moet afleggen tegenover de gemeenteraad en dat de rol van deze laatste niet beperkt mag worden tot het bekrachtigen van het beleid van een politiekorps waarover wel degelijk al beslist is, het zogenaamde «mission statement». Neen, de uiteindelijke discussie moet op deze plaats gebeuren met de hulp van organisaties als de preventieraden en andere overlegorganen. Voor het overige is het wenselijk dat vertegenwoordigers van de gemeenteraad bij het «partnership» betrokken worden.

Zonder er veel over te zeggen vermeldt de onderzoekscommissie toch het volgende: «Van de bestuurlijke overheden mag verwacht worden dat zij in staat zijn om de leiding en beleidssturing inzake bestuurlijke politie waar te maken. Dit is een basisvoorwaarde om inhoud te geven aan de democratische controle op de politieorganisatie. Bovendien vormen de bestuurlijke autoriteiten, in casu de burgemeester, een belangrijke pijler in het beleidsafstemmend vijf- of driehoeksoverleg. (...) De gemeenteraad (gemeenteraden) bepaalt (bepalen) het beleid inzake bestuurlijke politie via de burgemeester(s). De gemeentelijke autonomie is hier onverminderd de hoeksteen van het systeem.» Het is

(1) L. Van Outrive, Epiloog: de baten en de kosten van de veiligheidscontracten voor de lokale politie, in L. Van Outrive, S. Van Elchingen red., *Veiligheidscontracten en Politie*, Centrum voor Politiestudies vzw, Acco, Leuven, 1997, p. 106.

(2) L. Van Outrive, Les services de police belge: spécialisation, répartition des tâches et coopération ne sont pas synonymes, in *Le Journal des Procès*, 4 octobre 1996.

(3) L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *op. cit.*, pp. 315-317.

(1) L. Van Outrive, Epiloog: de baten en de kosten van de veiligheidscontracten voor de lokale politie, in L. Van Outrive, S. Van Elchingen red., *Veiligheidscontracten en Politie*, Centrum voor Politiestudies vzw, Acco, Leuven, 1997, blz. 106.

(2) L. Van Outrive, Les services de police belge: spécialisation, répartition des tâches et coopération ne sont pas synonymes, in *Le Journal des Procès*, 4 oktober 1996.

(3) L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *op. cit.*, blz. 315-317.

tre(s). L'autonomie communale est, sans restriction, la pierre angulaire du système.» En effet, c'est le bourgmestre ou le mandataire des bourgmestres qui doit exercer la direction générale de la police administrative locale... et personne d'autre. Je suis conscient qu'il s'agit d'un point des plus névralgiques dans le projet de réforme!.. En plus, ce responsable devrait délibérer d'une façon intensive avec le magistrat du parquet désigné dans ce but. De cette façon la «community policing» doit être dirigée. On a mis et on met d'ailleurs l'accent sur leur rôle important dans la concertation pentagonale (ou triangulaire dans l'avenir)(1). Il est et il sera normal que les autorités administratives fédérales et régionales s'adressent avec leurs normes en première instance aux bourgmestres, mais en ne se mettant pas à leur place ou avec le but principal de les contrôler, mais en leur rendant service et en faisant du «coaching»(2).

En ce qui concerne le travail de recherche judiciaire, celui-ci doit en effet s'effectuer complètement et sans exception sous la direction du magistrat. Mais celui-ci collabore intensément avec les autorités administratives, également en ce qui concerne la gestion de la police locale. Il est préférable qu'ils accordent de commun accord — dans la concertation triangulaire — les priorités de la politique de sécurité avec celles du travail judiciaire. Ce n'est pas une bonne chose, comme c'est le cas maintenant, que le pouvoir judiciaire reste en dehors de toute gestion de la police locale. Il appartiendrait également aux instances judiciaires d'organiser le travail de telle façon que dans chaque Z.I.P. il y aurait un magistrat responsable désigné à ce sujet qui y participe. C'est de cette façon qu'on devrait élaborer ce qui se trouve dans le projet de la commission d'enquête... mais cette coordination au niveau local n'est pas traitée d'une façon assez claire dans le rapport.

Mais il devrait être clair que la politique et le travail policier local ne supporte aucune hiérarchie parallèle ou rivalisante, non plus pour soi-disant «créer des conditions» ou pour faire du «coaching». Ce qui veut dire qu'en dehors des instances politico-administratives ou judiciaires, aucune instance policière supérieure déciderait de sa façon et à son tour ce qui doit être fait au niveau local, avec d'ailleurs le risque qu'on y élabore des directives qui ne tiennent pas compte de la diversité des situations locales(3).

Finalement cette unité et clarté de direction, certainement aussi au niveau local, est une nécessité absolue. La recherche dans d'autres pays a également révélé que la complexité, la multitude ou la fragmentation, l'imprécision de la direction, des directives et des attentes ont comme conséquence que les policiers se retirent dans leur propre «cocon» et travaillent dès lors sur le terrain selon leurs propres normes et intérêts, tombant dans une impénétrabilité, une inertie et qu'ils ou elles essaient d'éviter autant que possible toute surveillance et de devoir rendre compte. Ce qui est encore plus grave c'est que de cette manière les policiers ne deviennent plus du tout disponibles à

immers de burgemeester die het algemeen bestuur over de plaatselijke bestuurlijke politie moet uitoefenen... en niemand anders. Ik ben me ervan bewust dat dit een van de grootste knelpunten van het hervormingsplan is! Deze leidinggevende persoon moet intens overleg plegen met de daartoe aangewezen parketmagistraat. Op die wijze moet de «community policing» gestuurd worden. Men legde en legt trouwens nog de klemtoon op hun belangrijke rol in het vijfhoeksoverleg (of driehoeksoverleg in de toekomst)(1). Het is en blijft normaal dat de federale en gewestelijke bestuurlijke overheden zich met hun normen op de eerste plaats richten tot de burgemeesters, niet door zich in hun plaats te stellen of voornamelijk om hen te controleren, maar door hun een dienst te bewijzen en aan «coaching»(2) te doen.

De werkzaamheden van het gerechtelijk onderzoek moeten volledig en zonder uitzondering onder leiding van een magistraat verlopen. Deze werkt echter nauw samen met de bestuurlijke overheden, ook voor het beleid met betrekking tot de lokale politiediensten. Ideaal daarbij is dat zij in het driehoeksoverleg een akkoord bereiken over de manier waarop de prioriteiten van het veiligheidsbeleid kunnen worden verzoend met die van de gerechtelijke werkzaamheden. Het is een slechte zaak wanneer, zoals nu het geval is, de rechterlijke macht volkomen buiten het bestuur van de lokale politie wordt gehouden. De gerechtelijke instanties dienen hun werk zo te organiseren dat in elke interpolitiezone een verantwoordelijke magistraat wordt aangewezen die hen vertegenwoordigt. De voorstellen van de onderzoekscommissie zouden op die manier moeten worden uitgewerkt. De samenwerking op het lokale niveau wordt in het verslag echter niet expliciet genoeg behandeld.

Het beleid en de werkzaamheden van de lokale politiediensten verdragen echter geen parallelle of rivaliserende hiërarchie, ook niet om zogenaamd «voorwaarden te scheppen» of aan «coaching» te doen. Dat wil zeggen dat naast de politiek-bestuurlijke en de gerechtelijke instanties, geen hogere politie-instantie kan tussenkomen in de beslissingen op lokaal niveau, met het risico dat van bovenaf richtlijnen worden opgelegd die de lokale verschillen over het hoofd zien(3).

Ten slotte is, vooral ook op lokaal niveau, een eenvormig en duidelijk beleid een absolute noodzaak. Onderzoek in andere landen heeft duidelijk aangetoond dat een complex en onoverzichtelijk beleid met overdreven talrijke en versnipperde richtlijnen en onduidelijke verwachtingen tot gevolg heeft dat de politiemensen zich in hun eigen cocon terugtrekken en op het terrein optreden volgens hun eigen inzichten en belangen, zich eenzijdig en inert gaan gedragen en voor alles trachten elke vorm van toezicht en rekenschap te ontlopen. Nog erger is dat zij alle bereidheid verliezen om mee te werken aan om het even welke verandering. Bovendien blijkt dat ook de kaderleden het in deze om-

(1) Centrum voor politiestudies, Het Vijfhoeksoverleg: de stap naar een integraal lokaal beleid, Acco, Leuven, 1995, pp. 126-127.

(2) Les responsables locaux doivent être activés et on doit attirer l'attention sur leurs responsabilités. La Fédération flamande des Villes et Communes est manifestement devenue consciente du problème, attire l'attention des bourgmestres sur cette responsabilité, mais exige dès lors la pleine autorité sur la politique de sécurité locale et le service policier de base. *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, burgemeesters aan het woord over de interpolitiezones - Syntheserapport met aanbevelingen voor de federale overheid, Brussel, 1997.*

(3) Sur ce point une étude canadienne m'a frappé. Des «chief constables» constatent que la «Royal Canadian Mounted Police» (la police montée royale canadienne) est sensée ne pas être capable de faire convenablement du «community policing» parce qu'elle fonctionne dans un système général et hiérarchique. Des difficultés se manifestent surtout dans ces provinces canadiennes où cette police fédérale est payée pour faire le travail local de police. J. Seagrave, *Community policing: the views of police executives in British Columbia*, in *Policing and Society*, 1996, Vol. 6, pp. 173-178.

(1) Centrum voor politiestudies, Het Vijfhoeksoverleg: de stap naar een integraal lokaal beleid, Acco, Leuven, 1995, blz. 126-127.

(2) De lokale overheden moeten op hun verantwoordelijkheid gewezen worden. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten is zich duidelijk bewust van het probleem, heeft de aandacht van de burgemeesters op die verantwoordelijkheid gevestigd, maar eist dan ook dat het lokale veiligheidsbeleid en de basispolitiediensten volledig onder het gezag van de burgemeester staan. *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, burgemeesters aan het woord over de interpolitiezones - Syntheserapport met aanbevelingen voor de federale overheid, Brussel, 1997.*

(3) Met betrekking tot dit punt werd ik getroffen door een Canadese studie. De «chief constables» stellen vast dat de «Royal Canadian Mounted Police» (de Koninklijke Canadese bereden politie) niet in staat wordt geacht behoorlijk aan «community policing» te doen, omdat zij werkt in een gecentraliseerd en hiërarchisch systeem. De problemen zijn vooral duidelijk in de Canadese provincies waar deze federale politiedienst betaald wordt om het lokale politiewerk uit te voeren. J. Seagrave, *Community policing: the views of police executives in British Columbia*, in *Policing and Society*, 1996, Deel 6, blz. 173-178.

n'importe quel changement. De plus, il paraît que dans de telles circonstances les cadres ne tiennent pas le coup très longtemps(1). En se basant sur le texte de la commission d'enquête il faut que le Parlement décide par voie législative clairement sur les fonctions de gestion et de contrôle des autorités locales et des magistrats et règle d'une façon la plus claire possible leurs relations avec les autorités fédérales.

### B. Les risques d'une police unique

Heureusement le texte de la commission d'enquête ne contient nul part ce terme. Je suis d'ailleurs assez étonné par le babélisme lors de l'usage de ce terme. Même le président de la commission n'est manifestement pas conscient de ce que ce terme pourrait vouloir dire. En effet, le terme est trop équivoque et fait trop penser à la conception de l'État plutôt latin et jacobain qui veut se servir d'un appareil policier massif et qui est complètement de haut en bas à la disposition du pouvoir exécutif... mais dont ce même pouvoir exécutif peut devenir tout à fait dépendant.

Dans une analyse assez pénétrante du système policier français, le collègue-sociologue français Monjardet arrive à la constatation que les autorités centrales françaises, avec leur «police nationale» et leur «gendarmerie nationale», tout comme avec leur «police judiciaire» aussi nationale, ont terriblement négligé une «police urbaine». Cela est arrivé malgré quelques appels urgents comme celui de la part de «La Commission des maires sur la Sécurité», qui date déjà de 1982, mais aussi celui de Belorgey dans son «La Police au rapport» de 1991. Après que Monjardet a énuméré les caractéristiques d'une «police communautaire», il déplore que «la demande sociale» n'a trouvé jusqu'à maintenant aucun écho et a même été exclue. Avec pessimisme il y ajoute: «et rien ne laisse entrevoir qu'elle puisse y être réintégrée». Il conclut d'une façon assez intéressante pour nous: «Une police dont l'institution ménage sa place à la demande sociale n'est pas nécessairement meilleure ou plus «efficace» qu'une police qui l'exclut, c'est une autre police». La conséquence de tout cela a été que surtout dans les grandes villes les situations problématiques ont été criminalisées d'une façon «efficace» (et sont d'ailleurs toutes enregistrées dans une seule et même statistique criminelle) ou bien ont donné lieu à des réactions de maintien de l'ordre à grande échelle, aussi «efficace»... avec comme exemple parisien la priorité absolue donnée à «l'ordre autour des ministères». La prestation de services se limite à «une police de secours, à la permanence sous forme d'enregistrement des plaintes et aux patrouilles de voie publique si et quand rien de plus impératif ne vient s'interposer»(2).

En même temps, Monjardet attire l'attention sur le fait qu'il est très imprudent dans un État qui se veut démocratique d'installer seulement des services de police nationaux et centraux: «c'est la police de souveraineté qui domine... Les risques inhérents à la détention de la force sont diminués quand elle est divisée, et il est donc de bonne précaution démocratique de scinder la police en plusieurs appareils distincts, de façon à ce que si l'un d'entre eux défaille, on puisse toujours disposer d'un autre... En outre, si la police est divisée, chaque fraction est moins complexe et donc plus facile à diriger...»(3).

Depuis, beaucoup de villes françaises ont installé à leur propre initiative et frais une police urbaine et le mettent sous la direction d'un adjoint du maire.

(1) J. Crank, R. Langworthy, *Fragmented centralization and the organisation of the police*, in *Policing and Society*, 1996, Vol. 6, pp. 216-227. De auteurs geven een realistisch inzicht in een reeks problemen die zich voordoen bij de toepassing van «community policing».

(2) D. Monjardet, *Ce que fait la police, Sociologie de la force publique*, Éditions la découverte, Paris, 1996, pp. 267-270.

(3) *Ibidem*, p. 284.

standigheden niet lang volhouden(1). Uit de tekst van de onderzoekscommissie blijkt dat het Parlement duidelijk bij wet moet vaststellen welke beheers- en controletaken zijn weggelegd voor de lokale overheden en de magistraten, en welke betrekkingen zij moeten onderhouden met de federale overheden.

### B. De risico's van een eenheidspolitie

Gelukkig bevat de tekst van de onderzoekscommissie nergens deze term. Ik sta versteld van de Babelse spraakverwarring die er rond deze term is ontstaan. Zelfs de voorzitter van de commissie weet duidelijk niet wat deze term eigenlijk betekent. De term is inderdaad dubbelzinnig en roept veeleer Latijnse en Jakobijnse opvattingen over de staat op, waarbij de uitvoerende macht beschikt over een massief politieapparaat, dat ze in theorie volkomen beheerst maar waarvan ze in de praktijk afhankelijk kan worden.

In zijn diepgaande analyse van het Franse politiestelsel komt collega-socioloog Monjardet tot de conclusie dat de centrale Franse autoriteiten zich hebben blind gestaan op de «nationale politie», de «nationale rijkswacht» en de eveneens nationale «gerechtelijke politie» waarbij ze de «stedelijke politie» ontzettend hebben verwaarloosd. Dit gebeurde ondanks enkele dringende oproepen zoals die van «La Commission des Maires sur la Sécurité» uit 1982, en die van Belorgey in zijn «La police au rapport» uit 1991. Monjardet somt vervolgens de kenmerken van de «gemeenschapspolitie» op en betreurt dat «de maatschappelijke vraag» tot nog toe niet werd gehoord en zelfs werd genegeerd. Hij voegt er vrij pessimistisch aan toe: «en niets laat vermoeden dat er in de toekomst rekening mee zal worden gehouden». Zijn conclusie is voor ons erg interessant: «Een politiedienst die in haar werking rekening houdt met de maatschappelijke vraag is niet noodzakelijk beter of efficiënter dan een politiedienst die dit niet doet, het is gewoon een andere politiedienst». Gevolg van dit alles was dat — vooral in de grootsteden — problematische situaties heel «efficiënt» werden gecriminaliseerd (en allemaal samen worden geregistreerd in dezelfde misdaadstatistiek) ofwel hebben geleid tot massale en al even «efficiënte» ordehandavingsoperaties... met als beste voorbeeld de absolute prioriteit die in Parijs wordt gegeven aan de «ordehandhaving rond de ministeries». De dienstverlening is dan beperkt tot «een alarmpolitie, een permanentie die erin bestaat klachten te registreren en te patrouilleren op de openbare weg als er werkelijk geen dringende taken zijn»(2).

Tegelijkertijd wijst Monjardet erop dat het in een democratische staat bijzonder onvoorzichtig is enkel nationale en centrale politiediensten op te richten: «De risico's die steeds aan macht verbonden zijn, nemen af als ze verdeeld wordt, en daarom is het een goede voorzorgsmaatregel voor een democratie om de politiemacht in verschillende diensten te verdelen, zodat men, wanneer er een in de fout gaat, nog steeds een beroep kan doen op een andere... Bovendien zijn de afdelingen van een verdeelde politiedienst minder complex en dus makkelijker te leiden...»(3).

Intussen hebben vele Franse steden op eigen initiatief en eigen kosten een stedelijke politiedienst opgericht onder de leiding van een adjunct van de burgemeester.

(1) J. Crank, R. Langworthy, *Fragmented centralization and the organisation of the police*, in *Policing and Society*, 1996, Vol. 6, blz. 216-227. De auteurs geven een realistisch inzicht in een reeks problemen die zich voordoen bij de toepassing van «community policing».

(2) D. Monjardet, *Ce que fait la police, Sociologie de la force publique*, éditions la découverte, Paris, 1996, blz. 267-270.

(3) *Ibidem*, blz. 284.

Attention à une mauvaise interprétation.

Le rapport de la commission dit: «1. Le niveau fédéral. La commission recommande l'intégration des trois corps de police généraux dans une seule structure policière; les autorités de tutelle sont le ministre de la Justice pour la police judiciaire et le ministre de l'Intérieur pour la police administrative; le ministre de la Justice est responsable de la politique criminelle... le ministre de l'Intérieur est responsable de l'ensemble de la politique de sécurité laquelle comprend, etc. 2. Le niveau (*supra*) local... Il convient de bien structurer l'harmonisation politique et opérationnelle entre le niveau local et le niveau fédéral... Cet aspect relève de la responsabilité du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur.» Une mauvaise interprétation et explication de ce texte — qui n'est pas toujours clair — pourrait donner un pouvoir exagéré aux ministres de la Justice et de l'Intérieur. Il faut donc être assez vigilant, parce que avec une trop grande concentration de pouvoir au niveau fédéral on risquerait de perdre un élément important de rénovation et de changement qui consiste à prévoir une police au niveau local qui fonctionne d'une façon adaptée aux situations et besoins locaux et qui soit contrôlée d'une façon démocratique à ce même niveau local. Mais même à ce niveau local cette police doit être profondément réfléchie et ne doit pas être considérée comme une police tout à fait secondaire(1).

Laten wij ons hoeden voor een verkeerde interpretatie.

In het verslag van de commissie staat: «1. Het federaal niveau. De commissie spreekt zich uit voor een integratie van de drie algemene politiekorpsen in één enkele politiestructuur; de gezagsautoriteiten zijn de minister van Justitie voor de gerechtelijke politie en de minister van Binnenlandse Zaken voor de bestuurlijke politie; de minister van Justitie staat in voor het strafrechtelijk beleid... de minister van Binnenlandse Zaken staat in voor integrale veiligheidszorg wat onder andere impliceert enz... 2. Het (boven)lokaal niveau... De beleids- en operationele afstemming tussen het lokale en het federale niveau dient goed gesstructureerd te worden... De minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken zijn hiervoor verantwoordelijk.» Door een verkeerde interpretatie en uitlegging van deze passage, die overigens niet overal uitmunt door duidelijkheid, zouden de minister van Justitie en diens collega van Binnenlandse Zaken te veel macht verwerven. Men dient dus behoorlijk waakzaam te blijven, want door een overconcentratie van macht op het federale niveau zou een belangrijk aspect inzake renovering en verandering verloren kunnen gaan. Dat aspect bestaat er precies in een plaatselijke politie op te richten die functioneert volgens de plaatselijke omstandigheden en die op dat zelfde lokale niveau op een democratische manier gecontroleerd wordt. Ook al gaat het om een lokale politie, toch is hier ook ernstig denkwerk op zijn plaats. Evenmin mag men die politie beschouwen als een tweederangspolitie(1).

(1) N. Walker, *op. cit.*, pp. 64-69.

(1) N. Walker, *op. cit.*, blz. 64-69.

### III. LES LIGNES DE FORCE D'UN NOUVEAU SYSTÈME POLICIER EN BELGIQUE

#### 1. Une structure capable de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité tout en assurant un équilibre des forces en présence

La réalisation des objectifs ci-avant passe par une réforme en profondeur et sans tabou du système policier.

Celle-ci s'articule autour de trois grands piliers :

- la police fédérale;
- les polices urbaines;
- la police criminelle.

Les deux premières sont chargées de répondre aux besoins individuels de sécurité et aux besoins collectifs de sécurité ayant un caractère exclusivement local. En d'autres termes, à l'ensemble des problèmes qui portent directement atteinte aux individus ou qui ont un caractère local marqué, indépendamment de leur gravité. Peuvent rentrer dans une telle catégorie, des faits aussi différents, au premier abord, qu'un accident de roulage, un vol une escroquerie ou un meurtre. Voire encore des faits touchant la collectivité mais à un niveau local (vandalisme, deal de drogue ...). À moins qu'elles s'inscrivent dans un cadre organisé, ces infractions lèsent avant tout des intérêts privés. En outre, la police fédérale serait chargée des missions collectives de police administrative (grandes opérations de maintien de l'ordre, contrôle aux frontières ...).

La police criminelle constitue le troisième pilier. Elle doit être chargée de la répression de la grande criminalité organisée et/ou internationale. Un pays comme la Belgique ne peut, en effet, se payer le luxe de disposer de plusieurs services chargés de ces matières. Par ailleurs, une répartition des missions entre deux corps se heurte à la nature souvent polymorphe de la grande criminalité. Le blanchiment côtoie les trafics, lesquels peuvent se superposer. Un impératif d'efficacité s'impose, donc, absolument. En outre, en matière de criminalité organisée, il faut tout à la fois pouvoir disposer d'un personnel spécialisé, susceptible d'être redéployé tant en fonction des besoins géographiques que des matières à traiter. Ainsi, lorsqu'une affaire importante débute dans un arrondissement donné, il échet de pouvoir y affecter immédiatement le personnel nécessaire. Par ailleurs, il convient que ces fonctionnaires de police puissent, rapidement, réorienter leur expertise selon l'évolution des contentieux. La grande criminalité évolue, en effet, très vite. Les personnels doivent donc pouvoir disposer d'une faculté de plasticité importante.

### III. KRACHTLIJNEN VAN EEN NIEUW POLITIESYSTEEM IN BELGIË

#### 1. Structuur die tegemoet kan komen aan de individuele en collectieve veiligheidsbehoeften en die de aanwezige krachten in evenwicht houdt

Om die doelstellingen te bereiken is een diepgaande en taboe-doorbrekende hervorming van het politiesysteem noodzakelijk.

Die hervorming is toegespitst op drie belangrijke pijlers :

- de federale politie;
- de stadspolitie;
- de criminele politie.

De eerste twee politiekorpsen moeten tegemoetkomen aan de individuele veiligheidsbehoeften en aan de collectieve veiligheidsbehoeften voor zover die zuiver lokaal van aard zijn. Het gaat met andere woorden over alle problemen die rechtstreeks tegen personen zijn gericht of die onmiskenbaar van plaatselijke aard zijn, ongeacht of het gaat om zware feiten of niet. Onder die categorie kunnen op het eerste gezicht zeer uiteenlopende feiten vallen, zoals een verkeersongeval, een diefstal, een geval van oplichting of doodslag. Het kan zelfs gaan om feiten die tegen de gemeenschap zijn gericht maar op een lokaal niveau (vandalisme, drugshandel,...). Die misdrijven schaden in de eerste plaats privébelangen tenzij ze te maken hebben met de georganiseerde misdaad. De federale politie zou bovendien belast worden met collectieve opdrachten van bestuurlijke politie (grootschalige operaties van ordehandhaving, grenscontrole,...).

De criminele politie vormt de derde pijler. Haar taak bestaat in het bestrijden van de zware georganiseerde en/of internationale misdaad. Een klein land als het onze kan zich immers niet veroorloven verscheidene diensten met die taken te belasten. Overigens is het zo dat het verdelen van die taken tussen twee korpsen haaks staat op de veelvormigheid van de zware criminaliteit. Witwassen en drugshandel bestaan naast elkaar maar kunnen ook samengaan. Efficiënt optreden is dus een absolute vereiste. Wat de georganiseerde misdaad betreft, moet men bovendien kunnen beschikken over gespecialiseerd personeel dat ingezet kan worden volgens zowel de geografische behoeften als de aard van de te behandelen zaken. Wanneer er bijvoorbeeld een belangrijke zaak opduikt in een bepaald arrondissement, moet men daarvoor onmiddellijk het nodige personeel kunnen vrijmaken. Daar komt nog bij dat die politieambtenaren zich snel moeten kunnen «bijscholen»: de zware criminaliteit kent immers een razendsnelle ontwikkeling. Politieambtenaren behoren dus over een aanzienlijk aanpassingsvermogen te beschikken.

**La distribution des besoins de sécurité  
entre les différentes polices**

**Spreiding van de veiligheidsbehoeften  
over de verschillende politiekorpsen**

Ces trois pôles seraient formés à partir d'une redistribution d'une partie des personnels des trois corps existants.

Les deux piliers de base (polices urbaines et fédérale) seraient constitués à partir des structures existantes de la gendarmerie et de la police communale et par l'adjonction d'une partie des membres de la police judiciaire près les parquets. En conservant plusieurs structures de base, on réalise l'objectif de pluralité, gage d'équilibre démocratique. Toutefois, pluralité ne signifie pas pour autant dédoublement des moyens. À cet égard, le critère géographique constitue une ligne souple de démarcation des compétences. Dans cette perspective, la police fédérale serait déployée en dehors des grandes zones urbaines, tandis que l'on maintiendrait les polices communales dans ces dernières.

Ce type d'organisation implique la suppression des petites polices communales qui n'ont pas une surface opérationnelle suffisante pour offrir un service policier complet à la population et leur intégration au sein de la gendarmerie. Il est malaisé de déterminer une taille critique en-dessous de laquelle un service de police n'est pas capable d'assurer un éventail suffisamment large de missions. On peut, toutefois, considérer qu'en deçà d'une centaine d'unités un certain nombre de tâches ne peuvent être complètement assurées. Les personnels de ces petites polices seraient intégrés dans la future police fédérale. Inversement, les gendarmes des villes devraient être incorporés dans les futures polices urbaines. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de fonctionnaires de police ayant des missions similaires et qui travaillent sur des terrains communs. Le transfert mutuel d'une

De drie pijlers zouden tot stand komen via een herschikking van een deel van de personeelsleden van de drie bestaande korpsen.

De twee basispijlers (stadspolitie en federale politie) worden gevormd vanuit de bestaande structuren van de rijkswacht en van de gemeentepolitie, waaraan een deel van de personeelsleden van de gerechtelijke politie bij de parketten wordt toegevoegd. Door verschillende basisstructuren te behouden komt men tot pluraliteit, wat borg staat voor een democratisch evenwicht. Pluraliteit betekent evenwel niet hetzelfde als versnippering van de middelen. In dat opzicht vormt het geografisch criterium een soepele grenslijn voor de bevoegdheden. Zo gezien zou de federale politie in actie komen buiten de grote agglomeraties en de gemeentepolitie binnen die agglomeraties.

Dit soort organisatie houdt in dat kleine gemeentepolitiekorpsen worden opgedoekt wanneer hun operationeel draagvlak te klein is om aan de bevolking de volledige politiezorg te kunnen aanbieden en dat zij in de rijkswacht worden opgenomen. Het is niet zo eenvoudig te bepalen onder welke drempel de politie niet in staat is te zorgen voor een voldoende ruime waaier taken. Men kan er evenwel van uitgaan dat met minder dan honderd personeelsleden een aantal taken niet meer naar behoren kunnen worden uitgevoerd. De personeelsleden van die kleine politiekorpsen zouden bij de toekomstige federale politie worden ingelijfd. Daar staat dan weer tegenover dat de stedelijke rijkswachters in de toekomstige stadspolitie zouden worden opgenomen. In beide gevallen hebben wij te maken met politieambtenaren die nagenoeg met dezelfde taken zijn belast en op elkaar overlap-

partie des effectifs de la gendarmerie vers les polices urbaines et des petites polices communales vers la police fédérale devrait pouvoir, ainsi, se réaliser de manière harmonieuse.

De la sorte, on disposerait d'une police de base formée à la fois de polices communales importantes (une quarantaine de corps(1)) et d'une police fédérale répartie en dehors des grandes entités urbaines. Dans l'une comme dans l'autre, y serait adjointe une partie du personnel de la police judiciaire près les parquets. Certes, la police fédérale conserverait une place importante, qu'il serait d'ailleurs absurde de lui contester, mais qui serait contrebalancée par des polices urbaines de moyenne ou grande taille. En outre, le critère de répartition territoriale des missions permettrait de réduire les doubles emplois, sans pour autant devenir une règle à caractère exclusif.

Les besoins collectifs de sécurité relevant de la police administrative seraient assumés par la police fédérale. L'actuelle réserve générale de la gendarmerie (un millier de personnes) serait maintenue au sein de la police fédérale, de même qu'une partie de l'escadron spécial d'intervention et les unités provinciales de circulation. La gendarmerie a acquis un grand savoir-faire en ces domaines et c'est le bon sens même que ces missions soient reprises avec les mêmes personnels au sein de la police fédérale. Il conviendrait d'y ajouter le contrôle aux frontières. L'intégration projetée des polices des chemins de fer, maritime et aéronautique s'inscrit dans la perspective de cette dernière mission et est de nature à uniformiser son exécution.

La police criminelle devrait regrouper une partie des membres de la police judiciaire près les parquets, des B.S.R. et du comité supérieur de contrôle, ainsi que des services d'appui notamment en matière d'analyse criminelle et d'observation (le B.C.R., le groupe de surveillance et d'observation de la police judiciaire et les P.O.S.A. de la gendarmerie). Une intégration de la totalité des membres de la police judiciaire près les parquets et des B.S.R., soit environ deux mille cinq cents personnes ne nous paraît pas souhaitable pour deux raisons. D'une part, il est douteux qu'il faille disposer d'autant de personnel pour traiter des faits relevant de la criminalité organisée. Par ailleurs, un surinvestissement sur la criminalité organisée risque de se faire au détriment des besoins individuels de sécurité. En tout état de cause, le système de mobilité que nous proposons plus loin, devrait permettre une gestion efficace des effectifs de nature à pouvoir opérer des rééquilibrages lorsque le besoin s'en ferait sentir.

On pourrait, également, envisager d'adjoindre, à la police criminelle, certains agents de l'administration fiscale (I.S.I. et douanes). C'est à ce niveau, également, que les opérations sous couvertures devraient être gérées. À terme, la police criminelle devrait s'alimenter par détachement de personnels des deux services de base. On éviterait, ainsi, d'isoler un tel office du reste du système policier avec lequel il est indispensable qu'il conserve des contacts étroits. Par ailleurs, il est sain, dans des matières aussi délicates que la criminalité organisée, d'assurer un certain roulement dans le personnel.

La police criminelle devrait être organisée sous le mode d'une déconcentration souple de nature à ce que les moyens humains puissent être rapidement réajustés en fonction des besoins ponctuels. En tout état de cause, des détachements devraient avoir leur siège dans les principaux centres du pays.

(1) En prenant pour référence les cadres organiques au 1<sup>er</sup> janvier 1996, les polices urbaines comporteraient 12 000 membres auxquels viendraient s'ajouter quelques milliers de gendarmes des anciennes brigades urbaines. Par ailleurs, quelques 8 000 policiers communaux seraient intégrés dans la police fédérale.

pende gebieden werkzaam zijn. De wederzijdse overdracht van een deel van het personeelsbestand van de rijkswacht naar de stadspolitie en van de kleine gemeentepolitie naar de federale politie zou op die manier vlot moeten verlopen.

Zo beschikt men over een basispolitie die bestaat uit grote gemeentepolitiekorpsen (een veertigtal korpsen(1)) en uit een federale politie die buiten de grote agglomeraties functioneert. Bij die twee politiestructuren komt dan een deel van het personeel van de gerechtelijke politie bij de parketten. Het is natuurlijk zo dat de federale politie een belangrijke plaats zou blijven bekleden, die men haar trouwens onmogelijk kan betwisten, de stadspolitie van de gemiddelde en grote steden zou daarvoor tegenwicht vormen. Daar komt nog bij dat het criterium van de territoriale verdeling van de taken overlappingsen kan voorkomen zonder dat dit een exclusieve regel mag worden.

De federale politie zou instaan voor de collectieve veiligheidsbehoeften op het stuk van de bestuurlijke politie. De bestaande algemene reserve van de rijkswacht (een duizendtal personen) blijft behouden bij de federale politie. Dat geldt ook voor een deel van het Speciaal Interventie Escadron en de provinciale verkeers-eenheden. Op dat stuk heeft de rijkswacht een ruime ervaring opgedaan. Daarom ligt het voor de hand dat dezelfde personeelsleden die taken blijven uitoefenen bij de federale politie. Daarbij vermelden wij ook de grenscontrole. De voorgenomen integratie van de spoorwegpolitie, de zeevaartpolitie en de luchtvaartpolitie hoort daar ook thuis en zal de eenvormigheid bij de uitvoering bevorderen.

De criminele politie zou een deel van de leden overnemen van de gerechtelijke politie bij de parketten, van de BOB en van het Hoog Comité van Toezicht, alsook van de steundiensten onder meer inzake misdaadanalyse en observatie (het CBO, de GSO van de gerechtelijke politie en de POSA's van de rijkswacht). Om twee redenen lijkt het ons evenwel niet raadzaam alle leden van de gerechtelijke politie bij de parketten en van de BOB, samen ongeveer 2 500 personen, over te hevelen. In de eerste plaats is het nog helemaal niet zeker dat men zoveel personeelsleden nodig heeft om feiten te behandelen in het kader van de georganiseerde misdaad. Trouwens, indien men de aandacht te veel toespitst op de georganiseerde misdaad, gebeurt dat ten koste van de individuele veiligheidsbehoeften. Via de mobiliteitsregeling die wij hieronder voorstellen, zou een efficiënt beheer van het personeelsbestand hoe dan ook mogelijk moeten zijn zodat men het evenwicht kan herstellen telkens wanneer dat nodig blijkt.

In de criminele politie zou men eventueel ook een aantal personeelsleden van het fiscaal bestuur kunnen opnemen (BBi en douane). Ook zouden de undercoveroperaties op dat niveau gestuurd moeten worden. Op termijn zou de criminele politie personeelsleden verkrijgen via de detachering van personeelsleden van de twee basisdiensten. Zo kan men voorkomen dat deze instelling wordt losgekoppeld van de rest van het politiestelsel, waarmee het nauwe banden moet onderhouden. In netelige kwesties als de georganiseerde misdaad is het overigens verstandiger ervoor te zorgen dat het personeel rouleert.

De criminele politie moet worden georganiseerd op een soepele gedeconcentreerde wijze zodat de menselijke middelen snel aangepast kunnen worden naar gelang van de specifieke behoeften. De detachementen zouden in elk geval hun zetel moeten hebben in de belangrijkste centra van het land.

(1) Uitgaande van de personeelsformatie op 1 januari 1996 zou de stadspolitie 12 000 leden tellen, plus nog enkele duizenden rijkswachters van de vroegere stadsbrigades. Bij de federale politie zouden overigens zowat 8 000 agenten van de gemeentepolitie worden opgenomen.

## La distribution des personnels entre les trois piliers du système policier

### 2. Les autorités dont relèvent les services de police

Au sein du système, les polices relèvent de quatre types d'autorité :

#### *Le ministre chargé de la sécurité*

Il s'agit d'une nouvelle fonction ministérielle fédérale. L'actuelle répartition des compétences entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice n'est pas opportune pour plusieurs raisons. D'une part, elle enferme les acteurs dans la classique division entre la police administrative et la police judiciaire. Une approche intégrée de la sécurité s'accorde mal à une telle segmentation. D'autre part, les compétences du ministère de la Justice quant à l'exercice des fonctions de police judiciaire sont tout à la fois résiduelles et parfois imprécises. Enfin, la mise en œuvre d'un statut unique suppose qu'il soit géré par une seule autorité.

La police fédérale est placée sous l'autorité du ministre chargé de la sécurité pour l'exercice de ses missions hormis celles relevant de la police judiciaire. Ce dernier est également responsable de l'organisation générale du corps. À cet égard, les autorités judiciaires sont associées sous la forme d'un avis ou d'un avis conforme, pour toutes les questions de nature à influencer sur l'exercice des missions de police judiciaire.

Le ministre chargé de la sécurité élabore le statut de l'ensemble des fonctionnaires de police, les lois et les arrêtés relatifs au fonctionnement des services de polices et est chargé d'organiser la formation de l'ensemble des personnels. Il recrute, nomme et promeut les fonctionnaires de police et assure la mobilité des personnels entre les trois polices. Il fixe les cadres des différentes polices. Les bourgmestres des entités possédant une police urbaine et les autorités judiciaires sont associés à l'exercice de ces compétences.

C'est au niveau du ministre chargé de la sécurité que l'on trouvera, également, une série de services d'appui ou de coordination

## Verdeling van het personeel over de drie pijlers van het politiessysteem

### 2. Overheid waaronder de politiediensten ressorteren

Binnen het systeem ressorteren de politiediensten onder vier soorten overheden :

#### *De minister belast met de veiligheid*

Het gaat om een nieuwe functie van federaal minister. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie is om verschillende redenen niet opportuun. Enerzijds wordt het personeel opgesloten binnen de klassieke verdeling tussen de bestuurlijke politie en de gerechtelijke politie. Een geïntegreerde benadering van de veiligheid valt moeilijk te rijmen met een dergelijke segmentering. Anderzijds zijn de bevoegdheden van de minister van Justitie inzake het uitoefenen van de functies van gerechtelijke politie volkomen residuair en vaak onduidelijk. Ten slotte veronderstelt de invoering van één enkel statuut dat het beheerd wordt door één enkele overheid.

De federale politie wordt voor de uitoefening van haar taken, buiten die welke tot de gerechtelijke politie behoren, onder het gezag geplaatst van de minister belast met de veiligheid. Deze is eveneens belast met de algemene organisatie van het korps. In dit verband worden de gerechtelijke instanties door het geven van een advies of een eensluidend advies betrokken bij alle aangelegenheden die de uitoefening van de taken van gerechtelijke politie kunnen beïnvloeden.

De minister bevoegd voor de veiligheid, bepaalt het statuut van alle politieambtenaren, redigeert de wetsontwerpen en de besluiten betreffende de werking van de politiediensten en is belast met het organiseren van de opleiding van alle personeelscategorieën. Hij is bevoegd voor de werving, de benoeming en de bevordering van de politieambtenaren en zorgt voor de mobiliteit van het personeel tussen de drie politiediensten. Hij bepaalt de personeelsformatie van de verschillende politiediensten. De burgemeesters van de gemeenten met een stadspolitie en de gerechtelijke instanties worden bij de uitoefening van deze bevoegdheden betrokken.

Bij de minister belast met de veiligheid zal men eveneens een reeks steun- of coördinatiediensten aantreffen (de algemene poli-

(le service général d'appui policier, la police scientifique, des services logistiques qui pourraient être chargés des équipements, service de coordination des polices urbaines).

### **Les composantes du ministère chargé de la sécurité**

#### *Les bourgmestres des entités possédant une police urbaine*

Ils exercent les compétences actuelles des bourgmestres en matière de police communale, à l'exception du recrutement et de la nomination de certaines catégories de policiers. Ils conservent le droit de requérir la police fédérale en cas de troubles à l'ordre public. À Bruxelles, les dix-neuf polices communales sont fusionnées et les compétences des bourgmestres sont reprises par la Région bruxelloise. La coexistence de dix-neuf corps différents sur un territoire homogène empêche une utilisation efficace des moyens et rend la gestion des problèmes de sécurité malaisée. Seule une fusion des dix-neuf corps est de nature à résoudre efficacement ces difficultés.

#### *Les bourgmestres des entités ne possédant pas de police*

Ils disposent du droit de requérir la police fédérale non seulement lorsque l'ordre public est menacé sur leur territoire, mais également lorsque des problèmes de sécurité surgissent dans leur entité et qu'une réponse policière s'impose. Ils possèdent, ainsi, un droit élargi de réquisition leur permettant d'exprimer les besoins de sécurité au niveau de leurs entités.

#### *Les autorités judiciaires*

La police criminelle est placée directement sous l'autorité du collège des procureurs généraux et des magistrats des parquets délégués à cet effet. En ce qui concerne, les rapports entre les magistrats (parquets et juges d'instruction) et les fonctionnaires de police des polices urbaines et fédérales dans le cadre de l'exécution de leurs missions de police judiciaire, il conviendrait de rechercher une figure juridique de nature à mieux rencontrer les besoins concrets de chacune des parties (police et magistrats). Nous renvoyons à cet égard aux travaux de la commission Franchimont.

Enfin, les autorités judiciaires seraient associées à l'organisation des polices urbaines pour tout ce qui concerne l'exercice des missions de police judiciaire.

tiesteundienst, de wetenschappelijke politie, de logistieke diensten die belast kunnen worden met de uitrusting, de coördinatie-dienst van de stadspolities).

### **Onderdelen van het ministerie belast met de veiligheid**

#### *De burgemeesters van de gemeenten met een stadspolitie*

Zij oefenen de huidige bevoegdheden van de burgemeesters inzake gemeentepolitie uit, met uitzondering van de werving en de benoeming van bepaalde categorieën van politieambtenaren. Ze behouden het recht de federale politie te vorderen in geval van verstoring van de openbare orde. In Brussel worden de negentien gemeentelijke politiekorpsen gefuseerd en worden de bevoegdheden van de burgemeesters overgenomen door het Brusselse Gewest. Het naast elkaar bestaan van negentien verschillende korpsen verhindert een efficiënt gebruik van de middelen en maakt het moeilijk de veiligheidsproblemen te beheersen. Alleen door de negentien korpsen te fuseren kunnen deze problemen efficiënt opgelost worden.

#### *De burgemeesters van de gemeenten zonder stadspolitie*

Zij beschikken over het recht om de federale politie te vorderen, niet alleen wanneer de openbare orde op hun grondgebied bedreigd is maar eveneens wanneer er zich binnen hun gemeente veiligheidsproblemen voordoen en politieoptreden noodzakelijk is. Zij beschikken zo over een ruimer vorderingsrecht waarmee zij kunnen reageren op de veiligheidsproblemen binnen hun gemeente.

#### *De gerechtelijke overheid*

De criminele politie wordt rechtstreeks onder het gezag van het college van de procureurs-generaal en van de daartoe gemachtigde parketmagistraten geplaatst. In de betrekkingen tussen de magistraten (parketten en onderzoeksrechters) en de politieambtenaren van de stads- en de federale politiediensten in het kader van de uitoefening van hun taken van gerechtelijke politie moet worden gezocht naar een rechtsfiguur om beter tegemoet te komen aan de concrete behoeften van elk van de partijen (politie en magistraten). Wij verwijzen in dit verband naar de werkzaamheden van de commissie-Franchimont.

Ten slotte zouden de gerechtelijke instanties betrokken worden bij de organisatie van de stadspolitie voor alles wat verband houdt met de uitoefening van de taken van gerechtelijke politie.

**Les rapports entre les services de police et les autorités****Betrekkingen tussen de politiediensten en de overheden****3. L'organisation des différentes polices****3. Organisatie van de verschillende politiediensten*****a) La police fédérale******a) De federale politie***

La police fédérale est dirigée par un directeur général et formée de quatre grandes directions (circulation routière, maintien de l'ordre, contrôle aux frontières et police zonale). Les trois premières prennent en charge les besoins collectifs de sécurité en matière de police administrative, tandis que la quatrième assume les besoins individuels de sécurité. Cette dernière est subdivisée en plusieurs zones regroupant chacune plusieurs communes. Chaque zone est formée d'un certain nombre de commissariats et d'un ou plusieurs services de recherche.

De federale politie wordt geleid door een directeur-generaal en bestaat uit vier grote afdelingen (verkeer, ordehandhaving, grenscontrole en zonale politie). De drie eerste wijden zich aan de collectieve veiligheidsbehoeften op het vlak van de bestuurlijke politie, terwijl de vierde instaat voor de individuele veiligheidsbehoeften. Deze laatste afdeling bestaat uit verschillende zones die meerdere gemeenten beslaan. Elke zone wordt gevormd door een aantal commissariaten en een of meer opsporingsdiensten.

C'est au niveau de zones que s'articuleront les concertations entre les autorités administratives, judiciaires et policières. Les bourgmestres des différentes entités, le procureur du Roi et le commissaire de zone se réuniront régulièrement afin d'examiner tant les problèmes organisationnels qu'opérationnels. Les bourgmestres disposeront, comme précisé ci-avant, d'un droit élargi de réquisition. Toutefois, la direction de la police de zone sera assurée par le commissaire de zone qui lui-même agira sous la responsabilité du ministre chargé de la Sécurité.

Het overleg tussen de overheidsbesturen, de gerechtelijke instanties en de politie zal vooral op het niveau van de zones plaatsvinden. De burgemeesters, de procureur des Konings en de zonecommissaris zullen regelmatig bijeenkomen om de organisatorische en operationele problemen te bespreken. De burgemeesters zullen hierbij, zoals gezegd, over een ruimer vorderingsrecht beschikken. Toch blijft de leiding van de politiezone in handen van de zonecommissaris, die zelf handelt onder de verantwoordelijkheid van de minister belast met de Veiligheid.

**La police fédérale****De federale politie*****b) La police urbaine***

La structure des corps de la police urbaine sera fixée par l'autorité communale à l'intérieur d'un cadre déterminé par le ministre chargé de la Sécurité. C'est ce dernier qui déterminera un cahier des charges fixant les composantes de base que devra comporter chaque police urbaine (intervention, service de recherche, police de quartier, service de la jeunesse...).

***c) La police criminelle***

La police criminelle est organisée par le collège des procureurs généraux. Elle sera déconcentrée en fonction du volume des contentieux et des besoins ponctuels. En pratique, chaque grand centre devrait disposer d'une brigade, avec le cas échéant certaines antennes dans les centres moins importants. Ces effectifs devraient pouvoir être modifiés selon les nécessités des enquêtes.

**4. Une intégration des statuts et des formations**

La coexistence de statuts distincts constitue une source de tension entre les différents services de police. Les différences actuelles ne se justifient plus dès lors que les tâches et les missions sont très similaires. Il n'est pas normal par conséquent de trouver des échelles barémiques, des statuts disciplinaires ou des procédures de promotion parfois très différentes d'un service à l'autre. Pareille situation ne peut qu'attiser les rivalités mutuelles.

Nous proposons dès lors la création d'un statut unique de fonctionnaire de police. Les compétences en la matière seraient

***b) De stadspolitie***

De structuur van de stadspolitiekorpsen wordt vastgesteld door de gemeentelijke overheid binnen de grenzen bepaald door de minister belast met de Veiligheid. Deze laatste stelt eveneens een « bestek » op waarin hij de basiscomponenten van elke stadspolitiedienst vaststelt (interventie, opsporingsdienst, wijkpolitie, jeugddienst,...).

***c) Criminele politie***

De organisatie van de criminele politie is in handen van het college van procureurs-generaal. Naar gelang van de omvang van de geschillen en de noden van het moment gaat men over tot de deconcentratie van deze dienst. In de praktijk moet elk groot centrum beschikken over een brigade, met eventueel steunpunten in minder omvangrijke centra. Het personeelsbestand moet aan de behoeften van elk onderzoek kunnen worden aangepast.

**4. Geïntegreerde statuten en opleidingen**

Het naast elkaar bestaan van verschillende statuten is een voortdurende bron van spanning tussen de verschillende politiediensten. Aangezien de taken en opdrachten erg gelijklopend zijn, zijn de verschillen ook niet langer verantwoord. Het is dan ook niet normaal dat men in de verschillende diensten sterk verschillende loonschalen, tuchtstatuten en bevorderingsprocedures aantreft. Deze situatie kan de onderlinge rivaliteit alleen maar aanwakkeren.

Wij stellen dan ook voor dat voor alle politieambtenaren één statuut wordt ingevoerd. De uitwerking daarvan behoort tot de

confiées au ministre chargé de la Sécurité qui agirait après consultation ou avis conforme du collège des procureurs généraux et des bourgmestres des entités disposant d'une police urbaine.

Dans le domaine de la formation, une unification s'impose également. La situation actuelle crée une dispersion des moyens préjudiciable à la mise en place d'un enseignement de qualité. À cet égard, il existe, aujourd'hui, pas moins de cinq écoles qui forment les futurs officiers de la police communale et huit, les agents de police, une école pour la police judiciaire près les parquets et une école de gendarmerie.

Ces différents centres devraient être regroupés, même si certaines formes de déconcentration ne sont pas à exclure.

Une intégration des formations offre, également, l'avantage de créer une culture commune entre tous les policiers et à terme de réduire les antagonismes.

De même, les critères de recrutement devraient être identiques.

Tout comme pour les statuts, la formation devrait relever de la compétence du ministre chargé de la Sécurité lequel déterminerait les programmes après consultation ou avis du collège des procureurs généraux et des bourgmestres des entités possédant une police urbaine.

Enfin, la mobilité devrait pouvoir guider la carrière des fonctionnaires de police. Ce principe est de nature à rendre cette dernière plus attractive et une fois encore d'éviter le développement d'un esprit de corps trop poussé et, en définitive, nuisible à toute forme de collaboration.

## 5. La mise en place de lieux de concertation

Les composantes du système doivent être animés d'une triple dynamique de fonctionnement :

- la circulation adéquate de l'information,
- une synergie suffisante,
- une politique de sécurité.

La circulation adéquate de l'information et la synergie implique un décloisonnement aussi large que possible. Pratiquement, des carrefours où l'information pourra être échangée devront être mis en place. Les autorités judiciaires en ce qui concerne l'information criminelle et le ministre chargé de la Sécurité pour ce qui est de l'information touchant à l'ordre public, devront jouer, à cet égard, un rôle moteur et garantir la circulation des informations.

Par ailleurs, compte tenu de l'imbrication possible des besoins collectifs et individuels, il est nécessaire de créer des liens de collaboration entre les polices urbaine, fédérale et criminelle. Les autorités judiciaires et le ministre chargé de la Sécurité devront rendre possibles ces collaborations.

Enfin, il importe que des politiques de sécurité animent l'action des services de police. Ces politiques devront être tout à la fois intégrées tant sur le plan de la prévention, de l'ordre public, que de la recherche des infractions. Cette politique de sécurité devra s'articuler avec la politique criminelle (poursuite et exécution des condamnations).

Au plan local, il conviendra de redonner un nouveau souffle à la concertation pentagonale qui devrait devenir triangulaire puisque le nombre des acteurs concernés serait réduit. Des structures de coordination provinciales et fédérales devraient être mises en place.

bevoegdheden van de minister belast met de Veiligheid, die het college van procureurs-generaal en de burgemeesters van gemeenten met een stadspolitiedienst zal raadplegen of om een eensluidend advies vragen.

Ook op het gebied van de opleiding is er een grote nood aan eenvormigheid. In het huidige systeem worden de middelen verspreid op een manier die afbreuk doet aan de kwaliteit van het onderwijs. Er bestaan momenteel niet minder dan vijf scholen voor toekomstige officieren van de gemeentepolitie, acht voor de politieagenten, één school voor de gerechtelijke politie bij de parketten en één voor de rijkswacht.

Deze instellingen moeten gehergroepeerd worden, al zijn bepaalde vormen van deconcentratie natuurlijk niet uit te sluiten.

Een geïntegreerde opleiding biedt bovendien het voordeel dat de politiemensen een gemeenschappelijke achtergrond krijgen, wat de verstandhouding ten goede komt.

Ook de aanwervingscriteria moeten worden gelijkgesteld.

De opleiding moet eveneens onder de bevoegdheid vallen van de minister belast met de Veiligheid, die de programma's vaststelt na raadpleging of op advies van het college van procureurs-generaal en van de burgemeesters van gemeenten met een stedelijke politiedienst.

Ten slotte zou de loopbaan van de politieambtenaren meer in het teken van de mobiliteit moeten staan. De loopbaan wordt er alleen aantrekkelijker door en men voorkomt zo het ontstaan van een overdreven korpsgeest, die elke vorm van samenwerking in de weg staat.

## 5. Creëren van ruimte voor overleg

Kenmerkend voor het nieuwe politiesysteem is een driedelige werkdynamiek :

- efficiënte doorstroming van de informatie,
- voldoende hoge graad van synergie,
- veiligheidsbeleid

Efficiënte doorstroming van de informatie en synergie brengen mee dat de compartimentering zoveel mogelijk wordt doorbroken. In de praktijk betekent dat dat er informatiekruispunten moeten komen. De gerechtelijke instanties, wat de criminele informatie betreft, en de minister die bevoegd is voor de Veiligheid wat de informatie over de openbare orde betreft, moeten de steunende krachten worden die zorgen voor de doorstroming van de informatie.

Overigens is het zo dat de mogelijkheid van onderlinge verwevenheid van collectieve en individuele behoeften moet leiden tot samenwerkingsverbanden tussen de stadspolitie, de federale politie en de criminele politie. De gerechtelijke instanties en de voor de veiligheid bevoegde minister behoren die samenwerking mogelijk te maken.

Tot slot is het belangrijk dat het optreden van de politiediensten rekening houdt met de verschillende vormen van veiligheidsbeleid. Dat beleid moet geïntegreerd worden op het vlak van zowel de preventie als de openbare orde als het opsporen van misdrijven. Het veiligheidsbeleid moet afgestemd worden op het misdaadbeleid (vervolgning en uitvoering van veroordelingen).

Op het lokale vlak moet men het vijfhoeksoverleg nieuw leven inblazen. In de toekomst moet dat een driehoeksoverleg worden aangezien het aantal betrokken partijen vermindert. Er zouden provinciale en federale coördinatiestructuren moeten komen.

## 6. Repenser le contrôle

Nous avons déjà souligné la nécessité d'un contrôle efficace des services de police. À cet égard, les autorités, notamment judiciaires devraient profondément repenser leurs modes de contrôle(1).

Sur le plan du contrôle externe, il importe de revoir en profondeur l'organisation du Comité P. Les principes juridiques sur lesquels il repose, nous paraissent bons (contrôle organisationnel et contrôle individuel). Toutefois, son organisation interne a montré à plusieurs reprises ses déficiences. Il conviendrait de la revoir en profondeur. À cet égard, une réduction du nombre des membres full-time du comité s'imposerait. Un président et un vice-président devraient suffire. On pourrait leur adjoindre un conseil composé de policiers, de magistrats, de bourgmestres et d'experts et chargé d'examiner et de trancher certaines questions.

Parallèlement, un renforcement significatif du service d'enquête s'imposerait, conjugué avec la mise en place d'un service d'audit capable de réaliser des enquêtes de contrôle organisationnel.

### IIIbis. VARIANTES À LA PROPOSITION DE M. DE VALKENEER VISANT À OPÉRATIONNALISER LA FONCTION DE POLICE INTÉGRÉE (VAN OUTHRIE)

#### 1. Les principes de base (point 1 de la proposition De Valkeneer)

Les principes de base d'une police de qualité dans un État démocratique et les éléments organisationnels qui s'y rattachent, tels qu'ils sont formulés dans les recommandations du volet policier du rapport d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête a été menée dans l'affaire «Dutroux-Nihoul et consort», sont sans aucun doute acceptables, mais doivent alors être appliqués de manière conséquente au niveau fédéral comme au niveau local. Ces principes sont les suivants :

- une fonction de police intégrée;
- la subordination aux autorités administratives et judiciaires;
- le contrôle;
- un cadre légal bien défini;
- un comportement légitime;
- la responsabilité;
- la décentralisation.

Les implications aussi sont correctes; l'organisation doit :

- rechercher la qualité totale et en ce qui concerne la police de base et en ce qui concerne la police spécialisée;
- être transparente;
- s'appuyer sur des objectifs généraux;
- s'en tenir à une application stricte de la loi;
- se justifier à l'égard des institutions démocratiques et de la population;
- partir du principe qu'il n'y a pas de compétence sans responsabilité ni de responsabilité sans obligation de se justifier;
- s'intégrer dans l'ensemble des structures sociales.

Peut-être serait-il très utile d'ajouter : «compte tenu des divers besoins de sécurité de la population» au sens où l'entend M. De Valkeneer.

(1) Nous renvoyons à cet égard à Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, pp. 152 à 154.

## 6. De controle herzien

Wij hebben reeds gewezen op de noodzaak om de politiediensten efficiënt te controleren. In dat opzicht zouden onder meer de gerechtelijke instanties hun werkwijze moeten herzien(1).

Wat de externe controle betreft, is de organisatie van het Comité P aan een grondige hervorming toe. Het wil ons voorkomen dat dit Comité P op degelijke juridische grondslagen berust (organisatiecontrole en individuele controle). Zijn interne organisatie vertoont echter verscheidene mankementen, zoals herhaaldelijk is gebleken. Een grondige hervorming is dus noodzakelijk. Het lijkt bij voorbeeld wenselijk het aantal voltijdse leden van het Comité te verminderen. Men zou kunnen volstaan met één voorzitter en één ondervoorzitter. Voorts kan een raad worden ingesteld die bestaat uit politieambtenaren, magistraten, burgemeesters en deskundigen en tot taak heeft bepaalde zaken te onderzoeken en te beslechten.

Tegelijkertijd zou de dienst enquêtes heel wat meer personeel moeten krijgen en zou er ook een dienst doorlichting moeten komen die in staat is onderzoeken van organisatiecontrole uit te voeren.

### IIIbis. ALTERNATIEVEN VAN DE HEER VAN OUTHRIE BIJ HET VOORSTEL-DE VALKENEER TOT OPERATIONALISERING VAN DE GEÏNTEGREERDE POLITIEZORG

#### 1. Uitgangspunten (bij punt 1 van het voorstel-De Valkeneer)

De uitgangspunten voor een kwalitatieve politiezorg in een democratische rechtsstaat en de daarmee verbonden organisatie-elementen, zoals geformuleerd in de aanbevelingen «het politio-nale onderdeel» van het verslag van het «parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak-Dutroux-Nihoul en consorten» zijn ongetwijfeld aanvaardbaar, maar men moet ze dan ook consequent doorvoeren, zowel op federaal als op lokaal vlak. Het betreft :

- een geïntegreerde politiezorg;
- gezagsafhankelijkheid ten opzichte van bestuurlijke en justitiële autoriteiten;
- controleerbaarheid;
- een duidelijk legaal kader;
- een legitiem handelen;
- verantwoordelijkheid;
- decentralisatie.

Ook de implicaties zijn juist :

- integrale kwaliteitszorg inzake basispolitiezorg en inzake gespecialiseerde politiezorg;
- doorzichtigheid;
- algemene doelstellingen;
- strikte toepassing van de wet;
- verantwoording ten aanzien van de democratisch ingestelde autoriteiten en de bevolking;
- geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording;
- integratie in het geheel van de maatschappelijke voorzieningen.

Wellicht zou er zeer nuttig kunnen aan toegevoegd worden : «rekening houdend met de diverse behoeften aan veiligheid van de bevolking» in de zin van de formulering-De Valkeneer.

(1) Cf. Ch. De Valkeneer, *o.c.*, blz. 152-154.

Par ailleurs, la légalité et la légitimité, ainsi que le contrôle démocratique aux niveaux fédéral et local sont les principes de base les plus importants.

## 2. Les autorités de tutelle (point 2 de la proposition De Valkeneer)

a) Il me semble préférable de créer un poste de secrétaire d'État à la police, plutôt qu'un poste de ministre de la Sécurité. Un secrétaire d'État pourrait travailler sous l'autorité des deux ministres compétents et jeter un pont entre la Justice et l'Intérieur et la police. En outre, cela permettrait de ne pas rompre le lien entre la justice et le collège des procureurs généraux, lequel dirige tout ce qui concerne la police de recherche.

b) Il faut créer une direction générale de la police, sous l'autorité d'un président. Ce dernier sera assisté par des responsables des différentes composantes, à savoir:

- la police de recherche fédérale et locale (le président du collège des procureurs généraux);
- la police administrative fédérale (circulation, contrôles frontaliers, maintien de l'ordre à grande échelle);
- la police urbaine et la police régionale bruxelloise;
- la police intercommunale;
- les services auxiliaires (le S.G.A.P.); la police scientifique, la législation et les statuts, la politique du personnel (recrutement, affectation et formation), etc.

N.B.: Les chefs des différentes composantes doivent évidemment avoir chacun leur propre administration.

### c) Au niveau local

Je partage le point de vue de M. De Valkeneer en ce qui concerne la position des bourgmestres vis-à-vis de la police urbaine.

Je suis également d'accord avec sa proposition pour ce qui est de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par contre, je ne suis pas d'accord avec la proposition de M. De Valkeneer en ce qui concerne les communes qui ne disposent pas d'une police urbaine et constituent ensemble une Z.I.P. Selon moi, il faut qu'un seul bourgmestre, mandaté par les autres, avec éventuellement un tour de rôle, assure la gestion et la direction quotidiennes. Il n'est pas concevable que le chef d'un corps intercommunal doive s'en remettre au ministre de l'Intérieur ou à un autre fonctionnaire fédéral fort éloigné des réalités locales. Si les bourgmestres ne parvenaient pas à un accord, le gouverneur de la province pourrait toujours prendre une décision: il connaît ses bourgmestres.

J'estime que tout ceci est très important pour préserver le contrôle démocratique au niveau local.

Il va de soi qu'à ce niveau, l'on doit toujours pouvoir faire appel, par le biais des instances administratives ou judiciaires, à la police fédérale, soit pour maintenir l'ordre public, soit pour le travail judiciaire. Je partage évidemment le point de vue de M. De Valkeneer concernant ce droit de réquisition particulier du bourgmestre, qu'il exerce toutefois en concertation avec le collègue mandaté.

### d) Les autorités judiciaires

Je soutiens la proposition de M. De Valkeneer, pour autant que l'on remplace les termes «police fédérale» par les termes «police intercommunale».

Selon moi, il faudrait également désigner, pour chaque Z.I.P., un magistrat du parquet avec qui le bourgmestre (mandaté)

Overigens zijn legaliteit en legitimiteit, samen met democratische controle op federaal en lokaal vlak de meest belangrijke uitgangspunten.

## 2. De autoriteiten waarvan de politie afhangt (bij punt 2 van het voorstel-De Valkeneer)

a) Een staatssecretaris voor politie, lijkt mij een beter voorstel dan dat van De Valkeneer, die een «minister voor de veiligheid» voorstelt. Een staatssecretaris kan werken onder de twee bevoegde ministers en een brug slaan tussen Justitie en Binnenlandse Zaken naar de politie toe. Bovendien wordt op die wijze de band tussen Justitie en het college van de PG's, hoofd van al wat recherchepolitie is, niet verbroken.

b) Er moet een algemene directie van politie worden geïnstalleerd, onder leiding van een voorzitter. Deze wordt bijgestaan door verantwoordelijken van de verschillende onderdelen, zijnde:

- de federale en lokale recherchepolitie (de voorzitter van het college van procureurs-generaal);
- de federale bestuurlijke politie (verkeer, grenscontrole; grote openbare ordehandhaving);
- de stedelijke en Brusselse gewestpolitie;
- de intergemeentelijke politie;
- de hulpdiensten (APSD); wetenschappelijke politie, wetgeving en statuten, personeelsbeleid (recrutering, toewijzing en opleiding), enz.;

N.B.: De hoofden van die verschillende onderdelen hebben vanzelfsprekend ieder een eigen administratie.

### c) Op lokaal vlak

Ik ga akkoord met De Valkeneer wat de positie van de burgemeesters ten aanzien van de stedelijke politie betreft.

Ik ga akkoord met zijn voorstel wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ik ben het niet eens met het voorstel-De Valkeneer voor de gemeenten die niet over een stedelijke politie beschikken en die samen één IPZ uitmaken. Ik meen dat het noodzakelijk is dat één burgemeester, gemandateerd door de anderen, eventueel bij beurtrol, het dagelijks beheer en gezag uitoefent. Het kan niet dat een korpschef van het intergemeentelijk korps zich daarvoor moet wenden tot de minister van Binnenlandse Zaken of tot een of andere federale ambtenaar, die ver verwijderd is van de lokale toestanden. Zo de burgemeesters niet tot een akkoord komen kan de provinciegouverneur nog een beslissing nemen; hij kent zijn burgemeesters.

Ik vind dit alles zeer belangrijk om de democratische controle op lokaal vlak te vrijwaren.

Het spreekt vanzelf dat er op lokaal niveau via de bestuurlijke of gerechtelijke instanties steeds een beroep kan worden gedaan op de federale politie, hetzij voor openbare orde, hetzij voor gerechtelijk werk. Uiteraard ga ik akkoord met De Valkeneer omtrent dat bijzonder vorderingsrecht van de burgemeesters, dat hij echter uitoefent in overleg met de gemandateerde collega.

### d) De gerechtelijke autoriteiten

Ik ga akkoord met het voorstel-De Valkeneer, op voorwaarde dat «federale politie» wordt vervangen door «intergemeentelijke politie».

Ik zou er aan toevoegen dat voor iedere IPZ een parketmagistraat wordt aangewezen, waarmee de (gemandateerde) burge-

entreprendrait des contacts étroits en matière de gestion et de direction de la police locale et qui participerait également à la concertation triangulaire (comme c'est déjà le cas pour la concertation pentagonale).

Au niveau fédéral, l'on coordonnerait la police administrative et la police judiciaire au sein du comité de direction ou par des initiatives dont on conviendrait au sein de ce comité (par exemple, en faisant intervenir les magistrats fédéraux).

### 3. Les structures d'organisation et la répartition du potentiel actuel (point 3 de la proposition De Valkeneer)

Par le passé, les structures d'organisation complexes nous ont valu de mauvaises expériences. Par conséquent, il faut élaborer une structure qui soit la plus simple possible, compte tenu de la distinction importante qu'a faite la commission d'enquête parlementaire entre le niveau fédéral et le niveau local. Cependant, il doit être clair à cet égard que tout membre du personnel appartient sans plus à «la police».

#### a) Le niveau local

En l'occurrence, il serait utile de faire la distinction entre la police urbaine et la police intercommunale. Je ne suis donc pas partisan d'une police fédérale qui agirait au niveau local, comme le propose M. De Valkeneer. Le citoyen moyen des petites communes a également droit à une police administrative (et judiciaire) propre pour assurer sa sécurité au quotidien. Ce qui exige là aussi un travail de police polyvalent et adapté.

Chaque Z.I.P. (zone interpolice) dispose d'un «corps de police». Actuellement, les Z.I.P. sont d'étendues très différentes. Il y a des villes et de grosses communes qui ont une Z.I.P. propre, la police dite urbaine. Il y en aurait une quarantaine; les territoires des autres Z.I.P. se composent de plusieurs communes.

Si l'on estime qu'il doit y avoir au minimum un policier pour 1 000 habitants et qu'il faut environ 60 à 100 policiers pour pouvoir assurer une permanence au sens large du terme, on peut calculer le nombre de policiers communaux et de gendarmes nécessaires aux différentes Z.I.P.

À cet égard, on ne manquera pas de constater:

- que dans les villes et communes importantes, la police communale actuelle suffit pour assurer le service local. Sans doute le calcul serait-il facilité si l'on ne se contentait pas de fixer un encadrement minimum, mais aussi un maximum; cela paraît toutefois plus difficile;

- que de nombreuses Z.I.P., telles qu'elles sont définies actuellement, sont trop petites et doivent être élargies, même s'il faut se garder de constituer des Z.I.P. trop grandes: plus il y a de communes, plus le risque de désaccord entre les bourgmestres est grand;

- que dans ces Z.I.P. élargies, il faut réunir au sein d'un seul corps de police local les gendarmes travaillant actuellement dans les brigades et les hommes de la police communale ou rurale;

- que les nombreux gendarmes travaillant actuellement dans les villes et communes importantes doivent pouvoir faire profiter les sections judiciaires de la police au niveau fédéral de leur expérience en matière de criminalité grave.

Je ne suis pas aussi sûr que M. De Valkeneer qu'il faudrait intégrer trop de policiers dans un service de recherche fédéral.

meester intens contact houdt inzake beheer en gezag over de lokale politie en die dan ook deelneemt aan het driehoeksoverleg (dit gebeurt trouwens nu al binnen het vijfhoeksoverleg).

Op federaal vlak wordt de coördinatie bestuurlijke/gerechtelijke politie verwezenlijkt binnen het directiecomité of via binnen dat comité afgesproken bijzondere initiatieven (bijvoorbeeld inzet van federale magistraten).

### 3. De organisatiestructuur en de toedeling van het huidig potentieel (bij punt 3 van het voorstel-De Valkeneer)

Historisch hebben we slechte ervaringen met ingewikkelde organisatiestructuren. Het komt er dus op aan de meest eenvoudige structuur aan te brengen, rekening houdend met het belangrijke onderscheid dat door de parlementaire onderzoekscommissie werd gemaakt: het federale en het lokale niveau. Daarbij moet het duidelijk zijn dat ieder personeelslid behoort tot de «politie», zonder meer.

#### a) Het lokaal niveau

Daar zou men een nuttig onderscheid kunnen maken tussen stedelijke en intergemeentelijke politie. Ik ben dus geen voorstander van federale politie op lokaal niveau, zoals De Valkeneer dat voorstelt. Ook de gewone burgers van kleinere gemeenten hebben recht op een eigen bestuurlijke (en gerechtelijke) politie om voor hun dagdagelijkse veiligheid te zorgen. En dat vereist ook daar aangepast polyvalent politiewerk.

Iedere IPZ (interpolitiezone) heeft een «politiekorps». Deze IPZ's zijn thans zeer verscheiden van omvang. Er zijn steden en grote gemeenten die een eigen IPZ uitmaken, de zogenaamde stedelijke politie. Dit zouden er een 40-tal zijn; de territoria van andere IPZ's bestaan uit verschillende gemeenten.

Wanneer men enerzijds van oordeel is dat er een minimale bezetting nodig is van één politiemens op 1 000 inwoners en men anderzijds ook minimaal over ongeveer 60 à 100 politiemensen moet beschikken om een permanentie in de ruime betekenis van het woord te verzekeren, dan zou men nu kunnen berekenen hoeveel gemeentelijke politiemensen en rijkswachters men nodig heeft om de onderscheiden IPZ's te bezetten.

Daarbij zal ongetwijfeld tot uiting komen:

- dat in grote steden en gemeenten de huidige gemeentepolitie volstaat om de lokale dienst te verzekeren. Wellicht zou de berekening kunnen worden vergemakkelijkt door niet alleen een minimale omkadering vast te leggen maar ook een maximale, maar dat lijkt moeilijker;

- dat veel IPZ's zoals die thans zijn vastgelegd te klein zijn en moeten verruimd worden, al moet men ook oppassen om geen al te grote IPZ's te maken: hoe meer gemeenten, hoe meer meningsverschillen er tussen burgemeesters mogelijk worden;

- dat in die verruimde IPZ's de rijkswachters die er thans in de brigades aan het werk zijn moeten worden samengevoegd met de mensen van de gemeentelijke of landelijke politie in één lokaal politiekorps;

- dat veel rijkswachters die thans aan het werk zijn in grote steden en gemeenten hun ervaring met de behandeling van eerder zware criminaliteit meer ten nutte kunnen maken binnen de gerechtelijke afdelingen van de politie op federaal niveau.

Ik ben dus niet zo zeker als De Valkeneer dat er teveel politiemensen zouden moeten opgenomen worden in een federale recherche.

Nous ne disposons toutefois pas des études nécessaires (notamment auprès des témoins privilégiés et des hommes de terrain) pour pouvoir émettre des avis sérieux concernant l'affectation des quelque 35 000 policiers.

Ces derniers temps, on a dit et écrit à diverses reprises que chaque Z.I.P. devrait comporter une cellule de recherche ou un service de recherche (S.R.) (cf. également la partie II) pour traiter la criminalité courante. Cette cellule doit pouvoir collaborer étroitement avec la police administrative.

Si c'est la recherche fédérale qui en est chargée, comme semble le proposer M. De Valkeneer, on ne s'occupera pas beaucoup de ce genre de criminalité. La police de recherche fédérale estimera sans doute qu'elle a autre chose à faire et s'intéressera trop peu aux problèmes du citoyen ordinaire.

#### b) Le niveau fédéral

Je partage l'avis de M. De Valkeneer concernant la nécessité d'organiser à ce niveau un service de police chargé des besoins collectifs de sécurité. Mais cette police administrative de maintien de l'ordre public ne doit pas non plus être dissociée de la police de recherche. Ainsi, les unités dites spéciales (Diane, P.O.S.A.) effectuent-elles tantôt du travail administratif et tantôt du travail judiciaire. Ce devrait être également le cas à l'avenir pour l'unité spéciale de surveillance et de recherche de la police judiciaire, si on la fusionne au niveau fédéral.

La police de recherche fédérale serait divisée en corps, qui auraient leurs quartiers dans les villes principales, chefs-lieux ou non d'un arrondissement judiciaire. Mais une instance de direction centrale devrait pouvoir les engager sur le terrain avec un maximum de flexibilité, par exemple sous la forme de «task-forces».

Je suis d'accord sur les points 4, 5 et 6 de la proposition de M. De Valkeneer pour autant que l'on remplace les termes «ministre de la Sécurité» et «police fédérale» par «secrétaire d'État» et «police intercommunale».

Maar we missen hier onderzoek (onder andere bij bevoorrechte getuigen en mensen uit het werkveld) om ernstige uitspraken te kunnen doen over wie van de ongeveer 35 000 politiemensen waar thuis hoort.

Het is gedurende de jongste dagen al herhaaldelijk gezegd en geschreven dat er in iedere IPZ een cel opsporing of een opsporingsdienst (OD) moet zijn (cf. ook deel II) voor de behandeling van de veel voorkomende criminaliteit. Deze cel moet nauw kunnen samenwerken met de bestuurlijke politie.

Zo hiermee de federale recherche wordt belast zoals De Valkeneer lijkt voor te stellen, dan zal er van de behandeling van deze soort criminaliteit niet veel in huis komen. De federale recherche zal wel menen andere zaken te doen te hebben en zal zich te weinig bekommeren om de probleemsituaties van de gewone burger.

#### b) Het federaal niveau

Ik ben het eens met De Valkeneer omtrent de politiedienst die op dat niveau moet worden gepresteerd omwille van de gemeenschappelijke veiligheidsbehoeften. Maar deze bestuurlijke openbare orde-politie mag dan ook weer niet worden losgemaakt van de recherchepolitie. Zo vervullen de zogenoemde speciale eenheden (Diane, POSA) nu eens bestuurlijk dan weer gerechtelijk werk. En dat zou in de toekomst ook het geval zijn met de bijzondere bewakings- en opsporingseenheid van de gerechtelijke politie, zo deze op federaal niveau wordt gefusioneerd.

De federale recherchepolitie is opgedeeld in korpsen, met standplaatsen in de voornaamste steden, al dan niet hoofdplaats van een gerechtelijk arrondissement. Maar ze moet met de grootst mogelijke soepelheid waar nodig kunnen worden ingezet door een centrale leidinggevende instantie, bijvoorbeeld in «task forces».

Ik ben het eens met de punten 4, 5 en 6 van het voorstel-De Valkeneer mits vervanging van de termen «minister van de veiligheid» en «federale politie» door «staatssecretaris» en «intergemeentelijke politie».

**ANNEXE 5**

\_\_\_\_\_

**DOCUMENTS COMMUNIQUÉS LORS DE LA VISITE À  
L'ÉTAT-MAJOR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE**

1. Effectifs de la gendarmerie répartis par régime linguistique.
- 2.1. Organigramme du B.C.R. de la gendarmerie.
- 2.2. Tâches du B.C.R.

**BIJLAGE 5**

\_\_\_\_\_

**DOCUMENTEN MEEGEDEELD TIJDENS HET BEZOEK  
AAN DE GENERALE STAF VAN DE RIJKSWACHT**

1. Effectief van de rijkswacht verdeeld per taalselsel.
- 2.1. Organogram van het CBO van de rijkswacht.
- 2.2. Taken van het CBO.





