

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 avril 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 5 août 1992
sur la fonction de police
en vue d'instaurer une obligation
d'enregistrement et de motivation
des fouilles avec mise à nu**

(déposée par M. Stefaan Van Hecke,
Mme Julie Chanson et
M. Bert Moyaers)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 april 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 5 augustus 1992 op het politieambt,
met het oog op het invoeren
van een registratie- en motiveringsplicht
bij zogenaamde naaktfouilles**

(ingediend door de heer Stefaan Van Hecke,
mevrouw Julie Chanson en
de heer Bert Moyaers)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi instaure une obligation d'enregistrement et de motivation des "fouilles avec mise à nu" et précise que ces fouilles ne peuvent avoir lieu que lorsqu'elles sont proportionnées et nécessaires. Les fouilles avec mise à nu collectives et systématiques sont toujours interdites.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel voert een registratie- en motive-ringsplicht in voor zogenaamde "naaktfouilles", en verduidelijkt dat dergelijke fouilles alleen kunnen gebeuren wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is. In geen geval kunnen collectieve en systematische naaktfouilles plaatsvinden.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les fouilles avec mise à nu – une expression utilisée pour désigner les fouilles durant lesquelles des citoyens sont obligés de se dévêtir – constituent une forme d'intervention policière particulièrement intrusive. En vertu de l'article 28 de la loi sur la fonction de police, elles peuvent avoir lieu avant la mise en cellule à la suite d'une arrestation administrative ou judiciaire, ou dans le cadre d'une fouille judiciaire.

À l'heure actuelle, la police n'enregistre aucune donnée en ce qui concerne le nombre de fouilles avec mise à nu effectuées, les circonstances ayant donné lieu à ces fouilles, ni les résultats qu'elles ont donnés.¹ Par le passé, les dangers inhérents à une application superflue ou trop systématique des fouilles avec mise à nu ont pourtant été mis en évidence à plusieurs reprises. Lorsque les fouilles avec mise à nu sont appliquées de manière systématique, ou lorsqu'elles ne sont pas nécessaires, elles peuvent constituer une violation de l'article 3 (l'interdiction de la torture et des traitements inhumains) et de l'article 8 (le droit au respect de la vie privée) de la Convention européenne des droits de l'homme.² Au cours des dernières décennies, le Comité P a plusieurs fois mis en garde contre ce danger.

Afin de renforcer le contrôle démocratique sur une mesure aussi intrusive, qui restreint considérablement les droits des citoyens, il importe d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation pour les fouilles avec mise à nu et de préciser explicitement que les fouilles avec mise à nu ne peuvent avoir lieu que lorsqu'elles sont proportionnées et nécessaires. Il convient en outre de prévoir que les fouilles avec mise à nu collectives et systématiques sont interdites.

I. — FOUILLE AVEC MISE À NU ET EXPLORATION CORPORELLE

L'article 28 de la loi sur la fonction de police dispose que les fonctionnaires de police peuvent, dans certains cas, procéder à une fouille de sécurité et à une fouille judiciaire.

Une fouille de sécurité (art. 28, § 1^{er}, 1^o) peut notamment être effectuée "Lorsque, en fonction du comportement de cette personne, d'indices matériels ou des

¹ QE n° 40, Jessika Soors.

² Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, el Shennawy c. France, 20 janvier 2011.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Naaktfouilles – een term die gebruikt wordt om te wijzen op fouilleringen waarbij burgers verplicht worden zich uit te kleden – zijn een erg ingrijpende vorm van politieel optreden. Ze kunnen, krachtens artikel 28 van de wet op het politieambt, plaatsvinden voor opsluiting in een cel na een bestuurlijke of gerechtelijke aanhouding, of in het kader van een gerechtelijke fouillering.

De politie houdt vandaag echter geen gegevens bij over het aantal naaktfouilles dat wordt uitgevoerd, de aanleiding voor dergelijke fouilleringen, en de resultaten die ze opleveren.¹ Nochtans werd in het verleden herhaaldelijk gewezen op de gevaren die gepaard gaan met een al te vrijblijvende, of systematische toepassing van naaktfouilles. Wanneer naaktfouilles op een systematische manier worden uitgevoerd, of wanneer ze niet noodzakelijk zijn, kunnen ze een schending van artikel 3 (het verbod op foltering en onmenselijke behandeling) en artikel 8 (het recht op privacy) van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens inhouden.² Het Comité P heeft de voorbije decennia meermaals op dat gevaar gewezen.

Om de democratische controle op een dergelijke ingrijpende maatregel, die de rechten van de burger danig inperkt, te vergroten, is het belangrijk om een registratie- en motiveringsplicht voor naaktfouilles in te voeren, en expliciet te verduidelijken dat naaktfouilles alleen kunnen plaatsvinden wanneer dat proportioneel en noodzakelijk is. Daarnaast dient vastgelegd te worden dat collectieve en systematische naaktfouilles verboden zijn.

I. — NAAKTFOUILLE EN ONDERZOEK AAN HET LICHAAM

Artikel 28 van de wet op het politieambt bepaalt dat politieambtenaren in bepaalde gevallen een veiligheidsfouillering en een gerechtelijke fouillering kunnen uitvoeren.

Een veiligheidsfouillering (art. 28, § 1, 1^o) kan, onder andere, uitgevoerd worden "Indien de politieambtenaar, op grond van de gedragingen van deze persoon, van

¹ SV nr. 40 Jessika Soors.

² Zie bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, el Shennawy v. France, 20 januari 2011.

circonstances, le fonctionnaire de police a des motifs raisonnables de croire que la personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité dans le cas et les conditions prévus à l'article 34, porte une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public".

Une fouille de sécurité peut en outre également être réalisée après une arrestation administrative ou une privation de liberté judiciaire, lors de rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public, et lorsque des personnes accèdent à des lieux où l'ordre public est menacé.

Les fonctionnaires de police peuvent procéder à une fouille judiciaire (art. 28, § 2) "des personnes qui font l'objet d'une privation de liberté judiciaire ainsi que des personnes à l'égard desquelles existent des indices qu'elles détiennent sur elles des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'un crime ou d'un délit."

Enfin (art. 28, § 3), les fonctionnaires de police peuvent fouiller à corps les personnes avant leur mise en cellule, en vue "de s'assurer que la personne n'est pas en possession d'objets ou de substances dangereux pour elle-même ou pour autrui ou encore de nature à favoriser une évasion".

Les fouilles peuvent donc avoir lieu s'il existe certains "indices" ou "motifs raisonnables", ou dans certaines circonstances bien définies. Lorsqu'il s'agit d'une fouille superficielle, cela semble justifiable. Mais les fouilles peuvent également prendre des formes invasives: dans certains cas, il peut y avoir une fouille "avec mise à nu", lors de laquelle les citoyens doivent se déshabiller.

Bien que la loi ne mentionne pas explicitement cette possibilité, il ressort clairement de la jurisprudence qu'une fouille avec mise à nu – dans le cadre de laquelle les vêtements d'un citoyen sont fouillés et où ce dernier peut, par exemple, être obligé de s'accroupir à plusieurs reprises afin de découvrir d'éventuels objets cachés – est une possibilité légale, en particulier lorsqu'il s'agit d'une fouille judiciaire ou d'une fouille avant mise en cellule.

Le 27 octobre 1987, la Cour de cassation a en effet jugé qu'une fouille avec mise à nu, telle que décrite ci-dessus, diffère d'une "exploration corporelle", qui, selon les conditions procédurales prévues par l'article 90*bis* du Code d'instruction criminelle, nécessite l'autorisation d'un juge. La Cour de cassation a interprété cette exploration corporelle de manière très restrictive, et a jugé qu'il n'y a exploration corporelle que lorsqu'il y a

materiële aanwijzingen of van de omstandigheden, redelijke gronden heeft om te denken dat de persoon die aan een identiteitscontrole wordt onderworpen in de gevallen en de voorwaarden bepaald in artikel 34, een wapen zou kunnen dragen of enig voorwerp dat gevaarlijk is voor de openbare orde".

Daarnaast kan een veiligheidsfouillering ook gebeuren na een bestuurlijke arrestatie of gerechtelijke vrijheidsbeneming, bij openbare bijeenkomsten die een reële bedreiging vormen voor de openbare orde, en wanneer personen toegang hebben tot plaatsen waar de openbare orde wordt bedreigd.

Een gerechtelijke fouillering (art. 28, § 2) kunnen politieambtenaren uitvoeren bij "personen die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke vrijheidsbeneming, als ook van de personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij overtuigingsstukken of bewijsmateriaal in verband met een misdaad of wanbedrijf bij zich dragen".

Ten slotte (art. 28, § 3) kunnen politieambtenaren personen die in een cel worden opgesloten vooraf op het lichaam fouilleren, om "zich ervan te vergewissen dat de persoon niet in het bezit is van voorwerpen of stoffen die gevaarlijk zijn voor hemzelf of voor anderen of die van die aard zijn een ontvluchting te vergemakkelijken".

Fouillerings kunnen dus gebeuren wanneer er bepaalde "aanwijzingen" of "redelijke gronden" zijn, of in bepaalde, wel omschreven situaties. Wanneer het om een oppervlakkige fouillering gaat, lijkt dat te verantwoorden. Maar fouillerings kunnen ook ingrijpende vormen aannemen: in bepaalde gevallen kan er sprake zijn van een zogenaamde "naaktfouille", waarbij burgers zich moeten uitkleden.

Hoewel de wet die mogelijkheid niet expliciet vermeldt, blijkt uit de rechtsspraak immers dat een naaktfouille – waarbij de kleding van een burger onderzocht wordt, en de burger bijvoorbeeld verplicht kan worden herhaaldelijk te hurken om mogelijk verborgen voorwerpen te ontdekken – tot de wettelijke mogelijkheden behoort, in het bijzonder wanneer het gaat om een gerechtelijke fouille, of een fouille voor opsluiting in de cel.

Het Hof van Cassatie oordeelde op 27 oktober 1987 immers dat een naaktfouille, zoals boven beschreven, verschilt van een "onderzoek aan het lichaam", waarvoor volgens de procedurevoorwaarden van artikel 90*bis* van het Wetboek van Strafvordering de toelating van een rechter nodig is. Het Hof van Cassatie interpreteerde dat lichaamsonderzoek erg restrictief, en oordeelde dat er slechts sprake is van een lichaamsonderzoek wanneer

palpation des parties intimes du corps. Dans tous les autres cas, il est question de fouille.³

Plus spécifiquement, la Cour a affirmé cela dans le cadre d'une affaire où une femme suspectée d'un délit de drogue a dû se déshabiller entièrement, puis a été invitée à se tenir "debout, jambes écartées, et à faire dix génuflexions, et ce alors que les fouilleuses – certes des femmes – regardaient attentivement les parties génitales de l'intéressée à une distance de 0,50 mètre en vue de constater visuellement si des objets éventuellement cachés dans le vagin deviendraient visibles ou en sortiraient."⁴ (traduction)

La Cour de cassation a estimé que cette pratique ne constituait pas une exploration corporelle. Selon la Cour de cassation, qui définit l'exploration corporelle comme étant une "expertise ordonnée en vue d'explorer les parties intimes du corps", l'exploration corporelle implique en effet une palpation des parties intimes du corps par l'enquêteur.⁵

Dès lors qu'il est établi que certaines fouilles peuvent être très intrusives, il convient de contrôler correctement le recours à cette pratique, ces fouilles ne pouvant être admises que lorsqu'elles sont nécessaires et proportionnées.

II. — LE RECOURS AUX FOUILLES AVEC MISE À NU

Bien que la fouille avec mise à nu constitue une forme de fouille extrêmement intrusive et susceptible de provoquer un traumatisme pouvant marquer durablement les personnes qui en ont fait l'objet, le recours à cette forme de fouille ne semble pas être très limité en pratique.

C'est surtout durant la période des festivals estivaux qu'il est régulièrement question de fouilles avec mise à nu. Durant l'été 2019, par exemple, les médias se sont fait l'écho de récits de festivaliers soumis à des fouilles avec mise à nu effectuées par la police dans le cadre de contrôles anti-drogue, notamment sur les sites de *Tomorrowland* et du festival *Ostend Beach*,

³ Disponible sur: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/pas/1987-10.pdf>.

⁴ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.456. Disponible sur: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

⁵ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.456. Disponible sur: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

er aanraking is van de intieme delen van het lichaam. In alle andere gevallen is sprake van foullering.³

Meer specifiek stelde het Hof dit in een zaak waarbij een vrouw die verdacht werd van een drugsmisdrijf, zich volledig moest uitkleden, "waarna deze, rechtstaand met gespreide benen, een tiental kniebuigingen diende te maken in aanwezigheid van de – weliswaar vrouwelijke – fouilleerders: deze hielden vanop een afstand van een halve meter de geslachtsdelen van de betrokkene nauwlettend in het oog om visueel vast te stellen of eventueel in de vagina verstopte voorwerpen zichtbaar zouden worden of naar buiten zouden komen."⁴

Het Hof van Cassatie was van oordeel dat een degelijke handelswijze geen onderzoek aan het lichaam uitmaakt. Volgens het Hof, dat het onderzoek aan het lichaam omschrijft als "een ter exploratie van de intieme delen van het lichaam bevolen deskundigenonderzoek", impliceert een onderzoek aan het lichaam immers dat er een aanraking plaatsvindt van de intieme lichaamsdelen door de onderzoeker."⁵

Het staat dus vast dat foulleringen erg ingrijpende vormen kunnen aannemen. Een degelijke controle op het inzetten ervan is dan ook aangewezen: dergelijke ingrijpende foulleringen mogen alleen gebeuren wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is.

II. — HET GEBRUIK VAN NAAKTFOUILLES

Hoewel de naaktfouille een erg ingrijpende vorm van foulleren is, die mogelijk traumatiserend is en die burgers lang met zich mee kunnen dragen, lijkt deze vorm van foulleren in de praktijk niet erg restrictief toegepast te worden.

Vooraf in de context van de zomerfestivals duiken regelmatig verhalen op over de inzet van naaktfouilles. Zo stond de media in de zomer van 2019 vol van berichten over festivalgangers die door de politie naakt gefouilleerd werden tijdens drugscontroles. Onder andere op *Tomorrowland* en *Ostend Beach* werden festivalgangers in de zomer van 2019 naakt gefouilleerd na

³ Beschikbaar op: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/online-tijdschriften/cassatie/1987/10.pdf>.

⁴ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.456. Beschikbaar op: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

⁵ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.456. Beschikbaar op: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

où des festivaliers ont fait l'objet de fouilles avec mise à nu après avoir attiré l'attention d'un chien renifleur.⁶ Les témoignages recueillis indiquaient toutefois que ces contrôles n'avaient pas toujours permis de trouver des drogues illégales.

Des histoires similaires circulaient déjà en 2018, par exemple à propos du *Voltage Festival*, et des fouilles avec mise à nu auraient également eu lieu sur les sites des festivals de danse *Extrema Outdoor* (Houthalen-Helchteren), au *Sunrise Festival* (Gierle) et au festival *Dystopia* (Borsbeek, province d'Anvers).⁷ Selon l'organisateur du festival *Ostend Beach*, des fouilles avec mise à nu ont lieu depuis au moins quatre ans sur le site de son festival.⁸

Il arrive aussi trop souvent que des individus soient soumis à une fouille avec mise à nu sans motif valable à l'issue d'une manifestation. À cette occasion, les services de police recourent *de facto* systématiquement à ce type de fouilles, en pratique, bien qu'elles soient interdites.⁹ Récemment, évoquant la gestion des manifestations de gilets jaunes, le Comité P a encore fustigé l'existence "d'un thème particulièrement interpellant, à savoir la fouille de personnes arrêtées administrativement avec mise à nu, sans motivation connue"¹⁰. En conséquence, le Comité P a demandé de prévoir, dans le registre (informatisé) des personnes arrêtées et sur la fiche d'arrestation qu'il génère, une rubrique indiquant si la personne arrêtée a fait l'objet d'une fouille avec mise à nu avant mise en cellule et, le cas échéant, les éléments concrets justifiant cette fouille ainsi que l'identité de l'officier de police administrative responsable. Il convient donc clairement de mieux contrôler le recours aux fouilles avec mise à nu.

Au demeurant, le problème du recours abusif aux fouilles avec mise à nu n'est pas neuf. Dans le passé, le Comité P s'est exprimé à plusieurs reprises contre le recours excessif à ce type de fouilles. Dans son édition du 9 octobre 1998, le quotidien *De Morgen* indiquait

een aanwijzing door een drugshond.⁶ Uit getuigenissen blijkt dat die controles niet steeds leidden tot de vondst van illegale drugs.

Ook in 2018 deden dergelijke verhalen al de ronde, met betrekking tot bijvoorbeeld *Voltage Festival*, en gelijkaardige fouilles zouden ook plaatsvinden op de dancefestivals *Extrema Outdoor* (Houthalen-Helchteren), *Sunrise Festival* (Gierle) en *Dystopia* (Antwerpse Borsbeek).⁷ Volgens de organisator van *Ostend Beach* worden naaktfouilles al zeker 4 jaar uitgevoerd op zijn festival.⁸

Ook na betogingen gebeurt het al te vaak dat personen zonder goede reden onderworpen worden aan een naaktfouille. In die context worden naaktfouilles, hoewel dat verboden is, in de praktijk *de facto* systematisch toegepast.⁹ Het Comité P hekelde recent nog, in de context van de aanpak van de betoging van de Gele Hesjes, het bestaan van "een ander bijzonder ontstellend thema, met name de naaktfouillering van bestuurlijk aangehouden personen, zonder gekende motivering."¹⁰ Het vroeg als resultaat daarvan in het (geïnformatiseerd) register der aangehouden personen en op de aanhoudingsfiche die erdoor wordt aangemaakt een rubriek in te voegen waarin vermeld staat of de aangehouden persoon vóór opsluiting in de cel het voorwerp heeft uitgemaakt van een naaktfouillering en, in voorkomend geval, de concrete elementen die deze fouillering rechtvaardigden evenals de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke politie. Er is dus duidelijk nood aan beter toezicht op de uitvoering van naaktfouilles.

Dat naaktfouilles te gemakkelijk toegepast worden, is bovendien geen nieuw probleem. Ook in het verleden sprak het Comité P zich al meermaals uit tegen een al te voortvarend gebruik van de naaktfouille. Zo stond in *De Morgen* van 9 oktober 1998 reeds te lezen dat

⁶ VRTNWS. "FACTCHECK: Mag de politie u naakt fouilleren op festivals?", 10 août 2019. Disponible sur: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/08/09/mag-de-politie-naakt-fouilleren-op-festivals/>.

⁷ HLN.be, "Bezoekers getuigen over naaktfouillering op dancefestivals: "Volledig uitkleden en drie keer hurken", 10 août 2019. Disponible sur: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/bezoekers-getuigen-over-naaktfouillering-op-dancefestivals-volledig-uitkleden-en-drie-keer-hurken-a047c4c5/>.

⁸ *Idem*.

⁹ Comité P, *Rapport annuel 2016*. Disponible sur: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016FR.pdf>.

¹⁰ Comité P, *Recommandations en cas d'arrestations administratives à grande échelle*, 2020. Disponible sur: <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2020-05-26-%20Recommandations%20en%20cas%20d'arrestations%20administratives%20-%20A9chelle-fr.pdf>.

⁶ VRTNWS. "FACTCHECK: Mag de politie u naakt fouilleren op festivals?", 10 augustus 2019. Beschikbaar op: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/08/09/mag-de-politie-naakt-fouilleren-op-festivals/>.

⁷ HLN.be, "Bezoekers getuigen over naaktfouillering op dancefestivals: "Volledig uitkleden en drie keer hurken", 10 augustus 2019. Beschikbaar op: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/bezoekers-getuigen-over-naaktfouillering-op-dancefestivals-volledig-uitkleden-en-drie-keer-hurken-a047c4c5/>.

⁸ *Idem*.

⁹ Comité P. *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016NL.pdf>.

¹⁰ Comité P. *Aanbevelingen in geval van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen*, 2020. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2020-05-26-%20Recommandations%20en%20cas%20d'arrestations%20administratives%20-%20A9chelle-fr.pdf>.

déjà que le Comité P estimait que, lors de la fouille de personnes arrêtées pour avoir participé à des réunions publiques menaçant l'ordre public, il arrivait trop souvent que les fouilles de sécurité dégénèrent en un strip-tease collectif, ordonné ou non par un officier de police administrative.¹¹ Le Comité P déplorait déjà alors que le législateur n'ait pas prévu de sanctions à l'encontre des policiers effectuant des fouilles irrégulières.

Plus de dix ans plus tard, en 2010, le Comité P a formulé une recommandation similaire, demandant que "les personnes arrêtées administrativement ne soient pas systématiquement soumises à une fouille avec mise à nu et à un déshabillage. Si ce déshabillage s'impose, cette mesure de contrainte doit être motivée en détail dans le registre des personnes arrêtées et/ou dans un rapport spécifique. Les principes de finalité et de proportionnalité doivent y être explicités sans la moindre ambiguïté."¹²

En 2016, le Comité P a de nouveau répété que "certains corps de police utilisent de façon systématique ces techniques intrusives lors de la fouille à corps avant mise en cellule. Le Comité Permanent P s'était déjà exprimé sur cette problématique par le passé, notamment en 2009, dans le cadre d'un rapport complémentaire sur la fouille avec mise à nu. Il tient une nouvelle fois à dénoncer ce systématisme et rappelle ci-après le cadre légal en la matière".¹³

À cette occasion, le Comité P a également précisé que la "fouille avant mise en cellule peut donc mener au déshabillage complet de la personne pour autant qu'un tel déshabillage soit rendu nécessaire par des circonstances concrètes (des indices et de fortes présomptions que la personne dissimule des objets ou des substances sous ses vêtements), dans le respect de la finalité de ce type de fouille (s'assurer que la personne n'est pas en possession d'objets ou de substances dangereuses pour elle-même ou pour autrui ou encore de nature à favoriser une évasion) et en tenant compte des principes de subsidiarité (la finalité de la fouille avant mise en cellule ne peut être atteinte autrement que par ce déshabillage) et de proportionnalité (le niveau de déshabillage doit être proportionné à l'objet recherché)".¹⁴ Il a également souligné que ces fouilles "peuvent blesser le sentiment

het Comité P oordeelde dat het bij het fouilleren van aangehouden personen die deelnamen aan openbare bijeenkomsten die de openbare orde bedreigden, te vaak gebeurt dat zo'n veiligheidsfouillering "ontaardt in een collectieve stripparty, al dan niet op bevel van een officier van bestuurlijke politie".¹¹ Het Comité P betreurede toen al dat de wetgever niets voorzag inzake sanctiëring van de politieambtenaar die een onregelmatige fouillering uitvoert.

Meer dan 10 jaar later, in 2010, deed het Comité P een gelijkaardige aanbeveling, en vroeg het dat "geen systematische naakte fouillering en ontkleding van bestuurlijk aangehouden personen zou gebeuren. Indien deze ontkleding zich toch opdringt, dient deze dwangmaatregel grondig gemotiveerd te worden in het register der aangehouden personen en/of in een bijzonder verslag. Hieruit moet ondubbelzinnig het finaliteits- en proportionaliteitsprincipe tot uiting komen."¹²

In 2016 herhaalde het Comité P andermaal dat "bepaalde politiekorpsen bij de lichaamsfouillering voor opsluiting in een cel systematisch deze intrusieve technieken gebruiken. Het Vast Comité P had zich in het verleden, meer bepaald in 2009, al uitgesproken over die problematiek in het kader van een aanvullend verslag over de naaktfouillering. Het Vast Comité P hekelt opnieuw die systematische praktijk."¹³

Het Comité P verduidelijkte in die context ook dat de fouillering voor opsluiting in een cel kan "leiden tot het volledig uitkleden van de persoon voor zover een dergelijk uitkleden vereist is door concrete omstandigheden (aanwijzingen en sterke vermoedens dat de persoon voorwerpen of stoffen onder zijn kleren verbergt), in naleving van de finaliteit van dit soort van fouillering (zich ervan vergewissen dat de persoon niet in het bezit is van voorwerpen of stoffen die gevaarlijk zijn voor hemzelf of voor anderen of die van aard zijn een ontvluchting te vergemakkelijken) en rekening houdend met de beginselen van subsidiariteit (de finaliteit van de fouillering voor opsluiting in een cel kan niet anders worden bereikt dan door dat ontkleden) en proportionaliteit (de graad van ontkleden moet in verhouding staan tot het gezochte voorwerp)"¹⁴. Het benadrukte ook dat

¹¹ De Morgen, "Comité P: 'Fouilleren mag geen stripparty worden'", 9/10/1998. Disponible sur: <https://www.demorgen.be/nieuws/comite-p-fouilleren-mag-geen-stripparty-words-bb2e34b9/>.

¹² Comité P. *Rapport annuel 2010*. Disponible sur: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2010FR.pdf>.

¹³ Comité P. *Rapport annuel 2016*. Disponible sur: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016FR.pdf>.

¹⁴ Comité P, *Rapport annuel 2016*. P.44. Disponible sur: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016NL.pdf>.

¹¹ De Morgen, "Comité P: 'Fouilleren mag geen stripparty worden'", 9/10/1998. Beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/nieuws/comite-p-fouilleren-mag-geen-stripparty-words-bb2e34b9/>.

¹² Comité P. *Jaarverslag 2010*. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2010NL.pdf>.

¹³ Comité P. *Jaarverslag 2016*. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016NL.pdf>.

¹⁴ Comité P, *Jaarverslag 2016*. P.44. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016NL.pdf>.

de pudeur ou la dignité de la personne arrêtée ou même éveiller chez elle un sentiment d'humiliation".¹⁵

La Belgique s'est également vu signifier par certaines institutions internationales que le recours à la fouille avec mise à nu ne peut pas être systématique. Dans son dernier rapport, le Comité pour la prévention de la torture a en effet constaté que la fouille avec mise à nu avant la mise en cellule est quasi-systématique. Il a souligné que cette mesure ne doit être utilisée que dans des cas exceptionnels et lorsque les autres formes de fouille sont insuffisantes.¹⁶

La problématique des fouilles avec mise à nu pratiquées un peu trop rapidement ne date donc pas d'hier. Il est temps que le législateur intervienne en la matière.

III. — MIEUX RÉGLEMENTER LES FOUILLES AVEC MISE À NU

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, l'existence de "motifs raisonnables" ou d'"indices" suffit à justifier une fouille superficielle. La fouille avec mise à nu est quant à elle une mesure radicale qui doit donc être convenablement réglementée. Le cadre légal actuel est insuffisant en la matière. Il n'opère aucune distinction entre les fouilles superficielles et celles au cours desquelles des citoyens sont contraints de se déshabiller.

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, le Comité P a recommandé à diverses reprises d'améliorer l'enregistrement et la motivation en tenant compte des principes de proportionnalité et de nécessité et de la finalité des fouilles avec mise à nu. Dans sa thèse de doctorat, Franky Goossens, chercheur à l'Unité de recherche de Droit pénal et de Criminologie de la *KU Leuven*, parvient à une conclusion similaire en précisant par ailleurs:

"Il s'indiquerait toutefois d'insérer dans la réglementation belge sur les fouilles une disposition prévoyant, d'une part, que le déshabillage intégral est uniquement autorisé lorsqu'il est absolument nécessaire et, d'autre part, qu'il est interdit de procéder à des déshabillages systématiques. On pourrait éventuellement envisager à cet effet de faire figurer dans la loi une référence explicite aux principes de légitimité, de proportionnalité et

¹⁵ Comité P, *Rapport annuel 2016*. P43. Disponible sur: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016FR.pdf>.

¹⁶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique*, 2018. Disponible sur le lien suivant: <https://rm.coe.int/16807913b1>.

dergelijke fouilleringen "de eerbaarheid of de waardigheid van de aangehouden persoon kunnen aantasten of zelfs een gevoel van vernedering kunnen teweegbrengen".¹⁵

Ook internationale instellingen hebben ons land er reeds op gewezen dat naaktfouilles niet systematisch toegepast mogen worden. In zijn meest recente rapport, stelde het Comité voor de Preventie van Foltering immers vast dat naaktfouilles voor opsluiting in de cel haast systematisch werden toegepast. Het wees er toen op dat naaktfouilles alleen toegepast zouden mogen worden in uitzonderlijke gevallen, en wanneer andere vormen van fouilles niet volstaan.¹⁶

De problematiek van al te gemakkelijk opgelegde naaktfouilles gaat dus al langer dan vandaag mee. Het is tijd dat de wetgever ter zake optreedt.

III. — NAAKTFOUILLES BETER REGULEREN

Zoals boven gesteld, is het voor het uitvoeren van oppervlakkige fouilleringen voldoende dat er "redelijke gronden" of "aanwijzingen" zijn. Het overgaan tot een naaktfouille is echter ingrijpend, en moet daarom goed gereguleerd worden. Het huidige wettelijke kader laat na dat te doen, en maakt geen onderscheid tussen oppervlakkige fouilles, en fouilles waarbij burgers verplicht worden zich uit te kleden.

Het Comité P heeft, zoals hierboven aangetoond, ter zake reeds herhaaldelijk aanbevolen werk te maken van een betere registratie en motivering, en rekening te houden met de principes van proportionaliteit en noodzakelijkheid, en met de finaliteit van een naaktfouille. Franky Goossens, onderzoeker aan de eenheid Strafrecht en Criminologie van de *KU Leuven*, komt in zijn doctoraat tot een gelijkaardige conclusie en stelt daarenboven:

"Het verdient evenwel aanbeveling in de Belgische fouilleringregeling een bepaling op te nemen, waarin enerzijds gesteld wordt dat volledige ontkleding enkel geoorloofd is, indien dit absoluut noodzakelijk is, en waarin anderzijds een verbod geformuleerd wordt op systematische ontkledingen. Eventueel kan een en ander mede gerealiseerd worden door een expliciete verwijzing in de wet naar de principes van wettigheid,

¹⁵ Comité P, *Jaarverslag 2016*. P43. Beschikbaar op: <https://comitep.be/document/jaarverslagen/2016NL.pdf>.

¹⁶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique*, 2018. Beschikbaar op: <https://rm.coe.int/16807913b1>.

de subsidiarité contenus dans l'article 37 de la loi sur la fonction de police."¹⁷ (traduction)

La présente proposition de loi entend ancrer ces recommandations dans la loi en prévoyant une obligation d'enregistrement et de motivation des fouilles avec mise à nu et en indiquant explicitement que des formes de fouille aussi drastiques ne peuvent avoir lieu que lorsqu'elles sont nécessaires et proportionnées. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il s'indique à cet effet de renvoyer aux principes contenus dans l'article 37 de la loi sur la fonction de police et de prévoir explicitement l'interdiction de procéder à des fouilles avec mise à nu collectives et systématiques.

On garantit ainsi qu'une fouille avec mise à nu ne peut être effectuée qu'en cas d'absolue nécessité. L'enregistrement permettra par ailleurs de réaliser des contrôles *a posteriori*; la police pourra se faire une idée du nombre de fouilles avec mise à nu qui sont pratiquées et de leur efficacité et les citoyens qui estiment avoir été traités injustement disposeront d'un outil pour étayer leur argumentation. Enfin, l'obligation de motivation renforcera la légitimité de l'action policière et améliorera la relation de confiance entre la police et le citoyen.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article instaure une obligation d'enregistrement et de motivation des "fouilles avec mise à nu" et précise que ces fouilles ne peuvent avoir lieu que si elles sont nécessaires et proportionnées. Les fouilles avec mise à nu ne pourront en aucun cas être collectives et systématiques.

Les fouilles avec mise à nu constituent une forme de fouille très intrusive. Selon la Cour de cassation, la seule différence avec l'"exploration corporelle", qui nécessite l'autorisation d'un juge, réside dans le fait que dans le cadre d'une fouille avec mise à nu, le corps de la personne fouillée n'est pas touché. Ces fouilles intrusives ne doivent donc être pratiquées que lorsqu'elles sont nécessaires et proportionnées.

Il n'existe toutefois actuellement aucun contrôle ni de l'application ni de l'exécution correctes des fouilles avec mise à nu. Or, ces dernières décennies, le Comité P

¹⁷ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.483. Disponible sur le lien suivant: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

proportionaliteit en subsidiariteit, zoals geformuleerd in artikel 37 W. Pol."¹⁷

Dit wetsvoorstel wil deze aanbevelingen wettelijk verankeren, door te voorzien in een registratie- en motiveringsplicht bij naaktfouilles, en door expliciet vast te leggen dat dergelijke ingrijpende vormen van foullering alleen mogen plaatsvinden wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is. Dat kan door, zoals boven aangetoond, te verwijzen naar de principes die geformuleerd worden in artikel 37 van de wet op het politieambt, en door het verbod op collectieve en systematische naaktfouilles te expliciteren.

Op deze manier kan enerzijds gegarandeerd worden dat alleen wanneer echt noodzakelijk overgegaan zal worden tot een naaktfouille. Anderzijds zal de registratie er ook voor zorgen dat controle achteraf mogelijk wordt, dat de politie zicht krijgt op het aantal naaktfouilles dat wordt uitgevoerd en de efficiëntie ervan, en dat burgers die zich onrechtmatig behandeld voelen een aanknopingspunt hebben. De motiveringsplicht, ten slotte, zal de legitimiteit van het handelen van de politie ondersteunen, en de vertrouwensband tussen politie en burger versterken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Art. 2

Dit artikel voert een registratie- en motiveringsplicht in voor zogenaamde "naaktfouilles", en verduidelijkt dat dergelijke fouilles alleen kunnen gebeuren wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is. In geen geval kunnen collectieve en systematische naaktfouilles plaatsvinden.

Naaktfouilles zijn een erg ingrijpende vorm van foullering. Het verschil met een "onderzoek aan het lichaam", waarvoor de toestemming van een rechter nodig is, zit volgens het Hof van Cassatie slechts in het feit dat bij een naaktfouille het lichaam van de persoon die de foullering ondergaat, niet aangeraakt wordt. Dergelijke ingrijpende foulleringen dienen daarom slechts toegepast te worden wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is.

Vandaag ontbreekt echter elke controle op de juiste toepassing en uitvoering van de naaktfouilles. Het Comité P heeft de voorbije decennia nochtans

¹⁷ Goossens, Franky. *Politiebevoegdheden en mensenrechten in België: een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek*. 2006. P.483. Beschikbaar op: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/66654>.

a plusieurs fois attiré l'attention sur certaines lacunes concernant l'application de ces fouilles. Les médias font par ailleurs état de fouilles avec mise à nu régulièrement pratiquées, par exemple lors de festivals, bien que ces fouilles ne semblent pas toujours nécessaires. Des fouilles avec mise à nu systématiques sont aussi parfois effectuées lors de l'arrestation administrative de manifestants bien que cette pratique soit interdite.

Nous souhaitons dès lors modifier la loi afin d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation pour toute fouille dans le cadre de laquelle la personne fouillée doit se dévêtir. L'instauration de cette obligation permettra de s'assurer que cette mesure intrusive ne sera appliquée que lorsqu'elle sera nécessaire et proportionnée. La référence à l'article 37 de la loi sur la fonction police, qui réglemente l'usage de la contrainte, rappelle explicitement ces principes.

L'enregistrement des fouilles et de leurs résultats permettra de mieux cerner l'efficacité de ces mesures intrusives à l'avenir. L'enregistrement des fouilles avec mise à nu permettra par ailleurs à tout citoyen qui estime avoir été abusivement soumis à cette mesure de disposer d'un point de référence pour en réclamer la justification *a posteriori*.

L'obligation de motivation active également instaurée par cet article vise à garantir la légitimité de l'intervention de la police et à renforcer le lien de confiance entre la police et les citoyens. Tout citoyen a en effet le droit de savoir pourquoi il est soumis à une mesure de contrainte.

Enfin, cet article précise explicitement que les fouilles systématiques et collectives lors desquelles les personnes visées doivent se dévêtir sont interdites.

herhaaldelijk gewezen op gebreken bij de toepassing van deze vorm van fouilleren. Bovendien blijkt ook uit berichten in de media dat naaktfouilles regelmatig worden uitgevoerd op bijvoorbeeld festivals, hoewel dat niet steeds noodzakelijk lijkt. Ook bij de bestuurlijke aanhouding van betogers worden naaktfouilles soms systematisch toegepast, hoewel dat verboden is.

Deze wetswijziging wil daarom een registratie- en motiveringsplicht invoeren voor elke fouillering waarbij een persoon zich dient uit te kleden. Door een dergelijke plicht in te voeren, kan verzekerd worden dat een dergelijke ingrijpende maatregel alleen wordt toegepast wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is. De verwijzing naar artikel 37 van de wet op het politieambt, dat het gebruik van dwang reguleert, brengt deze principes expliciet in herinnering.

Door zowel de fouillering zelf als het resultaat van de fouillering te registreren, zal er in de toekomst een beter beeld kunnen ontstaan over de effectiviteit van zulke ingrijpende maatregelen. Dat een naaktfouille geregistreerd wordt, zal er ook voor zorgen dat een burger die van oordeel is dat hij of zij onrechtmatig aan die maatregel onderworpen werd, een aanknopingspunt heeft om later verantwoording te eisen.

De actieve motiveringsplicht die dit artikel eveneens invoert, heeft als doel de legitimiteit van het politieoptreden te waarborgen, en de vertrouwensband tussen politie en burger te vergroten. Een burger heeft immers het recht te weten waarom hij of zij aan een maatregel van dwang wordt onderworpen.

Dit artikel legt ten slotte expliciet vast dat systematische en collectieve fouillering waarbij personen zich dienen uit te kleden, verboden zijn.

Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Julie CHANSON (Ecolo-Groen)
Bert MOYAERS (Vooruit)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 28 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, modifié en dernier lieu par la loi du 31 octobre 2017, est complété par un § 5 rédigé comme suit:

“§ 5. Toute fouille au cours de laquelle une personne doit se déshabiller est motivée à l'intention de la personne soumise à ce contrôle et fait l'objet d'une obligation d'enregistrement dans le PV ou dans le registre (informatisé) des personnes arrêtées.

L'enregistrement doit au moins porter sur les éléments suivants: l'identité de la personne qui a fait l'objet de la fouille, les éléments concrets qui rendent cette fouille et le déshabillage nécessaires, le résultat de la fouille et l'identité de l'officier de police administrative responsable. Le citoyen soumis à une telle fouille en reçoit une preuve écrite.

Il est tenu compte, dans la décision de procéder au déshabillage, des principes contenus dans l'article 37. Il est interdit de procéder à des fouilles systématiques et collectives au cours desquelles des personnes doivent se déshabiller.”

25 janvier 2021

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 28 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 31 oktober 2017, wordt aangevuld met een paragraaf 5, luidend als volgt:

“§ 5. Elke foullering waarbij een persoon zich dient uit te kleden, wordt gemotiveerd aan de persoon die deze controle ondergaat, en maakt het voorwerp uit van een registratieplicht in desgevallend het PV of het (geïnformatiseerd) register der aangehouden personen.

Minstens volgende elementen worden geregistreerd: de identiteit van de persoon bij wie de foullering werd uitgevoerd, de concrete elementen die deze foullering en het uitkleden noodzaken, het resultaat van de foullering, en de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke politie. De burger die een dergelijke foullering ondergaat, ontvangt daarvan een schriftelijk bewijs.

Bij de beslissing om over te gaan tot ontkleding, wordt rekening gehouden met de principes bedoeld in artikel 37. Systematische en collectieve foulleringen waarbij personen zich dienen uit te kleden, zijn verboden.”

25 januari 2021

Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Julie CHANSON (Ecolo-Groen)
Bert MOYAERS (Vooruit)