

Ce rapport a été établi avec la collaboration de :

Willy BRUGGEMAN – Président du Conseil Fédéral de police ;
Lodewijk DE WITTE – Gouverneur ;
Johan DELMULLE – Procureur fédéral et Hilde VANDEVOORDE ;
Fernand KOEKELBERG – Commissaire général ;
Jean-Claude LEYS – Avocat général ;
Dirk VAN NUFFEL – Chef de corps ;
Jan POELS – Procureur du Roi ;
Marc HELLINCKX – DG SAT Intérieur ;
Catherine DE BOLLE – Chef de corps ;
Carlos DE TROCH – Représentant du ministre de l’Intérieur ;
François ADAM – AIG f.f. ;
Guy JEANJOT – Bourgmestre ;
Stefaan PLATTEAU – Bourgmestre ;
Viviane JOLIET – Juge d’instruction ;
Claude MICHAUX – Procureur général ;
Hans WANDERSTEIN – Représentant du ministre de la Justice ;
Jérôme GLORIE et Paul VANDENBERGHE – SPF Intérieur (DG SP).

Table des matières.

1. La mission.
2. Le système policier actuel, l'autorité sur les services de police et la gestion des services de police.
 - 2.1. Le système policier actuel.
 - 2.1.1. Généralités.
 - 2.1.2. Police locale.
 - 2.1.3. Police fédérale.
 - 2.1.4. La fonction de police intégrée.
 - 2.1.5. Les plans de sécurité.
 - 2.1.6. Les instances de contrôle.
 - 2.1.7. Le fonctionnement syndical.
 - 2.2. L'autorité sur la police et la gestion de la police.
 - 2.2.1. Le niveau local.
 - 2.2.2. Le niveau fédéral.
 - 2.2.3. La Commission permanente de la police locale (CPPL).
 - 2.2.4. La Commission De Ruyver.
3. L'évaluation du concept général de la réforme des polices.
4. Thèmes particuliers.
 - 4.1. Thèmes horizontaux.
 - 4.1.1. La direction de la police et les cycles de politique.
 - Généralités.
 - Les plans.
 - Les autorités.
 - Le Parlement.
 - Données statistiques.
 - Statistiques locales et fédérales.
 - 4.1.2. Leadership
 - 4.1.3. Le statut du personnel.
 - 4.1.4. Gestion des ressources humaines (GRH).
 - Recrutement et sélection.
 - Formation.
 - Évaluation.
 - Nécessité d'une approche plus intégrée.
 - Le code de déontologie.
 - 4.1.5. Capacité.
 - La capacité et sa répartition parmi les différentes entités.
 - Optimisation de la mise en œuvre opérationnelle.
 - Gestion du déficit.
 - L'engagement de policiers.
 - Répartition du personnel parmi les différents grades.
 - Cohérence de la politique et capacité.
 - 4.1.6. Culture.
 - 4.1.7. Fonctionnement intégré.
 - Généralités.
 - La concertation entre la police fédérale et la police locale.
 - L'appui mutuel réciproque.
 - Le directeur coordonnateur et le directeur judiciaire.
 - Le moteur salarial
 - 4.1.8. Contrôle interne et externe.
 - Généralités.
 - Contrôle interne.

- L'Inspection générale (AIG) et le Comité permanent P.
- Une déontologie propre aux services de contrôle.
- 4.1.9. Corrections d'échelle des zones de police et restructuration des services de la police fédérale.
 - Les zones locales.
 - La police fédérale.
- 4.1.10. International.
- 4.1.11. Aspects financiers/budget.
 - 4.1.11.1. En ce qui concerne la police locale.
 - La dotation fédérale.
 - La(es) Dotation(s) communale(s).
 - 4.1.11.2. En ce qui concerne la police fédérale.
 - 4.1.11.3. Le Fonds de la Sécurité Routière.
- 4.1.12. Logistique.
 - Généralités.
 - Bâtiments.
 - Tenue.
 - Équipement.
- 4.1.13. Gestion de l'information, communication et dispatching.
 - Gestion de l'information.
 - Astrid.
 - Les centres provinciaux de coordination et de communication (CIC).
 - Les Carrefours d'Information d'Arrondissement (CIA).
- 4.1.14. ICT.
- 4.2. Les fonctions de police et l'attention policière.
 - 4.2.1. Intervention.
 - 4.2.2. Le travail de quartier.
 - 4.2.3. Accueil.
 - 4.2.4. Assistance policière aux victimes.
 - 4.2.5. Recherche et tâches judiciaires.
 - 4.2.5.1. La fonction de recherche
 - La police locale.
 - La police fédérale.
 - 4.2.5.2. La capacité de recherche réservée du parquet fédéral (la lutte contre le terrorisme) et le soutien spécialisé de la recherche.
 - 4.2.5.3. Management de recherche.
 - 4.2.5.4. Répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale.
 - 4.2.5.5. Police technique et scientifique.
 - 4.2.6. Les tâches administratives et le maintien de l'ordre et la réserve (fédérale).
 - Généralités.
 - La gestion de l'information administrative.
 - Le maintien de l'ordre public.
 - La surveillance générale.
 - Missions à caractère fédéral (exercées par la police locale).
 - Sécurité des personnalités et protection des biens.
 - Sécurité des personnalités.
 - Sécurité des transports de fonds.
 - Sécurité des biens.
 - Le personnel mobilisé pour les missions de protection.
 - Les moyens nécessaires aux missions de protection.
 - 4.2.7. Circulation routière.
 - 4.2.8. Contrôles aux frontières et police des autres voies de communication.

Les aéroports.
Les chemins de fer.
La navigation.

5. Conclusions et recommandations.

- 5.1. Généralités.
- 5.2. Points forts de la réforme de police.
- 5.3. Points d'attention et d'amélioration.
- 5.4. Nécessité d'un plan d'action orienté vers l'avenir.
- 5.5. Généraliser les lettres de mission.
- 5.6. Nécessité d'une vision à long terme.
- 5.7. Vers un cycle de gestion plus intégré.

Annexe 1: Répartition du personnel parmi les différents grades.

Annexe 2: Les dotations.

Annexe 3: L'évolution des finances de la police fédérale.

Annexe 4: Le fonds de la sécurité routière.

1. La mission

Le 6 juin 2008, le Conseil fédéral de police s'est vu confier la mission suivante (dénommée ci-après « l'évaluation ») dans une lettre du ministre de l'Intérieur :

« La loi organisant un service de police intégré a près de dix ans. La réforme de la police était une opération de très grande envergure. Elle a été réalisée dans un court laps de temps et a fait en permanence l'objet d'adaptations ces dernières années. Nous pouvons à présent affirmer que cette opération est couronnée de succès et que, dans l'ensemble, le fonctionnement des services de police de notre pays s'est considérablement amélioré. Tout juste dix ans après la signature des accords Octopus, il semble toutefois opportun de procéder à une évaluation globale de cette réforme. Nous ne pouvons pas en effet en rester à un sentiment de satisfaction, mais nous devons oser nous demander en permanence ce qui peut être amélioré et ce qu'il faut changer. Le Parlement (entre autres lors de l'examen des notes de politique) m'a également demandé une telle évaluation globale.

Je pense que le Conseil fédéral de police, qui rassemble, outre les services de police, tous les acteurs qui dirigent la police, est l'instance appropriée pour effectuer une telle évaluation.

C'est pourquoi je demande que ce travail soit réalisé par le Conseil fédéral de police au cours des prochains mois. Vous pouvez bien entendu vous baser à cet effet sur d'autres rapports. À cet égard, je songe plus particulièrement aux trois rapports rédigés ces dernières années par la Commission d'accompagnement de la réforme des polices au niveau local.

Il me semble important d'associer également les autorités locales à cette évaluation, et ce, par le biais du Conseil consultatif des bourgmestres.

En tout cas, l'objectif est de pouvoir examiner, conjointement avec votre Conseil, votre évaluation au sein du Parlement en automne, afin de pouvoir en tirer les conclusions utiles sur le plan de la politique. »

Cette mission a essentiellement été interprétée de manière orientée vers l'avenir. Cela implique que nous ne ferons pas, dans le présent rapport, l'historique détaillé de la réforme des polices.

D'emblée, nous sommes partis du principe que cette évaluation devait se borner à la réforme des polices. Il n'empêche que l'on a pu examiner des points d'attention plus vastes dans les propositions finales sans qu'ils fassent pour autant l'objet de l'évaluation proprement dite. C'est la raison pour laquelle seuls les éléments et les problèmes ayant un impact important sur le fonctionnement global de la police intégrée figurent dans ce rapport d'évaluation.

Lors de la rédaction de ce rapport d'évaluation, nous avons également tenu compte du fait que bien que le ministre de l'Intérieur soit la personne qui nous a confié la réalisation de ce travail, d'autres instances le recevront également. Pour le présent rapport, nous avons recouru autant que possible aux évaluations, audits, études scientifiques et documents existants. Plusieurs auditions ont été organisées et tous les syndicats agréés ont eu la possibilité de faire connaître leur apport à cette évaluation. Le Conseil fédéral de police a entendu l'avis de plusieurs acteurs sociaux importants sur leur évaluation de la réforme des

polices¹.

L'avantage de cette évaluation est qu'elle se fonde sur des contributions faites par les membres du Conseil fédéral de police qui représentent chacun une composante de la police ou l'autorité sur les services de police. Ce rapport d'évaluation repose sur un consensus au sein du Conseil fédéral de police.

Ce rapport prête attention au système policier tel qu'il est organisé à l'heure actuelle. Dans le chapitre 3, nous avons évalué le concept général après dix ans de fonctionnement. Dans le chapitre 4, nous avons examiné un certain nombre de thèmes, en commençant par les « thèmes horizontaux » (présentant un intérêt général pour l'ensemble du fonctionnement de la police), suivis par une discussion sur les fonctions de police et la fonction de police.

Enfin, un certain nombre de conclusions seront *in fine* formulées.

¹ Ont été entendus : Ordres des barreaux, UCM, UNIZO, UVC, VSG, Brice DE RUYVER, syndicats.

2. Le système policier actuel, l'autorité sur les services de police et la gestion des services de police

2.1 Le système policier actuel.

2.1.1 Généralités.

Jusqu'il y a peu, la Belgique comptait de nombreux services de police. La loi sur la fonction de police (LFP)² du 5 août 1992 évoquait un certain nombre de services de police qui faisaient partie de la force publique et plus particulièrement:

- les services de police généraux: la gendarmerie, la police communale et la police judiciaire;
- les services de police particuliers: la police des chemins de fer, la police maritime et la police aéronautique.

La concertation et les accords Octopus du 23 mai 1998 ont débouché sur la loi du 7 décembre 1998³ organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), qui a transformé en profondeur non seulement la structure de la police, mais également son rapport avec les autorités et le fondement du système policier est devenu nettement plus planifié et axé sur la concertation. La réforme s'est accompagnée d'une vaste réglementation. A la réforme initiale a succédé un nombre limité d'adaptations successives.

Notre pays compte à présent des corps de police à deux niveaux, celui de la police locale et celui de la police fédérale, qui constituent la police intégrée. Quelques 47.000 hommes et femmes y travaillent. Environ 39.000 d'entre eux sont membres du cadre opérationnel (policiers). Il y a également plus ou moins 8.000 collaborateurs sans compétence policière qui remplissent essentiellement des fonctions administratives et logistiques d'appui (le dénommé personnel CALog).

Dans le cadre de la fonction de police intégrée, des « liens fonctionnels entre les deux niveaux de police » sont organisés par la loi. Pour ce qui est du financement, la police fédérale est entièrement financée au niveau national, tandis que la police locale est financée principalement à l'aide du budget local et de manière complémentaire à l'aide du budget fédéral.

En résumé, la LPI (qui consolide la convention conclue dans le cadre des accords Octopus du 23 mai 1998), tendait à résoudre un certain nombre de problèmes au sein du système policier et au niveau de la gestion de la sécurité par le biais, entre autres, des mesures suivantes :

- une collaboration plus efficace entre les services de police ;
- de meilleurs rapports d'autorité entre la police et les autorités administratives et judiciaires ;
- une meilleure gestion et un meilleur échange d'informations ;
- un statut et un uniforme identiques pour tous les services de police ;
- une police de quartier accrue ;
- une recherche plus efficiente ;
- un ancrage local plus fort.

2 Loi du 05-08-1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22-12-1992 (LFP).

3 Loi du 07-12-1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 05-01-1999 (LPI).

Cette réforme est historique. En ce qui concerne la police fédérale, la nouvelle organisation policière est réellement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, bien que l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'articles ait été reportée au 1^{er} avril 2001, et en ce qui concerne la police locale, au 1^{er} janvier 2002.

La réforme portait uniquement sur les services de police réguliers et ne concernait donc ni les services de police particuliers, ni les services d'inspection chargés de la surveillance et du contrôle du droit pénal particulier.

2.1.2 Police locale.

La police locale compte 196 zones de police⁴ délimitées par le Roi. Ces zones peuvent être composées d'une seule grande commune (zone monocommunale) ou d'un certain nombre de communes plus petites (zones pluricommunales). Parmi les 196 zones de police, on compte :

- 118 zones flamandes, 72 zones wallonnes et 6 zones bruxelloises ;
- 146 zones pluricommunales et 50 zones monocommunales.

Les effectifs des corps de la police locale diffèrent fortement. Ils peuvent compter de 50 équivalents temps plein en milieu rural à une fourchette comprise entre 1 500 et 2 800 équivalents temps plein dans les grandes villes. Dans les zones pluricommunales, la police locale est organisée de sorte qu'elle dispose d'un ou de plusieurs postes de police dans chaque commune.

En application de l'article 3 de la LPI, l'arrêté royal du 17 septembre 2001 précise ce qu'il convient d'entendre par un service « minimal » et concrétise ce service par six fonctionnalités : travail de quartier, accueil, intervention, assistance policière aux victimes, recherche et enquête locales et maintien de l'ordre public. Le plan national de sécurité (PNS) 2008-2011 prévoit une septième fonctionnalité « circulation », qui a entre-temps fait l'objet d'une décision.

La police locale doit surtout s'acquitter de missions liées au territoire : les missions de police administrative et de police judiciaire sur le territoire de leur zone. Les corps de la police locale peuvent également se voir confier des missions « fédérales », telles que l'assistance dans le cadre d'enquêtes de grande ampleur ou l'intervention dans le cadre de graves troubles de l'ordre public.

Chaque corps de la police locale est placé sous la direction d'un chef de corps, qui est responsable de l'exécution de la politique policière locale et, plus particulièrement, de l'exécution du plan zonal de sécurité. Le chef de corps est également responsable, sous l'autorité du bourgmestre, de l'organisation du corps, la direction quotidienne et la réalisation de la gestion du corps.

2.1.3 Police fédérale.

En résumé, la police fédérale doit s'acquitter de missions policières qui dépassent les frontières d'une zone, des missions d'appui et des missions plus spécialisées.

La police fédérale se compose actuellement d'un commissariat général et de trois directions générales (il y en avait cinq auparavant) : la direction générale de la police administrative, la direction générale de la police judiciaire et la direction générale de l'appui et de la gestion⁵.

4 Voir le Moniteur belge du 04-08-2000 et du 30-12-2000.

5 Et ce, à la suite d'une première réorganisation de la police fédérale opérée en 2006 et dans le cadre de laquelle le

Le commissaire général, appuyé par ses propres directions, est à la tête de la police fédérale.

La police judiciaire fédérale s'occupe principalement de la criminalité supralocale, organisée et déstabilisant la société. Les enquêtes sont menées au niveau déconcentré dans les 27 directions judiciaires déconcentrées. La police judiciaire fédérale déconcentrée est dirigée sur la base, entre autres, de programmes centraux/nationaux.

En partant des principes de spécialité et de subsidiarité, le ministre de la Justice détermine par directive les missions de police judiciaire qui sont réalisées prioritairement, d'une part, par la police locale, et, d'autre part, par les services judiciaires et autres services de la police fédérale⁶. Il incombe aux procureurs du Roi de veiller à une exécution uniforme des missions judiciaires et de fixer les compétences en matière de recherche au sein de leur arrondissement⁷. Une directive ministérielle, liée à cette circulaire, tend à apporter de plus amples précisions à ce sujet⁸ et, plus particulièrement, à :

- déterminer aussi clairement que possible les règles de répartition des missions de police judiciaire entre la police locale et la police fédérale ;
- déterminer la coordination et les mécanismes de fonctionnement intégré entre les deux niveaux structurels.

Les missions judiciaires d'exécution de la police fédérale au niveau de l'arrondissement ont essentiellement trait à la criminalité organisée, à la criminalité économique et financière et sont accomplies sous la direction du directeur judiciaire (DirJud).

La direction générale de la police administrative (DGA) assure les moyens opérationnels particuliers et comporte un certain nombre d'unités telles que la réserve générale, la police de la route sur les autoroutes, la police de la navigation, la police des chemins de fer, la police aéronautique, l'appui aérien, l'appui canin, la protection de la Maison royale.

La direction générale de l'appui et de la gestion (DGS) est chargée de l'appui général, tant à la police fédérale qu'aux autorités et aux corps de la police locale.

Tant les composantes administratives que les composantes judiciaires de la police fédérale effectuent donc une partie considérable de leur travail au niveau déconcentré des 27 arrondissements judiciaires. Les « directions de coordination et d'appui » prêtent surtout leur appui dans le cadre de missions de la police locale en matière d'ordre public et sont placées, à cet effet, sous la direction du directeur coordonnateur administratif (DirCo). Les carrefours d'informations d'arrondissement (CIA) et les centres provinciaux d'information et de communication (CIC)⁹ constituent des éléments fondamentaux de la structure.

Le directeur coordonnateur et le directeur judiciaire jouent un rôle important dans l'organisation de la Police fédérale. Ils doivent également être les chevilles ouvrières du fonctionnement intégré de l'ensemble du système policier.

nombre de directions générales a été ramené à trois, à l'instigation, entre autres, du groupe de travail Bruggeman (créé à la demande des ministres de l'Intérieur et de la Justice le 21 janvier 2005).

6 L'article 153 de la LPI prévoit que cela est fait conformément à l'article 143^{ter} du Code judiciaire. Cette directive a fait l'objet de la directive du ministre de la Justice du 20 février 2002.

7 Col 2/2002 du Collège des procureurs généraux, conformément à l'article 38^{ter}, § 1, du Code d'instruction criminelle.

8 Précision de l'article 3 de la LPI.

9 Instaurés respectivement sur la base des articles 96^{bis} et 105^{bis} de la LPI.

2.1.4 La fonction de police intégrée.

S'ils disposent d'une autonomie considérable, les corps – fédéraux et locaux – doivent toutefois assurer conjointement la « fonction de police intégrée ». Ce n'est pas tant un problème de réglementation et de structure qu'un problème de culture. La culture de la coopération est probablement un important facteur critique de succès pour évaluer la réussite ou l'échec de la réforme des polices.

Il est normal que la LPI ne précise pas de manière détaillée la répartition des tâches entre le niveau local et le niveau fédéral. L'article 3 prévoit que la police locale assure la fonction de police de base au niveau local et qu'elle accomplit certaines missions à caractère fédéral. La police fédérale assure – dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité – les missions spécialisées de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et autorités de police.

La loi organise les liens fonctionnels entre les deux niveaux de police. Ces deux niveaux dépendent d'autorités distinctes, ce qui suppose également une approche intégrée de la part de ces autorités. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice doivent veiller à ce que la fonction de police soit réellement intégrée. Des organes de concertation et des organes consultatifs doivent également concourir à l'harmonie et à la cohérence au sein du système policier global :

- au niveau national, il y a le Conseil fédéral de police (CFP), le Conseil consultatif des bourgmestres et la Commission permanente de la police locale (CPPL) dans laquelle tous les chefs de corps sont représentés ;
- au niveau provincial, il y a la Concertation provinciale de sécurité, la concertation sur le fonctionnement des centres d'information et de communication provinciaux, Astrid et la Commission provinciale de prévention de la criminalité ;
- au niveau des arrondissements judiciaires, il y a la concertation de recherche de l'arrondissement ;
- au niveau local, il y a les conseils zonaux de sécurité.

2.1.5 Les plans de sécurité.

Un premier plan fédéral de sécurité et de détention comportant neuf priorités a été publié en 2000. Succédant au plan fédéral de sécurité et de détention, la note-cadre de sécurité intégrale a été approuvée en mars 2004. Cette note-cadre de sécurité intégrale oriente le plan national de sécurité et coordonne la politique de prévention, la politique criminelle et la politique d'exécution des peines.

La LPI prévoit l'élaboration d'un plan national de sécurité et de plans zonaux de sécurité. Le plan national de sécurité¹⁰ s'inscrit dans le prolongement de la note-cadre de sécurité intégrale. Un nouveau plan national de sécurité a été rédigé pour la période 2008-2011. Comme la loi le prévoit, ce plan est approuvé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Le plan national de sécurité 2008-2011 n'est plus un simple plan policier.

Dans le cadre de la politique de sécurité, le ministre de la Justice a une double compétence : il arrête les directives de politique criminelle après avis du Collège des procureurs généraux et il coordonne, avec le ministre de l'Intérieur, la politique générale en matière de police.

10 Article 4 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI).

En vue d'assurer l'exercice harmonieux de cette double compétence, le ministre de la Justice a été, dans le cadre de l'approche intégrale et intégrée, particulièrement attentif à ce que l'on insère dans le plan national de sécurité des indications à l'intention du ministère public. Dans cette optique, il a également insisté dans sa note de politique générale de 2008 sur le fait que le nouveau plan national de sécurité est le fondement et la charnière de la collaboration entre la police et la justice et que ce plan ambitionne notamment de poursuivre l'amélioration des relations de travail entre le ministère public et les services de police¹¹.

Dans chaque zone de police, un plan zonal de sécurité doit être rédigé et exécuté tous les quatre ans. Ce plan zonal de sécurité, qui a été rédigé pour la deuxième fois (2009-2012) dans chaque zone de police, doit tenir compte du plan national de sécurité.

À cet égard, l'arrêté royal du 7 décembre 2006 et l'arrêté ministériel du 15 janvier 2007 relatif à l'introduction des plans stratégiques de sécurité et de prévention sont également importants.

2.1.6 Les instances de contrôle.

La Belgique compte plusieurs instances de contrôle :

- les traditionnelles instances parlementaires¹² et instances de contrôle public ;
- l'Inspection générale (AIG) de la police fédérale et de la police locale¹³ ;
- le Comité permanent P (Comité permanent de contrôle des services de police), qui est sous la surveillance du Parlement¹⁴ et qui exerce un contrôle sur l'ensemble des services de police, leurs agents et officiers, ainsi que sur l'Inspection générale¹⁵ ;
- l'organe de contrôle de la gestion de l'information policière¹⁶ ;
- les services de contrôle interne¹⁷ ;
- la surveillance exercée par le parquet fédéral.

2.1.7 Le fonctionnement syndical.

Les relations structurelles entre les autorités publiques et les membres du personnel des services de police sont organisées dans une loi (du 24 mars 1999) qui, hormis certaines spécificités propres à la police, repose sur le statut syndical de la fonction publique (loi du 19 décembre 1974).

Le statut syndical des services de police reconnaît ainsi non seulement les syndicats siégeant

11 Circulaire PLP 44 du 21 août 2008.

12 Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, 3-566/1, 2004/2005, recommandait déjà la mise en place d'un statut plus simple et plus transparent, une simplification administrative, le renforcement de la capacité policière de la police locale, une augmentation du nombre de membres CALog, une amélioration de la collaboration, du système de financement et une optimisation du système de radiocommunication Astrid.

13 Loi du 15 mai 2007, *M.B.*, 15 juin 2007.

14 Loi du 18 juillet 1991, *M.B.*, 26 juillet 1991 (loi organique du contrôle des services de police et de renseignements), mod. loi 18 juillet 1999 et la loi du 3 mai 2003.

Ce contrôle a trait :

- aux activités et aux méthodes des services de police ;
- à leurs règlements et directives internes ;
- à tous les documents réglant le comportement des membres des services de police, à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative ;
- aux activités de l'Inspection générale et aux services de contrôle interne propres aux services de police.

15 Comme le montre ses rapports annuels, l'Inspection générale s'est surtout concentrée, jusqu'à présent, sur l'évaluation de la police locale.

16 En exécution de l'article 44/7 de la LPI.

17 Circulaire POL 48 du 7 juillet 1994.

au Conseil national du travail, mais également les syndicats propres à la police dont il est prouvé qu'ils comptent un nombre d'affiliés cotisants qui représente au moins dix pour cent de l'ensemble du personnel.

Les relations syndicales se traduisent par l'intervention de délégués syndicaux, par la négociation (débouchant sur un protocole) des réglementations statutaires de base au sein d'un Comité de négociation des services de police et par la concertation (débouchant sur un avis motivé) au sein des comités de concertation de base (CCB) et d'un Comité supérieur de concertation (CSC).

Au sein des services de police, on compte également les comités pour la prévention et la protection au travail (loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail).

La loi reconnaît le droit de grève (qui existait de facto pour la police judiciaire près les parquets et la police communale) pour tous les membres du personnel des services de police, à condition qu'il y ait une négociation préalable. L'autorité assure alors la continuité d'un service minimal par le biais de réquisitions.

2.2 L'autorité sur et la gestion de la police

Pour ce qui est de l'autorité, la distinction entre la police judiciaire et la police administrative reste d'application. Les organes de concertation aux différents niveaux visent à ce que les autorités administratives et judiciaires, qui ont chacune des compétences distinctes, collaborent plus étroitement.

Dans le système actuel, la police est, pour certains aspects, dirigée au niveau central, avec le souci permanent de réserver aux corps locaux une large autonomie. L'article 4 de la LPI confie aux autorités centrales, dans le respect toutefois des prérogatives des autorités compétentes, la coordination de la politique générale en matière de police, ainsi que la coordination de la gestion de la police fédérale et de la police locale.

Les services de police exercent leurs missions conformément aux ordres, instructions et directives des autorités compétentes, sans préjudice des compétences et des obligations qui découlent, pour certains fonctionnaires de police, de leur qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.

2.2.1 Le niveau local.

Pour ce qui est de la police locale, le bourgmestre est l'autorité compétente pour l'exécution des missions de police administrative et le procureur du Roi pour les missions de police judiciaire¹⁸.

Dans une zone monocommunale, le Collège des bourgmestres et échevins est compétent pour l'organisation et la gestion du corps de la police locale. Le bourgmestre rend compte de sa politique en matière de police au Conseil communal.

Dans les zones pluricommunales, ces compétences respectives sont exercées par le collège de police, qui comprend les bourgmestres des communes de la zone. Les compétences du Conseil communal concernant l'organisation et la gestion du corps de la police locale sont exercées par le conseil de police, lequel est proportionnellement composé de membres des

18 Respectivement l'article 5 de la LFP et l'article 42 de la LPI.

Conseils communaux des différentes communes. Les bourgmestres des communes faisant partie d'une zone pluricommunale sont membres de plein droit du conseil de police¹⁹.

Chaque zone de police comporte un Conseil zonal de sécurité, au sein duquel est organisée une concertation concernant la politique de la police locale. Le Conseil est aussi chargé, entre autres, de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation du PZS.

Le chef de corps et, si nécessaire, le directeur coordonnateur informent le bourgmestre des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques dans sa commune.

Chacun dans leur domaine de compétence, les ministres de l'Intérieur et de la Justice peuvent donner aux bourgmestres, en vertu de la LPI, les directives nécessaires à l'exécution de missions à caractère fédéral. Ces directives revêtent un caractère contraignant. En cas de calamité, de catastrophe, de sinistre, d'émeute, d'attroupement hostile ou de menace grave et imminente contre l'ordre public, le ministre de l'Intérieur peut requérir la police locale d'une autre zone de police lorsque les moyens de la police locale de la zone ne suffisent pas.

Le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent en outre à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des autorités communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisé(e) dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention.

Enfin, il y a un contrôle fédéral spécifique des décisions prises par les organes de la zone de police ou, dans une zone monocommunale, par les organes communaux chargés de l'organisation et de la gestion du corps de la police locale. Le gouverneur est chargé du contrôle de première ligne mais la décision finale appartient au ministre de l'Intérieur. Le contrôle spécifique coïncide avec le contrôle régional général.

Le bourgmestre peut également exercer une influence au sein du Conseil consultatif des bourgmestres, dont la mission consiste à donner un avis sur tout projet d'arrêté réglementaire et toute norme concernant la police locale qui ont été élaborés par le ministre de l'Intérieur. Les membres du Conseil consultatif et leurs suppléants sont nommés par le Roi pour une période renouvelable de trois ans. Ce Conseil est également représenté au sein du Conseil fédéral de police.

2.2.2 Le niveau fédéral.

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion des services de police²⁰. Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur qui peut lui donner les ordres, instructions et directives nécessaires à cet effet. Pour l'exécution de ses missions de police judiciaire, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de la Justice qui peut lui donner les ordres, les instructions et les directives nécessaires à cet effet.

Les deux ministres précités sont conjointement compétents pour fixer les principes généraux de l'organisation, du fonctionnement et de l'administration générale de la police fédérale.

19 Voir l'article 12 de la LPI.

20 Article 4 de la LPI.

D'éventuelles directives à caractère fédéral concernant les missions de la police locale revêtent un caractère exceptionnel et sont soumises au Conseil consultatif des bourgmestres²¹. Elles ne peuvent pas être données dans des situations d'urgence.

Toutes les directives contraignantes concernant les missions visées à l'article 62 de la LPI n'ont pas encore été prises à ce jour.

Le ministre de l'Intérieur peut, après concertation avec le ministre de la Justice, ordonner aux fonctionnaires de police de la police fédérale et de la police locale qui font usage du droit de grève, de continuer ou de reprendre le travail. Pour les membres de la police judiciaire, l'ordre est donné conjointement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Au sein de la nouvelle structure policière, le gouverneur joue un rôle important dans la tutelle administrative de la police locale, tutelle qui est exercée parallèlement à la tutelle administrative ordinaire exercée par les régions²². Le gouverneur doit également veiller à ce qu'il y ait une collaboration efficace entre les services de police et entre les zones de police dans la province.

L'article 143*bis*, § 2, du Code judiciaire donne au Collège des procureurs généraux la compétence de décider de toutes les mesures utiles en vue de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle du pays. Le Collège se réunit à cet effet plusieurs fois par an avec les représentants des services de police.

Le procureur du Roi et le juge d'instruction sont responsables respectivement de l'information et de l'instruction.

Dans le cadre de la politique de recherche, le procureur du Roi détermine les domaines dans lesquelles les délits doivent, dans son arrondissement, être recherchés de manière prioritaire. Les procureurs du Roi sont membres des conseils zonaux de sécurité et sont ainsi associés à la détermination de la politique et de la stratégie de la police locale, ainsi qu'à l'élaboration des plans zonaux de sécurité. Ils ont un lien direct avec l'unité déconcentrée de la police judiciaire fédérale au sein de leur arrondissement. La concertation de recherche d'arrondissement vise à harmoniser l'exécution des missions de police judiciaire entre la police locale et la police fédérale.

En raison de leur présence au sein du Conseil fédéral de police et des conseils zonaux de sécurité, les autorités judiciaires peuvent également exercer leur influence.

La tâche du Conseil fédéral de police²³ consiste essentiellement à donner des avis aux ministres compétents et à procéder à une évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des services de la police locale, principalement sur la base d'un rapport annuel rédigé par l'Inspection générale (AIG). Il donne également un avis sur le projet de plan national de sécurité²⁴.

2.2.3 La Commission permanente de la police locale²⁵ (CPPL).

La Commission permanente de la police locale se compose de chefs de corps qui

21 Article 8 de la LPI.

22 Article 162 de la LPI.

23 Article 6 de la LPI.

24 Article 7 de la LPI.

25 Arrêté royal du 7 décembre 2006, *M.B.*, 17 janvier 2007.

représentent non pas leur propre corps mais l'ensemble de la police locale. La Commission permanente de la police locale est le seul organe légal et représentatif de la police locale sur le plan de la politique à mener. La Commission représente l'ensemble des chefs de corps de la police locale et des zones de police. Elle est également représentée par son président au sein du Conseil fédéral de police.

La création officielle de la Commission permanente de la police locale s'est fait longuement attendre.

2.2.4 La Commission De Ruyver.

Il convient également de mentionner la Commission De Ruyver²⁶, qui n'existe plus mais qui était particulièrement active dans l'accompagnement de la réforme au niveau local.

26 Commission d'accompagnement de la réforme des polices au niveau local, qui a publié trois rapports.

3. L'évaluation du concept général de la réforme des polices

Au cours de la décennie qui a précédé la réforme des polices en 1998, d'importants changements, réorganisations et modernisations avaient déjà été opérés dans le système policier. Nous nous trouvons toutefois toujours aux prises avec une structure comportant trois corps de police différents et ayant entre autres pour conséquences une collaboration et une coordination guère efficaces, l'absence d'une vision unanime de la fonction de police, une circulation et un échange insuffisants des informations. Une profonde réforme de la structure de la police belge était devenue nécessaire. Avec l'accord Octopus, on a opté au niveau politique pour une police intégrée, structurée à deux niveaux, composée d'une police fédérale et d'une police locale comportant des corps zonaux. Ce n'était pas le seul choix possible. D'autres pays européens ont choisi un autre modèle. Dix ans après la réforme, l'objectif n'est pas d'évaluer les différents modèles possibles les uns par rapport aux autres, mais de savoir si le modèle choisi d'une police intégrée, structurée à deux niveaux, paraît fonctionner correctement dans la pratique : cette structure offre-t-elle un cadre permettant de développer une fonction de police de qualité suffisante, suffisamment efficiente et démocratique ?

La réponse du Conseil fédéral de police à cette question est unanime et sans équivoque : oui.

Cela ne signifie pas que le fonctionnement actuel de la police en Belgique est efficace sur toute la ligne ou qu'il donne satisfaction à tous égards. Cela signifie que dans l'ensemble, la structure policière semble fonctionner correctement et que les améliorations nécessaires peuvent être apportées au sein de la structure de la police intégrée, avec les adaptations et corrections nécessaires.

Au sein de toute structure policière, il est nécessaire de trouver certains équilibres fondamentaux et d'y veiller. Voici les principaux équilibres fondamentaux : l'équilibre entre, d'une part, la direction centrale et l'uniformité et, d'autre part, l'autonomie au niveau local, la diversité et la possibilité de prendre des initiatives ; l'équilibre entre l'approche administrative et préventive et l'approche judiciaire et répressive ; l'équilibre entre, d'une part, la force opérationnelle et, d'autre part, l'orientation démocratique et la justification ; l'équilibre entre une approche généraliste et des possibilités de spécialisation suffisantes. Ces équilibres ne peuvent jamais être définitivement atteints. Les points d'équilibre se déplacent toujours dans une certaine mesure, et ce, sous la pression des circonstances, sous l'influence de l'évolution de la société et en raison des changements au sein de l'organisation. En outre, les avis concernant le point précis où l'équilibre doit être atteint divergeront toujours quelque peu. La question essentielle est de savoir si une structure policière offre des possibilités et des garanties suffisantes pour atteindre des équilibres adéquats. Le Conseil fédéral de police est convaincu qu'avec sa structure et ses organes de gestion, la police intégrée, structurée à deux niveaux, offre ces garanties.

L'évaluation du concept général de la réforme des polices est donc positive. L'appréciation positive de la réforme, de la structure actuelle et du fonctionnement actuel de la police en Belgique repose, entre autres, sur les constatations suivantes :

- bien que la réforme ait été très profonde, la continuité du service n'a jamais été compromise ;
- l'ensemble de la police fédérale et la police locale se considère et est considérée comme une police intégrée. Il y a un statut et une formation uniques pour l'ensemble des fonctionnaires de police. Sur le plan visuel, la police est (a)perçue comme un ensemble homogène : même uniforme et même logo. Dans cet ensemble, les différents corps locaux et les différentes composantes de la police ont toutefois la possibilité de se diversifier. Une collaboration efficace entre toutes les composantes

de la police et leur bonne cohésion reste une préoccupation sur le plan tant des processus d'entreprise que de la culture d'entreprise ;

- il y a un concept commun concernant la vision de la fonction de police qu'il convient d'assurer et concernant la mission et les valeurs de l'ensemble des services de police. Le concept initial de la fonction de police orientée vers la communauté a été intégré dans le concept plus vaste de l'excellence dans la fonction de police, qui a été élaboré de manière conjointe et auquel tout le monde a souscrit ;
- dans son ensemble, la capacité policière qui a été déterminée par le gouvernement paraît suffisante pour parvenir à exécuter de manière satisfaisante les tâches qui ont été attribuées.

A la police locale, cette capacité a même augmenté, certainement si l'on considère ensemble la capacité opérationnelle et le personnel administratif et logistique, bien qu'un certain nombre de tâches communales de soutien au profit de la police a été reprise en gestion propre.

Lors de l'harmonisation des différents statuts originaux, on a tenu compte d'un surcoût admissible, imputé aux différentes dotations fédérales. Nous insistons pour que le gouvernement fédéral ne traite pas, pour des raisons budgétaires, la police fédérale en parent pauvre et pour qu'elle ne réduise pas la dotation à la police locale, sous peine de déstabiliser le système policier.

Entre autres grâce à un agrandissement d'échelle de nombreuses composantes de la police, la qualité et le professionnalisme des services de police se sont dans l'ensemble améliorés. Le renforcement de l'autonomie de gestion de la police locale a débouché sur une plus grande responsabilisation. Le souci de la qualité et de l'efficacité constitue une préoccupation permanente dans l'organisation et la gestion des corps. Cette préoccupation est pertinente et reste nécessaire.

- l'interaction entre les composantes de la police intégrée est relativement bonne et l'échange d'informations entre ces composantes s'est considérablement amélioré. Le dialogue et la culture de concertation entre la police fédérale et la police locale se sont petit à petit améliorés, surtout ces dernières années. Sur les plans horizontal (au niveau local) et vertical, on observe une interaction relativement bonne entre les unités locales et fédérales. L'échange d'informations s'est considérablement amélioré, entre autres grâce à la collaboration au sein du carrefour d'informations d'arrondissement.
- les nouveaux organes de gestion, d'autorité et de concertation et le fait de travailler avec des plans pluriannuels ont permis de renforcer la réflexion et l'action planifiées et orientées vers les phénomènes et les résultats. Les autorités judiciaires et administratives se concertent avec les dirigeants de la police quant à la politique à suivre, ce qui a débouché sur une plus grande cohésion. Il y a une direction démocratique et une justification suffisantes. Les services de police sont ouverts et disposés à collaborer avec d'autres partenaires (par exemple, des établissements d'enseignement, des services sociaux, des sociétés de transport public, des gestionnaires de la voirie, des entreprises, des organisations) à une gestion intégrale de la sécurité. À tous ces égards, on observe une évolution positive, qui doit se poursuivre.
- pour plusieurs objectifs, de bons résultats ont été obtenus.
Les bourgmestres, qui sont étroitement liés à la police mais qui perçoivent aussi bien ce qui se passe au sein de la population, se disent dans l'ensemble grandement satisfaits du fonctionnement de la police réformée. La satisfaction et la confiance de la population ont clairement augmenté.
Grâce aux fusions, les services de recherche, fédéraux comme locaux, ont été renforcés et sont devenus plus efficaces. Si la police de quartier a été mieux développée dans un certain nombre de zones, elle demeure une préoccupation en de

nombreux endroits.

Globalement, l'évaluation de la réforme de la police est sans aucun doute positive. Il n'empêche que pour certains points, les résultats sont moins positifs ou que si les résultats sont satisfaisants, nous devons avoir l'ambition de faire mieux encore. Le Conseil fédéral de police estime qu'il est préférable, pour ces améliorations, que nous continuions à travailler dans le cadre de la structure de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Il n'y a, à ce jour, aucune raison de préconiser une autre structure, telle qu'une police unique ou une police régionale avec des corps organisés au niveau de l'arrondissement.

Sur base de cette appréciation, il doit être précisé que cette évaluation ne fut pas une mission aisée, principalement en raison du fait qu'aucun mécanisme d'évaluation global et structuré n'a été implémenté. De même, il n'existe aucun véritable instrument de mesure permettant de réaliser une comparaison. Cela n'empêche que dans ce rapport, des constatations et des recommandations ont été réalisées, lesquelles doivent constituer une importante ébauche des initiatives de correction et d'adaptation nécessaires, parmi lesquelles certaines font déjà l'objet d'initiatives en cours, tandis que d'autres doivent encore être initiées.

4. Thèmes particuliers

4.1 Thèmes horizontaux

4.1.1 La direction de la police et les cycles de politique.

Généralités

Tant la loi sur la fonction de police que la LPI soulignent l'importance majeure de la relation d'autorité entre les pouvoirs publics et la police. Cette relation d'autorité est clairement définie dans le nouveau système policier. La direction de la police fédérale s'exerce sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, tandis que la police locale est dirigée principalement par les autorités locales et les parquets. Tous les services de police exécutent les circulaires et autres directives.

Depuis la réforme des polices, des cycles de politique clairs ont été tracés avec le plan national de sécurité et les plans zonaux de sécurité. Ces cycles servent de base aux autorités pour intervenir politiquement à des moments de prise de décision préalablement fixés. Les autorités approuvent expressément les priorités ainsi que les objectifs stratégiques et sont informées de la mesure dans laquelle ils sont atteints et de la manière dont ils sont réalisés. Ainsi, depuis la réforme des polices, un progrès considérable a incontestablement été réalisé au niveau de la concertation politique entre les différentes autorités policières.

Il convient toutefois de veiller en permanence à ce que le principe de direction de la police par les autorités policières susmentionnées continue d'être respecté. Une approche intégrée de la politique de sécurité, dans laquelle la police joue assurément un rôle consultatif majeur, ne peut jamais ternir ce principe.

La police a fait le choix résolu d'une fonction de police orientée vers la communauté – « l'excellence dans la fonction de police » – où la collaboration permanente avec d'autres « partenaires » au sein de la société constitue l'un des piliers. Le Conseil fédéral de police recommande que le concept d'« excellence dans la fonction de police » fasse l'objet d'une circulaire.

Les plans

Relativement peu de temps après la réforme des polices, des plans zonaux de sécurité ainsi qu'un plan national de sécurité ont été lancés. D'abord programmés pour un terme plus court, ils reposent à présent sur un cycle de planification quadriennal.

Les cycles de politique coïncident désormais sur un plan chronologique. Dans la pratique, le plan national de sécurité et les plans zonaux d'action peuvent encore mieux s'harmoniser. En dépit du travail louable qui fut effectué pour établir le « vade-mecum plans de sécurité », trop d'aspects restent dans une zone d'ombre et une plus grande clarté est souhaitable.

Il est également regrettable qu'aucune « note-cadre de sécurité intégrale » ne soit plus en exécution, là où la note-cadre jadis en vigueur supportait le plan national de sécurité. On n'insiste pas assez sur l'importance que revêt cette note-cadre de sécurité intégrale en tant que document de sécurité du Gouvernement. D'autres plans ainsi que le plan national de sécurité doivent s'en inspirer. C'est à ce prix qu'une plus grande cohérence peut être garantie en matière de politique de sécurité en Belgique, ce qui peut favoriser en particulier l'établissement d'un lien adéquat entre la politique policière et les autres acteurs et

partenaires.

Pour ce qui est de la procédure d'établissement du plan fédéral de sécurité, la contribution des départements de l'Intérieur et de la Justice peut être optimisée. Dans le cadre d'une politique locale de sécurité intégrale, les plans zonaux de sécurité, outre les plans politiques des parquets, doivent également tenir compte au maximum de la politique de sécurité communale locale, qu'elle soit ou non consignée dans un plan local de sécurité intégrale.

Alors que le procureur du Roi apporte sa contribution au plan de sécurité par l'entremise des conseils zonaux de sécurité, la confusion règne chez certains quant à savoir si les plans zonaux de sécurité sont exclusivement des plans policiers ou plutôt des plans de sécurité auxquels participent la police, les autorités administratives et les autorités judiciaires locales. La loi relative à la police intégrée stipule que le plan zonal de sécurité inclut les missions et les objectifs prioritaires tels que fixés par le bourgmestre et le procureur du Roi, chacun pour ce qui concerne ses compétences intégrées dans une approche de sécurité globale, ainsi que la manière d'atteindre ces missions et objectifs. L'expression « plan de sécurité » est le fruit d'un choix conscient opéré sur la base du produit de sécurité à réaliser. D'aucuns plaident pour un changement de nom en « plan policier » arguant qu'il s'agit d'un plan à exécuter par la police.

Nombreux sont les plans politiques, tant des autorités que de la police, qui manquent d'objectifs mesurables qui pourraient permettre de réaliser de meilleures mesures de performances et de prestations. Au sein de nombreux corps, les plans politiques font l'objet d'une évaluation sérieuse, ce qui n'est malheureusement pas le cas dans d'autres corps. On déplore également que le précédent plan national de sécurité n'ait pas foncièrement été évalué précédemment à l'adoption du plan national de sécurité (2008-2011) actuellement en vigueur.

Des initiatives doivent donc être prises afin de professionnaliser davantage les plans, tant au niveau zonal qu'au niveau fédéral. Par ailleurs, les plans doivent faire l'objet d'évaluations à la fois structurées et de qualité.

Les autorités

Dans chaque zone de police, le(s) bourgmestre(s) et le procureur du Roi se rencontrent au sein du Conseil zonal de sécurité afin de définir et surtout d'harmoniser la politique de police administrative et judiciaire. Selon la zone de police, le Conseil zonal de sécurité se réunit deux à quatre fois par an. Tous les partenaires et participants considèrent ces réunions comme étant particulièrement utiles et enrichissantes. Ces dernières années, un climat de concertation s'est très rapidement développé.

Avec le Collège de police et le Conseil de police, les zones pluricommunales connaissent des organes spécifiques qui doivent garantir qu'une zone de police englobant plusieurs communes soit également dirigée démocratiquement.

Dans la plupart de ces zones de police, le Collège de police se réunit toutes les deux semaines, voire toutes les semaines. Une pratique qualifiée unanimement de très efficace, tant par les bourgmestres que par les chefs de corps de la police locale.

Les avis concernant le Conseil de police retentissent d'une toute autre manière. Celui-ci est même remis en question en raison de ses compétences (pourtant formelles) très limitées, en vertu desquelles il ne peut s'occuper que de la « gestion » du corps de police locale. Plaider la suppression du Conseil de police n'est toutefois pas une option. En effet, la coordination démocratique et la légitimation de la zone pluricommunale en tant que personne morale de

droit public disparaîtraient.

On pourrait limiter les responsabilités du Conseil de police à l'exécution des tâches les plus essentielles telles que l'établissement du budget et des comptes, l'approbation du plan zonal de sécurité (ou de certaines de ses parties), la présentation d'un chef de corps. Pour des raisons démocratiques, ces missions doivent en tous points être maintenues.

Le Conseil fédéral de police plaide, sans autre modification légale, en faveur d'un plus grand développement d'initiatives par les membres du Conseil de police eux-mêmes et que les bourgmestres les y autorisent : une implication plus intense lors de la préparation du plan zonal de sécurité, l'établissement d'un rapport annuel et un échange de vues quant à l'exécution du plan en question, des questions et des interpellations sur certains aspects de la politique policière zonale.

Pour que le cycle de politique puisse cadrer totalement dans une politique de sécurité intégrale et intégrée, il faut aussi clairement tenir compte, sous l'autorité des bourgmestres, des acteurs de prévention locaux au sein de la politique policière.

La politique de sécurité et l'organisation policière ne sont que l'un des multiples volets du vaste ensemble de tâches d'un bourgmestre. Il faut dès lors aussi veiller à ce que la contribution de ces responsables administratifs locaux reste garantie. Il s'agit là en effet d'un risque vu les dernières évolutions où l'on observe que ces plans s'apparentent plutôt à des plans de police et de justice.

Il apparaît également que certaines autorités locales se soustraient aux directives et accords fédéraux (par ex. dans le cadre d'un déploiement policier en réponse à des mouvements de grève au sein d'établissements pénitentiaires). La règle qui veut que les ministres compétents puissent, le cas échéant, intervenir par voie d'ordres est également ici d'application.

Il convient également de se demander dans quelle mesure les autorités judiciaires dirigent (peuvent diriger), aujourd'hui mieux qu'hier, les services de police sur le plan politique. Il n'est nulle part fait expressément mention du niveau de l'arrondissement comme niveau politique, bien que le procureur du Roi et le directeur judiciaire jouent un rôle clé dans l'ensemble de la chaîne de droit pénal. En toutes hypothèses, le Conseil fédéral de police reste convaincu du fait que deux niveaux politiques (un zonal et un national) doivent aussi subsister au sein de la fonction de police judiciaire. Étant donné que la loi relative à la police intégrée ne prévoit donc que deux niveaux politiques, il est essentiel que les procureurs du Roi voient leur politique de parquet transposée et concrétisée dans les plans zonaux de sécurité.

Certains procureurs du Roi parviennent nettement mieux à voir leurs priorités transposées dans le plan zonal de sécurité ainsi qu'en matière d'utilisation de la capacité judiciaire et de la capacité de recherche des corps de police locale en particulier.

De plus, la concertation de recherche d'arrondissement est et reste un outil incontournable pour rationaliser l'harmonisation entre la police judiciaire fédérale et la recherche locale. Elle ne dispose pourtant véritablement d'aucune compétence décisionnelle en matière de politique de sécurité intégrée.

Il est à signaler que le juge d'instruction est le grand absent du cycle de politique et qu'il n'approuve donc pas nécessairement les accords conclus. C'est pourquoi il est absolument essentiel d'inviter les juges d'instruction à participer pour mieux tenir compte de la politique

et des accords conclus en matière de mise en œuvre du personnel.

Le pouvoir de coercition des priorités établies par opposition à la capacité reste un défi pour l'avenir et donne parfois lieu à des discussions. La concertation reste l'élément de base pour résoudre d'éventuels différends qui surgiraient suite à des prises de position ou à des points de vue divergents. Si les autorités ne parviennent pas elles-mêmes à dégager une solution ou trouvent qu'elles reçoivent une réponse insuffisante des services de police, la loi prévoit qu'elles s'adressent au ministre de l'Intérieur ou au ministre de la Justice en vue d'une intervention sur demande. Dans la pratique, cette règle n'est presque pas utilisée.

La concertation entre les services et les autorités de police d'une part, et d'autres instances que les ministres de l'Intérieur et de la Justice d'autre part, est encore limitée. Cependant, nombreuses sont les autres autorités régionales et fédérales qui disposent soi-disant de compétences de police administrative particulières. Ces autorités doivent donc aussi s'adresser aux ministres compétents pour voir leur politique intégrée dans le plan national de sécurité. À cet égard, on s'aperçoit d'ailleurs qu'on n'y prête pas encore suffisamment attention dans le plan national de sécurité 2008 – 2011, ce qui doit une fois de plus être mis sur le compte du fait qu'il faille désormais renoncer à une « note-cadre sécurité intégrale » préalable.

Le Parlement

Le Parlement exerce un contrôle démocratique sur le pouvoir exécutif. Les interpellations et les questions posées à la Chambre des représentants et au Sénat concernant le fonctionnement tant de la police locale que de la police fédérale ont été relativement nombreuses.

La police fédérale et son fonctionnement n'ont toutefois pas fait l'objet d'un vaste débat, tout au plus abordés une fois en réunion de commission. Même concernant le plan national de sécurité qui doit, comme le veut la loi, être expressément communiqué au Parlement, les échanges de vues ont été limités. Même constat pour les travaux parlementaires sur le budget de la police fédérale qui se sont perdus dans la discussion du budget général des dépenses de l'État fédéral.

Données statistiques : local et fédéral et lien avec la Justice

Depuis la réforme des polices, les statistiques policières de criminalité (SPC) sont réalisées en intégrant trois banques de données, à savoir le flux d'informations SPC en tant que source principale, la BNG (utilisation fédérale) et l'ISLP3 (utilisation locale).

En principe, les deux flux d'informations devraient être identiques, mais ça n'est pas toujours le cas. La concordance entre les statistiques de la police locale et de la police fédérale reste en effet un problème important et difficile à résoudre. Il est lié à plusieurs phénomènes qui tiennent essentiellement à l'exactitude et à la rapidité avec lesquelles les faits criminels enregistrés dans ISLP sont transmis à la banque de données unique BNG.

Sur la base de la différence entre les sources des données (ISLP et Feedis), on sait que la police fédérale effectue ses statistiques après que les polices locale et fédérale aient toutes les deux introduit leurs données dans la BNG. Mais les données de la police locale peuvent être prélevées dans la banque de données ISLP, quel que soit le statut du PV qui s'y trouve (en cours, prêt à saisir, envoyé, classé). En outre, la définition de la donnée ou de la question posée lors de l'enregistrement pose également problème. La police fédérale et la police

locale utilisent leurs propres définitions.

La base légale et technique pour que le système fonctionne correctement existe (par exemple, depuis 2005, toutes les zones de police disposent d'un instrument d'exploitation uniforme tant pour l'enregistrement que pour l'exploitation des statistiques...). Mais la définition, le moment de l'encodage et du prélèvement sont des paramètres qui, s'ils ne concordent pas, peuvent fausser les résultats.

Un plan de politique global en matière de criminographie fait défaut étant donné que la police et les parquets produisent chacun leurs propres chiffres. Il est pourtant nécessaire de disposer d'un instrument qui régule le flux d'informations entre la police et les parquets. Par ailleurs, les parquets ne disposent pas de toutes les données de la police relatives aux PV. Idéalement, elles devraient parvenir aux parquets électroniquement. Or, cette transmission n'est pas optimale. Subsistent encore quelques obstacles. Les PV arrivent sur papier aux parquets alors que les données électroniques ne sont pas encore disponibles. Il revient donc aux parquets d'importer manuellement ces données dans leurs systèmes. Et ces données qui ne sont pas électroniques ne sont par conséquent pas envoyées directement vers la BNG.

Dans le cadre du système de mesure et de suivi de la chaîne pénale, qui prévoit de réaliser une concordance entre les données de la police et des parquets, il est primordial que les parquets puissent disposer des données électroniques de la police. L'instrument de « mesure et suivi du système » au niveau des parquets est une première étape vers un échange optimal de l'information.

4.1.2 Leadership.

Suite à la réforme des polices, le grand défi fut de trouver les responsables capables de répondre aux attentes élevées.

Un point fort est le fait qu'initialement, une procédure de sélection spécifique (première génération de responsables policiers) fut dans un premier temps mise sur pied, avant de faire place assez rapidement à une procédure structurelle. Cette procédure a rendu le système plus transparent et a permis d'organiser la sélection sur une base plus multidisciplinaire, avec la contribution (parfois limitée à un avis) tant des autorités administratives que des autorités judiciaires. Les épreuves d'assessment utilisées par la première génération des dirigeants policiers, furent également supprimées.

Des descriptions de fonctions et des profils de compétences ont également été établis, lesquels sont en général de bonne qualité.

La génération de départ des chefs de corps à la police locale et des dirigeants à la police fédérale ont entre-temps franchi une première échéance et une grande majorité d'entre eux ont été confirmés dans leur fonction.

Au sein de la police locale surtout, l'élargissement d'échelle en matière de leadership a été permis et, comparé à la situation d'antan, un grand pas en avant a été franchi. Dans la structure en place avant la réforme des polices, l'ancienne gendarmerie disposait déjà d'une vaste échelle, ce qui a fait que les progrès réalisés à la police fédérale, en comparaison avec ceux de la police locale, sont moins spectaculaires.

Il convient de se consacrer bien davantage à l'approche par étapes, cohérente et intégrée des différentes phases lors de la (re)prise d'un mandat : la sélection, la préparation (qui fait à présent défaut), l'accompagnement, la lettre de mission, l'exécution même du mandat et

l'évaluation (système, personne) du mandataire.

Le système de mandat est, de manière générale, évalué positivement. La plupart des autorités sont satisfaites du système, bien que le Comité P ait toutefois émis certaines réserves à cet égard et estimé que tous les dirigeants ne disposent pas dans la pratique des aptitudes de leadership et de management requises pour diriger de manière optimale l'organisation ou le service ainsi que pour coacher et motiver le personnel.

Ceci s'explique probablement en partie par le fait que les formations sont principalement organisées en interne et qu'il est trop peu fait usage de l'expérience externe ainsi que d'approches et d'idées novatrices puisées dans d'autres secteurs.

À chaque fois, des lettres de mission devaient être rédigées par les mandataires en concertation avec les autorités concernées, mais dans la pratique, celles-ci restaient la plupart du temps lettre morte. Au sein de la police fédérale, un mouvement de « rattrapage » est actuellement en cours. Ce système de lettres de mission doit être généralisé d'urgence, et donc aussi pour les mandataires locaux, compte tenu même du fait que ceux-ci font à proprement parler l'objet d'une évaluation et d'un pilotage constants à travers les contacts soutenus qu'ils entretiennent avec leurs autorités administratives et judiciaires locales.

Concernant les fonctions à mandat, il faut limiter le nombre de mandats successifs d'une part, et réfléchir au maintien (renforcé) du nombre limite de mandataires au sein de la police fédérale. Initialement, le nombre de mandats successifs dans une même fonction fut limité à deux quinquennats. Ultérieurement, le système fut modifié, offrant la possibilité d'exercer un même mandat pendant une période plus longue. Le Conseil fédéral de police a déjà émis un avis à ce sujet en 2006 et reste partisan d'un système de rotation après l'exercice de deux mandats consécutifs dans une même fonction. En outre, ce système stimule l'intégration et l'exercice de mandats variables est une garantie d'amélioration qualitative des qualités de leadership chez les intéressés.

Ce rétablissement de la logique de départ, couplé éventuellement à une durée de mandat plus longue, voire à une combinaison des deux, et prolongé le cas échéant d'une période supplémentaire (par exemple, en cas de mise à la pension imminente), doit absolument être soutenue par l'instauration préalable obligatoire d'une panoplie complète de conditions statutaires et autres conditions environnementales par lesquelles l'exercice d'un mandat est simultanément incorporé dans un ensemble de mesures d'accompagnement et d'appui à la politique. Dans cette optique, la première étape est de ne plus considérer une fonction non mandataire comme inférieure. Des possibilités de mobilité intéressantes pour les mandataires sortants qui ont fait l'objet d'une évaluation favorable doivent aussi être garanties au préalable. De cette façon également, les détenteurs du brevet de direction auront également la possibilité d'accéder à des fonctions dirigeantes avec de réelles chances de promotion. Il existe de manière générale pour tous les dirigeants et non seulement pour les mandataires un besoin pour une formation de ce type, une planification de carrière et des modalités de rotation. Ceci s'impose d'autant en raison des nombreuses personnes promues par « tapis » et qui font que les cadres supérieurs de la police sont actuellement surpeuplés. Cette situation va encore persister un certain temps, c'est pourquoi des possibilités de mobilité réalistes doivent être aménagées pour les jeunes dirigeants potentiels. Il faut en toutes hypothèses éviter de prendre encore des mesures de type « tapis » car cela hypothèque démesurément l'équilibre souhaité.

La demande toujours plus forte d'aménagement d'une initiative d'accompagnement et d'appui pour les dirigeants (Institut de leadership, déjà promis oralement par l'ancien

ministre de l'Intérieur), détachée de la hiérarchie et de la structure existantes, doit être satisfaite le plus rapidement possible.

Une plus grande attention doit également être accordée au cadre moyen. La plupart des membres de ce cadre ont été formés avant la réforme des polices et certains éprouvent encore des difficultés à s'adapter parfaitement à la nouvelle réalité. Dans la relation étroite qu'il entretient avec le terrain, le cadre moyen doit aussi être entièrement réintégré dans sa fonction et prendre part plus fermement à la direction effective.

4.1.3 Le statut du personnel.

Le fait qu'un statut fut instauré consécutivement à la réforme des polices pour tous les membres du personnel des services de police conformément au cadre auquel ils appartiennent, constitue un réel progrès par rapport à la situation avant la réforme.

Il existe un consensus pour maintenir l'« unité » du statut et il est nécessaire de veiller à son application uniforme dans chaque service de la police fédérale et dans chaque corps de la police locale. Il faut éviter qu'on ait l'impression qu'il existe plusieurs statuts. Le véritable avantage du fait que tous les membres du personnel sont traités de manière égale quels que soient le service et le niveau auxquels ils appartiennent, encourageant également la mobilité entre les services de police et les niveaux, doit rester garanti.

Cela ne veut toutefois pas dire que l'interprétation concrète doit être absolument la même partout. En effet, il n'est pas exclu qu'une fonction déterminée (inspecteur de quartier par exemple) dans une zone résolument rurale n'implique pas le même travail et n'occasionne pas la même charge que lorsque cette même fonction est exercée dans un environnement urbain. En cas de diversification acceptable, il est difficile de trouver le juste équilibre dans l'application du statut qui, en guise d'exemple, prévoit un système d'octroi de primes et d'allocations tantôt souple, tantôt moins souple, au sein du même statut.

Ce statut est critiqué : la réglementation (très détaillée) est dense, compliquée et bureaucratique. Son exécution, en matière de mobilité par exemple, absorbe trop de temps. Des adaptations urgentes et une révision à plus long terme s'avèrent nécessaires.

À court terme, il faut se pencher sur les éléments du statut qui portent préjudice à la mise en œuvre optimale du personnel. Outre les règles de la mobilité et d'évaluation, il est indiqué d'examiner en détail les règles relatives à l'organisation du temps de travail, tout comme la réglementation des congés ainsi que les dispenses médicales et les autres dispenses de service qui ont été reprises du statut de la fonction publique. Le recouvrement de ces règles n'a pas pu se faire sans certains inconvénients pour un service de police qui plus encore que d'autres services publics doit garantir la continuité de ses services.

La mobilité doit être appliquée avec plus de flexibilité et répondre en permanence à la question de l'offre d'emplois. Des facteurs favorisant la rigidité comme l'exigence de disposer au préalable de brevets spécifiques pour pouvoir postuler à un poste, doivent être examinés d'un œil très critique.

À court terme également, il faut repenser le système d'octroi de primes, d'allocations et d'indemnités de toutes sortes qui est actuellement lourd et complexe. Ce système ne favorise pas l'organisation d'un service efficace et est au contraire une source de frustration et de perversion de la mobilité.

A long terme, le statut du personnel des services de police doit être fondamentalement revu. Outre son caractère unique, ce statut s'est élaboré dans des circonstances qui n'ont pas toujours permis de mener la réflexion souhaitée suffisamment loin. Nous n'avons pas été capables de limiter les nombreuses dispositions transitoires qui doivent protéger les « droits acquis ».

Cependant, ces dispositions constituent justement les nombreuses limitations imposées à la mise en œuvre flexible du personnel. Il importe donc de repenser un nouveau statut policier moderne en toute sérénité et dans des circonstances à convenir. Les représentants syndicaux se sont déclarés en faveur de ces idées devant le Conseil fédéral de police. Cette réforme en profondeur s'impose. Elle doit être axée sur la simplification et la transparence et doit davantage tenir compte des fonctions qui, dans un cadre donné, sont effectivement exercées. À cet égard, il convient certainement aussi de prêter attention à la diversité croissante du potentiel humain dans le paysage policier actuel. Ainsi, les membres du cadre opérationnel et membres du cadre administratif et logistique peuvent être appelés à accomplir ensemble des missions.

Dans ce contexte, il faut minutieusement réfléchir à un système de rémunération fonctionnelle, un système qui s'impose surtout maintenant que certaines fonctions sont accessibles tant au cadre opérationnel qu'au cadre administratif et logistique, et ce, sans aucune distinction. Cela implique une approche structurée et un réel contrôle sur l'application d'un tel statut. À cet égard, l'absence de caractère contraignant des recommandations qui sont faites dans cette matière est regrettable. Une rémunération fonctionnelle est du reste un travail de longue haleine qui suppose une « pondération » préalable des fonctions, c'est pourquoi cette proposition exigera une période de préparation plus longue.

Le statut disciplinaire

Après la réforme des polices, un nouveau statut disciplinaire est entré en vigueur pour tous les services de police. Lors de la conception du système disciplinaire, il a été résolument décidé qu'il constituerait un instrument de gestion (et que l'on ne ferait donc pas appel à des instances externes). En ce qui concerne l'utilisation de cet instrument, on a toutefois constaté que le système disciplinaire était complexe et lourd et qu'il perdait ainsi sa fonction de moyen de sanctionner le personnel, lorsque cela était nécessaire, dans le prolongement du *coaching*.

Il ressort d'une enquête menée en juin 2006 auprès des 196 zones de police que l'application de la loi disciplinaire pose de nombreuses difficultés (procédures trop complexes, délais trop courts, absence de jurisprudence ...), en particulier dans les petites zones de police privées de juristes ou d'experts rompus à cette matière.

Quatre besoins d'appui principaux ont été mis en évidence :

- la nécessité d'apporter des modifications législatives et réglementaires au statut disciplinaire ;
- l'organisation de formations continues ou spécialisées ;
- la création d'un service d'appui spécialisé, extérieur aux zones de police ;
- la mise à disposition d'une banque de données de jurisprudence administrative.

D'une part, certaines autorités disciplinaires doivent fournir d'avantage d'efforts en vue d'améliorer leur savoir-faire dans cette matière. Le Conseil fédéral recommande qu'à court terme d'une part, les autorités disciplinaires et les dirigeants qui le souhaitent puissent

bénéficier d'une formation adéquate quant au recours au droit disciplinaire et qu'ils puissent d'autre part, compter sur l'appui de services spécialisés ou de personnes de référence (fonction help-desk). D'autre part, la révision du droit disciplinaire est nécessaire, mais elle ne peut débiter subitement au départ d'une « page vierge ». En effet, de nombreux droits acquis continueront à influencer le droit disciplinaire. Le Conseil fédéral de police estime aussi que l'exercice du droit disciplinaire doit rester la compétence des dirigeants et rejette l'idée d'une chambre disciplinaire de pleine compétence.

Lors de la révision du statut disciplinaire, une attention particulière doit être accordée à la problématique des outils disponibles, de manière telle que les dirigeants puissent agir de manière efficiente et surtout de manière efficace (cf. mesures d'ordre, évaluation, sanction).

4.1.4 Gestion des ressources humaines (GRH).

La mise en place d'une nouvelle gestion du personnel a été une des opérations les plus délicates à la suite de la réforme des polices. Fusionner trois systèmes différents n'a pas été une sinécure. Il n'est dès lors pas étonnant que de nombreuses critiques aient été émises. Néanmoins, de nombreux efforts ont déjà été fournis au cours des dernières années afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des processus.

Recrutement et sélection

L'afflux de candidatures pour un job à la police reste élevé.

Le service de recrutement et de sélection parvient à sélectionner le nombre suffisant de candidats requis sur la base du budget fixé par l'autorité fédérale. Il n'y a donc aucun problème de quantité en ce qui concerne l'afflux de candidatures.

Des mesures s'imposent toutefois en vue de mieux évaluer la qualité des candidats à sélectionner.

Les normes de sélection ont déjà été adaptées mais peuvent encore l'être davantage, à condition de maintenir les normes minimales requises à un niveau suffisamment élevé. Il est en outre également nécessaire de faire correspondre davantage les campagnes de promotion à la réalité en mettant en ne mettant pas seulement en avant les côtés positifs du métier, mais aussi les obligations qui y sont intrinsèquement liées.

La durée du processus de sélection est cependant trop longue, ce qui entraîne souvent l'abandon de candidats valables qui doivent alors être remplacés par d'autres. Il convient de remédier d'urgence à ce problème. Les instruments nécessaires pour réduire la durée de ce processus de sélection sont déjà contenus dans les « accords de Diegem » qui doivent encore être exécutés.

Par ailleurs, en ce qui concerne certaines connaissances et compétences, la sélection s'opère sur la base du potentiel, lequel ne peut cependant pas être davantage développé au cours de la formation (ex.: maîtrise de la langue), ni déboucher sur les connaissances et compétences souhaitées.

Au cours du processus de sélection, on reste confronté à la difficulté de trouver une manière appropriée permettant d'évaluer l'intégrité des candidats. Concernant l'enquête de moralité et des antécédents par la police locale, qui doit contribuer à la nécessaire perception de l'intégrité, la loi n'oblige toujours pas qu'un contact ait eu lieu entre le candidat et son environnement. Pour ce faire, la qualité des avis sollicités devrait être améliorée et toute procédure formelle devrait être évitée. Il est souvent répondu de manière insuffisamment transparente aux avis de moralité qui sont rendus par la police locale en matière de recrutement. Lors du non suivi de ces avis, un feed-back devrait au moins être donné au

service de police concerné.

Il doit aussi être à tout prix évité que l'on accorde plus d'importance aux principes du « selecting-out »²⁷ qu'à ceux du « selecting-in »²⁸, ce qui élimine inutilement des candidats potentiellement valables. Une enquête scientifique est ici souhaitable pour faire la clarté sur les éventuelles mesures à adopter.

Des progrès considérables ont été faits en ce qui concerne le recrutement de personnel féminin. La part d'allochtones peut certainement encore être augmentée. En ce qui concerne la répartition des âges, on peut envisager plus de diversité (surtout eu égard à la crise économique et au fait que davantage de personnes ayant une expérience professionnelle sont disponibles sur le marché de l'emploi).

Comme il sera souligné plus bas (cf. « 4.2.5.1. La fonction recherche – La police fédérale »), il convient de renforcer la capacité d'enquête en matière de fraude financière, sociale, fiscale et de corruption. Cependant il n'est pas réaliste d'espérer donner une formation à des enquêteurs non spécialisés afin de les rendre opérationnels pour mener de telles enquêtes. Il conviendra donc de mener une campagne de recrutement de personnes possédant un profil spécifique (par exemple des comptables), la crise économique actuelle mettant sur le marché du travail des éléments qualifiés dans ces domaines, pour qui une carrière à la police fédérale peut être une alternative valable et stable

Formation

L'enseignement policier de base est structuré à trois niveaux, à savoir celui pour le cadre de base, celui pour le cadre moyen et celui le cadre supérieur (la dénommée formation d'officiers). Les personnes qui suivent la formation du cadre de base peuvent par la suite entreprendre celle du cadre moyen. Quant à celles qui suivent la formation du cadre moyen, elles peuvent entrer en ligne de compte après un certain temps pour la formation d'officiers. Pour chacune d'elles, il y a aussi à chaque fois un afflux potentiel de candidats externes.

Après l'intégration des anciennes écoles de police, plusieurs écoles (en principe dans chaque province et au niveau fédéral) assurent à présent la formation du personnel de la police. Ce système présente des avantages et des inconvénients. Les avantages sont une meilleure satisfaction par rapport à des besoins régionaux ainsi qu'une implication et un appui actifs de la part des provinces. Parmi les inconvénients, on note la pénurie (éventuelle) de bons chargés de cours, le coût total, la différence de qualité et la perte éventuelle d'homogénéité. Une différence de qualité dans les formations ne constitue en soi pas un problème et la concurrence a même un effet stimulant, à condition bien sûr de pouvoir répondre aux normes minimales de qualité²⁹.

En matière de formation continuée pour les membres de la police fédérale et locale, il est à conseiller que les participants soient formés ensemble, ce qui va contribuer à l'intégration.

Une standardisation s'impose uniquement pour certains cours (p.e. intervention tactique dans des situations de violence, conformément à la GPI 48 relative à la gestion de la

²⁷ Rechercher des éléments et des motifs pour ne pas retenir quelqu'un dans le processus de sélection.

²⁸ Rechercher des éléments et des motifs pour retenir quelqu'un dans le processus de sélection.

²⁹ AR du 06-04-2008 relatif aux standards de qualité, aux normes pédagogiques et d'encadrement des écoles de police et au collège des directeurs des écoles de police et modifiant modification de l'AR du 28-02-2002 concernant la mise à disposition de formateurs de la police fédérale au sein des écoles de police agréées et aux modalités d'octroi d'une intervention financière pour l'organisation d'épreuves de sélection et de formations professionnelles par les écoles de police agréées, *M.B.*, 25-04-2008.

violence) dans toutes les formations dispensées à travers tout le pays, et ce, afin d'assurer la coordination et la cohérence nécessaires lors d'une intervention commune dans des situations de crise, même si l'on a suivi une formation dans des écoles de police différentes.

Les chefs de police (fédéraux et zonaux) doivent définir la sélection des techniques et des tactiques à enseigner dans ces cas et ces dernières doivent être acceptées par tous les intéressés. Cette approche est indispensable, même si les chefs de police ont individuellement des points de vue divergents concernant les meilleures pratiques possibles.

Le manque de connaissances théoriques de base est et demeure surtout un sujet fort critiqué (ex. connaissances de base concernant le droit pénal et la procédure pénale). On continue également de se demander si les candidats doivent être formés pour devenir des fonctionnaires de police ou des assistants sociaux. La conclusion à cet égard est qu'il faut avant tout former des fonctionnaires de police, mais ces derniers doivent évidemment disposer des aptitudes sociales nécessaires et requises.

L'harmonisation et la cohérence entre la formation de base, les formations fonctionnelles et les formations continuées posent également quelques problèmes. La formation continue ne répond pas suffisamment aux besoins du terrain.

Prolonger la durée des formations existantes n'est actuellement pas une option évidente dans le contexte budgétaire actuel. Cependant, des stages supplémentaires pourraient être ajoutés au trajet de formation, au sein desquels un système performant de mentorat est une condition fondamentale. En tout cas, il convient d'encourager et de soutenir davantage l'apprentissage permanent.

Hormis la formation d'officier, le brevet de direction et un nombre restreint de formations spécialisées qu'il vaut mieux organiser de manière centralisée, davantage de formations peuvent être dispensées au sein des écoles provinciales. Ainsi, ces dernières se voient attribuer, en plus des formations classiques, un certain nombre de formations spécialisées (au profit de sa propre province, des autres provinces et de la police fédérale).

En outre, il y a un manque de collaboration avec l'enseignement régulier, surtout en ce qui concerne les matières ou les ensembles d'apprentissage qui ne sont pas spécifiquement liés à la police. Lorsque c'est possible, il faut examiner davantage les possibilités de formations qualitatives et utiles organisées en dehors de la police. Une étude prospective devrait permettre d'opérer les bons choix quant à la sous-traitance des formations ou le développement des possibilités pour bénéficier de formations au sein de l'enseignement régulier (ex. formation informatique de base). Un système de crédits pourrait alors valoriser de telles formations suivies tout au long du parcours professionnel individuel du policier.

Dans la même optique, il y a lieu de réfléchir à un système qui offrirait davantage que les règles actuelles une compensation suffisante des coûts pour un corps de police qui envoie son propre personnel en formation si ce personnel, à l'issue de la formation, ne rejoint pas son corps de police d'origine.

Pour toutes ces raisons et afin de soutenir le plan annuel de formation intégré, il y a lieu de développer d'urgence une stratégie de formation globale, de maintenir ou de stimuler des formations de qualité et d'élaborer un système d'évaluation approprié. Le contrôle de la qualité doit faire l'objet, notamment sur la base d'initiatives utiles en cours, d'une initiative renforcée (définir les objectifs pédagogiques pour chaque formation, la « pondération » des chargés de cours, l'étude pédagogique de la qualité des cours, le contrôle des objectifs

pédagogiques), basée sur les dispositions de l'AR précité du 6 avril 2008. Par le passé, le Conseil fédéral de police avait déjà insisté sur des normes communes, des contrats de gestion et des inspections pédagogiques. Il est dès lors souhaitable de créer un « conseil de l'enseignement » impliquant aussi les acteurs de la société civile et l'enseignement régulier. Concernant l'exécution, il est recommandé de continuer à charger la structure de projet (police fédérale et locale) créée actuellement, son groupe et son équipe de gestion du projet, de la préparation et du développement des initiatives qui s'imposent.

L'étude policière ne peut pas uniquement consister en une étude « pour » la police mais doit rester surtout une étude « de » la police. Une collaboration adéquate et transparente avec le « Centrum voor politiestudie » et le « Centre d'étude sur la police », de même qu'avec les universités et hautes écoles est recommandé.

Évaluation

Le personnel doit être régulièrement soumis à une évaluation.

La procédure d'évaluation est entre-temps devenue une procédure administrative lourde/contraignante qui doit absolument être simplifiée en vue de devenir un outil efficace de gestion des ressources humaines.

L'évaluation obligatoire lors d'un changement de fonction (en quittant une fonction et en adoptant une nouvelle fonction) est considérée comme une procédure extrêmement lourde et impraticable dans une organisation, un environnement policier en pleine évolution. Le choix des mentions finales (bon, suffisant et insuffisant) doit être remis en question.

En outre, le système actuel d'évaluation ne permet pas à suffisance de créer un lien avec les plans de sécurité. La concrétisation des objectifs stratégiques et tactiques du plan de sécurité vers les objectifs individuels n'est pas possible, entre autres en raison des délais prévus, des procédures, des critères et des évaluateurs trop peu formés.

Le système d'évaluation des dirigeants a bien fonctionné dans la pratique. Mais la question peut être posée de savoir s'il ne serait pas souhaitable de professionnaliser davantage ces évaluations, par exemple par une influence renforcée de l'Inspection générale (sur le modèle du rôle de l'Inspectorate au sein de la police britannique) ou par l'implémentation d'un système d'évaluation de soutien davantage indépendant.

Le système d'évaluation pourrait donc être amélioré dans son ensemble, également en ce qui concerne les critères d'évaluation et la détermination des responsables (finaux) d'évaluation.

Ce système fait actuellement l'objet d'une évaluation.

Nécessité d'une approche plus intégrée

Une intégration approfondie (fédéral, local) doit être mise en œuvre à des niveaux de décision stratégiques. Il est actuellement préférable de maintenir un certain nombre de processus GRH (recrutement, sélection, formation) au sein de la structure policière existante, mais de les réunir au sein d'une même entité plutôt que de les laisser dans les deux directions existantes. Par ailleurs, la concertation entre la police fédérale et la police locale (CPPL) en vue d'une implication formelle plus importante (au niveau stratégique) doit être

formalisée, sans toutefois porter préjudice à la structure et à la hiérarchie existantes. La police fédérale s'engage à cet égard à répondre à toutes les questions et remarques dans un délai raisonnable.

Au bout d'environ cinq ans, la mise en œuvre et le bon fonctionnement de cette option devront être évalués par l'autorité et la direction de la police. S'il s'avère qu'il n'y a pas suffisamment d'améliorations, on peut envisager de créer un service intégré en dehors de la structure policière actuelle, qui serait responsable du recrutement, de la sélection et de la formation (y compris toutes les écoles) et qui serait placé sous l'autorité du conseil de l'enseignement précité.

Le code de déontologie

Le code de déontologie qui a été introduit a certes ses mérites mais il est souvent considéré comme un complément aux règles disciplinaires. Il accorde en outre trop d'importance à la notion de performance et pas assez à la vision, à la mission et aux valeurs internes.

Il convient de renforcer la commission de déontologie dans son rôle.

4.1.5 Capacité.

La capacité et sa répartition parmi les différentes entités

Lors de la réforme des polices, on a accordé beaucoup d'attention à la capacité policière et à sa répartition parmi les différents corps et services de police. Il fallait non seulement fixer de nouvelles normes, mais aussi rassembler le personnel provenant de divers services, avec ses propres qualifications et statuts au sein d'une police intégrée. Ceci s'est déroulé de manière globalement aisée, toutes circonstances prises en compte.

Les policiers ont toujours l'impression d'être trop sollicités, surtout en raison du fait que la demande de sécurité de la société semble illimitée. Il y a donc une demande permanente d'augmentation de la capacité policière. En 2007, l'effectif total s'élevait à 47 526, dont 38 989 membres opérationnels et 8 537 membres CALog, ce qui représente une augmentation considérable par rapport à la période initiale, juste après la réforme des polices. Par comparaison à l'étranger, on suppose que la police belge compte à présent un nombre suffisant de policiers (capacité légale totale). Soyons néanmoins prudents et précis dans ce genre de comparaisons.

La capacité de cadre de la police fédérale comporte actuellement au total³⁰ 12.708 FTE³¹. La capacité réelle est réduite en raison d'une part, de l'existence, dans une situation de marge budgétaire limitée, de certains renforcements annoncés et de restrictions budgétaires qui ont amenés dès 2007 à ne pas pouvoir pourvoir à certains remplacements et d'autre part, en raison du déficit qui résulte du fait que le nombre d'engagement est inférieur au nombre de départs. Au total, quelques 380 FTE³² ne sont actuellement pas occupés. En outre, en raison des limitations budgétaires au niveau fédéral, moins d'aspirants inspecteurs ont pu être recrutés (ceux-ci restent à charge du budget fédéral au cours de leur formation), ce qui a des conséquences sur les cadres réels du personnel d'un certain nombre de zones de police

³⁰ Sans compter les aspirants et le personnel d'entretien.

³¹ En ce compris l'augmentation de la capacité confirmée depuis 2007 de 35 FTE pour SPC, de 32 FTE pour l'aéroport national, de 44 FTE pour CCU et 23 FTE pour la menace terroriste mais sans prendre en compte les 75 FTE reconnus mais jamais budgétés pour DAC et un renforcement complémentaire de 58 FTE pour CCU.

³² DGA (60), DGJ (83) et pour l'ensemble DGS (237 FTE).

(grandes villes, communes côtières, Brabant flamand, ...) qui sont d'autant moins remplis.

Il n'empêche que certains services (voir chapitre 4.2) souffrent d'un manque structurel de personnel, essentiellement au sein de la police fédérale, qu'il faut alors résorber par des mesures internes (par exemple, par la diminution de mandataires et de directions, d'échelons, par l'augmentation de la responsabilité finale pour certains services, par moins de bureaucratie, par moins de monde au niveau stratégique et par l'élimination de toute activité non strictement nécessaire, par le biais de positions prioritaires adaptées, par de l'innovation technologique et par davantage de flexibilité). Le débat actuel sur les tâches administratives peut aussi contribuer au sein de la police fédérale à la recherche de solutions, à condition que cela ne porte pas préjudice aux fondements de l'Excellence et même de la fonction de police orientée vers la communauté. Naturellement, il doit être en même temps tenu compte des impératifs réglementaires telles que les profils souhaités des collaborateurs.

En deuxième lieu, cela doit permettre de contribuer à la réduction et si possible à l'élimination du déficit en personnel au sein de la police fédérale jusqu'au niveau de la capacité théorique précitée qui a été fixée par le gouvernement.

Initialement, la norme KUL a été l'instrument permettant de répartir la capacité au sein de la police locale et de lui fournir l'appui financier fédéral. Très vite après la réforme, il s'est avéré que les autorités locales étaient disposées à investir davantage dans la police locale que ce qui était prévu au départ. Entre-temps, 300 des 700 membres de la police fédérale prévus initialement ont également été transférés vers la police locale. Depuis, la norme KUL a été dépassée par les faits.

À présent, au terme d'une longue recherche, deux universités sont disposées à développer un nouveau système de normes pour la répartition de la capacité policière (important pour le financement fédéral).

Tant au sein de la police fédérale qu'au sein de la police locale, la répartition globale de la capacité effective (y compris la capacité globale et la gestion du déficit) doit être basée sur :

- les minima critiques ;
- l'occupation continue de fonctions clés ;
- la stimulation de la diversité dans les différentes fonctions ;
- l'intérêt général de l'organisation ;
- les impératifs légaux.

Le caractère contraignant des priorités fixées par rapport à la capacité demeure un défi pour l'avenir, tant au niveau fédéral que local. Pour l'instant, il ne vaut cependant mieux pas modifier la clé de répartition pour la répartition du personnel en fonction des différentes tâches.

Optimalisation de la mise en œuvre opérationnelle

L'engagement de personnel CALog et la suppression ou la diminution des tâches (administratives) ont également contribué à l'optimalisation de la capacité de mise en œuvre opérationnelle de la police. Néanmoins, davantage d'efforts sont nécessaires au sein de certains corps locaux et de la police fédérale en vue de poursuivre la « CALogisation » conformément aux décisions politiques respectives.

Il convient à présent d'aspirer encore plus à une mise en œuvre efficace et efficiente de la capacité policière disponible à ce jour. Il faut encourager et continuer à développer la

tendance à la rationalisation, l'organisation différente des tâches (p.e. grâce à des innovations techniques) et d'autres formes de créativité (p.e. en généralisant davantage les tâches effectuées par une seule personne). La création d'une cellule spéciale d'efficacité (tant fédérale que locale) est également recommandée. Il est alors indispensable d'examiner cet aspect de manière globale si l'on souhaite générer des effets d'économie d'échelle, et ce, également sur la base d'un plan à long terme des besoins du personnel, établi séparément pour chaque service de police et de manière générale pour l'ensemble de la police intégrée.

Gestion du déficit

En outre, il y a lieu de développer des critères généraux pour doser de façon concertée le manque de personnel (au sein des corps, entre les corps, entre la police fédérale et locale). Les cycles de mobilité (actuellement trois par an) doivent permettre une réaction plus appropriée et plus rapide aux engagements souhaités, surtout en ce qui concerne l'occupation de fonctions (clés) pour lesquelles on risque de sombrer en dessous d'un minimum critique.

L'engagement de policiers

L'afflux de nouveaux policiers doit également être maintenu à niveau. Ainsi, il a été décidé au cours d'un conclave de réservation³³ d'engager 200 aspirants de plus par an, ce qui amène actuellement le nombre d'engagements par an à 1 350, alors que le Conseil fédéral de police souhaitait porter ce chiffre à 1 450. Cet afflux reste indispensable si l'on veut réduire à un niveau acceptable le manque de personnel à court terme. Entre-temps, ce nombre a de nouveau été revu à la baisse pour des raisons budgétaires. Il demeure toutefois essentiel de maintenir à niveau la capacité policière (capacité légale, budgétaire et effective) si l'on souhaite pouvoir répondre aux attentes actuelles.

Répartition du personnel parmi les différents grades³⁴

La répartition de la capacité parmi les différents grades constitue un problème particulier. La situation devient inquiétante et il y a un besoin absolu d'une vision d'avenir plutôt que de continuer à prendre des mesures provisoires. Il faut d'ailleurs à tout prix mettre fin au système de ce que l'on appelle les « tapis » si l'on veut offrir suffisamment d'opportunités à des jeunes commissaires fraîchement formés et détenteurs du brevet de direction.

En mai 2008, la police belge (sensu stricto, donc pas l'AIG, le Comité P ni les services externes) comptait au total 585 commissaires divisionnaires, 3330 commissaires, 8190 inspecteurs principaux, 23.437 inspecteurs et 1160 agents. Alors que la règle lors de la réforme était de 1 officier pour 3 inspecteurs principaux et 9 inspecteurs, le rapport actuel est de 1 officier pour 2,1 inspecteurs principaux et 6 inspecteurs. Cette distorsion est surtout inquiétante au sein de la police fédérale (de 1 officier pour 2 inspecteurs principaux et 2,6 inspecteurs). Elle peut s'expliquer en partie, mais de manière insatisfaisante, par les finalités et les missions spécialisées annoncées de la police fédérale. Une autre explication, partielle également, peut être trouvée dans les dispositions statutaires transitoires (cf. les nombreux promus « tapis »).

³³ Approuvé lors du Conseil des ministres le 01-02-2008.

³⁴ Pour les chiffres, voir annexe 1.

Cohérence de la politique et capacité

De manière générale, lors de la mise en œuvre de mesures d'optimisation ou de nouvelles initiatives ayant un impact quelconque sur la capacité, il faut toujours prendre en compte les coûts financiers. À défaut, on risque de mettre la police en difficulté, à moins de réussir (solution privilégiée) à compenser la surcapacité en réorganisant des priorités et/ou des tâches.

4.1.6 Culture.

En conséquence de la réforme des polices, un double revirement de culture était nécessaire : il fallait, d'une part, s'inscrire dans le concept du *community policing* et, d'autre part, abandonner la culture policière propre aux anciens services de police pour adopter la nouvelle culture de la police intégrée à deux niveaux.

En outre, le besoin général de faire adopter aux policiers une attitude plus intègre, orientée vers le client et au service de celui-ci, subsistait.

Une particularité importante est que l'on compte 197 corps de police différents, ayant chacun leurs propres responsabilités et ensemble de tâches, ce qui présente le risque que peu de cultures intégrant se développent au sein tant de la police fédérale que de la police locale.

Cependant, de nombreux efforts sont dignes d'être mentionnés tels que l'introduction du code de déontologie et le fait que la plupart des corps ont développé leurs propres vision, mission, valeurs et code de conduite.

La police a opté de manière résolue pour la fonction orientée vers la communauté et ce qu'on appelle « l'excellence dans la fonction de police ». Un de ces piliers consiste en une collaboration permanente avec d'autres « partenaires » au sein de la société. Les contacts entre les services de police et les acteurs de la société civile se sont intensifiés et ont mené à des accords et à des formes de coopération qui ont inévitablement un effet dirigeant sur la police fédérale et locale : la collaboration avec des sociétés de transport public, des écoles, des organisations de classes moyennes, des comités consultatifs communaux, des réseaux d'information de quartier, ...

L'officialisation et la poursuite du concept de « l'excellence dans la fonction de police » peuvent contribuer à intégrer davantage et à réorienter la culture qui se développe au sein des divers services de police. Ces démarches sont nécessaires car les initiatives précitées ne sont pas toujours concrétisées de manière aussi approfondie à tous les niveaux.

Un effort particulier est principalement nécessaire au sein des services déconcentrés de la police fédérale.

Bien qu'il n'existe pas d'instruments permettant de mesurer directement les effets générés sur la culture, certains indicateurs montrent qu'au niveau de la mentalité et de l'image, une évolution positive de la culture est observée, mais qu'en même temps certains signes d'abstention subsistent.

Les initiatives recommandées sont : l'appui aux « bonnes pratiques », le *benchmarking*, un système de rotation des emplois et de planification de la carrière, l'orientation des personnes et l'amélioration de comportements indésirables, l'encouragement d'une culture d'implication capable, de prise de responsabilités et de confiance.

4.1.7 Fonctionnement intégré.

Généralités

La collaboration, l'essence du fonctionnement intégré, est une nécessité absolue pour tous les services de police à tous les niveaux et entre ceux-ci, tant horizontalement que verticalement. Les mécanismes et les structures qui ont été développés pour le fonctionnement intégré constituent des leviers essentiels qui soutiennent la réforme des polices.

Le concept global de et pour la police intégrée, structurée à deux niveaux, est le pilier de base de la réforme des polices et peut être de manière générale considéré comme une réussite. Plus qu'auparavant, la police s'est intégrée à la société, notamment grâce au concept de la « fonction de police orientée vers la communauté ». Le rôle et la tâche privilégiés de la police en tant qu'un des acteurs de la chaîne de sécurité ont été définis pour la police elle-même et pour les autres partenaires. La volonté de collaborer avec d'autres acteurs peut encore être améliorée.

La collaboration entre les différentes composantes de la police s'est avérée une source de tensions dans la pratique, ce qui a régulièrement donné lieu à des critiques réciproques, comme on l'évoque d'ailleurs dans d'autres chapitres du présent rapport d'évaluation. Parfois, ces situations sont devenues des opportunités et c'est entre autres grâce à cela que le fonctionnement intégré a pu prendre une forme concrète et se faire mieux ressentir surtout dans l'exécution de tâches opérationnelles sur le terrain.

La concertation entre la police fédérale et la police locale

Au niveau de la politique, divers forums de concertation ont été créés au sein desquels la police fédérale et la police locale sont représentées (réunions périodiques du comité de direction de la police fédérale avec la Commission permanente de la police locale, le comité stratégique ICT, un conseil de l'enseignement encore à créer, une plate-forme client à réactiver pour les moyens logistiques et l'appui,...). Il serait bon d'attribuer un caractère plus formel à quelques-uns de ces forums. Cette officialisation pourrait s'effectuer notamment en définissant leur composition et en leur attribuant des compétences. Il est en effet important que les décisions (de politique) ayant un impact sur les deux niveaux soient prises au terme d'une concertation et avec la participation de chacun d'eux.

L'appui mutuel

En ce qui concerne l'appui, il s'agit de l'appui vertical (tant opérationnel que non-opérationnel) de la police fédérale à la police locale et vice versa d'une part, et de l'appui horizontal ou latéral entre les divers services de police locale d'autre part. La collaboration a souvent un caractère informel et repose sur une bonne entente mutuelle. De plus en plus, de tels accords ou protocoles ont été conclus tant au niveau horizontal (entre des services de police locale) que vertical (entre les corps de police zonaux et la police fédérale). Cependant, de tels accords de coopération doivent encore être établis davantage dans certaines régions. La qualité de l'appui réciproque doit aussi être durablement conservée.

Le Plan national de sécurité 2008-2011 précise: « *Il est recommandé de tendre vers une meilleure coopération, notamment entre, d'une part, le niveau fédéral et le niveau local, et d'autre part, entre les corps de police locaux entre eux. L'évaluation et l'amélioration des*

conventions de coopération existantes, des protocoles, des service level agreements (SLA's) se situent dans ce cadre ».

Le directeur coordonnateur et le directeur judiciaire

D'une manière générale, le fonctionnement des directeurs coordonnateurs et des directeurs judiciaires est considéré comme une expérience positive.

Les DirCo, qui dépendent à présent directement du commissaire général, remplissent une fonction charnière dans le cadre du fonctionnement intégré. Ils ont au cours du temps su acquérir une position générale bien acceptée au sein de la structure policière. Afin de pouvoir jouer leur rôle de manière optimale, ils doivent nécessairement disposer d'un aperçu aussi correct et complet que possible de la capacité générale et spécialisée disponible sur le terrain. Leur tâche consiste à intervenir de façon à faciliter (non pas à diriger) le recours et la mise en œuvre des moyens disponibles. Il peut également s'agir ici de moyens disponibles des entités déconcentrées de la direction générale de la police administrative ou encore de la capacité hypothéquée (HyCap).

Le directeur judiciaire au niveau déconcentré (PJF) joue également un rôle crucial dans le cadre du fonctionnement intégré. Des directives et des accords clairs dans le domaine de la recherche sont indispensables pour permettre une bonne entente. L'approche commune (fédérale et locale) de phénomènes dépassant les frontières de quelques zones mérite une plus grande attention. Aujourd'hui, chacun travaille encore trop souvent dans son propre coin, sans se soucier de ses autres collègues.

Le moteur salarial

Le moteur salarial a été un des soucis majeurs du fonctionnement intégré.

Afin de pouvoir répondre aux besoins de la police locale, le projet Themis a vu le jour en juin 2007 en vue de pouvoir calculer les traitements des membres du personnel de la police intégrée au 1^{er} janvier 2009. Selon le planning actuel, le nouveau moteur salarial sera finalisé au 1^{er} juillet 2009. À partir du 1^{er} janvier 2010, les traitements de tous les membres du personnel de la police intégrée pourront être calculés grâce au nouveau moteur salarial.

Lors du démarrage effectif au 1^{er} janvier 2010, chaque employeur pourra déterminer de manière autonome la manière dont il souhaite mettre en place le fonctionnement décentralisé. L'interface générique sera opérationnelle un an après la mise en œuvre du moteur salarial.

4.1.8 Contrôle interne et externe.

Généralités

Les contrôles internes et externes sont essentiels pour le maintien de la qualité et l'intégrité de la police en général ainsi que des policiers individuels en particulier. Tant le service de contrôle interne que l'AIG et le Comité P se sont vu attribuer des responsabilités spécifiques à la suite de la réforme des polices. Le parquet fédéral exerce une fonction de surveillance spécifique en ce qui concerne les activités judiciaires de la police fédérale.

Lorsque des fonctionnaires de police n'effectuent par exemple pas leurs missions de manière intègre ou démocratique, le citoyen peut porter plainte. Le fait que le citoyen puisse, à cet

effet, s'adresser à diverses instances a pour conséquence que la politique et l'approche en cette matière manquent parfois de cohérence.

En ce qui concerne le traitement de plaintes introduites par des citoyens ou des tiers à l'égard de la police, on opte pour la formalisation de la « réflexion par ligne ». Ainsi, il est préférable d'attribuer une responsabilité de première ligne claire aux dirigeants de la police et aux chefs du collaborateur faisant l'objet de la plainte, à moins qu'il existe *ab initio* des raisons de ne pas procéder de la sorte sur la base des critères convenus.

Contrôle interne

Tout service de police a besoin d'une fonction de contrôle interne bien structurée, qui vise avant tout à améliorer la qualité, tant au niveau des processus de gestion de l'organisation qu'au niveau du fonctionnement individuel de chaque collaborateur. Ces démarches doivent avoir lieu grâce à une bonne analyse et sur base de la concertation, de manière à pouvoir tirer librement les enseignements des erreurs et des dysfonctionnements. Dans cette optique, toute plainte et tout traitement de plainte sont une occasion et un défi pour en tirer des leçons, tant au niveau organisationnel qu'individuel. Tous les services de la police locale disposent à présent d'un service ou d'une entité de contrôle interne. Cet effort doit encore être fourni au sein de chaque direction de la police fédérale, grâce à l'appui de la direction du contrôle interne.

Une directive ministérielle actualisée, dont les avant-projets existent depuis longtemps, doit être prise d'urgence afin de créer une base commune pour le contrôle interne au sein de tous les services de police et ce, en s'appuyant sur la stratégie et les principes de politique énoncés dans le présent rapport.

L'Inspection générale (AIG) et le Comité permanent P

Tant l'AIG que le Comité permanent P ont en soi fourni du bon travail. Mais le manque de clarté concernant les compétences et la répartition des tâches entre ces deux instances requiert une discussion approfondie au sujet des missions fondamentales. Le traitement de plaintes à l'égard de la police et l'exécution d'enquêtes relatives à l'efficacité et à l'efficience du fonctionnement de la police ne sont que quelques exemples des compétences qui se chevauchent encore à ce jour. La coexistence de ces services requiert une distinction bien délimitée entre leurs compétences et leurs domaines de responsabilité. Afin d'éviter tout malentendu tant auprès du citoyen que sur le terrain, il convient surtout de limiter au maximum la « zone grise ».

Quoi qu'il en soit, étant donné que des changements vont s'opérer au niveau de tous les dirigeants de l'AIG, il est opportun d'examiner les missions clés de l'AIG ainsi que l'engagement de personnel qualifié afin de pouvoir offrir une plus-value de manière tout à fait crédible à la qualité du monde policier belge. À cet égard, une plus grande légitimité pourrait être acquise en faisant davantage appel, pour l'encadrement de l'AIG et à l'instar de services étrangers, à des officiers (supérieurs) qui ont acquis une grande expérience et compétence au cours de leur carrière dans des fonctions dirigeantes et qui sont disposés à les partager avec les responsables actuels et futurs de la police.

Compte tenu des principes de fonctionnement de l'AIG, des procédures prévues légalement et de ses connaissances policières spécialisées, cet acteur doit essentiellement jouer un rôle de seconde ligne quant au traitement des plaintes et dépositions individuelles, sauf lorsqu'il estime que pour des cas particuliers, il vaut mieux qu'il procède lui-même au traitement de

la plainte ou qu'il s'est vu confier explicitement cette mission par une autorité policière ou judiciaire.

L'introduction générale d'un enregistrement et la détermination de motifs de recevabilité avant d'entamer une enquête à la suite d'une plainte sont fondamentales à cet égard. Cela signifie qu'avant d'ouvrir elle-même une enquête, l'AIG envoie la plainte à traiter au service de police concerné. L'AIG n'est compétente pour poursuivre l'enquête relative à cette plainte que dans l'hypothèse où ce service ne réagit pas de manière adéquate ou que le plaignant est insatisfait de la suite qui y a été donnée par le service concerné ou le corps de police locale, .

À ce sujet, il faut également réfléchir à un certain nombre de critères permettant tout de même à l'AIG de traiter exceptionnellement des dossiers de plainte de manière prioritaire et en première ligne. Ces critères peuvent être liés à la nature et à la gravité des faits, à la qualité du fonctionnaire de police concerné, à la nature du service de police, à la requête écrite et motivée du plaignant ou à la mission explicite attribuée par une autorité judiciaire.

De son côté, le Comité permanent P peut jouer un rôle de coordination et de surveillance dans le développement et l'exploitation d'une banque de données centrale unique des plaintes et dépositions, dont l'alimentation est confiée aux divers acteurs sur le terrain.

Plutôt que de procéder lui-même à des enquêtes initiales (en première ou en seconde ligne) et de les limiter à des cas exceptionnels, il est logique que le Comité permanent P se préoccupe davantage du suivi et du contrôle de la gestion des plaintes et des enquêtes menées par la police intégrée et l'AIG sur des plaintes. Afin de pouvoir assurer une fonction d'observation et de contrôle de manière sérieuse et crédible, il est évident que le Comité permanent P doit garder un accès direct et inconditionnel à tous les dossiers de plaintes et aux fichiers y afférents.

Dans cette optique, et en tant que réelle instance de contrôle externe, le Comité permanent P peut jouer son rôle de conseiller en matière de politique en vue d'améliorer le fonctionnement de la police et veille ainsi au traitement correct et qualitatif des plaintes en première et en seconde ligne.

Une déontologie propre aux services de contrôle

Enfin, il est nécessaire de préciser la manière dont les enquêteurs de tous les services de contrôle et d'inspection internes et externes doivent se comporter à l'égard des collaborateurs de la police intégrée (style d'intervention, dispositions statutaires spécifiques, ...) ainsi que des règles de fonctionnement plus transparentes pour ces organes. Dans ce cadre, il faut tenter d'établir un code de conduite et de fonctionnement pour les services de contrôle et d'inspection.

4.1.9 Corrections d'échelle des zones de police et restructuration des services de la police fédérale.

Les zones locales

Le nombre de zones de police locale est élevé mais c'est logique puisqu'il a été opté de coller autant que possible à la structure des communes. En soi, ce choix n'a posé aucun problème mais il a comme conséquence une très grande diversité entre les zones.

La discussion relative à une éventuelle correction d'échelle (augmentation ou réduction) des zones de police est surtout liée à la collaboration mutuelle (horizontale) entre les zones et aussi à la possibilité d'une offre d'appui (collaboration verticale) de la part de la police fédérale, qui doit venir compléter les possibilités de la police locale. Si la police fédérale dispose de suffisamment de moyens, qui sont en outre utilisés de la manière la plus efficiente et efficace, la quantité et la qualité de ses prestations de services pourront s'améliorer et ceci, à la plus grande satisfaction de ses utilisateurs.

Dans le cas d'une correction d'échelle, les principes de la loi relative à la police intégrée ne peuvent être remis en question.

À cet égard, l'équilibre entre les deux composantes de la police intégrée est essentiel et doit être maintenu.

Ensuite, il peut être utile de corriger l'échelle d'un certain nombre de zones de police si cette volonté locale est exprimée explicitement et qu'elle ne redessine pas fondamentalement le paysage policier zonal actuel (pas une région de police selon les normes des Pays-Bas). Dans ce contexte, on pense surtout aux zones qui comptent moins de 50 membres du personnel et aussi à celles qui aspirent à un agrandissement d'échelle pour d'autres raisons.

La police fédérale

La nouvelle structure de la police fédérale, réduite à trois directions générales, constitue en soi une amélioration. Le commissaire général a à présent davantage de directions sous sa compétence directe. Comme l'a déjà évoqué précédemment le groupe de travail Bruggeman en ce qui concerne le nombre de directions, il convient de poursuivre la rationalisation. Les raisons principales sont que chaque direction génère son propre *overhead* et qu'un nombre élevé de directions fait sans cesse accroître le besoin d'initiatives de coordination. Le projet d'arrêté présenté actuellement (proposition introduite par le commissaire général auprès des ministres) ne répond pas de manière satisfaisante à cette préoccupation et doit être remanié en fonction de divers aspects mis en exergue dans le présent rapport d'évaluation. Une responsabilité finale et une responsabilisation plus importantes des directions ayant des compétences opérationnelles territoriales peuvent limiter le nombre excessif de niveaux de décision. D'ailleurs, les problèmes de capacité dont il est question dans les chapitres 4.1 et 4.2 sont de nature telle qu'il faut absolument aspirer à une structure organisationnelle la plus rationnelle possible, ce qui permettrait de libérer du personnel pour exercer d'autres fonctions au sein de la police fédérale.

Du point de vue de la gestion d'entreprise, une meilleure échelle des directions de coordination et d'appui d'arrondissement (directeurs coordonnateurs) et des services de la police judiciaire fédérale, doit être examinée à la lumière d'un réaménagement éventuel des arrondissements judiciaires.

4.1.10 International.

La coopération internationale est déjà en plein développement depuis un certain temps. Depuis la réforme des polices, de nombreux changements ont eu lieu, surtout au sein de l'Union européenne (Task Force des Chefs de police, COSPOL, Eurojust, Frontex, ...).

Les services de police belges ont apparemment une excellente réputation en ce qui concerne la coopération internationale et la participation active à des initiatives internationales. Ainsi, les analystes belges sont par exemple très convoités par les organisations internationales.

Cependant, il convient de remédier à un certain nombre de points d'achoppement.

Le commissaire général dispose de sa propre direction en matière de coopération internationale (CGI). Ce service doit, notamment en raison des nombreux développements internationaux et surtout européens en cours mais aussi dans le cadre de la future présidence belge en 2010, être davantage étoffé.

En outre, il y a avant tout nécessaire de mieux intégrer les nouvelles possibilités qu'offrent les traités récents (Prüm, SIS II, décision-cadre européenne relative à l'échange de renseignements). Elles doivent pouvoir être exécutées en ancrant plus solidement la coopération internationale grâce à une transposition indispensable dans le droit belge et ce, à tous les niveaux de la police intégrée, notamment en organisant une formation appropriée permettant aux policiers, chacun dans leur domaine de compétence, de mieux connaître toutes les possibilités et opportunités en matière de coopération internationale. La diffusion d'informations doit être organisée de sorte que tous les collaborateurs puissent disposer rapidement et le plus directement possible de toutes les informations étrangères disponibles et susceptibles de les intéresser afin de pouvoir effectuer au mieux leurs tâches dans le cadre du maintien du droit. En outre, les informations disponibles au sein des services de police belges doivent être accessibles aux services de police étrangers, dans le cadre de la législation et de la réglementation belge. À cet égard, une politique plus transparente s'impose en ce qui concerne le choix du canal le plus approprié pour la coopération, en tenant toujours compte de la nature des faits et de la zone d'intérêt géographique de l'affaire.

Par ailleurs, il faut réintroduire d'urgence une réglementation adaptée et modernisée pour l'envoi d'officiers de liaison à l'étranger. Les services de police locaux et fédéraux doivent également veiller à collaborer de manière plus coordonnée en matière de coopération transfrontalière, en particulier avec les Pays-Bas (Hazeldonk, Joint Hit teams, Eurorégion Meuse-Rhin,...) et la France (Traité de Tournai, patrouilles mixtes,...). Il y a surtout lieu d'évaluer, voire d'optimiser les tâches et le fonctionnement des CCPD, de créer une image de la criminalité transfrontalière et de lutter efficacement contre celle-ci. La coopération bilatérale doit continuer à être développée de manière sélective (en profondeur plutôt qu'en largeur), surtout en fonction des intérêts spécifiques de la collaboration et en relation avec le Plan national de sécurité.

En matière de gestion de crise civile (la gestion de zones de conflit étrangères telles que le Kosovo), la contribution de la police belge s'étend continuellement. Il convient de prévoir les budgets et la capacité nécessaires, sans quoi cette extension se fera au détriment du fonctionnement interne belge.

4.1.11 Aspects financiers/budget.

Le budget de la police a considérablement augmenté depuis la réforme des polices, en particulier celui de la police locale. Grâce à cela, il a été possible de soutenir de manière conséquente les réformes entreprises. Il semble à présent que le budget de la police fédérale surtout de même que les limitations restrictions y afférentes mettent en danger le bon fonctionnement de celle-ci. Il y a dès lors une nécessité d'un meilleur rapprochement entre les finances et les politiques à exécuter. Cela devrait permettre, sur base d'une comptabilité fonctionnelle, de mieux ancrer le cycle financier dans le cycle politique.

4.1.11.1 La police locale³⁵

La LPI a institué deux autorités (les communes et l'État fédéral) comme contributeurs aux budgets de fonctionnement des zones de police. Si les ressources s'avèrent insuffisantes, la différence doit être couverte par les communes qui font partie de la zone de police.

Étant donné que les frais de personnel représentent environ 85% du budget des zones de police, chaque modification du statut pécuniaire a une répercussion importante sur la situation financière fragile des zones de police.

La dotation fédérale

L'attribution de la dotation fédérale de base - qui demeure la principale origine du financement fédéral pour plus de 60% (hormis le fonds de sécurité routière) - repose sur un effectif policier théorique attribué à chaque zone de police dans le cadre de la norme KUL.

Cette situation fut définie au départ de l'effectif policier constaté sur le terrain (en 1998) sans qu'il ne soit assuré qu'il correspond à la satisfaction de la fonction de police de base par la police locale.

Par le biais de cette dotation, avec l'attribution d'un montant forfaitaire par membre du personnel présent, un investissement identique en sécurité fut poursuivi par le niveau fédéral.

Cette égalité de financement a eu pour conséquence d'imposer un effort financier de rattrapage pour les communes dans les zones dont l'effectif était constitué en majorité d'ex-gendarmes, vu que le montant forfaitaire reçu dans le cadre de la dotation de base ne couvrait qu'une partie du coût nouveau pour les communes que représentaient ces membres du personnel. Ce rattrapage n'a pu qu'être partiellement amorti par les mécanismes de solidarité internes. À l'inverse, les zones constituées majoritairement d'anciens policiers communaux ont tiré « bénéfice » de la dotation puisque le montant reçu dépassait le surcoût (essentiellement statutaire) réel qu'induisait la réforme pour cette catégorie de policiers locaux (déjà précédemment à la charge des communes)

Il semble intéressant, à côté de l'allocation de base, de mentionner également les autres allocations fédérales (en tenant compte du fait que le fonds de sécurité routière fut traité séparément). Les autres composantes récurrentes du financement fédéral sont l'allocation maintien de l'ordre (acquisition/remplacement/entretien équipement individuel et collectif), la dotation complémentaire (compensation du surcoût admissible), la dotation sociale (compensation cotisations patronales « nouvelles » et du « nouveau » personnel). À signaler également, le volet civil des anciens contrats de sécurité (concernant 29 communes), le fonds des sommets européens (application aux seules zones de police bruxelloises).

La(es) dotation(s) communale(s)

Au niveau national, on peut constater que l'augmentation globale de la contribution communale induite par l'effet de rattrapage constaté entre 2002 et 2003, s'est ensuite progressivement lissée jusqu'en 2006 avec une évolution négative pour une augmentation conséquente en 2007³⁶. L'année 2008 doit être envisagée avec les réserves utiles dans la mesure où les comptes n'ont pas encore été établis. L'année 2008 est en outre marquée par

³⁵ Pour les chiffres, voir annexe 2.

³⁶ Sans que la dotation fédérale de 2007 ne connaisse d'évolution notable (à la baisse) qu'il s'agirait ici pour la dotation communale de combler. L'augmentation conséquente de la dotation communale en 2007 pourrait alors trouver son explication dans la correction des augmentations fort limitées les années précédentes des dotations communales.

une diminution importante du fonds de sécurité routière et l'incidence des décisions en rapport avec le statut pécuniaire du personnel. Il est dès lors nécessaire de maintenir à niveau la situation financière de la police locale.

Pour la police locale, un mécanisme de financement légal équitable reste attendu, lequel reposerait sur des données actuelles et objectives et en même temps suffisamment transparent pour être aussi conforme à la politique menée

4.1.11.2 La police fédérale.

Avec ses moyens financiers reconnus, la police fédérale se trouve depuis des années dans une situation de déséquilibre structurel, en particulier en ce qui concerne les moyens en personnel, de fonctionnement et d'investissement. Etant donné qu'il peut être peu économisé sur les frais élevés de personnel, les économies sont non seulement réalisées sur les frais de fonctionnement mais aussi et surtout sur les frais d'investissement. Ainsi, le bon fonctionnement de la police fédérale et la qualité de ses services et de son appui à la police locale et aux autorités sont à terme mis en danger.

Si l'on examine attentivement les chiffres depuis la mise sur pied du premier PNS le 1^{er} janvier 2004, on constate que le budget de la police fédérale a crû plus rapidement que l'index (14,23 % >> 11,64%).

Cette croissance est toutefois inégalement répartie selon qu'on examine le volet personnel, le volet fonctionnement ou le volet investissement. Particulièrement pour ce dernier, l'évolution positive est de seulement 4,62 %.

Lorsque l'on prend en compte les répartitions en pourcentages des diverses parties budgétaires (82 à 83% pour le personnel, 12 à 13 % pour le fonctionnement et de 5 à 5,5 % pour ce qui est des investissements), on constate que cette faible progression des coûts d'investissement constitue une menace certaine pour le fonctionnement futur de la police fédérale. Il s'avèrera de plus en plus difficile au cours du temps de maintenir le patrimoine sans même penser à étendre celui-ci. On ne peut pas non plus perdre de vue la répercussion des adaptations statutaires et des nombreuses indexations de 2008 sur les frais de personnel. Les budgets utilisés pour ce faire ne peuvent en effet pas être utilisés pour autre chose.

La police fédérale est confrontée avec une volonté politique récente, maintes fois réitérée par les différents gouvernements, de consolider la croissance de son budget de personnel, voire même de le réduire. En ce qui concerne la police fédérale, cela s'est traduit en 2009 par une diminution de 11 millions d'euros ; pour 2010, les prévisions vont même dans le sens d'une réduction supplémentaire de 5 millions d'euros. Il faudra donc faire des choix pertinents en matière d'utilisation optimale des crédits de personnel.

Ces adaptations de budget ont pour effet de mettre en lumière certains sous-financements structurels, par exemple en matière d'inconvénients, de rétribution de personnel aux CIC's, d'indemnisation des sociétés de transport en commun. Jusqu'à 2008, ces sous-financements pouvaient être compensés au sein de l'enveloppe globale mais ils ne pourront plus l'être dès 2009.

Enfin, une dernière menace potentielle pour le fonctionnement de la police fédérale est le fait, qu'en raison de la crise économique, les zones de police décident de ne plus faire appel plus longtemps au personnel détaché de la police fédérale, ce qui mettrait l'intégralité des coûts de ce personnel à charge de la police fédérale. Il faut à tous égards surveiller que budgétairement, la police fédérale ne se retrouve pas en sureffectif.

Face à toutes ces difficultés, il paraît entre autres souhaitable que la police fédérale puisse, comme c'est déjà le cas pour certaines zones de police locale, bénéficier d'un fond européen pour ce qui concerne l'organisation des sommets européens³⁷.

4.1.11.3 Le Fonds de la sécurité routière.

La LPI (article 41) prévoit un crédit limité à 7,5% des perceptions provenant des amendes issues des condamnations pénales dans tous types d'affaires, y compris des sommes d'argent prévues à l'article 216bis du Code d'instruction criminel et à l'article 65 de la loi concernant la police de la circulation routière, lesquelles sont inscrites en dépenses budgétaires générales.

Comme conséquence de la loi concernant la confection et le financement des plans d'action en matière de sécurité routière, une partie de ce fonds revient également à la police. Les corps de la police locale perçoivent une part importante du fonds de sécurité routière par le biais d'une attribution directe aux zones de police et à la police fédérale (sur base de critères de calcul déterminés), ainsi que sous une forme indirecte (sous la forme d'un prélèvement d'un montant initial sur base de projets qui permettent une constatation plus efficace des infractions de circulation, un traitement et une perception plus rapide des amendes et l'achat de matériel standardisé par des achats communs).

Les montants accordés sont distribués durant un certain nombre d'années³⁸. Les corps de police locale reçoivent d'abord et la police fédérale ensuite, ce qui permet de réaliser des actions spécifiques avec des moyens supplémentaires. Cela concerne cependant un montant variable qui est basé sur des perceptions annuelles d'amendes. En 2008, en raison entre autres d'une diminution des perceptions en 2007, un amoindrissement du fonds d'environ 15% fut constaté. A partir de 2009, il y aura une modification dans les comptes. Il sera ainsi mieux tenu compte des efforts réels consentis par les services de police en matière de circulation routière.

Le problème est aussi la longue procédure d'attribution. Depuis 2008, les projets doivent être soumis, après élaboration conjointe par la police fédérale et la Commission permanente de la police locale, à l'avis des Régions et du Collège des Procureurs généraux.

Ceci est souhaitable pour veiller strictement à la répartition optimale de ces montants au sein des différents services de police.

4.1.12 Logistique.

Généralités

D'une manière générale, il peut être établi que la situation au sein de la police locale, par comparaison avec la situation d'antan (tant à la police communale qu'à la gendarmerie), s'est améliorée, également en raison d'efforts consentis par les instances locales.

La situation à la police fédérale est d'une manière générale moins rose, surtout en raison du fait que les crédits d'investissements sont sous pression dans le contexte d'économie budgétaire.

³⁷ Pour les chiffres, voir annexe 3.

³⁸ Voir chiffres en annexe 4.

Bâtiments

En ce qui concerne les bâtiments, la situation à la police locale s'est améliorée. L'intégration des différents services de police fut une opportunité pour bénéficier de bons emplacements et construire de nouvelles infrastructures ou moderniser d'anciennes infrastructures.

À la police fédérale, la situation est moins satisfaisante, voire même parfois dramatique. La situation à Bruxelles, les dispositions de la police des chemins de fer, de la police des voies navigables et les stands de tir posent surtout problème. À cet égard, des mesures spécifiques à court terme sont souhaitables.

Parallèlement à cela, il y a lieu de prévoir un nouveau programme d'investissements pluriannuel spécifique pour permettre de poursuivre les adaptations et la modernisation de l'infrastructure de la police fédérale. Il est dès lors souhaitable de prévoir un programme spécifique, dans le budget de la Régie des bâtiments, ainsi qu'un financement supplémentaire, tel que cela fut déjà le cas au cours de la période 2002-2007.

Pour ce qui est de l'hébergement de la police à l'aéroport national, l'article 45 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 portant réglementation des voies aériennes dispose clairement que le gestionnaire de l'aéroport (BIAC actuellement) doit héberger gratuitement les services chargés du « contrôle aux frontières ». Cette donnée est remise en question depuis quelques années par l'exploitant de l'aéroport.

L'option de l'hébergement gratuit de tous les services de police fut soutenue par la décision du Conseil des ministres du 18 mars 2007 dans laquelle il est fait mention qu'en raison de la nécessité impérieuse de la présence des services de police à l'aéroport, la réglementation existante devait être actualisée. La nécessité minimale est donc une adaptation de l'article 9 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 concernant la reconnaissance de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société BIAC. Pour éviter à l'avenir toute discussion sur ce sujet, il nous paraît aussi souhaitable d'adapter dans le même sens les autres textes légaux qui traitent du même sujet.

En ce qui concerne la police des chemins de fer, il est urgent de trouver une solution durable à terme concernant l'infrastructure de la police des chemins de fer. La forme actuelle d'un protocole entre la police fédérale et les sociétés de transport ne semble pas être une solution praticable. Une première possibilité consiste en une base légale afin de créer cet hébergement, par analogie à l'arrêté royal sur la police des voies aériennes. Une seconde piste de solution consisterait en une clause inscrite dans le contrat de gestion de la SNCB-Holding. Une troisième solution consisterait à louer des bâtiments juste à côté des gares, où le personnel serait hébergé tandis qu'un point opérationnel limité (accueil et cellules) serait maintenu dans l'infrastructure de la gare.

Tenue

L'instauration d'un nouvel uniforme a connu pas mal de déboires, surtout en raison de problèmes d'ordre contractuel. Il existe une différence entre la tenue de base (telle qu'elle est protégée par l'AR du 10 juin 2006 et le droit pénal), régie par un système de points, et l'équipement fonctionnel spécifique. Des efforts restent nécessaires pour permettre aux policiers qui travaillent ensemble sur le terrain de recevoir la même tenue. Des directives strictes et uniformes sont absolument nécessaires.

Le soutien en ravitaillement de la police locale par la police fédérale peut être considéré comme exemplaire. Une limitation à la trop longue liste de pièces d'équipement devrait être

envisagée afin de stimuler l'uniformité dans le port de l'uniforme.

Équipement

La police est d'une manière générale bien équipée. Il y a aussi une grande uniformité dans l'équipement technique des services de police, notamment sur base de contrats-cadres et des possibilités d'achats communs, ce qui favorise la collaboration entre les différents services et les autorités.

La stimulation de l'utilisation des nouveaux moyens technologiques afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacé des services de police constitue un objectif stratégique dans le PNS actuel. Il y a cependant encore du travail à accomplir pour atteindre cet objectif.

Le pourcentage des moyens financiers à consacrer aux investissements est actuellement encore davantage sous pression. L'autorité et la direction de la police doivent veiller ensemble à ce que cette balance (personnel, fonctionnement, investissements) reste en équilibre.

4.1.13 Gestion de l'information, communication et dispatching.

La gestion de l'information, la communication et le dispatching sont des responsabilités partagées, à la fois pour la police fédérale et pour la police locale. Ces processus internes sont incontestablement un point charnière dans le cadre du fonctionnement intégré au sein de la fonction de police.

Gestion de l'information

La gestion de l'information est globalement régie pour l'ensemble des services de police d'une part, par la mise en place d'une banque de données nationale générale (BNG) et d'autre part, sur la base du système Feedis pour la police fédérale et du système ISLP pour les services de police locale. Le problème de base réside dans l'absence d'un système commun de rédaction de procès-verbaux pour la police locale et la police fédérale. L'harmonisation entre Feedis et l'ISLP doit être améliorée en permanence et un système unique doit être trouvé le plus rapidement possible. Il est en outre nécessaire de pouvoir compter sur une indispensable stabilité et impératif d'éviter que les autorités ne reportent trop les priorités (ce genre de situation a fait que les budgets n'ont pas toujours été utilisés aux fins initialement prévues).

L'information et, tout particulièrement la gestion et l'échange de l'information sont encore trop souvent considérés comme une "surcharge de travail administrative" au sein de la police et un bien trop grand nombre de fonctionnaires de police pensent encore que leur travail se termine, sur le plan du traitement de l'information, dès lors qu'ils ont dressé un procès-verbal. La qualité des procès-verbaux reste également une préoccupation permanente.

En ce qui concerne la BNG, il convient, conformément aux avis de la Commission pour la Protection de la Vie privée, d'insister sur l'amélioration de la qualité et de l'exactitude de l'information, ainsi que sur l'augmentation des contrôles préventifs quant à l'utilisation abusive des banques de données mises à la disposition des services de police. Le nombre d'entités enregistrées dans la BNG connaît une évolution croissante, qui est en partie due à la diminution constante du nombre de banques de données distinctes et à l'augmentation

permanente des données disponibles dans une seule banque de données. De même, le délai d'introduction des données s'est amélioré.

En termes de création et de gestion de bases de données distinctes, il n'existe au sein de la police aucun concept global et personne n'a d'idée réellement correcte de leur nombre et encore moins de leur contenu. Un plan d'approche et des directives claires s'imposent donc pour les banques de données qui existent encore dans les différents services de police. Les directives actuelles doivent être précisées (cf. art. 44 LFP et MFO 3).

En ce qui concerne la qualité des données, l'attention se porte presque exclusivement encore sur la quantité et l'exhaustivité de l'alimentation des systèmes. Un élément surprenant à cet égard était par exemple le résultat d'une recherche du COC, qui a révélé que, dans de trop nombreux cas, des données d'identification incomplètes sont fournies lors de l'arrestation de suspects. Il convient donc d'accorder aussi plus d'attention à la qualité de l'information.

On note également un besoin urgent d'une loi (actuellement, c'est un projet d'AR) relative aux données policières, qui régit de façon générale tous les aspects (internes, externes) de la gestion de l'information policière. Un autre besoin qui se fait sentir dans le cadre du fonctionnement intégré est celui d'un partage de l'information plus axé sur une collaboration pluridisciplinaire de la police avec d'autres partenaires (bien entendu, moyennant des conditions limitatives strictes) en termes de données policières (par exemple, dans le cadre du maintien de l'ordre)³⁹. En tout cas, une action de la sorte est nécessaire pour permettre une participation à part entière à la coopération internationale, y compris dans le cadre des accords de Prüm, un aspect qui n'est pas suffisamment abordé dans les modifications actuelles de la loi.

Il est urgent d'élaborer une réglementation concernant la mise en œuvre de l'article 44 LFP relatif à la gestion de l'information en termes de police administrative et judiciaire. A cet égard, il convient en règle générale de veiller à se concentrer sur les principes et la réglementation en vigueur dans l'espace européen.

L'objectif de transparence accrue de la mise en œuvre des projets et programmes au sein de la direction centrale de la police judiciaire fédérale, notamment par l'interaction avec le Conseil fédéral de police, le réseau d'expertise "police" du Collège des Procureurs généraux et le parquet fédéral, ne peut que profiter au flux d'information et à la volonté d'y collaborer activement.

Astrid

Le système de communication Astrid⁴⁰ était déjà en préparation avant la réforme des polices et il est entre-temps devenu le système de communication opérationnel général de la police. Ce système doit encore être opérationnalisé plus avant, à présent que tous les services de police y sont raccordés. La couverture radio progresse bien, entre autres grâce à l'installation de pylônes supplémentaires. Mais c'est surtout la réception, dans les bâtiments et gares de l'agglomération bruxelloise, qui pose apparemment encore problème. La transmission des

³⁹ Voir par exemple la loi néerlandaise sur les registres de police, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

⁴⁰ All-round semi-cellular trunking radiocommunication integrated dispatchings : ce système a pour objectif d'organiser, pour les services de police et, par extension, les services de sécurité en général, une communication fiable et efficace entre les différents services de secours et de sécurité et d'autres organisations étroitement impliquées dans la sécurité publique et au sein de chacun d'eux.

A cet effet ont été créés onze dispatchings provinciaux, qui prennent les appels de secours et assurent le dispatching des équipes sur le terrain par le biais d'un réseau radio national destiné aux communications digitales de voix et de données.

données présente, elle aussi, des difficultés, surtout suite à des problèmes de capacité. Le système Astrid prévoit également des possibilités d'extension à d'autres services, mais certains d'entre eux, comme le SFP Santé publique, décrochent en raison des problèmes techniques permanents. La convention avec la SA Astrid doit être renégociée en tenant compte des évolutions du paysage policier et sur la base d'une évaluation approfondie. A cet égard, on pourrait également envisager une participation de partenaires de sécurité privés, ce qui pourrait résoudre le problème d'une SA Astrid déficitaire.

Les centres provinciaux de coordination et de communication (CIC)

Les Centres provinciaux de coordination et de communication visent à mieux coordonner les interventions des services de police par-delà les frontières policières, arrondissementales et provinciales. Le nombre d'appels traités par les CIC ne cesse d'augmenter. Les centrales 101 relèvent systématiquement des dispatchings des centres de communication et d'information.

Néanmoins, de nouvelles mesures s'imposent d'urgence. La pratique montre que la centralisation des services de communication produit parfois de moins bonnes informations et l'on constate que les dispatchers ne disposent pas toujours de suffisamment d'informations locales. Le CIC se limite aux appels 101. En conséquence, les zones de police participantes sont forcées d'entretenir elles-mêmes un local "CIC" pour tous les calltakings directs et tous les appels d'intervention parvenant aux zones par d'autres biais. Les CIC souhaitent d'ailleurs dévier les appels non urgents reçus via le 101 (du type ligne bleue). Au niveau local, les équipes d'intervention sont de plus en plus pilotées dans la pratique sur la base de nouveaux flux d'informations (vidéosurveillance, télépolice, police-on-web, e-call, etc.). Les zones de police doivent ainsi mettre au point des *second-dispatchings*, ce qui débouche sur une politique visant deux objectifs à la fois, non coordonnée et qui requiert beaucoup de personnel. En conséquence d'une surcharge et d'une collaboration naturelle entre zones de police dans plusieurs régions et parce que certaines zones souhaitent aboutir à une synergie accrue entre les équipes d'intervention et les autres équipes, le besoin est apparu à différents endroits de remplacer le modèle de dispatching arrondissemental par un dispatching régional (une centrale pour desservir les zones avoisinantes) à partir du CIC. Entre-temps, le manque chronique de personnel et de moyens continue de se faire sentir et les normes statutaires ne sont pas toujours atteintes. De telles initiatives doivent dès lors rester le plus possible limitées, car elles nécessitent toujours plus de personnel supplémentaire.

La complémentarité et les possibilités des CIC doivent à nouveau être confrontées à une organisation plus professionnalisée de la réponse de la police aux questions du citoyen, même lorsque celles-ci ne peuvent pas être classées dans l'aide policière d'urgence. Le *remote dispatching*, ou dispatching local depuis les zones de police, est actuellement le seul moyen permettant de soutenir une politique de sécurité intégrale. Les zones de police doivent avoir la liberté d'organiser ce remote dispatching au niveau zonal ou interzonal. Le dispatch-S, mis inutilement à la disposition des dircos, pourrait être une ébauche du soutien technique des infrastructures de dispatching locales ou interzonales à mettre en place.

Les CIC doivent être soutenus au niveau fédéral car apparemment, aucune autre solution ne fonctionne, a fortiori si l'on sait que l'avenir des CIC provinciaux réside davantage dans les événements interzonaux et transfrontaliers. Les CIC provinciaux pourraient, outre leur fonction de call-taking interdisciplinaire, se spécialiser dans le dispatching fédéral (WPR, SPC, ...) et le supradispatching, comme les poursuites transzonales, les grands événements de masse transzonaux, les courses cyclistes, la planification provinciale d'urgence, etc., et ce, dans le contexte légal des articles 61 à 64 inclus de la LFP.

Parallèlement, il convient d'examiner s'il n'y a pas de synergie possible entre la fonction de dispatching, les points d'accueil permanents de la police 24h/24, l'appui opérationnel par la vidéosurveillance CCTV accrue, le contrôle des complexes cellulaires zonaux, ...

Il y a lieu de préciser la répartition des rôles et des responsabilités en cas d'événements transzonaux planifiés ou non, comme des poursuites sur de longues distances, sans oublier le rôle du dirco.

La mission d'enquête qui vient d'être confiée à l'AIG doit préciser les points à améliorer et veiller à permettre ensuite de fixer un calendrier de réalisations concrètes. L'introduction du numéro d'urgence national 112 peut dès lors être l'occasion d'améliorer le service offert par les CIC tant sur le plan technologique qu'en termes opérationnels. La composition du personnel peut également être plus flexible et plus neutre. La mise à disposition de personnel provenant des zones n'est plus nécessaire, ni utile à condition que les officiers de police administrative et judiciaire remplissent correctement leur mission.

Les Carrefours d'Information d'Arrondissement (CIA)

Les carrefours d'information d'arrondissement sont eux aussi une composante essentielle du fonctionnement intégré, mais ils ne rencontrent toujours pas non plus toutes les attentes des deux niveaux de la police intégrée. La qualité de l'information doit être meilleure et elle ne dépend pas uniquement d'un souci de qualité accrue des procès-verbaux, mais aussi de la nature et de la qualité de la gestion de l'information dans son ensemble. Le flux d'information entre la police fédérale et la police locale par l'intermédiaire du CIA est encore insuffisant. De grandes différences sont à noter entre les CIA et ce, à la fois au niveau de leur offre de services et de la qualité de ceux-ci. Il serait utile de définir ces différences et de viser, entre autres sur la base d'un benchmarking, une amélioration de la qualité au motif principal que les CIA sont sans conteste l'un des principaux moteurs de la réforme des polices.

Certains CIA souffrent encore d'un manque de personnel. Non seulement l'effectif pose problème, mais également sa composition. La dépendance vis-à-vis de l'autorité au sein des CIA (composés de personnel mixte) doit elle aussi être précisée. La composition du personnel mixte fédéral/local doit à tous égards être maintenue. Les membres du personnel de la police locale doivent maintenir un contact suffisant avec leur corps local. Il est également recommandé que la police fédérale assure un meilleur suivi et soutienne mieux le fonctionnement des CIA. En outre, la mission de la direction CGO en la matière se limite aux aspects "organisation" et "opérationnalisation" de la gestion de l'information des CIA et les autres aspects du fonctionnement, au moins aussi importants, risquent d'être mis à l'écart dans le cadre de ce suivi planifié (cf. circulaire ministérielle MFO-6). Un système poussé de contrôle de la qualité et de la performance des CIA doit dès lors être entièrement développé.

Le même raisonnement s'applique d'ailleurs aux CIL. Afin de soutenir la fonction de police guidée par l'information, il convient dans chaque corps (fédéral et local), d'accorder plus d'attention à la qualité de la gestion de l'information et ce, tant auprès des dirigeants que de tous les autres collaborateurs opérationnels.

4.1.14 ICT

En ce qui concerne les applications ICT, force est de constater de nombreuses frustrations au sein des services de police.

Depuis la réforme des polices, les services de police sont confrontés d'une part, à un intranet policier lent et limité et d'autre part, à un Internet qui évolue rapidement.

La banque de données BNG doit continuer à jouer un rôle central, mais elle peut encore être améliorée.

L'option à plus long terme pour intégrer l'ISLP et FEEDIS en un seul PolOffice doit être d'urgence confirmée et mise en œuvre, pour finalement déboucher sur une plate-forme informatique unique pour la police intégrée.

La non-réalisation de PolOffice circulation a des conséquences énormes notamment sur le surcoût budgétaire et le traitement statique. Police-on-web ne remporte pas le succès espéré et doit être mieux soutenu. Les applications administratives, qui sont apparemment prêtes à être lancées, doivent elles aussi être mises en œuvre d'urgence.

La vision ICT doit être réactualisée tous les 3 à 5 ans dans un contexte en évolution rapide.

L'ICT doit devenir l'objet d'une vision portée par la police fédérale et par la police locale. Il est nécessaire de prévoir un planning à long terme sur la base d'un tableau de bord transparent qui permette, en fonction des priorités fixées, un suivi continu. La situation budgétaire doit constituer une opportunité d'utilisation intelligente de l'ICT.

Le Comité de coordination ICT doit fixer les priorités. Il convient de toute urgence d'inventorier, d'actualiser, de rationaliser et de restructurer les groupes de travail et groupes d'experts existants. Le lien entre les informations opérationnelles et les moyens techniques axés sur l'Internet ne peut être exclu, à condition que la sécurité des données soit assurée. La communauté "open source" offre elle aussi une plus-value évidente.

La communication étant une pierre d'achoppement, il convient de mettre en place rapidement une communication plus adéquate, également en ce qui concerne les helpdesks. L'outsourcing peut être un moyen permettant une approche ICT plus efficace.

4.2 Les fonctions de police et l'attention policière

Comme déjà souligné au chapitre 3, il existe depuis la réforme des polices un concept commun relatif à la vision du service de police. Depuis la réforme des polices, la fonction de police orientée vers la communauté (qui fait à présent partie de la fonction de police d'excellence) est le cadre de référence culturel des services de police belge, tel que défini dans la loi organisant une police intégrée, structurée à deux niveaux. Le concept a été précisé par la circulaire ministérielle CP1 du 27 mai 2003.

A cet égard, la question centrale est et reste de savoir si les autorités et le citoyen disposent à présent d'un meilleur service de police qu'avant la réforme. La réponse à cette question n'est pas univoque. Aucun zérotage n'a en effet été effectué au moment du lancement de la réforme des polices. C'est entre autres pour cette raison qu'une évaluation reste une donnée subjective. On peut néanmoins affirmer sans crainte que les bourgmestres, qui sont étroitement impliqués dans la police tout en ressentant bien les préoccupations de la population, ainsi que les autorités judiciaires en général expriment une grande satisfaction par rapport au fonctionnement de la police réformée. De même, la satisfaction et la confiance de la population se sont considérablement accrues. Il ressort du moniteur de sécurité qu'en 2006, environ 87 % de la population estimait que la police fournissait du bon

travail (par rapport à 74 % en 2000 et 78 % en 2002), soit une augmentation de 9 % comparé à 2002, ce qui est véritablement remarquable. Ce sont surtout le service et la collaboration entre les services de police qui remportent de bons résultats. Il faudrait toutefois que les corps organisent plus systématiquement des sondages quant à la satisfaction des personnes qui entrent en contact avec la police. Certains corps sont déjà actifs dans ce sens, tandis que d'autres n'en sont encore qu'aux balbutiements.

Les plans (nationaux et zonaux), qui se basent désormais sur un cycle de quatre ans, ont engendré des plans d'actions de qualité croissante à la police fédérale et à la police locale. Malheureusement, certains corps en restent à l'élaboration de plans et ceux-ci ne génèrent que peu d'effet prolongé au niveau de l'exercice du service dans toutes les composantes de la police. Si le concept de fonction de police orientée vers la communauté est traduit assez fortement dans les plans, il reste néanmoins encore trop souvent abstrait. Un concept porté par les collaborateurs fait généralement défaut et ce, principalement à la police fédérale mais aussi dans les services de police locale. Tous les dirigeants doivent donc rapidement consentir plus d'efforts pour traduire dans la pratique et la gestion policières quotidiennes, les différents concepts que renferme la fonction de police d'excellence.

Dans la première phase de la réforme des polices, l'accent a surtout été mis sur la mise en place des nouvelles structures pour faire ensuite place à la culture et à la qualité. Ce sont ces efforts-là qui doivent être poursuivis aujourd'hui. La qualité signifie que tant la police locale que la police fédérale visent, dans la planification et le fonctionnement de la police, des normes de qualité fixées au préalable.

En répondant à cette question, il est important de ne pas confondre, dans le cadre de cette évaluation, mais aussi dans la pratique policière, les fonctionnalités de base et la structure organisationnelle. Les fonctionnalités de base ne peuvent ni être exclusivement subdivisées, ni intégrées dans des services ou composantes de l'organisation. Elles font partie de la mission générale assignée au fonctionnaire de police. On rencontre pourtant encore trop souvent le cas dans la pratique.

Le but de la réforme des polices n'était certainement pas de rechercher une équivalence absolue du service de police dans toutes les zones et dans tous les services. Il faut laisser une marge suffisante de flexibilité, de créativité et de fixation des priorités au niveau local. Certes, des seuils et normes minimaux ont été imposés notamment par l'arrêté royal déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement. En conséquent, il se peut qu'il existe par exemple dans certaines zones, à l'initiative des autorités de police locale et de par leurs efforts financiers supplémentaires, un service de police plus étendu qui dépasse les normes minimales, ce dont on ne peut que se réjouir.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de consentir encore de nombreux efforts afin de lutter le plus efficacement possible contre la bureaucratie croissante : rendre les procédures et méthodes de travail les plus efficaces possibles, si nécessaire en modifiant la législation ou la réglementation ; organiser le plus succinctement et efficacement possible la charge de travail liée aux plans et aux rapports. Tout ceci devrait s'appliquer tant aux missions du niveau administratif qu'à celles du niveau judiciaire. Or, force est de remarquer que le niveau administratif s'efforce en permanence de réduire les tâches administratives (en exécution de la circulaire ministérielle du 1er décembre 2006), alors que le niveau judiciaire transfère encore au niveau policier des tâches administratives, des missions qui ne nécessitent pas de véritables compétences de police, de même que des frais supplémentaires (outre les simplifications qui sont entre autres réalisées en termes de verbalisation). La principale charge administrative pour la police locale réside dans le traitement d'exploits qui n'ont pas

été signifiés par des huissiers de justice eux-mêmes ; ceux-ci sont souvent transférés aux services en charge du travail de quartier. Pourtant, deux propositions de loi modifiant le Code judiciaire ont été déposées dans le but de résoudre cette problématique. Il est donc indiqué de les traiter dans les meilleurs délais.

Outre les fonctionnalités de base initiales, ce chapitre aborde également la fonction de circulation (qui fait entre-temps l'objet d'un arrêté royal confirmant la circulation comme fonctionnalité de base), le contrôle aux frontières et la surveillance des voies de communication.

4.2.1 Intervention.

La police est, dans notre société, l'un des seuls services qui garantisse une accessibilité et une disponibilité 24h/24. L'intervention est définie à l'arrêté royal du 17 septembre 2001 et la PLP 10 en précise les normes. La définition de l'intervention, telle que donnée par la Commission De Ruyver, est la suivante : *“Une intervention (urgente), sur la base de critères objectifs, accompagnée d'un acte de police administrative et/ou judiciaire ou une assistance au sens d'aide d'urgence (aide urgente pendant une courte période et dans l'attente de l'intervention de services ou dispositifs plus appropriés).”*

Dans la plupart des corps, on constate une approche distincte pour les interventions urgentes et les interventions non urgentes (ligne bleue). La tâche première des services d'intervention consiste à gérer et résoudre des situations (urgentes) de manière secourable et ferme. C'est sur la base de critères objectivables que l'on détermine le caractère urgent ou non d'une intervention policière. La visibilité, la reconnaissance et la fiabilité sont également d'importants facteurs de succès. Dans le cadre de la mise en place et de l'évaluation de cette fonctionnalité, l'accent est d'ailleurs mis en premier lieu sur le caractère urgent et la rapidité de l'intervention, mais également sur la qualité et l'efficacité de l'intervention.

Tous les services de police opérationnels procèdent à des interventions, mais ce sont surtout les services d'intervention qui se chargent des interventions urgentes et assurent une présence visible en l'absence de situation pressante. Chaque zone de police doit prévoir en permanence un service d'intervention.

Depuis la réforme des polices, le nombre d'équipes qui doivent être disponibles 24h/24 a connu une augmentation considérable par rapport à la période antérieure à la réforme. Tel est du moins le cas dans les zones plus rurales. Chaque zone dispose en pratique d'un service d'intervention propre, mais la fonctionnalité “intervention” est souvent organisée dans chaque corps de manière différente. Il est un fait que de moins en moins de zones atteignent actuellement la norme. Cette situation est d'autant plus vraie pour ce qu'on appelle les “équipes de pointe”, non seulement parce qu'elles souffrent d'un manque de capacité policière, mais aussi parce qu'elles ne semblent pas toujours répondre à un besoin opérationnel. Entre les zones, il existe de plus en plus d'accords de coopération pour se fournir un soutien mutuel en cas de besoin. Les services opérationnels de la police fédérale disposent eux aussi d'équipes d'intervention.

Dans de nombreuses régions, le délai d'intervention s'est en règle générale considérablement amélioré par rapport à la période antérieure à la réforme des polices. Cela ressort aussi de la première analyse de l'AIG. Le nombre d'appels augmente lui aussi. Cette pression croissante n'a toutefois pas empêché la police, a fortiori dans les régions rurales, d'intervenir dans l'ensemble plus rapidement qu'avant la réforme des polices et ce, malgré l'augmentation annuelle du nombre d'appels pour une intervention dans la plupart des zones. Il ressort d'une première analyse d'une recherche menée actuellement au sein de

l'AIG que, dans 80% des appels urgents, le délai d'intervention se situe entre 11 et 20 minutes. Il est difficile de se prononcer de manière globale au sujet des délais d'intervention. La circulaire PLP10 stipule que les délais d'arrivée sur les lieux doivent figurer dans les plans zonaux de sécurité sous forme de normes de qualité. Dans certaines zones, c'est le cas, mais pas dans d'autres. Pourtant, cela serait utile dans chaque zone, surtout d'un point de vue organisationnel et en guise de modèle de qualité. Le Conseil fédéral de police estime cependant qu'il n'est pas judicieux d'imposer dans toutes les zones des délais d'intervention maximums. Il convient de tenir compte des spécificités de chaque zone et des choix opérés par les autorités locales dans chaque zone. L'aspect fonction de police sur mesure s'applique certainement dans ce cas-ci.

La déclaration gouvernementale précise que le gouvernement procèdera à une analyse afin de déterminer la durée maximale d'intervention et d'y assortir d'éventuels critères et règles. L'AIG a également été invitée à émettre un avis quant à l'opportunité d'imposer des délais d'intervention maximums.

Sur le plan de la qualité des interventions, le nombre d'interventions augmente dans de nombreuses zones, à tel point que les interventions sont bien trop souvent traitées de façon routinière. Il est crucial d'acter les interventions avec soin, véracité et de façon complète pour la suite de la procédure et pour les victimes et les auteurs. Dans les faits, cela laisse parfois à désirer.

De manière générale, tous les services travaillent à la satisfaction de la population et se basent davantage sur les délais d'intervention que sur la qualité des interventions. Si le nombre de plaintes déposées formellement augmente, il reste néanmoins assez limité. La rapidité d'intervention est évidemment aussi liée à la précision du fonctionnement des CIC et des services 101. Une analyse des plaintes existantes, menée par le Comité P et relative à la période 2000 à 2006 inclus, a en effet révélé qu'environ 50 à 70 plaintes sont déposées chaque année. Un peu plus de la moitié de ces plaintes sont sans fondement.

La période de remise-reprise entre deux shifts de service pose particulièrement problème. La collaboration avec les services 100 n'est pas non plus optimale dans certains cas. Il convient cependant de noter que la satisfaction par rapport à un service fourni reste une donnée subjective.

Il ne s'agit pas uniquement de maintenir le délai d'intervention à un niveau acceptable, mais aussi de garantir une organisation et une mobilisation souples de la capacité disponible, et d'améliorer la qualité des interventions (en réglant l'affaire, en orientant de manière adéquate par une poursuite garantie et contrôlée de l'affaire, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une activité policière).

Un bon encadrement des équipes d'intervention est également nécessaire et le rôle du CIC est essentiel à cet égard.

Il existe un besoin général d'optimiser l'application des mesures informatiques par une meilleure mise en œuvre du concept de fonction de police guidée par l'information.

Les multiples modifications de la réglementation obligent la police à adapter en permanence les programmes de formation et le soutien didactique et technique y afférent. Le mode de fonctionnement des services d'intervention est lui aussi (parfois) sujet au cloisonnement. Dans de nombreux corps, le personnel dispose d'un matériel performant et moderne, mais ce n'est pas le cas partout. Ceci illustre le besoin d'une politique d'intervention claire et bien communiquée, ainsi que d'initiatives d'amélioration.

Au sein des zones, l'aspect « intervention » fait l'objet d'une attention accrue et c'est également la fonction la plus en vogue auprès des policiers débutants, parfois au détriment de la mise à disposition de personnel dans d'autres fonctions. Il y a lieu d'éviter que ce service manque de personnes expérimentées pour y participer activement. Dans le cadre de cette recommandation, qui a également été récemment faite par le Comité P, on ne peut éviter de constater qu'il est systématiquement fait appel aux mêmes policiers plus expérimentés.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si la mise en œuvre (systématique) d'activités de surveillance telles que décrites aux articles 14-22 LFP est suffisante dans le cadre de l'organisation et des tâches d'intervention. Dans la pratique, la surveillance et donc les contrôles de situations suspectes et/ou illégales (à la fois dans les services fédéraux et locaux) ne sont soit qu'une faible priorité, soit souffrent d'autres facteurs.

4.2.2 Le travail de quartier.

Le travail de quartier est un des aspects les plus visibles de la réforme des polices, principalement parce qu'il est devenu une fonctionnalité distincte et que cette tâche est mieux remplie sur le plan du contenu. L'AR du 17 septembre 2001 définit en son article 2 la fonction de police de quartier et impose une norme minimale de fonctionnement et d'organisation pour mobiliser un agent de quartier par 4.000 habitants, cette norme étant considérée comme une moyenne pour l'ensemble du territoire de la zone. Une liste non limitative "fonctionnalité travail de quartier" est définie dans la PLP 10. La police de quartier représente une importante fonction au sein de la police intégrée. Les tâches sont variées et requièrent une approche professionnelle, dynamique et enthousiaste. Les habitants de chaque quartier ont droit à une police à la mesure de leur quartier.

Dans les faits, ces tâches sont de plus en plus souvent réalisées par des gardiens de la paix.

La mise en pratique du travail de quartier sur le terrain n'est pas si facile à définir et plusieurs typologies se sont développées depuis la réforme des polices (cf. taille du corps, taille et composition de certains quartiers, ...). Dans la pratique, le travail de quartier n'est pas non plus toujours bien perçu, ni estimé à sa juste valeur. Il fait encore l'objet de discussions et souvent de critiques, même dans le chef de plusieurs bourgmestres qui se plaignent surtout de la capacité disponible pour la fonction de quartier, parfois de la qualité du personnel mobilisé et de la qualité du travail de quartier à proprement parler.

Le contenu de la mission est mis en œuvre de façon changeante et la fonction semble encore peu attrayante, ce qui crée dans certaines zones un manque de personnel motivé pour remplir cette fonction. En conséquence des plans de politique zonaux, la norme prévue est généralement atteinte en théorie et la moyenne nationale tourne autour d'un inspecteur de quartier pour 2.550 habitants. En septembre 2008, on comptait cependant encore 323 emplois vacants (surtout dans les régions urbaines), dont six corps de la catégorie cinq avaient 176 emplois vacants à leur compte. A la suite d'une adaptation du statut (2007), il a été prévu que l'inspecteur de quartier peut consacrer, le week-end, quelques heures au travail de quartier pour réduire ainsi le fossé financier avec les autres services de police. La valorisation du travail de quartier n'est toutefois pas un simple problème financier, mais aussi un problème de formation (modulaire, avec une attention particulière aux grandes villes et aux communes rurales), de valorisation au sein même des corps et de diminution continue des tâches administratives. En outre, des contacts utiles peuvent aussi être noués avec la population pendant le week-end. Il reste indiqué que des policiers expérimentés remplissent cette fonction, sans que cela nuise au besoin d'expérience dans d'autres services

(p.e. intervention). Le travail de quartier et l'accueil peuvent également être mieux harmonisés dans de nombreuses zones.

Le flux d'information, tant du travail de quartier vers d'autres fonctionnalités policières et services non policiers que vice-versa, n'est pas encore suffisant en de nombreux endroits. Force est aussi de constater un manque de clarté dans l'utilisation des termes et la notion francophone de "police de proximité" n'est pas de nature à remédier à une confusion éventuelle. Les médias rapportent toujours que la population ne connaît pas son inspecteur de quartier. Ce n'est toutefois pas là la finalité à tout prix souhaitée : l'objectif est plutôt que l'inspecteur de quartier connaisse son quartier.

Le travail de quartier est aussi généralement le premier service qui passe au second plan lorsque des missions urgentes imprévues doivent être exécutées.

Les services déconcentrés de la police fédérale doivent instaurer une approche similaire (p.e. gare, autoroute, ...- voir par exemple le projet *Herscham* dans les environs des gares). Une impulsion y a été donnée au sein de DGA, mais ces efforts doivent être poursuivis.

Tout ceci confirme que la direction de la police locale doit accorder suffisamment d'attention à la qualité du personnel et aux tâches de la police de quartier, et qu'un travail de quartier efficace nécessite que la structure et le fonctionnement d'un corps de police locale et des services opérationnels décentralisés de la police fédérale s'appuient sur un ancrage territorial solide.

4.2.3 Accueil.

L'accueil est la manière dont la police s'organise pour permettre aux citoyens de la joindre à temps et de la manière la plus accessible possible. L'accueil est une fonction essentielle au bon fonctionnement de la police et le citoyen doit se sentir le bienvenu à la police, non seulement aux services d'accueil mais aussi dans le cadre d'autres contacts avec la police. Ceci n'est pas uniquement une responsabilité des policiers qui travaillent dans un point d'accueil, mais de l'ensemble des policiers qui sont en contact avec le public. Il ne s'agit donc pas seulement de postes d'accueil et de leur accessibilité, mais aussi de la qualité de l'accueil et d'alternatives permettant d'entrer par exemple en contact avec la police par voie téléphonique ou électronique.

La façon dont l'accueil est organisé peut prendre différentes formes en fonction du public cible (général et spécifique) et des moyens de communication mis à disposition. La fonction d'accueil peut être remplie de manière réactive et proactive.

L'élément principal à cet égard est l'esprit "orienté client", une attitude que tout collaborateur de la police doit assimiler. L'accueil peut avoir lieu physiquement, par téléphone ou par voie digitale. Il est important à cet égard de viser une grande qualité. Il existe trois grands principes dont il faut tenir compte dans le cadre de l'accueil du citoyen :

- être accessible en tant que prestataire d'un service ;
- permettre au client-citoyen d'entrer facilement en contact avec le prestataire du service ;
- fournir une réponse adéquate au client-citoyen.

La fonction d'accueil est définie à l'AR du 17 septembre 2001, qui impose également des normes (accessibilité permanente dans chaque zone, sinon présence physique d'un fonctionnaire de police au point d'accueil pendant 12 heures par jour + transfert automatique des appels si le point de contact ne dispose pas de personnel) et la circulaire PLP 10

concrétise la mise en œuvre de la mission et l'organisation de l'accueil. Il existe en outre d'autres directives qui précisent ce qu'on attend du personnel en contact avec la population, notamment sur la base de la fonction de police orientée vers la communauté et du code de déontologie.

Dès le lancement de la réforme des polices, l'accueil était une importante priorité pour la plupart des services de police. De nombreuses zones ont ainsi consenti des efforts considérables afin de définir une stratégie et une nouvelle culture en ce qui concerne la fonction d'accueil. Certains services d'accueil travaillent bien, d'autres sont encore trop passifs et le service au citoyen peut être amélioré. Cette observation vaut non seulement pour les zones locales, mais aussi pour les services décentralisés de la police fédérale.

La fonction d'accueil est généralement exercée par du personnel opérationnel, assisté par du personnel CALog. On considère souvent que le personnel opérationnel, contrairement au personnel civil, estime que la fonction d'accueil n'a que peu de valeur. Un personnel mal formé ou inadéquat à l'accueil peut constituer une menace pour la fonction d'accueil. On constate dans de nombreux cas un manque de collaborateurs compétents et d'infrastructure.

En comparaison avec le début de la réforme des polices, on constate un net recul du nombre de zones de police respectant les normes minimales de fonctionnement en matière d'accueil. Il convient toutefois de nuancer ces constatations : bien que la PLP 10 prévoie que chaque commune dispose d'un poste de police muni d'une fonction d'accueil, on remarque la plupart du temps la présence de plusieurs postes dans les grandes zones monocommunes. Les zones pluricomunes comptent elles aussi parfois plus d'un poste de police dans chaque commune qui la compose. Le nombre de zones respectant la norme d'un poste de police par commune diminue à mesure que décroît le degré d'urbanisation.

Le même constat s'applique parfois aux zones organisant un accueil 24 heures sur 24. Des différences notables se remarquent également en ce qui concerne le nombre moyen d'habitants par accueil.

La Circulaire PLP 27 relative à l'intensification et à la stimulation de la coopération interzonale a également encouragé la coopération interzonale en matière d'accueil. La rationalisation de l'accueil a bien entendu un effet favorable sur l'affectation de la capacité aux autres fonctionnalités de base, mais cela ne peut justifier que les possibilités d'entrer en contact avec la population diminuent fortement.

Dans certains cas, il est possible de renoncer à l'obligation légale de créer un point d'accueil fixe dans chaque commune d'une zone pluricomune. Une souplesse accrue est conseillée et il suffit de garantir dans chaque commune un service adapté aux besoins du terrain et non pas à la norme.

Il convient en tout cas de limiter considérablement le renvoi de citoyens d'un point d'accueil à l'autre, a fortiori s'il s'agit de les renvoyer vers d'autres zones.

Le fait de proposer des possibilités de contact par téléphone, e-mail et autres moyens s'inscrit certainement dans la démarche de professionnalisation et d'amélioration de la qualité de l'accueil.

Le projet e-government « police-on-web », ne connaît pas le succès escompté malgré différentes initiatives pour faire connaître cette application au public. Aux Pays-Bas, une application comparable connaît pourtant un énorme succès. Le Conseil fédéral de police estime que l'utilisation des applications e-government peut constituer une plus-value

importante pour la police intégrée, en ce qui concerne en particulier l'accessibilité pour la population. Le Conseil fédéral de police recommande de faire réaliser une enquête sur les causes de ce succès mitigé de « police on web » dans notre pays.

4.2.4 Assistance policière aux victimes.

L'assistance aux victimes est probablement l'une des principales réussites de la réforme des polices. L'assistance policière aux victimes ne concerne pas uniquement les citoyens ; les fonctionnaires de police ont eux aussi besoin d'un accueil pendant et après leurs interventions en cas d'événements traumatisants.

L'assistance aux victimes est régie par l'AR du 17 septembre 2001 et la PLP 10, mais d'autres textes ont aussi leur importance (LFP, Code d'instruction criminelle, LPI, OOP 15 ter et COL 4/2006).

L'assistance policière aux victimes a prouvé son utilité et a dès lors fréquemment fait l'objet de couvertures médiatiques positives.

En Belgique, différentes organisations sont toutefois actives dans le domaine de l'assistance aux victimes.

Les citoyens ne connaissent généralement pas la différence entre l'assistance policière aux victimes, telle que définie dans la circulaire GPI 58, et l'assistance judiciaire aux victimes. La conséquence en est parfois des problèmes de communication, des situations confuses et des attentes non rencontrées. Il est donc nécessaire de mieux coordonner les niveaux fédéral, régional et local, et d'actualiser plus régulièrement les accords de coopération existants.

L'assistance policière aux victimes n'est pas uniquement l'affaire de policiers spécialisés. Chaque collaborateur (zonal et fédéral) qui est en contact direct avec la population doit savoir comment aborder les victimes. De nombreuses zones disposent de personnel spécialisé et d'autres font appel à d'autres zones conformément aux accords de coopération interzonaux. Sur la base des plans de sécurité 2005-2008, on a pu constater que la norme légale est respectée dans 75% des zones. La plupart des zones et certains services de police fédérale disposent de composantes spécifiques qui se chargent de l'accueil aux victimes, soit de façon autonome soit en collaboration avec d'autres zones. Près de la moitié des zones disposent d'un local adapté à l'accueil aux victimes.

La qualité de l'accueil, une bonne communication d'informations et, le cas échéant, une assistance sont des éléments essentiels. Or, la pratique montre que la qualité diffère encore beaucoup trop d'un corps à un autre. Chaque corps doit donc instaurer des normes de qualité spécifiques et préparer son personnel à les respecter. La police ne peut toutefois pas tomber dans les tâches qui ressortissent à d'autres services, comme l'aide sociale nécessaire. Elle doit se limiter à ces formes d'aide aux victimes qui correspondent directement à une prestation policière, sans se mettre à la place d'autres services sociaux.

4.2.5 Recherche et tâches judiciaires.

La réforme des polices a entraîné de nombreux changements dans le travail et ce, tant au niveau de l'ampleur des tâches à exécuter que de la nature des relations entre les autorités judiciaires avec celles de police.

Si d'importants efforts ont été consentis afin de réduire la charge de travail liée aux missions

judiciaires (procès-verbal simplifié, enquête policière d'office, non-verbalisation pour certaines sanctions administratives), il reste cependant nécessaire de poursuivre les efforts de diminution ou de suppression d'autres obligations administratives pour la police.

4.2.5.1. La fonction de recherche.

La police locale

Le travail judiciaire est imbriqué dans l'ensemble du fonctionnement policier et il doit d'ailleurs le rester. Des tâches particulières sont assignées à la recherche locale et leur organisation dans chaque zone est une nouveauté depuis la réforme des polices.

La norme minimale recherche locale (PLP 10) reflète la capacité opérationnelle dont dispose le procureur du Roi pour la mise en œuvre de la politique de recherche.

Le plan zonal doit préciser la capacité réservée aux missions de police judiciaire. Il s'agit de la capacité mobilisée pour les missions judiciaires dans certains domaines ou d'une certaine ampleur, lorsque les missions ordinaires de nature judiciaire ne relèvent pas de cette capacité.

Pour de nombreuses polices locales, cette distinction n'est pas toujours claire et le plan zonal de sécurité n'indique par conséquent pas clairement si un contenu précis est donné aux missions judiciaires dans certains domaines ou d'une certaine ampleur ou si d'autres missions judiciaires sont prises en compte. On ne sait donc pas toujours précisément si la capacité est effectivement réservée aux missions spécifiques à la disposition du procureur du Roi pour concrétiser sa politique de poursuites ou si d'autres tâches en font partie, ce qui compromet finalement le calcul précis de la norme.

Il a déjà été constaté à plusieurs reprises que certaines tâches du service de recherche locale sont assurées par d'autres services (p.e. en matière d'environnement, de jeunesse, ...) et que les membres de la recherche remplissent, à leur tour, des tâches qui ne relèvent pas de leur fonction à proprement parler, comme l'intervention ou le travail de quartier.

Les imprécisions relatives au contenu précis de la capacité de recherche mobilisée produisent un impact non négligeable sur le calcul concret de la norme et des pourcentages constatés.

L'ampleur de la recherche locale est régulièrement remise en cause parce que sa capacité opérationnelle n'a pas l'efficacité requise dans les plus petites zones. Dans certains arrondissements et ressorts, les procureurs du Roi et les procureurs généraux sont à la base d'accords de coopération entre les différentes recherches locales, ce qui permet de gagner en efficacité.

La police fédérale

La capacité de la recherche fédérale est supérieure à l'ancienne capacité de la PJP et de la BSR. Bien entendu, les missions ont également évolué.

A la recherche fédérale, force est également de constater un certain manque de capacité, principalement dans des domaines très spécifiques qui connaissent un important élargissement, comme les matières financières et le terrorisme ainsi que les recherches qui requièrent une importante contribution des unités spéciales (CGSU), OCDEFO ou des unités

informatiques spécialisées (FCCU + RCCU).

En général, les membres du ministère public sont positifs sur le travail presté tant en termes de qualité qu'en ce qui concerne la concertation avec les magistrats.

Aussi curieux que cela puisse paraître, ce sont souvent les missions de base qui dénotent certains manquements (qualité des procès-verbaux, triptyque de l'identification judiciaire, ...) et cette constatation vaut à la fois pour la police fédérale et la police locale.

Le besoin de disposer et de maintenir l'expertise spécialisée doit certainement être considéré comme un point essentiel qui nécessite une attention persistante.

Le recyclage et la formation dans des matières très spécialisées doivent certainement rester des objectifs permanents et ce, essentiellement en cas de constatation d'une pénurie d'enquêteurs.

Généralement, l'évaluation de la qualité du travail fourni est très positive, mais le manque de capacité et le problème y afférent des délais d'exécution exagérément longs, continuent à poser fortement problème.

4.2.5.2. La capacité de recherche réservée du parquet fédéral (lutte contre le terrorisme) et le soutien spécialisé de la recherche.

Jusqu'à ce jour, et depuis que le parquet fédéral existe, cette institution fonctionne avec une capacité de recherche réservée, que le procureur fédéral peut puiser dans les différents départements déconcentrés de la police judiciaire fédérale (PJF), auprès du service de lutte contre la corruption et de l'OCDEFO, sans compter le soutien qu'il peut recevoir des directions centrale DGJ.

Sur la base d'une étude menée en 2008 par le procureur fédéral en collaboration avec la DGJ, il a été constaté que le système fonctionne assez bien et qu'il n'y a, dans la plupart des matières, aucun problème important à signaler, à l'exception de la lutte contre le terrorisme.

La spécificité des enquêtes sur le terrorisme et le fait que cette matière requiert la mobilisation d'une importante capacité, nous amènent à constater un manque de capacité réservée à cet effet, en particulier pour la PJF de Bruxelles et, dans une moindre mesure, pour la PJF d'Anvers.

Une constatation toujours récurrente est également le manque de capacité dans les unités spéciales (CGSU), qui éprouvent de plus en plus de difficultés à exécuter les missions qui leur sont confiées, comme la lutte contre le terrorisme et d'autres matières.

Une même constatation doit être faite pour la 'computer crime unit' (FCCU + RCCU), notamment dans des dossiers qui ont une importante connotation financière.

En ce qui concerne le déficit en enquêteurs capables de mener à bien des enquêtes poussées en matière de fraude financière, sociale et fiscale et de corruption, et l'augmentation nécessaire - vu le flux de nouvelles affaires complexes en ces matières - des capacités notamment des FCCU, de l'OCDEFO et de l'ORC, le Conseil fédéral de police souligne son inquiétude à cet égard. On plaide donc également dans ce cas-ci pour une augmentation urgente et considérable de la capacité des unités spéciales et des unités informatiques.

En matière de terrorisme, plusieurs instances s'informent de la création au sein de la police fédérale d'une unité nationale de recherche spécialisée en matière de terrorisme. Les

difficultés rencontrées par les juges d'instruction spécialisés en terrorisme et le parquet fédéral pour trouver suffisamment d'enquêteurs dûment qualifiés en matière de lutte contre le terrorisme, en vue de mener les enquêtes de recherche et judiciaires en la matière, plaident en faveur de la création d'une unité de recherche de ce type. Un autre motif invoqué à cet effet est la nécessité d'une intervention policière souple et efficace en matière de terrorisme, sous la direction d'une unité de commandement.

D'autres ne sont absolument pas favorables à une unité de recherche distincte, mais tous s'accordent pour dire qu'il convient d'optimiser la procédure de mobilisation de la capacité anti-terroriste : cette mobilisation doit être plus rapide, plus discrète, plus souple et de meilleure qualité, en un mot, plus efficace.

S'il s'avère que des problèmes de nature statutaire ou liés à l'application d'une réglementation imprécise entravent le bon déroulement des processus de fonctionnement actuels (mobilisation de la capacité réservée) - ce qui semble être le cas -, il conviendra d'en détecter les causes et d'y remédier et ce, à court terme. Si l'on constate que ce n'est pas possible, il devrait être opté pour une unité de recherche nationale anti-terroriste. A cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que la présence de plus en plus marquée de notre pays dans les régions problématiques sur la scène internationale, renforce la nécessité d'une mobilisation plus efficace en termes de lutte contre le terrorisme.

4.2.5.3. Management de recherche.

La notion de management de recherche est de plus en plus appliquée, à la fois dans les milieux policiers et judiciaires. Elle est considérée comme un instrument idéal de bonne collaboration et harmonisation entre la police et la magistrature et, le cas échéant, comme un moyen devant permettre de sortir d'une zone de tension.

Pour que le management de recherche soit pleinement efficace, tous les acteurs, policiers et judiciaires, doivent souscrire à son principe sous-jacent et apprendre à accepter que son impact sur certaines recherches puisse, le cas échéant, être limité.

Les juges d'instruction doivent eux aussi être conviés à approuver et à accepter le principe de management de recherche.

4.2.5.4. Répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale.

Un nombre croissant de voix s'élève pour préciser la COL 2/2002 sans porter atteinte à la philosophie du système ni aux possibilités de souplesse qu'elle prévoit. Ainsi, il faut tenir compte de la spécificité de la zone. Dans cette optique, il convient de souligner que certains juges d'instruction, parfois pour des raisons fondamentales, ne souhaitent pas respecter cette répartition des tâches, hypothéquant ainsi souvent un système déjà très fragile.

En outre, il est un fait que le manque de capacité peut être en partie compensé par une affectation plus judicieuse des ressources humaines et par une formation plus adéquate des personnes qui devront remplir des tâches judiciaires.

De même, la pleine application, par l'ensemble des acteurs judiciaires (en ce compris les juges d'instruction), des principes de base d'un management de recherche efficace, pourrait déjà apporter un début de réponse au manque de capacité.

Dans cette optique, il faut également s'atteler aux priorités prévues dans le plan national de

sécurité et dans les plans zonaux de sécurité. Le plan de politique du parquet doit lui aussi en tenir compte afin de pouvoir aboutir à une détermination “objective” des dossiers prioritaires.

4.2.5.5 Police technique et scientifique.

La preuve matérielle en matière pénale constituait une priorité dans le cadre de la réforme des polices. Tant la justice que la police avaient reçu un signal clair de la population et des autorités que des améliorations s’imposaient.

L’analyse des empreintes a été confiée à la police fédérale et plus particulièrement à la police judiciaire fédérale. Le segment qui, parmi les services d’appui opérationnel spécialisés, doit s’en charger est la police technique et scientifique. Au niveau central, une direction a été créée (DJT). Dans les arrondissements judiciaires, tous les laboratoires de la police technique et scientifique ont été mis sur un pied d’égalité.

L’objectif visé par les autorités peut être considéré comme atteint.

D’une part, la perception de la preuve matérielle en général et des empreintes en particulier a été fondamentalement améliorée. Sans les moyens supplémentaires engagés et les campagnes de sensibilisation au sein des différentes composantes de la police intégrée, il n’aurait pas été possible d’y parvenir. De manière plus formelle, on a reconnu l’importance d’un travail axé sur les empreintes par les premiers verbalisants. Cette tâche doit encore être développée pour devenir une composante fondamentale de la formation de base. Il est également indiqué de renforcer les mesures de protection des lieux du délit sur la base d’une loi et/ou d’une circulaire, en imposant une zone d’exclusion.

On constate d’autre part un véritable changement d’attitude tant de la part des policiers sur le terrain que dans le traitement des informations.

Les empreintes sont à présent prises selon une seule et même procédure et on a réalisé d’importants investissements dans l’automatisation de la collecte et du traitement des empreintes digitales et palmaires.

Ce système permettra de garantir l’engagement de la Belgique dans le cadre des accords de Prüm. Dans chaque plan national de sécurité, l’accent a été mis sur la nécessaire interaction entre la police fédérale et la police locale. Il existe de bons procédés et la collaboration avec les experts judiciaires s’est améliorée.

Pour le matériel ADN en particulier, une loi (1999) et des arrêtés d’exécution (2002) régissent l’approche en la matière dans le cadre des dossiers judiciaires.

En outre, plus de moyens ont été mis à disposition en 2004. On peut toutefois déjà affirmer qu’il faudra trouver dans ce cas-ci également des solutions pour faire face à la charge de travail croissante avec les spécialistes disponibles pour le moment.

Une réglementation plus flexible sur le partage des responsabilités et des tâches entre services spécialisés dans les arrondissements limitrophes (plus petits) peut également favoriser la disponibilité globale.

L’importance de la preuve scientifique augmente dans les procédures pénales. Un traitement professionnel et qualitatif des empreintes matérielles permet de soutenir la recherche de la

vérité. Pendant la formation de base et la formation continuée, et par le biais d'une sensibilisation permanente, les premiers verbalisants doivent être convaincus de l'importance de conserver les empreintes. L'intervention sur les lieux du délit doit être améliorée et il convient de régir (légalement), de manière contraignante et générale, la "zone judiciaire d'exclusion" (interdiction d'accès au lieu du délit).

4.2.6 Les tâches administratives et le maintien de l'ordre.

Généralités

De toutes les fonctionnalités de base, le "maintien de l'ordre public" est la fonctionnalité la moins délimitée.

Du point de vue communal, cette notion se rapporte à la compétence de police administrative générale de la commune, telle que régie à l'article 135, §2 de la Nouvelle loi communale. Traditionnellement, l'ordre public est défini par la tranquillité publique, la sécurité publique et la santé publique.

En 1999, le législateur a souhaité ajouter une quatrième composante, à savoir la notion de nuisances publiques, aux compétences de police administrative de la commune (en ce compris les sanctions administratives communales).

Le maintien de l'ordre public au sens strict concerne plutôt l'exercice opérationnel ou organisationnel de cette fonction par les services de police. Au sens large, le maintien de l'ordre public se situe davantage dans le vaste domaine de la sécurité commune.

L'AR du 17 septembre 2001 stipule qu'un officier de police administrative et judiciaire est contactable et rappelable de façon permanente, afin de remplir sa fonction dans les plus brefs délais. La circulaire PLP 10 spécifie plus avant les tâches de la police en la matière et précise que les besoins opérationnels peuvent varier fortement selon les zones.

Le corps de police locale doit être organisé de façon à pouvoir garantir le maintien et l'éventuel rétablissement de l'ordre public dans le cadre d'événements prévus. En cas d'événements totalement imprévisibles, le corps local doit être en mesure de réagir immédiatement avec les ressources humaines et matérielles disponibles et compte tenu des possibilités de rappel du personnel. La directive ministérielle MFO 2 prescrit que chaque zone doit s'organiser de manière à pouvoir libérer ponctuellement une capacité propre d'au moins 12%, complétée par des renforts extérieurs à la zone, dans le cadre d'événements imprévisibles. La plupart des zones atteignent la norme ; d'autres et surtout les plus petites zones ont plus de difficultés à la respecter.

Quoi qu'il en soit, l'évolution sociale montre que les événements qui donnent lieu à l'organisation de services d'ordre ont changé depuis une quinzaine d'années, tant en nature qu'en intensité : moins de manifestations violentes, plus de manifestations du type "colère blanche" et de nombreux incidents suite à des tensions entre différents groupes de la population à Bruxelles et Anvers. Les anciennes "grandes" manifestations n'ont heureusement pas encore eu lieu jusqu'à présent.

La gestion de l'information administrative

Une bonne gestion de l'espace public à l'occasion d'un événement (ordre public) nécessite une évaluation des risques correcte sur base des renseignements sur qui, quoi et où un

événement est prévu.

La plupart des services d'ordre sont organisés à l'occasion d'activités de groupes de pression qui ont eux-mêmes fournis aux services de police et contribuent ainsi à une gestion pacifique de l'événement.

La police locale doit dès lors investir dans une relation positive durable avec les différents groupes de pression, ces contacts sont insuffisants dans certaines zones.

Pour les événements dans lesquels se trouvent des activistes avec des intentions violentes, nous devons constater que les services de police réussissent de moins en moins à prendre les bonnes mesures de préparation et de décision grâce à la gestion de l'information administrative et à la transmission d'information (cela peut e.a. avoir comme conséquence que soit une trop faible soit une trop importante capacité policière est prévue).

Comme explication de ce constat, il faut relever que les possibilités de communication de ces activistes (internet, sms, ...) ne sont pas consultables par les services de police à des fins administratives et que certaines PJF investissent moins dans le suivi proactif de ces groupes d'activistes car, avec la capacité existante, d'autres phénomènes retiennent davantage d'attention.

Le manque d'un cadre légal contraignant (on travaille sur base de la LFP et sur base de la circulaire ministérielle MFO 3, mais sans disposer d'un AR sur l'article 44) constitue un important facteur négatif, surtout en ce qui concerne la gestion de l'information administrative.

Le travail proactif dans les domaines de l'extrémisme et du terrorisme connaît bien une tendance positive depuis l'instauration de la circulaire PLP 37 du 20 décembre 2004 relative à la coopération et l'échange d'informations au sujet des phénomènes du terrorisme et de l'extrémisme. Tant au niveau national que local (zones de police, arrondissement, province) existent de nombreux exemples de bonnes méthodes de recueil et d'échange d'informations entre services de police et de renseignements.

L'automatisation des données administratives a entre-temps débuté (automatisation des formulaires, consultation des calendriers d'événements, ...) mais il manque un concept à long terme.

Il doit dès lors être investi dans la clarification et l'élargissement du cadre légal, dans les contacts durables entre la police locale et les représentants des groupes de pression, dans la clarification du rôle des PJF en rapport avec l'information administrative spécialisée et dans une automatisation très développée sur base d'un concept solide.

Le maintien de l'ordre public

Depuis la réforme de la police intégrée, un cadre de référence a été développé en matière d'institutionnalisation de la contestation en la pacification, tenant compte à la fois des observations et des recherches empiriques, et de la philosophie du community policing (circulaires CP1 et 2). Ce cadre de référence est enseigné depuis 2001 dans les écoles de police. Il devrait être officialisé comme philosophie générale pour la gestion des événements et la protection des biens, personnes et institutions. La nécessité d'une circulaire (CP3?) est à cet égard évidente.

En matière de maintien de l'ordre public, de constitution et d'activation de la réserve (fédérale), le soutien mutuel a été un sujet épineux depuis le lancement de la réforme des polices (verticalement, horizontalement : entre les zones de police). Depuis plus de trois ans déjà, l'AIG veille à ce que les zones qui demandent des renforts procèdent à une mobilisation maximale de leur effectif. Elle vérifie aussi la validité des motifs invoqués par les zones et s'assure de la mobilisation maximale des réserves fédérales.

Le fonctionnement du système Hycap en a apparemment terminé avec ses maladies de jeunesse et connaît actuellement une évolution positive, a fortiori en ce qui concerne les aspects quantitatifs. Cette évolution est également due aux adaptations de la MFO2 : l'octroi de responsabilités au dirco en matière d'évaluation des dispositifs, le principe de la mobilisation concentrique des moyens, le renforcement des zones de la Région bruxelloise et la mobilisation de la capacité restante de la DAR. Concernant les aspects qualitatifs, il faudra résoudre plusieurs difficultés importantes qui sont apparues, comme la formation du personnel, l'équipement matériel et son affectation.

L'organisation du corps d'intervention est en soi une bonne initiative. Cela a permis d'accroître de manière considérable la présence de fonctionnaires de police sur le terrain. Ce corps comporte actuellement 500 membres (deux premières tranches de la mise en place). D'après des bruits de couloir, il semble que l'objectif initial de 700 membres pour ce corps ne pourra être atteint en raison du contexte budgétaire actuel. Il est souhaitable à cet égard de communiquer clairement aux autorités locales afin de ne pas créer de faux espoirs.

Le Conseil fédéral est d'avis que ce corps d'intervention devrait pouvoir être engagé de manière plus flexible et que la mise en place, de même que les « rules of engagement » devront être réévaluées et adaptées à intervalles réguliers et en fonction des circonstances factuelles (changeantes) et des nouveaux besoins. La concertation provinciale semble être à cet égard le meilleur forum.

La constitution du corps de sécurité, de même que l'assouplissement de l'AR Mammouth et l'organisation du temps de travail depuis le 1^{er} janvier 2006, ont également produit un impact sur la situation.

Un autre élément marquant est le passage du PNS 2008-2011 qui précise ceci : “Un protocole de coopération doit être conclu entre les corps de la police locale et les services déconcentrés de la police fédérale afin de pouvoir faire face à des événements imprévus et cela, en attendant l'engagement du CIK et de forces pouvant être mobilisées”, ce qui confirme a contrario que cela pose problème.

C'est entre autres pour cette raison que le groupe de travail Hycap doit mener un débat de fond sur l'objectif à atteindre et les limites du système, en ce compris l'enjeu pour les services d'ordre de longue durée et à grande échelle. Ce même groupe de travail doit formuler des propositions relatives à un mécanisme structurel et coordonné à l'échelle nationale en vue de la mobilisation intégrée de la capacité policière disponible en cas d'urgences ou d'autres événements inattendus (“scramble”), dans l'attente de la mobilisation du corps d'intervention et de la Hycap.

Il est également nécessaire de conclure, au niveau de l'arrondissement et/ou de la province, un protocole de coopération entre les corps de la police locale et les services déconcentrés de la police fédérale afin de pouvoir faire face à des événements imprévus et dans l'attente de l'engagement (de la partie rappelable) du CIK et de forces pouvant être mobilisées par la police intégrée. Une plus grande autonomie doit en tout cas être imposée à la police

“bruxelloise”.

La diminution de la réserve générale à sa norme minimale actuelle implique un risque sécuritaire et a un impact sur les discussions provinciales et/ou arrondissementales en rapport avec l’engagement de la capacité locale disponible et/ou rappelable lors d’événements inattendus. L’expérience montre que cette dernière n’est pas toujours bien organisée et s’épuise rapidement. Il est en outre à craindre que la disponibilité globale lors d’événements d’envergure et/ou de longue durée soit trop réduite. Le Conseil fédéral de police note que le système actuel est évalué.

Le Conseil fédéral de police est d’avis que la réinstauration d’une réserve général étendue, telle qu’elle existait lors de la réforme des polices, n’est pas souhaitable pour l’instant.

Toutefois, il doit être recherché de quelle manière davantage de garanties pourraient être prévues dans le système afin de réduire un tant soit peu le risque sécuritaire lors de graves situations de crise et d’événements inattendus.

Le Conseil fédéral de police estime que lors des situations de crise grave, la contribution exceptionnelle de la police fédérale pour le maintien de l’ordre public doit pouvoir être augmentée, en tenant compte de sa capacité totale en personnel. La police fédérale doit pour ce faire s’y préparer.

De manière générale, une attention plus pointue est nécessaire en matière de formation et d’entraînements à l’ordre public et il existe surtout une carence quantitative en personnel entraîné pour les actions de grève avec violence extrême.

Il faudrait aussi organiser à la police fédérale un service de prêt, également accessible à la police locale, pour le matériel et l’équipement idoines.

La surveillance générale

La surveillance est décrite aux articles 14 à 22 de la LFP. La surveillance ciblée doit être mieux développée sur la base d’une bonne gestion de l’information et d’une utilisation de la bonne technologie (ex. caméras intelligentes), en ayant recours aux meilleures pratiques déjà mises en œuvre dans certaines zones. Il convient en outre de veiller à ce que, dans chaque zone et dans les services de terrain opérationnels déconcentrés de la police fédérale, le niveau de surveillance souhaité soit exercé au moyen d’une norme de surveillance à améliorer et d’un management de surveillance renforcé. De cette manière, les patrouilles orientées vers le phénomène pourront réserver une concrétisation pratique aux objectifs stratégiques qui sont décrits dans les plans de sécurité national et zonaux.

Missions à caractère fédéral exercées par la police locale

La loi sur la police intégrée (articles 3, 61 et 62) prévoit que la police locale effectue certaines missions à caractère fédéral. Le ministre de l’Intérieur ou le ministre de la Justice fixent ces missions par le biais de directives contraignantes, qui ne peuvent toutefois pas porter atteinte à l’exercice des missions locales.

Le transfert de détenus et le maintien de l’ordre public et de la sécurité dans les prisons sont deux missions à caractère fédéral remplies par la police locale. Elles sont régies par la directive ministérielle contraignante du 13 décembre 2001 relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l’ordre et de la sécurité dans les

prisons en cas d'émeutes ou de troubles, mieux connue sous l'appellation de MFO-1.

Ces missions sont de plus en plus souvent rediscutées par la police locale. En matière de maintien de l'ordre public et de la sécurité dans les prisons, le bourgmestre ou le collège de police de plusieurs zones a décidé de ne plus exercer ces missions. Une seule zone de police a également entamé une action judiciaire contre le ministre de la Justice en ce qui concerne la MFO-1.

La raison sous-jacente réside souvent dans la question de la capacité et les conflits sociaux des gardiens de prison. A cet égard, la demande d'adaptation du droit de grève des gardiens de prison à la logique d'un service de sécurité minimum se fait pressante et il n'est d'ailleurs pas possible que les services de police, qui disposent d'un droit de grève limité, doivent prendre le relais des gardiens de prison qui continue à bénéficier d'un droit de grève illimité.

En ce qui concerne le transfert de détenus, le problème du niveau de menace qui pèse sur le détenu se pose de plus en plus. La raison sous-jacente est que ce niveau de menace détermine si c'est le corps de sécurité, la police locale ou la police fédérale qui doit effectuer le transfert et mobiliser la capacité nécessaire. Par conséquent, il faut régulièrement faire appel à un magistrat qui doit prendre une décision quant au niveau de menace et au service qui sera amené à procéder au transfert.

Actuellement, la MFO-1 fait l'objet d'une évaluation approfondie par la justice en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés. L'objectif est de prévoir d'ici 2010 une nouvelle directive qui tienne également compte du corps de sécurité créé en 2003. Le corps de sécurité est à son tour soumis à une réorganisation.

Sécurité des personnalités et protection des biens

Depuis toujours, la police s'occupe de la sécurité des personnalités et de la protection des biens.

La police contribue (défensivement et offensivement) à la protection :

- de la population et de ses autorités ;
- des institutions nationales et internationales sur le territoire ;
- de l'infrastructure économique (énergie, chaîne alimentaire, production de biens et services) ;
- de la circulation (des personnes, biens et valeurs, informations), également dans un contexte international (UE, Schengen) ;
- du patrimoine.

A cet égard, elle opère en étroite concertation avec l'autorité responsable et en partenariat avec d'autres services publics et organismes privés concernés par la sécurité d'un ou plusieurs domaines énumérés et actifs au niveau local, national ou international (police locale, EU-UE, OCAM, CRS, Douane, Europol, Interpol, Frontex, services de sécurité des institutions européennes, OTAN, ambassades, défense nationale, protection civile, chemins de fer, sécurité maritime et aéronautique, transporteurs de fonds, entreprises énergétiques, ...).

La question de savoir dans quelle mesure la réforme des polices a maintenu et/ou amélioré l'exercice des missions et les processus y afférents.

Les facteurs de succès critiques concernent :

- la réglementation qui doit créer le cadre en vue du bon fonctionnement des services spécialisés (traitement des informations, tactiques, techniques et méthodes) ;

- la quantité et la qualité du personnel de police spécialisé ;
- la disponibilité des moyens technologiques qui permettent d'optimiser le traitement des informations, les tactiques, les techniques et les méthodes et qui s'inscrivent au moins en parallèle avec les moyens et méthodes utilisés par les groupes de malfaiteurs.

La protection des personnalités absorbe une capacité policière considérable. L'organisation des différents sommets européens et, par là, la présence de VIPS en grand nombre a un impact particulièrement important sur le fonctionnement de nombreuses unités de la police, notamment la police aérienne.

Le débat sur les principes de la protection des personnalités est en cours au niveau du Collège du renseignement et de la sécurité auprès duquel un dossier a été introduit par le SPF Intérieur/Centre de crise. Le gouvernement doit définir la politique d'accueil pour les VIP's, en tenant compte de la présence des institutions internationales sur le territoire belge et du statut de Bruxelles en tant que capitale de l'Europe. Soit on continue avec l'organisation et les capacités actuelles et dans ce cas il faut envisager de travailler uniquement sur la base d'une évaluation de la menace (seul les VIP's menacés reçoivent une protection), soit on revoit l'organisation et les capacités. Une option peut être de confier l'accompagnement des VIP's non menacés à un service dépendant des Affaires étrangères.

Pour ce qui concerne les escortes, il faut envisager soit une solution structurelle, soit la création d'une unité ou d'un pool pouvant travailler avec toutes les ressources disponibles au niveau des polices fédérales et locales, mais aussi de l'armée. Un subside, tel que le fonds «sommets européens» ou une contribution des institutions internationales, pourrait être envisagé.

En matière de protection des transports de fonds, il y a lieu d'examiner d'urgence si une protection systématique, telle qu'organisée actuellement, est encore indiquée dans tous les cas et avec le même dispositif. Le système belge est unique en Europe et il faut se demander s'il ne doit pas être plus modulé en fonction de la menace.

Il convient de rechercher des solutions pour rationaliser les dispositifs de protection et faire en sorte qu'ils ne requièrent pas autant de capacité mobilisée.

Les services de police se chargent également de la protection de certains bâtiments et instances (p.e. ambassades), principalement en Région bruxelloise. A cet égard, il est absolument nécessaire de prendre, pour l'avenir, une décision en ce qui concerne les services ou organisations amenés à protéger ces bâtiments publics (police, armée, sécurité privée).

Le personnel mobilisé pour les missions de protection

Les missions de protection incombent tant à la police fédérale qu'à la police locale.

D'un point de vue défensif (protection d'objectifs menacés) et offensif (capacité de renseignement, d'enquête et d'intervention), la spécialisation et le professionnalisme doivent générer une mobilisation plus efficace des effectifs. L'objectif consiste à engager non seulement davantage de personnel, mais surtout du personnel mieux formé et équipé de manière optimale, ce qui nécessite d'urgence une approche thématique.

Les moyens nécessaires aux missions de protection

Stimuler l'utilisation de nouveaux moyens technologiques pour accroître l'efficacité et l'effectivité du fonctionnement policier, constitue un objectif stratégique figurant dans le Plan national de Sécurité et qui, particulièrement en ce qui concerne les missions de protection, doit encore se concrétiser plus avant. Pour l'heure, on a encore trop peu œuvré à la réalisation de ces objectifs, notamment en raison des possibilités d'investissements limitées.

4.2.7 Circulation routière.

Grâce entre autres aux efforts de la police en matière d'application des règles de la circulation routière, un revirement positif a eu lieu au niveau du nombre d'accidents et de victimes de la route. En outre, il reste un fait que le nombre de contrôles, tel que fixé conjointement par tous les gouvernements de Belgique dans les Etats généraux de la sécurité routière, a certes été atteint pour ce qui concerne les contrôles de vitesse, mais pas du tout pour les contrôles de conduite sous influence, ni pour les contrôles quant au port de la ceinture.

Depuis la réforme des polices, si l'approche de la sécurité routière a été renforcée dans de nombreuses polices locales, elle a été restreinte au sein des services de police fédérale. Le soutien technique de l'application des règles de la circulation routière s'est amélioré, notamment par le recours aux tests salivaires et aux caméras numériques. Un meilleur suivi des techniques d'application des règles (p.e. la durée des contrôles d'alcoolémie) est pourtant requis.

Il est indiqué de mettre en place un centre d'action en matière de circulation routière (responsable pour le développement de possibilités effectives et efficaces dans le prolongement des chiffres et études en matière de circulation), sous forme d'un partenariat avec l'IBSR.

L'absence d'une politique policière intégrée d'application des règles de la circulation routière (prévention et répression) se fait de plus en plus sentir et nécessite une solution urgente. De même, les actions de la police en matière de circulation routière doivent être développées plus avant sur le plan politique, structurel ainsi qu'en intensité.

La circulation routière et l'application des règles y afférentes s'inscrivaient jusqu'à ce jour dans la fonctionnalité du "maintien de l'ordre". Actuellement, la société fait fortement pression pour donner la priorité aux phénomènes de circulation routière et les traduire en termes de capacité policière. Il y a en outre l'impact du fonds en matière de sécurité routière (voir 4.1.11.3) sur les moyens financiers dont disposent les zones de police et la police fédérale. La circulation routière devient à présent une septième fonctionnalité de base pour la police locale⁴¹. A cet égard, le besoin d'une plus grande implication de la police locale dans le processus décisionnel fédéral et régional se fait également sentir.

Le fonctionnement de la DAH (police de la route) doit être amélioré et renforcé d'urgence. Cette direction doit s'inscrire entièrement dans la "fonction de police d'excellence" et la collaboration avec les corps locaux doit être optimisée.

Depuis plusieurs années, un projet de circulaire ministérielle est en cours de rédaction afin

⁴¹ AR modifiant l'AR du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population.

d'officialiser les missions et le territoire de compétence de la police fédérale de la route. Des démarches doivent donc être rapidement entreprises pour pouvoir proposer au ministre de l'Intérieur un nouveau projet de texte. Devront être pris en compte lors de la rédaction de ce nouveau projet :

1. pour les missions (au profit des autorités de police et aux autres unités policières locales et fédérales):
 - en tant qu'unité de la police fédérale, la police fédérale de la route (DAH) se doit de fournir des missions spécialisées et supralocales de police mais également un appui au profit des autorités de police et aux autres unités de police (polices locale et fédérale) ;
 - DAH devrait assumer l'ensemble des fonctionnalités de base sur son territoire de compétence ;
 - certaines missions non policières devraient être reprises par d'autres partenaires afin de regagner une certaine capacité opérationnelle comme la signalisation des accidents de roulage, des chantiers, des objets encombrants ; les transports exceptionnels : il est nécessaire de revoir le type de transports qui doivent être escortés par la police et de permettre que certains de ceux-ci aient lieu en journée (AR en cours de rédaction) ; les escortes de VIP : afin de limiter l'engagement de la police aux escortes de sécurité ; le traitement automatisé des images des caméras automatiques par des membres du CALog et la création des bureaux d'encaissement/perception au niveau de la Justice (cf. projet MACH en cours au SPF Justice) ;
2. pour le territoire de compétence : DAH prend en charge les autoroutes ou routes présentant des caractéristiques similaires. Des routes pourront éventuellement être ajoutées à ce territoire de compétence à la demande des zones de police.

La situation des effectifs au niveau de la police fédérale de la route mérite aussi une attention particulière. Ceux-ci devraient être revus en tenant compte des nouvelles réalités et des objectifs à atteindre à l'horizon 2015 (cf. Etats généraux de la sécurité routière). Un projet a d'ailleurs été élaboré comme base de travail.

Le renforcement de la capacité de DAH doit d'abord être précédé par une amélioration de la façon dont on s'organise, des procédures légales et techniques que l'on applique, de même que l'efficacité de la perception des amendes ou de l'application des peines. Si ces différentes questions ont déjà fait couler beaucoup d'encre et de salive, il n'existe à ce jour aucun consensus politique à leur sujet. Il faut également examiner si des interventions structurelles (p.e. pilotage et dispatching centraux, suppression des niveaux provinciaux) ne permettraient pas une mobilisation plus efficace de DAH.

Un nombre croissant d'acteurs est à noter dans le domaine de la circulation routière, comme les entreprises de gardiennage et les gardiens de la paix. Leur mobilisation requiert la mise en œuvre d'une politique cohérente, une harmonisation adéquate et une bonne collaboration avec les services de police réguliers.

La gestion et le suivi excessifs des perceptions immédiates, des règlements à l'amiable et des amendes par les services de police locale reste un sujet épineux auquel il convient de remédier. La mise en place d'agences de recouvrement pourrait améliorer la situation.

Il est également important d'accélérer la mise en œuvre du traité de Prüm afin de pouvoir sanctionner plus efficacement les automobilistes étrangers qui commettent (actuellement en totale impunité ...) des infractions de roulage sur notre territoire.

4.2.8 Contrôles aux frontières et police des autres voies de communication (autre que la circulation routière)

Les contrôles aux frontières, principalement aux frontières extérieures de l'Union européenne, et la police des voies de communication représentent une donnée de plus en plus importante pour les services de police. S'ils relèvent essentiellement de la responsabilité de la police fédérale, les zones locales sont cependant elles aussi actives dans la détection et la constatation d'activités illégales. Les contrôles aux frontières et le service de police de base lié à une région sont intégrés dans un seul et même service de police, sauf pour l'aéroport national où deux services de police sont actifs.

En règle générale, ces services fonctionnent bien, mais il se pose un certain nombre de problèmes spécifiques qui ont indissociablement des répercussions sur le contrôle aux frontières ainsi que sur d'autres domaines de compétence.

Il est nécessaire que ces services s'inscrivent également dans le concept de la fonction de police d'excellence.

Les aéroports

L'aéroport national connaît depuis 2002 une augmentation annuelle du nombre de voyageurs (de 14,4 millions en 2002 à 18,5 millions en 2008). Bien qu'une diminution de ce nombre ait été constatée cette année en raison de la crise économique, l'exploitant de l'aéroport a lancé des projets qui obligent la police fédérale à mobiliser du personnel supplémentaire en vue des contrôles aux frontières.

Depuis sa création en 2000, l'aéroport de Gosselies enregistre chaque année une hausse constante du nombre de passagers. Ce sont principalement les destinations en partance de pays extra-Schengen qui nécessitent une importante mobilisation de personnel supplémentaire.

Les effectifs actuels ne suffisent pas à faire face à la charge de travail en augmentation. Les renforts fournis par le biais de sections d'inspecteurs tout juste diplômés, n'est pas non plus une bonne solution dans la mesure où ces membres du personnel quittent souvent l'unité après maximum un mois par le biais d'une mesure de mobilité et que ce court séjour ne leur permet pas de suivre la formation nécessaire de contrôleur, avec toutes les conséquences qualitatives que cela entraîne pour le contrôle aux frontières.

La seule solution consiste à recomposer et approuver un nouveau cadre pour que celui-ci puisse être rempli par le biais de la mobilité. Cette solution doit être envisagée dans le cadre d'une approche en terme de capacité (voir chapitre 4.1.5).

La police des chemins de fer

La réforme des polices a introduit un élément nouveau au sein de la police des chemins de fer, à savoir une organisation davantage professionnelle. Les répercussions s'en font non seulement sentir sur la mobilisation de la police dans les trains mais également à l'intérieur et aux alentours des gares.

La structure de la police des chemins de fer s'inspire (trop) nettement de celle de la SNCB. Pour cette raison et en conséquence des effectifs limités, les sections de la police

des chemins de fer représentent un niveau qui n'offre que peu de plus-value et disparaîtront donc dans le futur cadre. La seule exception est la section de Bruxelles.

L'effectif de la police des chemins de fer a évolué, passant de 158 membres du personnel en 1999 à 350 et puis 466 en 2002. Suite à l'émoi suscité par l'affaire Van Holsbeek, la demande d'une présence accrue de la police dans les gares s'est faite pressante. C'est ainsi qu'on a décidé de renforcer la SPC de 110 ETP, répartis sur trois ans pour assurer une présence plus importante dans certaines gares et effectuer davantage de contrôles dans les trains (internationaux). Le développement du corps d'intervention a d'ailleurs également créé des opportunités pour la police des chemins de fer, même si une souplesse et une uniformité accrues s'imposent. Les effectifs de la police des chemins de fer devraient être toutefois renforcés et les deux parties manquantes de l'engagement de 2006 devraient être réalisées.

En 2002 est parue la première circulaire sur la répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale en matière de sécurité des chemins de fer. C'est ainsi que la police des chemins de fer est devenue responsable de la sécurité de l'infrastructure technique et des trains et la police locale, des gares et environs. Le ministre précisait à cet égard dans un courrier que la police des chemins de fer assisterait la police locale dans plusieurs grandes gares en y exerçant certaines fonctions de police de base.

Différents acteurs de terrain ont récemment demandé une actualisation de cette circulaire. Un nouveau projet a été développé par le SPF Intérieur, la police fédérale, le SAT et la Commission permanente de la police locale et soumis au Groupe SNCB. La proposition de nouvelle circulaire établit une répartition claire dans les gares qui relèvent à présent respectivement de la police locale et de la police fédérale. Le service de police qui se voit affecté à une gare y exercerait toutes les fonctions de police de base et la sécurité serait assurée par l'ensemble de partenaires sur le terrain, en premier lieu la police intégrée mais aussi le service de sécurité du Groupe SNCB. Par le biais de cette disposition du nouveau projet de circulaire, la police des chemins de fer continuera à investir dans certaines fonctions de police de base, comme l'accueil.

La collaboration concrète sur le terrain fait l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre d'une recherche scientifique lancée par le SPF Intérieur, le Corporate Security Service du Holding SNCB et la police des chemins de fer. Cette recherche a pour objectif de formuler des recommandations en vue d'une organisation optimale de la collaboration dans chaque gare. Elle permettra de préciser et de compléter l'ensemble des protocoles existant entre la police locale et la police fédérale.

Une nouvelle circulaire devra clarifier la collaboration entre les différents acteurs responsables de la sécurité. Les conclusions de la recherche scientifique peuvent également servir de base à la concrétisation de cette collaboration sur le terrain.

La police de la navigation

Depuis la réforme des polices, la police de la navigation s'est renforcée et dispose à présent de possibilités maritimes d'opérer également dans les eaux territoriales, bien entendu en étroite collaboration avec d'autres services.

La police de la navigation est parvenue, principalement dans les environs de Zeebrugge, à déceler des transports d'étrangers illégaux désireux de voyager vers le Royaume-Uni.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Généralités

Le présent rapport d'évaluation est basé d'une part, sur les rapports disponibles (notamment celui du Comité P, de l'AIG, de la commission De Ruyver, les rapports annuels et sur un certain nombre d'articles scientifiques) et, d'autre part, sur la contribution des membres du Conseil fédéral de police et bon nombre d'enquêtes.

Le Conseil fédéral de police est d'avis que la réforme des polices est réussie et que, dans la pratique, le modèle choisi d'une police intégrée à deux niveaux fonctionne en pratique.

Il ne faut dès lors ni détricoter le modèle, ni la structure de base.

Tant les autorités que la population sont manifestement plus satisfaites du fonctionnement de la police qu'au début de la réforme de la police. Les bourgmestres et les autorités judiciaires expriment généralement une grande satisfaction quant au fonctionnement de la police réformée. La satisfaction et la confiance parmi la population sont clairement en hausse.

Après cette évaluation générale positive dont il est question plus en détail au chapitre 3, le chapitre 4 fait d'abord une première évaluation d'un certain nombre de thèmes horizontaux qui ont un impact sur tous les corps et services de police (chapitre 4.1) et ensuite (dans le chapitre 4.2) des fonctions de base de la police, auxquelles la fonction circulation, ainsi que le contrôle aux frontières, ont été ajoutées

5.2. Points forts de la réforme de la police

La force de la réforme de la police réside avant tout dans le fait que:

- a) la police fédérale et la police locale se voient et sont vues comme un tout ;
- b) il existe un concept commun sur la vision relative à la façon dont la fonction de police doit être assurée et sur la mission et les valeurs partagées par tous les services de police ;
- c) l'effectif global semble suffisant pour exécuter, à un niveau acceptable, l'ensemble des tâches actuellement attribuées ;
- d) il existe une interaction relativement bonne entre les composantes de la police intégrée et la circulation de l'information s'est manifestement améliorée ;
- e) les nouveaux organes de gestion, de direction et de concertation, ainsi que le fait de travailler avec des plans pluriannuels, ont contribué à davantage réfléchir et agir de manière plus planifiée, en fonction des phénomènes et orientation vers les résultats ;
- f) pour plusieurs objectifs de bons résultats ont été enregistrés.

5.3. Points d'attention et d'amélioration

Le fait que la réforme de la police est, dans l'ensemble, considérée comme réussie ne signifie pas que le fonctionnement actuel de la police est bon sur toute la ligne ou qu'il donne satisfaction sur tous les points.

Au chapitre 4, il est démontré à plusieurs reprises qu'il faut veiller à respecter certains équilibres fondamentaux dans le fonctionnement de la police.

Cela concerne essentiellement l'équilibre entre d'une part, la direction centrale et l'uniformité, et d'autre part, l'autonomie locale, l'équilibre entre l'approche administrative et préventive et l'approche judiciaire et répressive, l'équilibre entre la réactivité opérationnelle, la gestion démocratique et la responsabilisation, l'équilibre entre une

approche généraliste et des opportunités suffisantes de spécialisation. Il s'agit ici d'une donnée dynamique et les avis peuvent et pourront toujours diverger. Le Conseil fédéral de police est toutefois d'avis que la police intégrée à deux niveaux, avec ses organes de direction et sa structure, offre, à cet égard, une garantie suffisante.

Les points d'attention et d'amélioration qui sont abordés plus en détail au chapitre 4 doivent être traduits en actions concrètes soit, respectivement, par les autorités (par exemple, une circulaire pour confirmer le concept d' « excellence dans la fonction de police »), par le législateur (par exemple, la loi de financement, le nouveau statut), ou par les services de police (par exemple, les comités de concertation entre la police fédérale et la police locale) soit, dans certains cas, par toutes ces instances collectivement. Dans ce contexte, des suggestions ou des recommandations ont été avancées. Certaines d'entre elles peuvent être réalisées à brève échéance, d'autres devront l'être à plus long terme (le statut par exemple).

Les organes de gestion, de direction et de concertation et les plans à mettre en oeuvre

Les nouveaux organes de gestion, de direction et de concertation, ainsi que le fait de travailler avec des plans pluriannuels, ont contribué à davantage réfléchir et agir de manière plus planifiée, en fonction des phénomènes et orientation vers les résultats. La concertation entre les autorités administratives, les autorités judiciaires et les dirigeants de la police est mieux structurée et a abouti à une plus grande cohésion. Il règne au sein de la police une plus grande ouverture et une plus grande volonté de collaborer avec d'autres partenaires dans le cadre de la sécurité intégrale. Plus d'autonomie de gestion pour la police locale a conduit à une plus grande responsabilisation. Le souci de la qualité et la recherche de l'efficacité ont été des préoccupations permanentes dans le cadre de l'organisation et de la gestion des corps. Il reste cependant un grand nombre d'aspects qui doivent encore être analysés plus en profondeur.

Une meilleure mise en oeuvre pratique des plans, dans le fonctionnement journalier de la police, demeure un point d'attention prioritaire, également dans le contexte d'une note cadre « sécurité intégrale ».

Le cycle financier et le cycle de politique policière devraient être mieux coordonnés entre eux.

L'amélioration des instruments de mesure à des fins de statistiques et d'évaluations doit être poursuivie.

Les dirigeants

Les chefs de corps et les autres dirigeants fonctionnent dans l'ensemble correctement. La plupart d'entre eux ont entretemps été confirmés dans leur mandat. Il existe néanmoins un besoin d'amélioration de la formation des dirigeants en vue de les préparer à l'exercice de certaines fonctions. Il y a surtout aussi une demande d'initiatives d'accompagnement en soutien. L'institut pour le leadership, à créer, devrait aider et soutenir les chefs de police en activité dans l'exercice de leur fonction. Le Conseil fédéral de police plaide pour la réintroduction urgente de la limitation initiale à deux mandats successifs dans la même fonction pour les mandataires (avec une éventuelle prolongation), sous réserve que cette restriction soit assortie des mesures d'accompagnement proposées et de la concrétisation de l'initiative susmentionnée destinée aux dirigeants. La nécessité d'une planification de carrière et de possibilités de rotation est d'ailleurs réelle pour tous les dirigeants et exige les adaptations nécessaires qui cadrent dans une gestion moderne des ressources humaines (HRM).

Le Conseil fédéral de police s'inquiète devant l'existence ces derniers mois de plusieurs procédures tant pénales que disciplinaires à charge de plusieurs chef de corps de police intégrée et de l'Inspection générale, tout en précisant que cette existence ne doit pas interférer d'une façon disproportionnée dans l'appréciation de la réussite de la réforme et du bon fonctionnement des corps dirigés par ces officiers supérieurs, d'autant plus que les raisons de ces procédures et leur caractère fondé ou non ne pourront apparaître que de l'examen des dites procédures et de la suite qui sera réservée à chacune d'elle.

Excellence dans la fonction de police

Il existe un concept commun de "community policing" sur la façon dont la fonction de police doit être assurée et sur la mission et les valeurs partagées par tous les services de police. Le concept d'"excellence dans la fonction de police", qui n'a pas encore été officiellement approuvé, constitue une amorce pour une approche plus intégrée du "community policing", d'un fonctionnement policier guidé par l'information et du développement organisationnel. Des efforts demeurent nécessaires en vue de poursuivre cette intégration et un processus pluriannuel de maturation sera probablement nécessaire pour y parvenir.

Ce sont principalement les services déconcentrés de la police fédérale qui devront fournir un effort important, sur base du mouvement déjà entamé, pour intégrer dans leur fonctionnement quotidien tous les aspects d'un fonctionnement policier orienté vers la communauté.

Capacité de la police, GRH et culture

L'effectif global semble suffisant pour exécuter, à un niveau acceptable, l'ensemble des tâches actuellement attribuées.

Les effectifs de la police locale ont été augmentés, assurément si l'on prend ensemble les forces opérationnelles et le personnel administratif et logistique, même si une série de tâches communales d'appui au profit de la police ont été reprises maintenant en gestion propre. Les effectifs au sein de la police fédérale sont sous pression, surtout en ce qui concerne la réserve générale, les unités spéciales (telle la CGSU) et les effectifs des services déconcentrés. Pour certaines autres composantes de la police fédérale, une augmentation des effectifs est demandée. Le problème est alors effectivement de savoir qui, dans un système de vases communicants, doit fournir ces effectifs.

Le Conseil fédéral de police estime que ce problème doit être résolu en première instance par des initiatives internes à la police fédérale et en seconde instance par la mise à niveau de la capacité réelle de la police fédérale jusqu'au niveau du cadre d'effectif accordé.

La répartition des effectifs disponibles entre les différentes entités de police doit aussi faire l'objet d'une attention particulière et, au besoin, être modifiée tout en assurant une gestion adéquate du déficit.

La qualité, l'enthousiasme et le professionnalisme ont dans l'ensemble progressé, grâce à un agrandissement d'échelle dans de nombreuses entités de la police.

L'amélioration de la qualité du personnel doit également être soutenue en fusionnant au plus vite et en continuant la professionnalisation des services de sélection, de recrutement et de formation, ainsi qu'en optimisant les formations.

Dans chaque service de police, il faut veiller à ce qu'en termes d'âge, d'expérience, de

connaissances, d'aptitudes, de culture et de condition physique le personnel soit réparti de manière équilibrée dans les différentes entités de chaque unité.

L'amélioration de la culture pour certain policier individuellement (souci du service au citoyen) et dans certains services de police (fédérale) demeure également un point d'attention.

La structure de police

Les corrections d'échelle de la police locale doivent se limiter au soutien des zones qui, sur base volontaire, tendent vers un agrandissement d'échelle. Lors des prochaines restructurations internes à la police fédérale, il faudra viser à simplifier et à rationaliser.

Statut

Lors de l'alignement des différents statuts initiaux, il a été tenu compte d'un surcoût acceptable. Ce surcoût a été intégré dans les différentes dotations fédérales.

Outre l'adaptation urgente de différents éléments du statut, il faut viser à plus long terme à développer un statut du personnel moderne. Le statut disciplinaire doit être simplifié et des initiatives sont nécessaires afin d'en améliorer la connaissance et le soutien auprès des autorités disciplinaires.

Finances, logistique et ICT

Nous attirons l'attention sur le fait que le gouvernement fédéral ne peut, pour des raisons budgétaires, traiter la police fédérale en parent pauvre, ni réduire la dotation de la police locale. Cela déstabiliserait la structure policière. En effet, si la police fédérale dispose de moyens suffisants, la qualité et la quantité de prestations peuvent être maintenues et, là où c'est nécessaire, augmentées et ce, à la satisfaction des usagers.

Les autorités locales signalent des problèmes en rapport avec le financement de la police locale, mais ceux-ci ne sont cependant pas de nature à requérir l'intervention de l'autorité fédérale.

Un mécanisme de financement pour la police locale doit d'urgence être mis en place par des dispositions légales.

Les services de police sont bien équipés, la logistique s'est améliorée sauf en ce qui concerne les locaux de certaines composantes de la police fédérale.

En ce qui concerne les radiocommunications, la logique « Astrid » doit être conservée et sa qualité doit être systématiquement évaluée et, là où cela s'avère nécessaire, être corrigée (l'AIG effectuée à l'heure actuelle une enquête). Au sein du fonctionnement des CIC, des initiatives spécifiques sont développées qui doivent faire l'objet d'une attention permanente, plus particulièrement en ce qui concerne le maintien de l'équilibre entre d'une part, l'efficacité et l'efficience du fonctionnement des CIC et d'autre part, la nécessaire liberté de gestion des zones.

L'ICT reste le parent pauvre et il y a un besoin urgent d'une stratégie claire et partagée pour améliorer les applications ICT, mieux les adapter aux besoins des utilisateurs et mieux les intégrer et ce, tant au profit de la police fédérale que de la police locale.

Fonctionnement intégré

Entre les composantes de la police intégrée, il existe une relativement bonne interaction et la circulation de l'information s'est fortement améliorée grâce également à la collaboration au sein du carrefour d'information d'arrondissement. Les carrefours d'information d'arrondissement doivent être pleinement soutenus tant par la police fédérale que par la police locale. Les unités déconcentrées de la police fédérale doivent mieux s'intégrer dans le paysage policier du territoire au sein duquel elles sont actives. Une concertation davantage institutionnalisée entre la police locale et la police fédérale devrait être le garant d'un appui mutuel garanti entre les différents services de police.

Recherche

Par la fusion des services de police, les services de recherche de la police fédérale et de la police locale ont été renforcés et sont devenus plus performants. Le management de la recherche est un bon instrument de gestion et mérite plus d'attention. Le suivi et, là où cela est nécessaire, l'adaptation des effectifs de recherche spécialisée (matières financières, CCU, police scientifique) doivent être soutenus ouvertement par l'ensemble des acteurs. Une solution souple et efficace doit être trouvée pour mettre à disposition l'effectif opérationnel de recherche au profit du parquet fédéral en ce qui concerne le terrorisme et, à défaut, des décisions plus fondamentales deviendront inévitables.

Police de quartier

Dans la plupart des zones, la police de quartier est développée mais demeure, en de nombreux endroits, une préoccupation. Le nombre d'inspecteurs de quartier est dans de nombreux cas insuffisant. Dans bon nombre de zones, la qualité du travail de quartier doit encore être améliorée, mais est aussi hypothéquée par la grande diversité des tâches à exécuter et son utilisation comme réserve générale pour l'exécution d'autres fonctions de base.

Maintien de l'ordre public

La poursuite de l'optimisation du maintien de l'ordre public et la création d'un renfort supralocal (HYCAP) de la réserve nationale à la police fédérale doivent être surveillées en permanence. On peut s'attendre à ce que, en raison de la situation sociale actuelle et de la stratégie suivie par les services de police de gestion négociée de l'espace public, la police soit en mesure d'agir de manière adéquate lors de la plupart des événements. Au sein de la police fédérale, des mesures doivent être prises afin de pouvoir composer, avec ses propres moyens, une réserve renforcée pour des situations exceptionnelles et des graves crises. La crainte existe et l'autorité doit décider à cet égard que les possibilités de mobilisation actuelles soient insuffisantes pour faire face de manière appropriée, en toutes circonstances, à des situations de crise exceptionnelles, inattendues et imprévisibles.

Des efforts sont également nécessaires pour la rationalisation et la professionnalisation de bon nombre de missions de sécurisation et de protection.

Circulation

Il s'avère également nécessaire de poursuivre les efforts dans le domaine de la sécurité routière, comme le développement de la septième fonction de base "circulation" dans chaque service de police et la (ré)instauration d'un centre d'expertise pour la circulation à la

police fédérale. Le nombre de contrôles qui a été imposé conjointement par tous les gouvernements en Belgique lors des Etats généraux pour la sécurité routière est probablement atteint pour ce qui est des contrôles de vitesse mais absolument pas pour les autres contrôles. Principalement sur les autoroutes, des efforts de contrôle (préventifs et répressifs) en matière de sécurité routière devraient être fournis afin d'atteindre le niveau européen.

Les contrôles aux frontières et la coopération internationale

Aux endroits où cela est nécessaire, les contrôles aux frontières doivent être renforcés, avec une attention particulière pour la police aéroportuaire et la police maritime.

La coopération opérationnelle internationale mérite une attention particulière de la part des services de la police locale et de la police fédérale, surtout dans le cadre des développements futurs au niveau européen.

Bureaucratie

Un gros effort doit encore être fourni à tous égards afin de renforcer l'efficacité dans la manière de travailler : contrer la bureaucratie doit être un objectif majeur ; développer des procédures et des méthodes de travail aussi performantes que possible, en apportant si nécessaire des modifications à la législation ou à la réglementation ; limiter autant que possible et cibler la charge que représentent la planification et le compte-rendu. Cette approche devrait être d'application tant pour les missions de police administrative que de police judiciaire. Une bureaucratie outrancière est d'ailleurs en porte à faux avec la recherche de l'excellence dans la fonction de police. Beaucoup de processus opérationnels au sein de la police sont en cours d'évaluation approfondie et d'adaptation.

Les services d'inspection et de contrôle

La police fédérale doit également organiser le contrôle interne à part entière.

Il y a un besoin urgent de faire fonctionner structurellement les différents services de contrôle de façon plus coordonnée et complémentaire possible. A ce propos, des initiatives normatives sont nécessaires.

5.4. Nécessité d'un plan d'action orienté vers l'avenir.

Il est indiqué que les "ministres de la police" développent, sur la base de la présente évaluation, un plan d'action. Le Conseil fédéral de police estime que les ministres compétents devraient fixer, de préférence en concertation avec les services de police, les priorités qui, à court terme et à long terme seront/pourront être réalisées.

5.5 Généraliser les lettres de mission.

Il est urgent d'assurer la continuité entre différents éléments du cycle « description de fonction, sélection, lettre de mission et évaluation ». Une lettre de mission est absolument nécessaire pour tous les mandataires. Il semble également indiqué que – par analogie – le Comité P, l'AIG et le Conseil fédéral de police s'accordent sur une note stratégique avec leurs commanditaires respectifs et dans laquelle la stratégie pour la durée de leur mandat est décrite de façon transparente. Une telle initiative peut également soutenir la cohérence du système et cela ne peut, sans toucher aux responsabilités spécifiques, que promouvoir la cohésion.

Le résultat de cette évaluation, basé sur les décisions qui en seront attendues de la part des autorités policières, doit être repris, là où cela s'applique, dans les lettres de mission à actualiser.

5.6. Nécessité d'une vision à long terme.

Il manque une vision stratégique à long terme, soutenue par les autorités, qui dépasserait les plans actuels (PNS et PZS) et qui servirait de cadre pour toutes les initiatives futures. De plus, la police doit évoluer avec son environnement : c'est pourquoi l'anticipation et la projection dans le futur sont nécessaires.

Le concept d'"excellence dans la fonction de police" constitue une base pour une telle vision à long terme.

Il existe probablement diverses visions concernant l'avenir de la police, pas seulement au sein des différentes familles politiques mais également parmi d'autres composantes de la société, parmi les scientifiques et la police elle-même.

Il convient également d'organiser rapidement un débat où différents thèmes concernant la stratégie à long terme seraient abordés, comme la croissance attendue et souhaitée des effectifs de police et des finances, l'équilibre entre les services publics/privés de sécurité, l'équilibre entre la vie privée et la sécurité dans le souci de préserver la paix publique, le choix entre une police orientée vers la technologie et/ou une police mieux pourvue en moyens humains, le rapport entre les services en uniforme et les services de recherches, le "community policing" par rapport à un retour éventuel vers les tâches essentielles de la police et le positionnement international de la police belge.

Bien entendu, cette vision ne peut pas constituer un concept statique. Ce débat doit devenir l'instrument permettant de soutenir le développement de chaque PNS.

Il faut également espérer que la réforme annoncée de la justice offrira des possibilités supplémentaires afin de renforcer la réforme de la police.

Dans ce contexte, il convient de répéter que la police seule n'est pas en mesure de révolutionner la lutte contre l'insécurité (criminalité, circulation, ordre public).

D'autres partenaires, tant au niveau fédéral, régional, provincial que communal, sont tout aussi importants, sinon davantage, et ce ne qu'en travaillant ensemble que l'on peut obtenir des améliorations durables.

5.7 Vers un cycle de gestion plus intégré.

L'ensemble de cette démarche doit être incluse dans un cycle de planification, d'exécution et d'évaluation globale et intégrée s'appuyant sur l'approche quadriennale en vigueur actuellement.

Toutefois, il manque encore ici une période d'évaluation annuelle du fonctionnement.

La publication des rapports annuels de la police pourrait chronologiquement être mieux coordonnée avec celle des rapports du Comité P, de l'AIG et les rapports spéciaux, afin, sans empiéter sur les responsabilités spécifiques de chacun, d'intégrer un moment collectif de réflexion et d'orientation dans le cycle de gestion.

Outre les adaptations annuelles et les évaluations liées aux cycles de gestion quadriennaux, il conviendrait de réaliser, tous les 10 ans, une “grande” évaluation telle que celle-ci, à moins que des raisons particulières n’amènent l’organisation d’évaluations intermédiaires de ce type.