

## **Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives**

**Sénat**

**5 mars 2013**

### **Note relative à la proposition de loi modifiant l'article 41 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en vue de garantir l'identification des policiers tout en améliorant la protection de leur vie privée (DOC 5-1580)**

#### Introduction

La Liga voor Mensenrechten et la Ligue des Droits de l'Homme tiennent à remercier les auteurs de cette proposition de loi pour leur initiative, ainsi que pour leur ouverture au dialogue. Elles tiennent également à remercier la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat pour son invitation et son travail parlementaire constructif dans ce dossier.

#### L'obligation procédurale de l'art. 3 CEDH

L'obligation d'identification des policiers en toutes circonstances s'inscrit dans les obligations procédurales liées à l'art. 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui prescrit, pour rappel, l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains et dégradants.

Ces obligations imposent à l'Etat notamment de :

- mener une enquête pénale indépendante, impartiale et avec droit de regard du public sur toute accusation sérieuse de traitements inhumains et dégradants ;

- prendre rapidement les mesures pour identifier et interroger toutes les parties concernées ;
- condamner de manière suffisamment dissuasive les individus reconnus coupables (voir entre autres CEDH, *Darraj c. France*, 4 novembre 2010).

Il est important de souligner les graves manquements constatés en Belgique dans ce domaine et sanctionnés par la Cour EDH. A cet égard, outre les arrêts *Turan Cakir c. Belgique* du 10 mars 2009 et *Trevalet c. Belgique* du 14 juin 2011, on prêtera attention à l'arrêt *De Donder et De Clippel c. Belgique* du 6 décembre 2011 qui note que :

« 61. La constitution de partie civile s'insère en effet pleinement dans la logique de l'obligation procédurale spécifique que les articles 2 et 3 de la Convention mettent à la charge des Etats. Il y a lieu à cet égard de rappeler que, dans tous les cas où un détenu décède dans des conditions suspectes et que les causes de ce décès sont susceptibles d'être rattachées à une action ou une omission d'agents ou de services publics, les autorités ont l'obligation de mener d'office une « enquête officielle et effective » de nature à permettre d'établir les causes de la mort et d'identifier les éventuels responsables de celle-ci et d'aboutir à leur punition ; il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, **dans les affaires où des agents ou organes de l'Etat sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au sujet des décès survenus sous leur responsabilité. Une telle enquête doit aussi être conduite lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autorités comparables, un traitement contraire à l'article 3 de la Convention** (voir tout particulièrement *Slimani c. France*, décision du 8 avril 2003, § 30, et arrêt précité, §§ 29-32). » (nous soulignons).

L'art. 3 imposant une obligation absolue, l'obligation de pouvoir identifier les forces de l'ordre ne peut pas connaître d'exception : autoriser une exception au port du signe d'identification serait en contradiction avec l'art 3 de la CEDH qui impose qu'un policier mis en cause dans une affaire de torture ou traitement inhumain et dégradant puisse toujours être identifié.

A cet égard, on notera que la récente affaire impliquant une unité spéciale de la police ayant entraîné la mort d'un détenu dans le commissariat de Mortsels met en évidence avec force que la nécessité de l'identification est importante en Belgique. En effet, au regard de la jurisprudence précitée, l'Etat belge est en violation flagrante de l'art. 3 de la CEDH, aucun des policiers présents n'étant identifiable d'une quelconque manière que ce soit.

En conclusion, le texte de la proposition de loi devrait être revu en réduisant le champ des exceptions à l'identification des policiers, de manière à respecter la jurisprudence de la Cour EDH.

#### La nécessaire identification des forces de l'ordre

La pratique montre que l'absence de signe distinctif favorise l'impunité, la désresponsabilisation et donc l'escalade de la violence de la part des policiers. Le récent exemple de la mort de la personne détenue à Mortsels et les dénégations des membres de l'unité spéciale de la police d'Anvers pendant l'enquête démontrent plus que jamais l'absolue nécessité de cette identification (un policier déclarant qu'il n'a vu personne donner des coups, ce qui est contredit par les images de la caméra de surveillance). La présence de signes d'identification aurait certainement pu améliorer l'enquête, identifier les responsabilités de chacun et de démontrer facilement les déclarations de policiers soucieux de se couvrir.

Les déclarations de policiers niant l'évidence pour blanchir un collègue violent ou se couvrir d'éventuelles poursuites pour non-assistance ne sont pas exceptionnelles. Voir à cet égard le rapport annuel 2011 du Comité P :

« Un commissaire est reconnu coupable de différents faits de violences à deux reprises. Dans la première affaire, un individu interpelle des policiers lors d'une intervention. Le commissaire intervient et lui porte un coup de poing, lui fracturant le nez. L'attitude du commissaire est confirmée par des témoignages de collègues ainsi que par les images d'une caméra urbaine. **Le témoignage contraire du co-équipier du prévenu est écarté car « en contradiction avec les auditions de ses collègues et avec les images enregistrées »** (Comité P, *Rapport annuel 2011*, p. 83, nous soulignons).

Le Défenseur des droits, en France, a également, sur base de la jurisprudence de la Cour EDH estimé que « d'une manière générale, la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'absence d'identification confère une forme d'impunité à certaines catégories de policiers. » (Le Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, p. 32). Il fait dès lors la recommandation suivante : « la possibilité d'identification par un matricule visible est une garantie pour le citoyen s'il est victime du comportement d'un représentant des forces de l'ordre et, plus largement, d'une personne exerçant des fonctions dans le domaine de la sécurité, alors qu'aujourd'hui nombre de réclamations ou d'enquêtes ne peuvent aboutir, faute d'identification de l'auteur des faits reprochés. Cela permettrait aussi la mise hors de cause de policiers lorsque la réclamation ne ressortirait pas comme fondée. » (Ibid., p. 34).

Le Commissaire européen aux Droits de l'Homme est arrivé au même constat, dans une lettre au Ministre fédéral allemand de l'Intérieur le 9 décembre 2010 : « Concernant le comportement des forces de l'ordre, (le Commissaire) (...) invite également le gouvernement allemand à lui donner des précisions sur les mesures adoptées afin de permettre d'établir l'identité des policiers, notamment lorsque leur équipement et leur uniforme rendent leur identification impossible. **Dans une société démocratique, il est essentiel que la population ait confiance dans la police. Or, cette relation de confiance ne peut s'établir que si les forces de police travaillent en toute transparence et sont tenues responsables de leurs actes.** » (Ibid., p. 32, nous soulignons).

#### Modifications de la proposition de loi

1. Concrètement, il faut que la loi précise les détails pratiques : taille des lettres ou chiffres, à l'avant et à l'arrière, matières phosphorescente pour les interventions nocturnes, également sur les accessoires (casques, boucliers...), etc. A défaut de précision dans le texte de la loi, il est indispensable de prévoir un renvoi au Roi, afin que celui-ci puisse répondre de manière claire aux exigences internationales en la matière.

2. Autre question importante : qui va tenir un registre des correspondances numéro – identité du policier ? Si le chiffre peut changer en fonction des circonstances, on risque de vider le texte de sa substance si les registres ne sont pas correctement tenus, ce qui est à craindre (vu la négligence constatée à de nombreuses reprises par le Comité P au sujet des registres de privation de liberté par exemple (voir Comité P, *Rapport annuel 2011*, p. 30 ; Comité P, *Rapport annuel 2010*, pp. 68-70)). Dès lors, un contrôle de cette liste par le Comité P semble être une nécessité.

3. Vu la pratique policière, il conviendrait d'assortir l'obligation du port de l'identification de sanctions pour la rendre effective. La pratique montre que de nombreuses obligations qui ne sont pas sanctionnées ne sont pas respectées en pratique (par exemple l'inscription de chaque personne arrêtée dans le registre des privations de liberté de la LFP, et surtout, l'obligation de mentionner l'identité des policiers qui procèdent à l'arrestation et à la fouille n'est souvent pas respectée, comme souvent dénoncé par le Comité P (*Rapport annuel 2011*, p. 30 ; *Rapport annuel 2010*, pp. 68-70, qui se réfèrent à de nombreuses recommandations non suivies les années précédentes)). Compte tenu de la pratique persistante de ne pas mentionner l'identité de policiers impliqués dans des incidents alors que c'est déjà obligatoire, l'existence d'une sanction est un incitant nécessaire. Le policier qui, pour une raison de force majeure, sera intervenu sans son insigne ne sera évidemment pas poursuivi (les instances de poursuite restant maîtresses de

classer sans suite et le policier pourra invoquer l'état de nécessité pour obtenir un non-lieu ou un acquittement).

4. Comme stipulé ci-dessus, le texte de la proposition de loi devrait également être revu en réduisant le champ des exceptions à l'identification des policiers, de manière à respecter la jurisprudence de la Cour EDH.

5. Le texte de loi devrait également intégrer une mention concernant les unités spéciales des forces de l'ordre. En effet, ces unités sont par définition les plus à mêmes d'être confrontées à des actes de violence, qu'elles en soient les auteurs ou les victimes (comme a pu encore une fois le mettre en évidence l'affaire de Mortsel). Or, la Cour EDH a pu préciser à plusieurs reprises et notamment dans l'arrêt *Hristovi c. Bulgarie* du 11 octobre 2011 que : « *Where the circumstances are such that the authorities are obliged to deploy masked officers to effect an arrest, the Court considers that the latter should be required to visibly display some anonymous means of identification - for example a number or letter, thus allowing for their identification and questioning in the event of challenges to the manner in which the operation was conducted* » (§ 92). A défaut, « *In the Court's view, the deficiency it has noted above, (...) can fairly be described as conferring virtual impunity on a certain category of police officers. An investigation suffering from such a defect cannot be seen as effective* » (§ 93). La jurisprudence constante de la Cour EDH est donc claire (et constante) sur cette question.

6. Le texte de la proposition devrait supprimer les termes « *ou au moins l'un d'entre eux* » à l'alinéa 2 de l'art. 41 proposé. En effet, tous les membres des forces de l'ordre intervenants en habits civils devraient pouvoir être identifiés.

7. Le texte de la proposition devrait supprimer les termes « *à l'égard de laquelle ils interviennent* » à l'alinéa 3 de l'art. 41 proposé. En effet, toutes personnes présentes sur les lieux, et non seulement la personne faisant l'objet de l'intervention, devrait pouvoir être en mesure d'identifier le membre des forces de l'ordre intervenant.

8. Enfin, il ne faut pas que cette obligation remplace totalement la plaquette nominative qui doit rester la règle. Effacer totalement le nom du policier de l'uniforme risque en réalité d'aboutir à un effet totalement contraire : déshumanisation, déresponsabilisation, ce qui est contradiction avec le principe de police de proximité. Les contacts sont facilités si on connaît le nom du policier. Faire du numéro la règle, cela signifierait que tous les policiers craignent des représailles, ce qui n'est pas conforme à la pratique de terrain et par ailleurs dommageable pour l'image de l'agent de quartier dans le public.

Comme le souligne expressément l'article 45 du Code européen d'éthique de la police, qui a fait l'objet en 2001 d'une résolution adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, « *Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle* ». Il en ressort que c'est bien l'identification qui doit être la règle et l'anonymat demeurer l'exception (Le Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, p. 33).

## Conclusion

De Ligas vinden dat de politie ten allen tijde identificeerbaar moeten zijn, aangezien zij ook ambtenaren zijn en voor hen ook de regels van openbaarheid van bestuur van toepassing is en zeker voor politiemensen aangezien zij een monopolie op geweld hebben. De burger moet weten met wie ze communiceren. In eerste instantie moet dit gebeuren via de naam en in tweede instantie, en dit enkel in gemotiveerde en uitzonderlijke omstandigheden, met een nummer, vermeld in het register van interventie. Het nummer dat gebruikt wordt moet duidelijk, kort en herkenbaar zijn.