

Services spéciaux d'inspection: étude empirique sur leurs habitudes en matière de verbalisation

Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles

Promoteur: Prof. Dr. P. Ponsaers

Chercheurs: S. De Keulenaer, W. Vanhaverbeke

1. Points de départ théoriques

Contrairement aux services de police réguliers, les services spéciaux d'inspection s'adressent à une branche particulière du droit pénal spécial. L'importance et la diversité de ces lois spéciales sont très grandes et le nombre de services spéciaux d'inspection est par conséquent aussi très élevé et diversifié. Il est pratiquement impossible d'en réaliser un inventaire clair. Par ailleurs, il ressort d'études scientifiques qu'il n'y a pas toujours de cohérence entre les lois spéciales et que plusieurs services sont souvent compétents pour contrôler le respect d'une même loi, sans que ce soit prévu explicitement par une structure de concertation, de coordination ou de coopération. Les compétences et moyens d'action des services spéciaux d'inspection connaissent également une grande diversité.

Le "mauvais" fonctionnement des services spéciaux d'inspection est mis en évidence depuis quelque temps dans le discours social (récemment encore à l'occasion de la crise de la dioxine) et dans les études scientifiques. Ces études scientifiques étaient surtout axées sur l'étude de la législation, des compétences, des fondements historiques et du fonctionnement des services. Peu d'études ont toutefois été menées sur les activités déployées sur le terrain par les services spéciaux d'inspection et plus précisément sur celles qui sont consignées dans un procès-verbal. On en sait donc que peu de chose. Cette constatation fait que les services spéciaux d'inspection sont un domaine d'étude passionnant. Les activités des services de police réguliers sont par contre abondamment étudiées et, depuis quelques années, leurs procès-verbaux sont centralisés dans les Statistiques Criminelles Interpolicières Intégrées (SCII).

Dans le cadre du thème 'les institutions comme mesures cristallisées', il y a lieu de constater que les services spéciaux d'inspection ne sont impliqués dans la réforme des polices que de manière marginale, alors que plusieurs des priorités politiques – comme par exemple l'environnement – avancées dans le plan de sécurité actuel du gouvernement font de facto partie des domaines de ces services spéciaux d'inspection.

Partant de la constatation que l'on sait peu de chose des habitudes des services spéciaux d'inspection en matière de verbalisation et que l'on ne tient de statistiques criminelles que des procès-verbaux des services de police réguliers, les objectifs suivants ont été définis:

1. Avoir une vision des activités pénales des services spéciaux d'inspection dans la globalité de leurs activités.

Cet objectif présuppose quelques thèmes d'étude importants:

- a. Comment fonctionnent les services spéciaux d'inspection et sur quels terrains sont-ils actifs?
- b. Dans quelle mesure les services spéciaux d'inspection utilisent-ils leur compétence policière limitée de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire, et comment cela se situe-t-il par rapport aux dispositifs de traitement administratif?
- c. Quels chevauchements et inconséquences peut-on constater entre les différents services spéciaux d'inspection dans les activités pénales et administratives qu'ils déploient?
- d. Dans quelle mesure parle-t-on de collaboration et d'échange de données avec les services de police réguliers et entre les services spéciaux d'inspection?
- e. Comment se déroule le traitement des procès-verbaux qui sont envoyés par les services spéciaux d'inspection au parquet?
- f. Dans quelle mesure les services de police réguliers sont-ils actifs dans le domaine de la législation pénale spéciale et constate-t-on une différence dans le traitement des dossiers?

- g. Quel sont les rapports entre les services spéciaux d'inspection et les parquets et y a-t-il un alignement de la politique départementale et de la politique criminelle qui est développée par les parquets?
 - h. La dernière question de l'étude est de savoir si les services spéciaux d'inspection ont ou non réellement besoin d'utiliser des instruments de travail pénaux. Dans ce domaine, le droit pénal est-il un moyen adéquat de résoudre des problèmes? Ou le droit pénal doit-il être exclusivement considéré comme *ultimum remedium*, lorsque d'autres modalités de traitement ont échoué?
2. Compléter les statistiques criminelles régulières.
- Sur la base de l'étude on examinera de manière expérimentale de quelle manière les statistiques criminelles régulières peuvent être complétées par les procès-verbaux dressés par les services spéciaux d'inspection.

2. Méthodologie

Afin de réaliser les objectifs de la présente étude et de répondre aux questions de l'étude, la littérature relative aux services spéciaux d'inspection et au droit pénal spécial a été consultée et des méthodes d'enquête qualitatives mais aussi quantitatives ont été utilisées. Lors de la phase d'étude préliminaire (1er février – 1er juin 2001), la littérature déjà publiée sur les services spéciaux d'inspection a été consultée, les sites web des différents services ont été consultés, de même que différentes possibilités de recherche sur internet ont été utilisées et il a été pris contact avec les services spéciaux d'inspection en vue d'obtenir des informations complémentaires. Un inventaire des services spéciaux d'inspection a également été dressé¹. C'était nécessaire parce qu'aucun inventaire n'était disponible dans la littérature existante dans laquelle un service spécial d'inspection est défini comme *"un service, une administration ou un fonctionnaire chargé du contrôle du respect de certaines lois pénales spéciales et qui dispose de la compétence de dresser un procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire"*. Nous sommes partis de cette définition dans la présente étude, parce que nous voulions examiner les habitudes des services spéciaux d'inspection en matière de verbalisation. En d'autres termes, il est indispensable de cartographier les services spéciaux d'inspection qui disposent d'une compétence policière pour avoir une idée des services qui peuvent dresser procès-verbal mais n'en font pas usage.

La phase empirique et le recueil des données (1er juin 2001 – 1er juin 2002) concernaient deux volets parallèles. Dans le premier volet, on a recueilli des données sur les procès-verbaux de services spéciaux d'inspection au niveau de trois parquets. Cela impliquait notamment: la sélection des parquets, la sélection et la consultation des dossiers, le codage des données et l'élaboration de trois fichiers de données utilisables. Il a été décidé d'étudier les dossiers aux parquets des tribunaux de première instance de Gand et de Bruxelles et à l'auditorat du travail de Charleroi. Le parquet de Gand a d'une part été sélectionné parce que notre groupe de recherche est rattaché à l'Université de Gand et que nous voulions savoir quelle était la situation dans notre propre ville et d'autre part parce qu'il se montrait disposé à participer à notre étude. La sélection du parquet du tribunal de première instance de Bruxelles se justifie sur deux plans: Bruxelles est la capitale de la Belgique et un centre important de la vie professionnelle et économique (beaucoup de services spéciaux d'inspection sont actifs dans le secteur économique au sens large du terme). Outre ces deux parquets, nous avons également recherché un auditorat du travail parce que l'attention de l'étude est portée sur tous les services spéciaux d'inspection existants. Nous avons opté pour l'auditorat du travail de Charleroi en raison de la problématique de l'emploi cuisante dans cette région. La sélection des dossiers s'est faite sur la base du critère suivant: les dossiers devaient être composés d'un procès-verbal initial d'un service spécial d'inspection et devaient porter sur des faits commis en 1998. Nous avons choisi l'année 1998 parce que nous voulions notamment porter notre attention sur la suite donnée aux dossiers. Lors de la consultation de chaque dossier, les données suivantes ont été retenues: code de prévention (pour les parquets de Gand et de Bruxelles, l'auditorat du travail de Charleroi n'utilise pas de codes de prévention); le numéro de dossier, l'autorité verbalisante, la législation et la suite donnée au dossier, ainsi que les sanctions qui ont été infligées. Ces données ont été reprises sous forme de codes dans les

¹ Le comité d'accompagnement nous a donné l'autorisation de publier plus rapidement cet inventaire. Le "Wegwijzer bijzondere inspectiediensten" a été publié chez Maklu.

différents fichiers de données. Le fichier de données utilisable du parquet du tribunal de première instance de Gand compte 915 dossiers. Le fichier de données du parquet du tribunal de première instance de Bruxelles compte 1.451 dossiers et le fichier de données de l'auditorat du travail de Charleroi comprend 594 dossiers.

Dans le deuxième volet de la phase empirique, un interrogatoire intensif a été réalisé auprès d'une trentaine de services spéciaux d'inspection dans le but de cartographier le fonctionnement et l'organisation de ces services et de recueillir ainsi des informations sur le contexte permettant une interprétation exacte des résultats de l'étude quantitative. Les interviews en profondeur ont été réalisées sur la base d'un questionnaire standardisé qui a été subdivisé en trois grands blocs de questions. La première série de questions portait sur le traitement administratif par le service d'inspection. La deuxième série de questions abordait le fonctionnement interne du service et la troisième série de questions était axée sur la collaboration avec d'autres services spéciaux d'inspection, avec les services de police et le parquet. Les services d'inspection à interviewer ont été sélectionnés sur la base de quelques critères. Le critère le plus important était la production de procès-verbaux: tant des services d'inspection qui ont envoyé proportionnellement beaucoup, moyennement ou peu / pas de procès-verbaux aux différents parquets examinés ont été sélectionnés. Un deuxième critère était le ministère dont les services dépendent, avec comme subdivision 'font partie d'un ministère fédéral ou des communautés ou des régions'. Un dernier critère concerne la spécificité d'un service d'inspection. Des exemples en sont: un service qui sera supprimé à l'avenir, un service dont le système administratif est plutôt exceptionnel, etc.

Dans la phase suivante de l'étude (1er juin 2002 – 1er décembre 2002), les informations obtenues par l'étude qualitative et quantitative ont été traitées et trois tables rondes ont été organisées. Ces tables rondes avaient pour objectif de donner un feed-back aux services qui avaient collaboré à notre étude et de poser des questions sur les perspectives d'avenir des services spéciaux d'inspection. Dans la phase d'élaboration du rapport (1er décembre 2002 – 1er février 2003), des propositions politiques ont été formulées en plus de la description de la méthodologie et des résultats de l'étude.

3. Résultats

3.1. Signification et points communs des inspections spéciales

Il ressort de l'étude que notre pays compte vraiment beaucoup de services spéciaux d'inspection, beaucoup plus que nous ne l'avions imaginé. Il reste cependant difficile de donner le nombre précis de services². Il s'agit en effet d'une matière vivante, étant donné que le secteur de l'inspection est et reste en mouvement permanent. De plus, il semble que les services spéciaux d'inspection présentent d'importantes différences les uns avec les autres. En bref, il s'agit d'un grand patchwork, particulièrement bigarré. Cette diversité au sein du secteur de l'inspection est en contraste marqué avec le secteur policier en général, qui tend en grande mesure à l'uniformisation – tout spécialement depuis la récente réforme menant à une *police intégrée, structurée à deux niveaux*. On peut aussi s'étonner que le secteur de l'inspection n'ait été impliqué d'aucune manière dans le mouvement de réforme précité³. Il semble qu'il y ait autant de raisons à l'intégration des services spéciaux d'inspection qu'à l'intégration des services de police.

Où se situe exactement la différence entre les services de police et les services d'inspection? Quels sont les points communs des services spéciaux d'inspection, malgré la diversité déjà signalée?

Bien que tant les services de police que les services d'inspection disposent d'une compétence de verbalisation à l'égard des parquets, il semble que les services d'inspection fonctionnent différemment des services de police. On constate ainsi que les services d'inspection, bien plus que les services de

² Un inventaire, basé sur la présente étude, est disponible. Voir : DE KEULENAER, S., VAN ALBERT, K., PONSAERS, P., *Wegwijzer Bijzondere Inspectiediensten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, pp. 175.

³ PONSAERS, P., "Een blik in de toekomst: Sturen vanop wel heel grote afstand", in: FIJNAUT, C., DE RUYVER, B., GOOSSENS, F. (Eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging nr. 17, Universitaire Pers Leuven, Leuven. 1999, p. 265-275.

police, effectuent des *contrôles préventifs d'initiative*. Malgré le fait qu'il leur arrive également d'effectuer des inspections suite à des plaintes, à la demande d'instances externes ou sur la base d'informations obtenues de la part d'un autre service d'inspection, ils interviennent principalement de manière *proactive*, en d'autres termes sans qu'une infraction ait été constatée. Il s'agit essentiellement en ce sens *d'appareils de politique criminelle*. L'objectif des services spéciaux d'inspection n'est pas tellement la 'recherche' ou l' 'élucidation' au sens classique de ces termes, mais est en première instance fonction du contrôle du (bon) respect ou non de la législation (pénale) spéciale. Les services de police réguliers travaillent par contre de manière plutôt réactive. Ils n'interviennent généralement que si une infraction a déjà été commise et après déclaration par une victime.

Ainsi que le montre l'étude, les services spéciaux d'inspection interviennent généralement *sans avertissement préalable*. Un avertissement n'intervient que si la nature de l'inspection le requiert. L'ambiance dans laquelle les inspections ont lieu est généralement définie comme *calme*, même si certains services spéciaux d'inspection nous signalent être parfois confrontés à de la *violence verbale*. En ce qui concerne la *rédaction d'un procès-verbal*, presque tous les services d'inspection interrogés ont pris des initiatives pour veiller à ce qu'un procès-verbal soit rédigé correctement sur le plan juridique. En ce qui concerne le contrôle de qualité de ces procès-verbaux, il y a apparemment également uniformité: la règle est plutôt de faire contrôler les procès-verbaux sur le plan des erreurs avant de les envoyer au parquet. A côté de ces facettes du fonctionnement interne, pratiquement tous les services d'inspection interrogés avançaient également *des effectifs trop faibles*.

En ce qui concerne la *collaboration* avec la police, le parquet et les autres services d'inspection, on constate également quelques similitudes entre les différents services spéciaux d'inspection. Un *contrôle commun* entre les services spéciaux d'inspection entre eux ou entre les services spéciaux d'inspection et la police, intervient à l'initiative de l'un des deux acteurs ou est régi par un accord ou lien de coopération. Si l'initiative émane de la police, c'est en raison des *connaissances techniques* dont dispose un service d'inspection ou pour effectuer un contrôle routier en commun. Si le contrôle commun a lieu à la demande d'un service d'inspection, c'est parce que la *police* doit intervenir comme *instance apportant de l'assistance* ou parce que l'on souhaite effectuer un contrôle routier auquel la police doit prêter *'main-forte'*. C'est peut-être là que réside la différence essentielle entre les services de police et les services spéciaux d'inspection. Contrairement aux services de police généraux, les services spéciaux d'inspection ne participent pas au *monopole de la violence légale*, ils ont des connaissances techniques spécialisées et leur compétence se limite à *quelques dispositions pénales spécifiques*, tandis que les services de police généraux disposent d'une compétence policière générale.

Les contacts informels et/ou formels entre les services spéciaux d'inspection entre eux et entre les services d'inspection et les services de police ont lieu pour les mêmes raisons dans tous les services d'inspection interrogés, à savoir pour signaler des infractions et des plaintes relatives à des matières qui ne ressortent pas à leur compétence, pour poser des questions, pour prévoir des contrôles communs et pour échanger des données. La *base juridique* de cet échange de données n'est pas claire dans plusieurs situations. Les contacts informels entre les services spéciaux d'inspection et le parquet ont également lieu pour les mêmes raisons dans les services d'inspection interrogés, à savoir pour discuter d'un dossier concret ou pour poser des questions sur une apostille ou sur une réglementation déterminée.

3.2. Rapport entre le traitement pénal et administratif

Un autre point de similitude entre les différents services spéciaux d'inspection est *l'absence de concertation en matière de priorités* entre un grand nombre de services spéciaux d'inspection et les *parquets*. Nonobstant l'existence d'une note de priorités environnement et quelques organes actifs dans lesquels il y a place pour la concertation, la politique criminelle des parquets n'est pas suffisamment connue de la plupart des services spéciaux d'inspection et ne correspond, dans bon nombre de cas, pas à la politique menée par un département. Le besoin de transparence et d'alignement est toutefois important dans les services d'inspection interrogés parce qu'ils utilisent dans bon nombre de cas le traitement pénal comme *ultimum remedium*. Si les procès-verbaux envoyés sont ensuite classés sans suite parce que 'non-prioritaires', cela hypothèque le fonctionnement des services spéciaux

d'inspection. Pour le dire autrement, plus brièvement, la *politique d'inspection et de recherche* du département n'est que peu ou pas alignée sur la *politique de poursuites* du parquet.

L'étude a également fait apparaître que la majorité des services d'inspection essaient – si possible – *d'abord* de traiter les infractions de manière *administrative*, mais qu'ils estiment néanmoins la présence d'un traitement pénal opportun, notamment dans *l'optique de l'ultimum remedium*. *Le maintien de la compétence policière limitée semble donc justifié*.

Voilà pour les similitudes, les points communs entre les différents services spéciaux d'inspection. Les services présentent toutefois également pas mal de *différences*. Celles-ci se situent plus précisément sur le plan des modalités de traitement administratif et de la collaboration avec le parquet, la police et les autres services spéciaux d'inspection.

L'étude a montré qu'il existe un large éventail de *modalités de traitement administratif*. Les modalités qui nous ont été signalées sont: *l'amende administrative, la transaction administrative, la transaction, le doublement de la taxe, la perception immédiate, l'avertissement couplé ou non à un délai, la fermeture temporaire ou définitive d'une entreprise, le retrait ou la suspension d'un permis, la cessation de chargement, l'immobilisation de véhicules jusqu'à ce que le contrevenant se soit mis en ordre, la destruction de marchandises sur place, faire abandonner des biens faisant ainsi disparaître une sanction, l'affiliation d'office, la déclaration d'office ONSS et des mesures de contraintes comme l'apposition de scellés et la cessation d'activités*. Il est frappant que ces modalités de traitement sont exclusivement utilisées par des membres des services spéciaux d'inspection et pas par des membres des services de police généraux. Cela alors même qu'un plaidoyer insistant est tenu dans le cadre de la réflexion sur la 'Community (Oriented) Policing' dans le but d'octroyer une *compétence discrétionnaire* de fonctionnaires de police⁴.

Le fait de pouvoir ou non imposer les modalités de traitement administratif précitées est prévu par *la loi ou le décret*. En d'autres termes, il faut examiner pour chaque législation de quels moyens d'action un service spécial d'inspection dispose. *En ce qui concerne l'avertissement, il est apparu lors des interviews que cette modalité est parfois aussi utilisée si elle n'est pas prévue par la loi*.

L'avertissement est une modalité de traitement qui est très fréquemment utilisée, mais dont les modes de décision diffèrent fortement sur le plan opérationnel avant qu'un avertissement soit donné ou non. Dans certains services spéciaux d'inspection, c'est l'appréciation personnelle des contrôleurs et inspecteurs qui joue. Dans d'autres services des *directives* sont présentes en plus de l'appréciation personnelle et plusieurs services spéciaux d'inspection interrogés ont passé des accords clairs sur la manière dont il faut intervenir dans certaines situations. L'appréciation personnelle est ainsi minimisée.

Outre la constatation que les moyens d'action d'un service spécial d'inspection varient selon la législation et que différents modes de décision sont opérationnels pour donner ou non un avertissement, l'étude a également montré que la procédure pour infliger une amende administrative *n'est pas la même* pour tous les services d'inspection. Pas moins de *trois procédures* peuvent être distinguées: (1) l'amende administrative ne peut être infligée qu'après que le *parquet* a classé le dossier *sans suite*; (2) *l'amende administrative peut être infligée immédiatement* par l'administration, donc sans intervention du parquet; (3) la procédure de l'amende administrative et de traitement pénal du dossier débutent *simultanément*.

⁴ PONSAERS, P., "De politie in de 'community' of de 'community' in de politie?", in : *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R., VANACKER, J. (eds.), Academia Presse, Gent, 2002, p. 417-456. En ce qui concerne l'intervention discrétionnaire, voir: PONSAERS, P., "Community (Oriented) Policing en sociaal discretionair politie-optreden", in : *Herstelrecht tussen toekomst en verleden - Liber Amicorum Tony Peters*, DUPONT, L., HUTSEBAUT, F. (eds.), Universitaire Pers Leuven, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging, Leuven, 2001, p. 441-454; PONSAERS, P., "Doorduwen of onderhandelen? De betekenis van sociaal discretionair optreden in het kader van gemeenschapsgerichte politie", in : *Voor verder onderzoek ... - Pour suite d'enquête*, DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G., VAN DE SOMPEL, R., Politeia, Bruxelles, 2002, p. 649-666.

Outre des différences en matière de traitement administratif, on constate également des différences entre les services d'inspection en ce qui concerne l'*intensité* avec laquelle des contrôles communs et des contacts entre services spéciaux d'inspection et services de police et entre services d'inspection entre eux ont lieu. Certains services d'inspection disent ne jamais ou rarement effectuer de contrôle commun avec un autre service d'inspection ou service de police et d'autres services d'inspection interrogés disent prévoir moyennement à beaucoup d'actions communes. Tous les services spéciaux d'inspection interrogés ont indiqué entretenir au moins de temps en temps des contacts avec la police, mais en ce qui concerne les contacts entre services spéciaux d'inspection entre eux l'intensité varie de jamais à rarement et de parfois à beaucoup. Les contacts ont lieu tant *sur une base formelle que sur une base informelle*.

Lors de contrôles communs entre des services spéciaux d'inspection et des services de police, il n'y a *pas de manière uniforme de dresser un procès-verbal*. Cinq manières différentes de dresser un procès-verbal sont opérationnelles: (1) le procès-verbal est dressé par l'initiateur du contrôle; (2) le service spécial d'inspection verbalise toujours parce qu'il dispose de la plus grande expérience; (3) le procès-verbal est toujours dressé par la police parce qu'elle est plus familiarisée avec les aspects pénaux; (4) chaque instance dresse procès-verbal des infractions à sa propre législation; ou (5) des accords sont passés pour déterminer qui va verbaliser.

En ce qui concerne la collaboration avec le *parquet* on constate des *différences évidentes* entre les services spéciaux d'inspection qui envoient leurs procès-verbaux au parquet du tribunal de première instance et les services d'inspection qui adressent leurs procès-verbaux à l'auditeur du travail. La collaboration avec *l'auditorat du travail* est généralement évaluée plutôt positivement et dans la plupart des cas un *feed-back* sur la suite des dossiers est donné. Le *feed-back* donné par les *parquets du tribunal de première instance* semble être évalué comme *médiocre* par la plupart des services spéciaux d'inspection. Les opinions sur la qualité de la collaboration avec les parquets des tribunaux de première instance sont partagées: une partie des services d'inspection interrogés perçoit la collaboration avec le parquet comme peu positive, deux services disent qu'il n'est que peu ou pas question de collaboration et un troisième groupe de services d'inspection est plutôt satisfait de sa collaboration avec le parquet. En ce qui concerne les apostilles, il semble qu'il y a également des différences entre les services spéciaux d'inspection: certains services reçoivent *régulièrement ou beaucoup* d'apostilles tandis que d'autres services ne reçoivent que *peu ou pas* d'apostilles.

3.3. Différences manifestes au niveau des poursuites et de la fixation de la peine

Les banques de données des parquets de Gand et de Bruxelles et de l'auditorat du travail de Charleroi regroupent ensemble *42 services spéciaux d'inspection différents*. Ce n'est toutefois pas beaucoup si l'on considère que *61 services spéciaux d'inspection* ressortent rien qu'aux ministères fédéraux et au ministère de la Communauté flamande⁵. Outre les services d'inspections qui ressortent aux ministères précités, des services d'inspection ressortissant à la compétence d'une autre communauté ou région, d'une autorité provinciale ou d'une administration communale peuvent également envoyer des procès-verbaux aux parquets étudiés. L'ensemble des trois banques de données regroupe déjà *14 services d'inspection urbains, communaux ou provinciaux*, ainsi que *2 services faisant partie de la Région de Bruxelles-Capitale*. Si nous faisons le calcul pour les trois parquets étudiés, cela nous amène à un nombre de *32 services spéciaux d'inspection différents qui dépendent de la Communauté flamande ou d'un ministère fédéral*. Nous pouvons en conclure que *beaucoup de services spéciaux d'inspection* faisant partie des ministères précités ($61-32=29$) dans les arrondissements judiciaires étudiés *n'utilisent pas leur compétence policière limitée de dresser procès-verbal*. Cela vaut également pour les services spéciaux d'inspection faisant partie de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception de deux services. A notre avis il est donc indiqué d'effectuer une étude complémentaire sur ces services spéciaux d'inspection, afin d'obtenir une réponse claire à la question de savoir si la compétence policière limitée de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire, doit être maintenue.

⁵ DE KEULENAER, S., VAN ALBERT, K., PONSAERS, P., *Wegwijzer Bijzondere Inspectiediensten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, pp. 175.

Si on examine le nombre de procès-verbaux envoyés, force est de constater que le nombre de procès-verbaux est *extrêmement limité* pour une *partie importante* des services spéciaux d'inspection étudiés. Des explications de ces nombres réduits peuvent être que (1) les services spéciaux d'inspection ne sont pas en mesure d'exercer correctement leur tâche de contrôle, ce qui fait que peu d'infractions sont constatées; que (2) peu d'infractions pouvant faire l'objet de poursuites pénales sont constatées et que (3) les services spéciaux d'inspection préfèrent tendre à une régularisation en dehors du droit pénal. Les questionnaires ont fait apparaître qu'une partie importante des services spéciaux d'inspection interrogés préférait en effet, si possible, une telle manière de procéder. Il ne ressort toutefois *pas* des banques de données des parquets de Gand et de Bruxelles que le fait de pouvoir infliger une amende administrative sans intervention du parquet constitue une explication de la constatation que certains services d'inspection ont envoyé moins de procès-verbaux que d'autres. *La majorité des services spéciaux d'inspection qui utilisent un tel système d'amendes administratives a en effet envoyé autant de procès-verbaux ou plus au parquet de Gand ou de Bruxelles que les autres services d'inspection.* Le fait que les données chiffrées masquent peut-être ce mécanisme peut s'expliquer par le fait qu'une amende administrative ne peut être infligée que si c'est prévu par la législation violée. Pour certaines infractions, il faut donc toujours envoyer un procès-verbal au parquet étant donné que l'on ne dispose pas de possibilité de traitement administratif.

L'examen du traitement du nombre total de dossiers dans les différents parquets montre que, proportionnellement, le parquet de Gand classe sans suite *le moins de dossiers*, soit **33.3 %** (305 des 915 dossiers). Le pourcentage de classements sans suite au parquet de Bruxelles et à l'auditorat du travail de Charleroi est presque deux fois supérieur et s'élève respectivement à **60.4 %** et **55.2 %**. *Le parquet de Gand, plus que les autres parquets, semble donc poursuivre les infractions à la législation pénale spéciale*⁶. L'examen des pratiques du parquet au sens général, pénal commun⁷ a par le passé montré que le parquet *mène une politique générale axée sur le classement sans suite*: le pourcentage moyen de classements sans suite semble se situer autour des **74.0 %** et est donc bien supérieur au pourcentage de classements sans suite que nous avons pu constater dans le domaine de la législation pénale *spéciale*. Peut-être est-ce dû au nombre élevé d'auteurs inconnus ou à d'autres raisons 'techniques' au classement sans suite dans des affaires pénales générales.

En ce qui concerne la motivation du classement sans suite, il ressort de notre étude que le *classement sans suite pour des considérations de politique* est la plus fréquent tant aux parquets de Gand et de Bruxelles, qu'à l'auditorat du travail de Charleroi. Les *classements sans suite techniques* sont pratiquement inexistant à l'auditorat du travail de Charleroi. La possibilité de faire infliger une amende administrative est par contre une raison importante de ne pas tenter de poursuites pénales à l'auditorat du travail. Aux parquets de Gand et Bruxelles, ce motif de classement sans suite n'apparaît pas souvent ou pas du tout et, en ce qui concerne les classements sans suite techniques, les motivations les plus fréquentes sont 'preuves insuffisantes', 'pas d'infraction' et 'auteur inconnu'.

Il est également ressorti de notre étude que le pourcentage de transactions et le pourcentage de décisions judiciaires étaient les plus élevés dans l'arrondissement judiciaire de Gand: **14.8 %** des dossiers ont été pris en considération pour une transaction et dans **8.8 %** des dossiers un jugement ou un arrêt a été prononcé. A Bruxelles, ces pourcentages sont apparus extrêmement faibles. Seuls **2.1 %** des dossiers ont mené à une décision judiciaire et un même pourcentage de dossiers a été pris en considération pour une transaction. A l'auditorat du travail de Charleroi, une transaction a été proposée dans **9.3 %** des dossiers et un jugement a été prononcé à l'égard de **6.7 %** des dossiers. Non seulement

⁶ Cette affirmation demande quelque prudence, parce que le pourcentage de dossiers dont la décision finale n'est pas connue est le plus élevé au parquet de Gand. Le fait que la décision finale ne soit pas connue implique que les pourcentages indiqués pour les classements sans suite, les transactions et les jugements peuvent en réalité être supérieurs à ce qui est indiqué ici. La mesure dans laquelle les pourcentages de classements sans suite, de transactions et de jugements peuvent être supérieurs dans la réalité est en d'autres termes plus importante au parquet de Gand, qu'au parquet de Bruxelles et à l'auditorat du travail de Charleroi.

⁷ FIJNAUT, C., VAN DAELE, D., PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21^{ste} eeuw*. Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 85-97.

les poursuites, mais aussi la répression des infractions à la législation pénale spéciale semblent donc être les plus importantes dans l'arrondissement judiciaire de Gand. *Une comparaison de ces pourcentages permet de conclure qu'il peut y avoir une grande différence dans la politique de poursuites et dans la politique de fixation de la peine en ce qui concerne la législation pénale spéciale.*

Si on examine le *traitement des dossiers par service d'inspection*, on ne peut pas tirer beaucoup de conclusions en ce qui concerne les parquets de Gand et de Bruxelles. Le nombre de procès-verbaux initiaux envoyés par les différents services spéciaux d'inspection est trop minime pour pouvoir tirer des conclusions relatives à la politique de poursuites et de fixation de la peine présente. A l'auditorat du travail de Charleroi, les nombres de dossiers sont un peu plus élevés et il semble que l'on donne une plus grande priorité aux dossiers provenant de l'Inspection des Lois sociales et du Transport terrestre qu'aux dossiers provenant de l'Office national de l'emploi.

L'étude du traitement des *dossiers groupés par matière*, résout le problème des petits nombres pour les parquets de Gand et de Bruxelles. Cinq groupes ont été constitués dans chacun des deux parquets. Le groupe 'médicaments et stupéfiants', le groupe 'environnement', le groupe 'agriculture et protection de la nature' et le groupe 'aménagement du territoire et urbanisme', sont présents dans les deux parquets. Au parquet de Gand il y a encore un groupe 'santé publique' et au parquet de Bruxelles un groupe 'matières économiques'. *Si on examine le traitement des dossiers par groupe⁸, il semble que le parquet de Gand donne une priorité plus importante aux dossiers relatifs à la 'santé publique'. La crise de la dioxine et autres auront certainement eu une influence à cet égard. Les dossiers relatifs à 'l'agriculture et à la protection de la nature' et à 'l'environnement' font plus souvent l'objet de poursuites pénales que des dossiers relatifs aux 'médicaments et stupéfiants' et que des dossiers relatifs à 'l'aménagement du territoire et à l'urbanisme'. Ces derniers domaines bénéficient donc d'une priorité moins élevée. Au parquet de Bruxelles, il est difficile d'indiquer ce qui est traité de manière prioritaire, étant donné que le pourcentage de classements sans suite est très élevé dans tous les groupes. Le pourcentage de classements sans suite est le plus faible dans le groupe 'matières économiques' et dans le groupe 'agriculture et protection de la nature', ce qui nous permet de conclure que le parquet de Bruxelles accorde un peu plus d'attention à ces domaines qu'aux autres.*

3.4. Chevauchement de compétences légales

Il ressort de notre étude qu'un nombre considérable de services spéciaux d'inspection est *compétent pour une même législation ou matière* en même temps qu'un autre service d'inspection. Aux parquets de Gent et Bruxelles, les deux tiers des réglementations qui sont contrôlées par plusieurs services spéciaux d'inspection portent sur les matières de santé publique et d'environnement. Ces réglementations sont contrôlées ensembles par 27 services différents. En ce qui concerne ces matières, il y a donc un *important chevauchement de compétences communes* entre les services spéciaux d'inspection. A l'auditorat du travail de Charleroi, ce sont surtout l'Inspection des Lois sociales, l'Inspection sociale et l'Office national de l'emploi qui sont compétents en commun pour les mêmes réglementations. Ces constatations ont d'une part pour conséquence qu'il faut une *bonne communication* entre les services spéciaux d'inspection pour pouvoir éviter les doubles emplois, et soulèvent d'autre part des questions sur le caractère souhaitable *d'opérations de fusion* entre différents services d'inspection.

3.5. Les services de police généraux et la législation pénale spéciale

La comparaison des codes de prévention, présents dans les banques de données des services spéciaux d'inspection et des services de police réguliers aux parquets de Gand et de Bruxelles, montre que les services de police réguliers sont en grande mesure actifs dans le domaine de la législation pénale spéciale. Pour un grand nombre de codes de prévention, les *services de police généraux ont dressé plus de procès-verbaux que les services spéciaux d'inspection*. Les principales différences ont été constatées pour les codes de prévention relatifs aux matières qui sont connues suite à des plaintes. *En*

⁸ Dans ce cadre, le nombre de dossiers mis à disposition n'est pas pris en considération (le parquet n'est pas compétent), de même que les données manquantes (décision finale sur les dossiers n'est pas connue pour cause d'information ou de dossier joint à un autre).

ce qui concerne l'emploi, les services spéciaux d'inspection semblent plus actifs que les services de police réguliers.

Au parquet du tribunal de première instance de Gand, on constate une différence frappante dans le traitement des dossiers provenant des services spéciaux d'inspection et des dossiers relatifs à la législation pénale spéciale provenant des services de police réguliers. *Plus de jugements sont prononcés et plus de transactions sont proposées pour des dossiers provenant des services spéciaux d'inspection.* On constate peu de différences en ce qui concerne les matières relatives à l'emploi.

En ce qui concerne les motifs du classement sans suite, il y a peu de *différences dans les motivations* utilisées par le parquet de Gand pour classer sans suite un dossier provenant d'un service spécial d'inspection ou un dossier provenant d'un service de police régulier. A l'auditorat du travail de Charleroi par contre, il y a des différences marquées. *Dans les dossiers provenant des services de police réguliers, les classements sans suite techniques sont plus nombreux et plus particulièrement la modalité 'pas d'infraction'.* Dans les dossiers provenant des services spéciaux d'inspection, la considération politique 'disproportion conséquences poursuites pénales-trouble social' et 'amende administrative' est la plus utilisée comme décision directrice.

Il ne nous semble pas possible de *compléter les Statistiques criminelles interpolicières intégrées* (SCII) en ajoutant les procès-verbaux des services spéciaux d'inspection à la criminalité enregistrée par la police. Les services spéciaux d'inspection ont une trop grande ampleur pour pouvoir réaliser le recueil des données au niveau de ces services. On pourrait néanmoins développer une banque de données séparée pour les services spéciaux d'inspection. Le recueil de données nécessaire à cette opération se fera à notre avis de préférence au niveau du parquet, puisque tous les procès-verbaux y sont centralisés. Cela implique que la qualification des infractions se fera sur la base des codes de prévention. Dans les SCII, on utilise la nomenclature pour la qualification des infractions. Les infractions seront donc qualifiées d'une autre manière dans les deux fichiers, ce qui implique qu'il ne sera pas possible de comparer les deux statistiques. La valeur ajoutée d'une banque de données distincte pour les services spéciaux d'inspection reste qu'elle permettra de se faire une idée d'une partie de la criminalité enregistrée.

4. Propositions politiques

Il nous semble indiqué de réduire le nombre de services spéciaux d'inspection à des proportions raisonnables. Une réduction du nombre de services spéciaux d'inspection peut être réalisée en effectuant des opérations de fusion. En ce qui concerne la santé publique, une fusion a déjà été effectuée en Belgique par la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Cette agence réunit plusieurs services spéciaux d'inspection fédéraux et ne touche pas aux services spéciaux d'inspection urbains et communaux opérant dans cette matière. Une fusion entre l'Inspection médiale et l'Inspection technique est au programme dans le cadre de la réforme Copernic. Outre ces fusions existantes, il nous semble que d'autres opérations de fusion sont indiquées. Pensons par exemple aux domaines dans lesquels il y a une grande part de compétences communes entre les services spéciaux d'inspection, à savoir la matière de l'emploi et la matière de l'environnement. En ce qui concerne la matière de l'emploi, l'Inspection sociale, l'Inspection des lois sociales et l'Office national de l'emploi pourraient être fusionnés et en matière d'environnement il est indiqué de procéder à une opération de fusion entre les services d'inspection dépendant des communautés et des régions et les services spéciaux d'inspection provinciaux, urbains et communaux.

Il est également indiqué de profiler certains services spéciaux d'inspection comme des services de recherche en leur conférant la qualité d'officier de police judiciaire. Les services qui pourraient entrer en ligne de compte dans ce cadre sont notamment l'Administration des Douanes et Accises, l'Inspection des lois sociales, l'Inspection sociale, l'Inspection environnementale et l'Ovam. L'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire clarifie la relation avec le ministère public. Le ministère public pourra alors mener une politique criminelle dans les domaines dans lesquels les services spéciaux d'inspection concernés sont actifs. En 2003, le ministère public ne pourra en principe pas requérir des

services spéciaux d'inspection qui ne possèdent pas la qualité d'officier de police judiciaire. C'est la conséquence de l'article 28 ter, §§ 3 et 4 du Code d'instruction criminelle. Dans la pratique toutefois, des services spéciaux d'inspection qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire seront également requis et il sera aussi donné suite à ces réquisitions. Afin de combler cette lacune, il semble indiqué d'adapter cet article de manière telle que le droit de réquisition soit également valable à l'égard de services spéciaux d'inspection qui n'ont pas la qualité d'officier de police.

La direction des services spéciaux d'inspection qui sont profilés comme des services de recherche pourrait être assurée par un ministère public fonctionnel, d'après le modèle néerlandais. Ce ministère public fonctionnel n'est pas seulement chargé de diriger les services spéciaux d'inspection, mais aussi de la poursuite des infractions qui sont verbalisées par ces services. A notre avis, il est indiqué que ce ministère public fonctionnel prenne également en charge la poursuite des infractions constatées par les autres services spéciaux d'inspection. Une telle manière de procéder présente d'une part l'avantage que le ministère public fonctionnel peut se spécialiser en législation pénale spéciale. D'autre part, cette manière de procéder entraîne que les infractions à la législation pénale spéciale ne soient plus en concurrence avec les infractions de droit commun au niveau des poursuites pénales. Pour que cette manière de procéder puisse porter ses fruits, il est toutefois également requis que la magistrature assise soit suffisamment familiarisée avec la législation pénale spéciale.

En ce qui concerne le traitement administratif, il nous semble indiqué que l'on ne conserve qu'une seule procédure pour infliger une amende administrative, à savoir la procédure dans laquelle l'amende administrative peut être infligée directement par un service spécial d'inspection, sans intervention du parquet. Notre préférence va à cette procédure parce que la charge de travail du ministère public est déjà suffisamment importante et parce que le droit pénal doit être utilisé comme *ultimum remedium*.

Il est ressorti des interviews en profondeur qu'il existe un large éventail de modalités de traitement administratif et qu'elles peuvent fortement varier d'un service d'inspection à l'autre sur le plan de l'implémentation. Afin d'accroître la transparence de l'intervention administrative des services spéciaux d'inspection et d'améliorer la convivialité de ces modalités pour les services spéciaux d'inspection, il est indiqué d'étudier la possibilité d'uniformiser le traitement administratif. Par ailleurs, il serait souhaitable d'examiner si l'application des modalités de traitement administratif existantes – et en particulier l'amende administrative – peut être étendue à d'autres lois.

Une dernière recommandation concerne également les modalités de traitement administratif et est motivée par la constatation que, à côté des services spéciaux d'inspection, les services de police réguliers sont dans une mesure importante également actifs dans le domaine de la législation pénale spéciale. Un traitement administratif n'est toutefois possible que si l'infraction est constatée par un service spécial d'inspection. Une infraction constatée par la police régulière ne peut être traitée que pénalement. Cette différence de traitement soulève des questions en ce qui concerne l'égalité des citoyens devant la loi. Afin de garantir cette égalité des citoyens devant la loi, il serait indiqué que, si la législation pénale spéciale violée prévoit un traitement administratif, celui-ci puisse toujours être appliqué, quelle que soit l'instance verbalisante.