



**COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE  
DES SERVICES DE POLICE**

**STATISTIQUES CRIMINELLES POLICIÈRES**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>ENQUÊTE DE CONTRÔLE DU COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE AU SUJET DES STATISTIQUES CRIMINELLES POLICIÈRES</b>	<b>1</b>
<b>1. MISSION</b>	<b>1</b>
<b>2. PROBLÉMATIQUE</b>	<b>1</b>
<b>3. ENQUÊTES</b>	<b>1</b>
3.1. ENQUÊTE ANTÉRIEURE	1
3.2. ENQUÊTE DÉVELOPPÉE DANS LE CADRE DU PRÉSENT	2
<b>4. ANALYSE</b>	<b>2</b>
4.1. INTRODUCTION	2
4.2. BASES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES	2
4.2.1. Loi sur la fonction de police	2
4.2.2. Directives contraignantes MFO-3	3
4.3. SOURCES DE DONNÉES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ	3
4.3.1. Statistiques criminelles interpolicières intégrées (SCII)	3
4.3.2. Banque de données nationale générale (BNG)	3
4.3.3. Banques de données particulières	4
4.3.4. Institut national des statistiques (INS)	4
4.4. AUTRES SOURCES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ	4
4.4.1. Moniteur de la sécurité	4
4.4.2. Données sociodémographiques	5
4.5. CHIFFRES DE LA CRIMINALITÉ ENREGISTRÉE 2000 – 2001	5
4.5.1. Analyse	5
4.5.1.1. Généralités	5
4.5.1.2. Examen des chiffres mensuels	5
4.5.1.3. Examen de la méthode utilisée	6
4.5.1.4. Fiabilité des chiffres	7
4.5.1.5. Tendances à la baisse	8
4.5.2. Conclusions	8
4.5.3. Perspectives pour les chiffres 2002	9
4.6. SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES	9
4.7. EXAMEN CRITIQUE DES DIFFÉRENTES PHASES DE PRODUCTION ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES DE CRIMINALITÉ	10
4.7.1. Alimentation en données	10
4.7.1.1. Collecte des données	10
4.7.1.2. Enregistrement des données	12
4.7.1.3. Transmission des données	15
4.7.2. Traitement des données	15
4.7.2.1. SCII	15
4.7.2.2. BNG	15
4.7.3. Mise à disposition des données	16

4.7.3.1.	<i>Institut national des statistiques (INS)</i> .....	16
4.7.3.2.	<i>Chiffres SCII</i> .....	16
4.7.3.3.	<i>Chiffres BNG</i> .....	16
4.7.4.	Utilisation des données .....	17
4.7.4.1.	<i>En général</i> .....	17
4.7.4.2.	<i>Utilisation des données de criminalité dans le cadre de l'« Image policière nationale de la sécurité » (IPNS)</i> .....	17
4.8.	DONNÉES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE POLICE-----	19
4.8.1.	Généralités .....	19
4.8.2.	Taux d'élucidation .....	19
4.8.3.	Chiffres relatifs à l'activité policière.....	19
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> _____	<b>20</b>
5.1.	CONCLUSIONS -----	20
5.1.1.	Conclusions générales.....	20
5.1.2.	Fiabilité de l'image des phénomènes de criminalité .....	20
5.1.3.	Image du fonctionnement des services de police .....	20
5.2.	RECOMMANDATIONS -----	21
5.2.1.	Collecte des données.....	21
5.2.1.1.	<i>Recomptages des faits</i> .....	21
5.2.1.2.	<i>Évaluation des pratiques policières en matière de verbalisation</i> .....	21
5.2.2.	Enregistrement des données.....	21
5.2.2.1.	<i>Enregistrement en matière de procès-verbaux simplifiés</i> .....	21
5.2.2.2.	<i>Vérification de l'efficacité de la formation ISLP</i> .....	21
5.2.2.3.	<i>Mise en place effective d'un contrôle de qualité au niveau des zones de police</i> .....	22
5.2.2.4.	<i>Amélioration de la qualification des faits au niveau de l'utilisateur ISLP</i> .....	22
5.2.2.5.	<i>Harmonisation du contenu des banques de données particulières avec la BNG</i> .....	22
5.2.3.	Transmission des données.....	22
5.2.3.1.	<i>Contrôle de la transmission des données</i> .....	22
5.2.3.2.	<i>Action vis-à-vis des polices défaillantes</i> .....	22
5.2.3.3.	<i>Imposition d'un délai de transmission maximum pour les données</i> .....	22
5.2.4.	Traitement des données.....	23
5.2.4.1.	<i>Suivi du groupe de travail « Statistiques » de la police fédérale</i> .....	23
5.2.4.2.	<i>Différenciation entre phénomènes pouvant être répertoriés précisément dans le temps ou non</i> .....	23
5.2.5.	Mise a disposition des données .....	23
5.2.5.1.	<i>Chiffres publics</i> .....	23
5.2.5.2.	<i>Diffusion interne des données</i> .....	23
5.2.6.	Utilisation des données .....	23
5.2.6.1.	<i>Contextualisation</i> .....	23
5.2.6.2.	<i>Bonnes pratique dans l'utilisation des chiffres</i> .....	24
5.2.7.	Fonctionnement des services de police .....	24
5.2.7.1.	<i>Taux d'élucidation</i> .....	24
5.2.7.2.	<i>Chiffres en matière d'activité policière</i> .....	24
<b>6.</b>	<b>SUITE D'ENQUÊTE</b> _____	<b>24</b>
	<b>AVIS SUR LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT P SUR LES STATISTIQUES CRIMINELLES POLICIÈRES</b> _____	<b>26</b>

<b>APPROBATION DU RAPPORT PAR LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE L'ACCOMPAGNEMENT PARLEMENTAIRE DU COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE</b>	<b>29</b>
<b>NOTES</b>	<b>30</b>

# **ENQUÊTE DE CONTRÔLE DU COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE AU SUJET DES STATISTIQUES CRIMINELLES POLICIÈRES**

## **1. MISSION**

Par courrier du 14 novembre 2002, la commission parlementaire spéciale chargée du suivi parlementaire du Comité permanent P a diligenté une enquête de contrôle relative à la manière dont les chiffres de la criminalité sont établis afin que les recommandations nécessaires soient formulées en vue d'arriver à un enregistrement et à un traitement corrects des données de criminalité. En outre, l'enquête de contrôle doit comprendre l'examen et la formulation de recommandations concernant : (1) le taux d'élucidation des délits enregistrés ; (2) les délits non enregistrés (le chiffre noir) ; (3) les délits qui ont été signalés mais pour lesquels aucun procès-verbal n'a été établi (le chiffre gris) ; (4) le fait de manifester décourager la bonne volonté du citoyen ; (5) l'abus éventuel du système des procès-verbaux simplifiés.

Dans un premier stade, en vue d'établir un premier rapport intermédiaire, le Comité permanent P a reformulé la mission comme suit : « *Dans le prolongement de l'enquête de contrôle menée par le Comité permanent P et dans le cadre de la réforme des services de police, il convient de vérifier, en tenant compte de la manière dont les données sont collectées, saisies, traitées, exploitées et mises à disposition, si les statistiques policières criminelles sont de nature à permettre au Parlement et aux autorités responsables de l'établissement du plan de sécurité de se former une image fiable des phénomènes de criminalité, du fonctionnement des services de police et de leur évolution dans le temps.* »

## **2. PROBLÉMATIQUE**

La problématique sous-jacente est d'effectuer une approche critique de la fiabilité à accorder aux chiffres de criminalité et de vérifier s'ils sont à même de donner des indications de l'efficacité et de l'activité des services de police aux autorités responsables. Cette problématique s'inscrit dans le contexte de diverses interpellations parlementaires, notamment de MM. De Man, Van Parys et Bourgeois adressées au ministre de l'Intérieur, notamment dans le cadre de la fiabilité des chiffres de criminalité.

## **3. ENQUÊTES**

### **3.1. ENQUÊTE ANTÉRIEURE**

Une enquête de contrôle relative aux statistiques criminelles interpolicières intégrées (SCII) du Service général d'appui policier (SGAP) a déjà été menée par le Service d'enquêtes P. À cette occasion, l'enquête menée a notamment porté sur le caractère utilisable ou non de ces chiffres pour les différentes unités de police sur le terrain. Le SGAP était à l'époque conscient des limites liées à l'utilisation exclusive de méthodes d'enquêtes quantitatives et à celles posées par le manque de centralisation dans une banque de données standard globalement acceptable et formalisée (univoque et uniforme)<sup>i</sup>.

Il est toutefois entendu que la réforme des polices a induit des changements

---

<sup>i</sup> Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Volume II, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n°2041/002, p. 311.

importants dans la production des chiffres de criminalité et que le SGAP n'existe plus en tant que tel. La production des nouvelles statistiques de criminalité s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de la Banque de données nationale générale (BNG).

### **3.2. ENQUÊTE DÉVELOPPÉE DANS LE CADRE DU PRÉSENT**

Compte tenu du délai très court imparti pour produire un premier rapport intermédiaire, nous avons essentiellement vérifié si les données de criminalité étaient actuellement correctement collectées et traitées sensu lato. Nous avons également donné une première réponse aux questions additionnelles posées par la Commission parlementaire de suivi.

L'enquête a consisté à procéder à l'interview de personnes clés au niveau de la police fédérale ainsi qu'à la vérification de certains points, notamment au travers de l'examen de divers documents de nature à nous éclairer sur la réalité des chiffres de criminalité. Nous avons ainsi rencontré le directeur de la banque de données nationale générale (DSB), le responsable du service chargé du plan national de sécurité au sein de la direction du fonctionnement et de la coordination de la police fédérale (CGC) ainsi que la responsable du service d'analyse stratégique de la police fédérale au sein de CGC.

Il n'a pas été matériellement possible d'enquêter au niveau des divers services de police afin de vérifier l'ampleur de certaines constatations empiriques.

## **4. ANALYSE**

### **4.1. INTRODUCTION**

S'il est difficile de se passer de faire référence aux chiffres pour mener une action cohérente en matière de sécurité et pour orienter rationnellement l'activité policière, il convient de souligner qu'ils ne peuvent prétendre à eux seuls mesurer de manière fiable l'ensemble de la réalité criminelle. Ils ne sont que des indicateurs, des éléments de nature à éclairer les autorités locales, régionales et fédérales et à les aider à faire des choix raisonnés en matière de politique de sécurité. De plus, on se souviendra que les chiffres de criminalité n'entendent rendre compte que de la criminalité enregistrée et que, de ce fait, toute une frange de la criminalité échappe à l'observation. Cet état de choses accentue encore le fait qu'ils n'approchent que très imparfaitement la réalité des choses.

À côté des chiffres traditionnels de criminalité, il y a donc lieu de considérer d'autres données de nature à apporter un éclairage complémentaire sur la réalité criminelle. Il s'agira entre autres d'examiner les données issues du moniteur de la sécurité ou les données sociomorphologiques.

En Belgique, ce sont les services de police à compétence générale qui récoltent et fournissent les données relatives à la criminalité enregistrée.

### **4.2. BASES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES**

#### **4.2.1. LOI SUR LA FONCTION DE POLICE**

L'article 44/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP) prescrit la mise en œuvre d'une banque de données nationale générale qui poursuit, à côté de la finalité opérationnelle, une finalité statistique.

#### 4.2.2. DIRECTIVES CONTRAIGNANTES MFO-3

Les directives contraignantes communes MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de l'Intérieur et de la Justice relatives à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative prévoient, en leur fiche D51, les principes généraux et la procédure d'alimentation et d'exploitation en matière de « Statistiques policières de criminalité ».

#### 4.3. SOURCES DE DONNÉES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ

##### 4.3.1. STATISTIQUES CRIMINELLES INTERPOLICIÈRES INTÉGRÉES (SCII)<sup>1</sup>

Nées de recherches scientifiques menées au cours des années 80, les statistiques policières intégrées ont connu un développement progressif à partir de 1989. Plus particulièrement, à partir de 1994, la division « Appui à la politique policière » du Service général d'appui policier (SGAP) a géré une banque de données statistiques. Cette banque de données était alimentée par les données issues des trois grands corps de police de l'époque sur base d'une nomenclature commune des infractions pénales : la police communale, la gendarmerie et la police judiciaire. La transmission des données était effectuée par disquette informatique pour 8 variables de base. Ces données servaient à produire les Statistiques Criminelles Inter policières Intégrées (SCII).

Dans le cadre de la réforme des services de police, le service spécialisé du SGAP chargé d'élaborer les SCII a été récemment versé à la Direction de la banque de données générale de la police fédérale (DSB).

À titre transitoire, les services de police continuent à alimenter la banque de données statistique, parallèlement à l'alimentation du système informatique commun à la police locale et à la police fédérale. Ce dernier doit permettre la production des nouvelles statistiques intégrées.

##### 4.3.2. BANQUE DE DONNÉES NATIONALE GÉNÉRALE (BNG)

Avant la réforme des services de police, la gendarmerie alimentait la banque de données POLIS avec les données issues de ses propres brigades ainsi qu'avec les données issues des autres services de police transmises au moyen des formulaires uniformes en vertu de directives édictées par les Procureurs généraux<sup>i</sup>. Ces données servaient, entre autres, à alimenter une banque de données à finalité statistique : la banque de données appui de POLIS, qui elle-même permettait de ristourner les données de la criminalité enregistrée jusqu'au niveau des districts où elles pouvaient être traitées par les analystes stratégiques.

Depuis la réforme des services de police, la mise en œuvre progressive de la BNG prévue par l'article 44 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police a débuté. Le noyau à partir duquel la BNG se construit graduellement est la banque de données POLIS à laquelle les services de police locaux sont progressivement reliés par raccordement direct via la plate-forme Integrated System For Local Police (ISLP) installée dans chaque zone de police<sup>ii</sup>. L'alimentation de la BNG est assurée selon diverses modalités : alimentation directe par les corps de police locale reliés à la BNG qui satisfont aux conditions, alimentation totale ou partielle<sup>iii</sup> par le canal des

---

<sup>i</sup> L'exhaustivité des données était imparfaite et tributaire de la transmission d'une copie des formulaires uniformes à la gendarmerie en vue de l'encodage dans la banque de données.

<sup>ii</sup> Ou en cours d'installation.

<sup>iii</sup> En fonction d'éventuels accords entre CIA et services de police locaux.

Carrefours d'information d'arrondissement (CIA), qui assurent le codage des faits sur base des procès-verbaux qui leur sont transmis en copie.

Les données validées et centralisées dans la BNG sont alors disponibles au travers de la banque de données opérationnelle à finalité opérationnelle et de la banque de données appui à finalité statistique.

#### **4.3.3. BANQUES DE DONNÉES PARTICULIÈRES**

L'article 44/7 de la loi sur la fonction de police dispose que « [...] *Sans préjudice des dispositions visées à l'article 44/4, les services de police peuvent, dans des circonstances particulières, créer des banques de données. La création de toute banque de données par les services de police doit préalablement être communiquée à cet organe de contrôle. Toutes les informations et les données de ces banques de données sont communiquées à la banque de données nationale générale visée à l'article 44/4, alinéa 1<sup>er</sup>, sauf accord de l'organe de contrôle sur une demande de non transmission. Toutes les compétences attribuées à l'organe de contrôle par le présent article s'appliquent intégralement à ces banques de données. Dans les conditions déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ces banques de données sont accessibles et consultables par les autorités compétentes, chacune dans le cadre de ses compétences, et par les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions [...]* ». Le législateur a ainsi obligé les services de police à transmettre toutes les données et informations dont ils disposent à la BNG afin de mettre fin au fichage anarchique ainsi qu'à la rétention interne et externe d'information. Toutefois, l'article 44 de la loi sur la fonction de police prévoit explicitement la possibilité de créer des banques de données décentralisées tout en plaçant un certain nombre d'exigences et de limites.

Force est de constater que beaucoup de services de police locaux disposent de banques de données spécifiques<sup>i</sup> et en développent encore. Au niveau de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale (DGJ), des banques de données particulières existent, notamment, en matière de hold-up, car-jacking, home-jacking et vols garage.

#### **4.3.4. INSTITUT NATIONAL DES STATISTIQUES (INS)**

L'Institut national des statistiques dispose de données de criminalité non actualisées transmises dans le cadre d'accords conclus avec l'ex-division appui du Service général d'appui policier dans le cadre des statistiques criminelles interpolicières intégrées. Ces chiffres sont publiés sur le site Internet de l'INS et ne prennent pas en compte les éventuelles données enregistrées et transmises après le 30 mai, date de clôture de la banque de données<sup>ii</sup>.

### **4.4. AUTRES SOURCES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ**

#### **4.4.1. MONITEUR DE LA SÉCURITÉ**

Le Moniteur de la sécurité est une enquête téléphonique qui existe depuis 1997 et qui est menée tous les deux ans depuis 1998. Elle comporte plus d'une centaine de questions réparties en plusieurs modules auxquels il faut ajouter des questions concernant les caractéristiques personnelles des individus sondés. Ces modules

---

<sup>i</sup> La pertinence de certaines de ces banques de données est, semble-t-il, parfois mise en cause.

<sup>ii</sup> Cet état de choses explique d'une certaine manière la différence entre les chiffres publiés par l'INS et les chiffres émanant de DSB.

permettent de donner un autre éclairage quant à la réalité criminelle et ont trait aux domaines suivants : (1) problèmes de quartier ; (2) sentiment d'insécurité ; (3) victimisation ; (4) signalement et déclaration des délits ; (5) appréciation du fonctionnement policier. On notera, en particulier, l'intérêt présenté par le module relatif au signalement et à la déclaration des délits<sup>i</sup>, qui jouent un rôle non négligeable sur le volume de la criminalité enregistrée. Le Comité permanent P se propose dès lors d'étudier plus particulièrement cette problématique, et cela dans les meilleurs délais. Pour ce faire, les chiffres relatifs au questionnaire 2000 doivent encore être publiés.

#### 4.4.2. DONNÉES SOCIODÉMOGRAPHIQUES

Diverses données d'ordre social ou démographique sont susceptibles d'expliquer les variations des données brutes de la criminalité enregistrée. Dans ce cadre, les données suivantes peuvent être utilement consultées : flux migratoires, flux et densité de population, données touristiques, données du secteur HORECA, données émanant du secteur des transports en commun, données du secteur commercial, données d'urbanisme, etc.

Il n'est pas dans notre propos d'examiner dans le détail l'intérêt de pareilles sources.

#### 4.5. CHIFFRES DE LA CRIMINALITÉ ENREGISTRÉE 2000 – 2001

##### 4.5.1. ANALYSE

##### 4.5.1.1. Généralités

Les chiffres de la criminalité 2000 et 2001 fournis par la direction de la banque de données générale de la police fédérale (DSB) au ministre de l'Intérieur ont suscité pas mal de polémiques. Les données disponibles étant alors fortement incomplètes et dans le souci d'offrir le plus haut degré d'exhaustivité possible, il a été décidé par ce service, en accord avec les services du ministre de l'Intérieur, de compléter les chiffres SCII avec les données de la BNG, tant pour 2000 que pour 2001<sup>ii</sup>. C'est le résultat de cette opération qui a été transmis au ministre de l'Intérieur et qui a fait l'objet du débat que l'on connaît.

##### 4.5.1.2. Examen des chiffres mensuels

Complémentairement aux chiffres globaux annuels, nous avons demandé à la DSB de nous fournir les chiffres de ces deux années ventilés par mois. Ceux-ci sont repris dans le tableau ci-dessous.

##### Chiffres de criminalité ventilés par mois

Mois	2000	2001	Différence 2000/2001	Pourcentage de diminution
Janvier	78648	78185	-463	-1%
Février	78642	73250	-5392	-7%

<sup>i</sup> Le signalement des crimes et délits constitue le fait de porter ceux-ci à la connaissance de la police alors que la déclaration de ces mêmes délits est le traitement des signalements concrétisé par des procès-verbaux ou des déclarations signés.

<sup>ii</sup> Cette opération est rendue possible en comparant les banques de données sur base de l'identifiant du fait qui est une donnée commune aux deux banques de données.

Mars	82791	81989	-802	-1%
Avril	78690	76202	-2488	-3%
Mai	85210	79730	-5480	-6%
Juin	80412	77620	-2792	-3%
Juillet	77752	73579	-4173	-5%
<b>Janvier - Juillet</b>	<b>562145</b>	<b>540555</b>	<b>-21590</b>	<b>-4%</b>
Août	80369	73037	-7332	-9%
Septembre	81338	70075	-11263	-14%
Octobre	86614	77262	-9352	-11%
Novembre	77302	67307	-9995	-13%
Décembre	76499	58459	-18040	-24%
<b>Août - Décembre</b>	<b>402122</b>	<b>346140</b>	<b>-55982</b>	<b>-14%</b>
<b>Total année</b>	<b>964267</b>	<b>886695</b>	<b>-77572</b>	<b>-8%</b>

Source : DSB - Données SCII + BNG

L'examen de la distribution mensuelle des chiffres montre clairement qu'une « rupture », soit un fléchissement assez prononcé dans la transmission des données, est apparue à partir d'août 2001. Lorsque l'on procède à des calculs intermédiaires pour les périodes de janvier à juillet et d'août à décembre, on constate que la diminution du nombre de faits enregistrés passe de 4% à 14% pour ces deux périodes. On remarque également une différence de 24% entre 2000 et 2001 pour le mois de décembre!

#### 4.5.1.3. Examen de la méthode utilisée

Les chiffres « complets » repris supra qui ont servi à établir la comparaison entre 2000 et 2001 ont été produits et complétés sur la base de la situation arrêtée au 1<sup>er</sup> juillet 2002. Les services de police avaient donc théoriquement le temps de compléter l'enregistrement des données de 2001 pendant les 6 premiers mois de 2002. Cela n'a manifestement pas été le cas eu égard aux différences constatées entre 2000 et 2001 à partir du mois d'août.

Afin de tenter de confirmer la tendance à la baisse constatée au niveau des chiffres « complets », la police fédérale a également produit des chiffres basés sur les données issues des communes considérées comme « fiables ». La méthode utilisée a été décrite dans le document transmis par la DSB au ministre de l'Intérieur dans le cadre du projet de réponse à l'interpellation parlementaire en matière de statistiques criminelles. Elle est le fruit de la réflexion de l'ex-CGF, de la DSB et de représentants du ministre de l'Intérieur.

Cette méthode repose sur un choix prédéterminé qui consiste à considérer comme fiables les communes comptant au moins 200 faits enregistrés et pour lesquelles il est constaté une diminution des faits enregistrés inférieure à 15% en 2001 par rapport à 2000. Les communes qui comptaient déjà moins de 200 faits en 2000 ont été reprises d'office dans les calculs car les fluctuations exprimées en pourcentage entre deux années ne sont pas significatives à ce niveau de chiffres absolus.

La décision d'utiliser un seuil de 15% a été prise sur la base de l'application de différentes hypothèses de travail aux données disponibles. Les chiffres de criminalité ont ainsi été recalculés en partant des différentes hypothèses (utilisation des données des communes présentant une baisse des faits inférieure à 20%, utilisation des données des communes présentant une baisse des faits inférieure à 10%, etc.) et leur évolution entre 2000 et 2001 a chaque fois été examinée. Ces « tests » des différentes hypothèses de travail ont seulement porté sur les catégories d'infractions principales

jugées comme étant les plus fiables (faits pour lesquels la fluctuation entre les deux années ne serait que peu influencée par la proactivité).

Selon la DSB, le seuil de 15% a été choisi parce qu'il représentait la meilleure solution de nature à satisfaire à deux exigences : reprendre les données d'un maximum de communes (ou du moins d'un nombre de communes suffisant) et éviter une trop grande divergence en pourcentage du nombre de faits d'une année par rapport à l'autre. Il convient de remarquer que le seuil choisi autorise quand même une différence de 14,9% du nombre de faits entre les deux années. En pratique, des différences aussi importantes ne sont que très rarement (jamais) constatées, surtout pour des infractions qui ne sont pas fortement influencées par la proactivité. Le choix de ce seuil semble donc surtout avoir été induit par le souci de sélectionner un nombre suffisant de communes dites « fiables ». Accepter un seuil de 10 ou 5% aurait conduit à faire diminuer très (trop) fortement ce nombre de communes « fiables ».

#### 4.5.1.4. Fiabilité des chiffres

La DSB a écrit explicitement dans le document explicatif transmis au ministre de l'Intérieur<sup>i</sup> que « Pour 487 communes<sup>ii</sup>, les résultats peuvent être considérés comme fiables [...] ». Au-delà de tout aspect sémantique, la DSB semble donc reconnaître implicitement la possibilité que les chiffres ne soient pas fiables.

Il est difficile de se faire une idée de la représentativité exacte des chiffres fournis étant donné que la nature des « pertes » dans le cadre de l'enregistrement des données n'est pas connue (caractère aléatoire ou systématique)<sup>iii</sup>. Compte tenu de cette méconnaissance, il est difficile de se prononcer sur le caractère de l'échantillon que constitue, en fait, la totalité des données disponibles dans la Banque de données nationale générale (données clairement et notoirement non exhaustives). Si cette dernière a été alimentée de manière aléatoire, sans perte systématique, des conclusions fondées pourraient être tirées quant à la structure de la criminalité (chiffres relatifs). Dans le cas contraire (pertes systématiques), aucune conclusion ne paraît pouvoir être valablement tirée.

La méthode utilisée pour sélectionner les communes « fiables » se base sur une approche empirique. En mettant en œuvre cette approche, on confectionne en fait un nouvel échantillon à partir de l'échantillon initial constitué par la totalité des données disponibles, échantillon dont on ne connaît déjà pas exactement la nature. Ce nouvel échantillon est donc forcément fortement biaisé puisqu'il résulte d'un choix empirique *a priori*.

Il est possible d'être trompé sur l'exhaustivité des données et leur fiabilité, même si les chiffres ne divergent que « raisonnablement » d'une période à l'autre. Il n'existe,

---

<sup>i</sup> Projet de réponse de la DSB faisant suite à l'interpellation du ministre de l'Intérieur par MM. De Man, Van Parys et Bourgeois transmis au ministre de l'Intérieur.

<sup>ii</sup> Communes qui satisfont aux critères de sélection retenus pour décider de leur fiabilité.

<sup>iii</sup> La non-transmission systématique par une zone de police des procès-verbaux relatifs aux faits les moins graves alors que ceux relatifs aux faits considérés comme plus graves sont transmis constitue une perte systématique dans les données qui entraîne, en principe, l'impossibilité d'utiliser globalement les données à des fins statistiques. Si, par contre, la non-transmission des données intervient de manière aléatoire dans le temps pour toutes les catégories de faits, il est possible de considérer les données disponibles comme constituant un échantillon aléatoire représentatif pouvant faire l'objet de certaines conclusions. En particulier, la « structure » de la criminalité en chiffres relatifs (%) pourrait être établie à partir de celui-ci. La DSB dispose de données relatives aux zones qui ne transmettent pas les données mais malheureusement rien sur la nature des pertes d'enregistrement. Pour ce faire, il faut descendre au niveau des divers CIA.

à notre connaissance, aucun moyen de connaître actuellement l'état exact de l'exhaustivité dans la transmission des données<sup>i</sup>.

Dans ces conditions, il paraît impossible voire hasardeux de tirer des conclusions définitives, tant des données dites « complètes » (toutes les communes mais non exhaustivité des données) que des données dites « fiables » (sélection des communes « fiables » à partir de critères déterminés *a priori*).

#### 4.5.1.5. Tendances à la baisse

La DSB constate que la tendance à la baisse persiste lorsqu'on sélectionne les communes « fiables » sur la base du critère des 15% mais dans une bien moindre mesure (baisse de 4,54% au lieu de 8,04%). Si pour la DSB, les chiffres globaux ne sont pas significatifs, il en va tout autrement pour les catégories d'infractions principales (non sujettes à trop grande variation en raison de la proactivité<sup>ii</sup>), dont les chiffres peuvent être considérés comme les plus fiables et constants. Pour ces infractions principales, il y a également persistance de la tendance à la baisse.

Vu la manière empirique utilisée pour sélectionner les communes dites « fiables » et les considérations générales quant à la fiabilité des données, nous pensons que ces chiffres doivent également être pris avec beaucoup de précaution.

Le fait de constater une certaine constance entre les chiffres des deux années n'offre intrinsèquement aucune garantie quant à l'exactitude et à la pertinence des chiffres. Les chiffres ne sont pas forcément fiables parce qu'ils ne varient pas trop. *A contrario*, on ne peut affirmer qu'ils ne sont pas fiables parce qu'ils varient beaucoup<sup>iii</sup>. Tout au plus peut-on dire que les chiffres ne sont apparemment pas « choquants ». Il est certainement dangereux d'affirmer qu'il y a confirmation de la tendance à la baisse.

#### 4.5.2. CONCLUSIONS

Les différences importantes entre les faits enregistrés à partir du mois d'août 2001 laissent penser qu'une rupture conséquente s'est produite dans l'alimentation en données par les services de police<sup>iv</sup>. De ce fait, la comparaison entre les deux années est très difficile et risquée.

Eu égard à l'obligation qui lui était faite de fournir des chiffres, la police fédérale n'avait pas d'autre alternative que de compléter les chiffres disponibles non exhaustifs du mieux qu'elle pouvait. Il ne s'agissait donc certainement pas de « truquer » les chiffres mais bien de transmettre des données aussi complètes que

---

<sup>i</sup> En effet, rien ne permet d'affirmer que toutes les données sont bien transmises dans les mêmes conditions que par le passé. La simple constatation de la continuité du flux d'informations entre la police locale et la BNG n'est pas suffisante. Tout au plus peut-on dire que les habitudes en matière de transmission des données semblent avoir été respectées et que les chiffres transmis ne varient que faiblement.

<sup>ii</sup> Il s'agit de catégories d'infractions dont la variabilité n'est, en principe, pas beaucoup influencée par la proactivité dont les services de police font ou ne font pas preuve (vols par exemple) et qui sont considérés comme étant plus fiables et constants.

<sup>iii</sup> Ainsi la forte variation constatée concernant les infractions en matière de stupéfiants ne signifie pas *ipso facto* qu'une baisse significative est enregistrée pour ce type de criminalité. La baisse peut très bien s'expliquer par une baisse de la proactivité générale comme par un autre motif.

<sup>iv</sup> Certaines indications laissent penser que la forte tendance à la baisse constatée en août - décembre due au non-enregistrement des faits a déjà été amorcée de manière moins perceptible dès janvier 2001 dans le cadre de la mise en place de la police locale. La diminution dans la transmission des procès-verbaux destinés à l'enregistrement des données aurait débuté fin 2000.

possible dans un environnement policier en pleine mutation alors que de sérieuses chutes avaient été constatées dans l'enregistrement des faits.

Une confirmation de la tendance a été recherchée en constituant un échantillon de communes « fiables ». C'est par une approche empirique portant sur différentes hypothèses qu'il a été décidé d'opter pour le critère de sélection des communes « fiables ». Cette approche ne peut être qualifiée ni de scientifique ni de totalement pertinente ou satisfaisante sur le plan statistique. L'échantillon de communes « fiables » ainsi constitué ne paraît pas remplir les conditions pour être qualifié de représentatif et les critères de sélection ne constituent pas des critères généraux acceptables et applicables en tout temps.

En adoptant le niveau de 15%, un maximum de communes pouvaient être représentées dans les chiffres et des écarts trop (encore plus) importants par rapport à la moyenne pouvaient être évités. Ce niveau autorise malgré tout des fluctuations importantes de l'ordre de 14,9% d'une année à l'autre pour certaines communes. Pareilles fluctuations ne se rencontrent en principe pas dans la réalité pour des phénomènes peu sensibles à la proactivité.

Même si la tendance à la baisse semble persister lorsque l'on examine l'échantillon de communes fiables, cette constatation ne peut constituer un élément de confirmation que si la pertinence statistique de la méthode et du ou des échantillons constitués était établie. Ce n'est apparemment pas le cas. Il est possible que les chiffres de la criminalité enregistrée aient effectivement diminué pour toutes ou certaines catégories d'infractions, comme il est possible qu'ils n'aient pas augmenté ou que même ils soient, en tout ou en partie, en augmentation. Il aurait certainement mieux valu s'abstenir de tenter de confirmer une hypothétique tendance à la baisse, tant de manière générale que pour certaines catégories de faits.

Les facteurs susceptibles d'expliquer les variations parfois importantes constatées dans les chiffres sont multiples. Ils seront examinés ci-dessous.

#### **4.5.3. PERSPECTIVES POUR LES CHIFFRES 2002**

Les mêmes difficultés vont se représenter en 2003, lorsqu'il faudra présenter les chiffres de 2002. L'harmonisation du système informatique n'est pas encore terminée et des indications et constatations empiriques laissent penser que le problème d'exhaustivité des données perdure.

#### **4.6. SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES**

La réforme des services de police a introduit des bouleversements conséquents en matière de gestion de l'information, notamment sur le plan de la centralisation et du traitement de celle-ci. Plusieurs systèmes d'information et d'alimentation des banques de données statistiques subsistent encore.

Dans le cadre de la mise en œuvre progressive de la BNG, l'année 2002 a été mise à profit pour réaliser l'uniformisation des systèmes informatiques locaux. En ce qui concerne l'infrastructure technique, quasi toutes les zones de la police locale seront équipées d'un serveur ISLP (Integrated System for Local Police) en 2002<sup>i</sup>.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2002, 102 zones de police utilisaient effectivement le nouveau système ISLP, le standard pour la police locale en matière d'enregistrement des procès-verbaux. L'utilisation exclusive du nouveau système au niveau local est attendue pour début 2003. La police fédérale utilisera quant à elle la plate-forme FEEDIS. La situation espérée est la centralisation de toutes les données criminelles dans la BNG comme prévu par l'article 44 de la loi sur la fonction de police. À partir

---

<sup>i</sup> Cinq zones seront équipées en 2003.

de 2003, la banque de données destinée à produire les statistiques de criminalité (SCII) ne sera plus alimentée et il y aura donc arrêt de la transmission spécifique et complémentaire de données par voie de disquette par les services de police.

Outre une uniformisation et une simplification dans la collecte et la transmission des données, l'exhaustivité des données est aussi attendue. Les données saisies en toute autonomie par les différentes zones de police locale seront transmises, après validation, à la BNG en vue d'alimenter la banque de données opérationnelle et la banque de donnée appui à finalité statistique (données dépersonnalisées).

Le fait que nous soyons en période transitoire dans le cadre de la réforme des polices rend la présente analyse délicate et cela, en raison du caractère fluctuant et changeant de la situation sur le plan de la gestion de l'information policière. Ce qui aujourd'hui pose problème peut être résolu demain. Dans l'analyse qui suit, nous examinerons de manière critique les différentes phases de production et de traitement des données de criminalité en nous focalisant essentiellement sur les aspects les plus problématiques présentant, *a priori*, un certain degré de constance dans le temps.

#### **4.7. EXAMEN CRITIQUE DES DIFFÉRENTES PHASES DE PRODUCTION ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES DE CRIMINALITÉ**

Il est entendu que l'examen critique effectué ici se base essentiellement sur l'expérience des personnes de terrain, sur les déclarations des personnes clés consultées ainsi que sur certaines vérifications superficielles auprès de services de terrain concernés par le traitement de l'information (CIA notamment). Il ne constitue donc absolument pas le résultat d'une enquête rigoureuse, qui n'a pu être menée dans le laps de temps imparti.

Nous tenons cependant à signaler que les constatations reprises infra semblent se vérifier à des degrés divers sur toute l'étendue du pays, ce qui permet de leur accorder un crédit certain.

##### **4.7.1. ALIMENTATION EN DONNÉES**

###### **4.7.1.1. Collecte des données**

###### 1) Généralités

La collecte des données est tributaire non seulement de ce qui est porté à la connaissance des services de police mais également de ce qui est effectivement enregistré par ceux-ci. Tout facteur de nature à influencer l'un ou l'autre de ces aspects est susceptible de se répercuter sur la criminalité enregistrée. Ces facteurs sont multiples et sont énumérés infra.

###### 2) Facteurs de nature à influencer le volume de criminalité enregistrée

**Détection différée de la criminalité :** Dans le cadre du travail policier, il n'est pas rare que des infractions soient détectées longtemps après leur perpétration. Dans ces circonstances, il est normal que des comptages effectués à des moments différents donnent des chiffres différents puisque de nouveaux faits ont pu être détectés et enregistrés dans l'intervalle de temps.

**Modifications apportées aux réglementations :** Les modifications apportées aux législations et réglementations sont de nature à influencer sur le niveau de la criminalité enregistrée par la création de nouvelles infractions ou la dépenalisation d'autres faits.

**Impact des mesures prises dans le cadre de la modernisation des services de police :** L'instauration de permanences 24 heures sur 24, l'augmentation de la rapidité des interventions, la décentralisation des services, l'amélioration de

l'accessibilité et de l'accueil des services de police débouchent généralement sur une augmentation des données enregistrées par la police.

Ces éléments jouent certainement un rôle dans le cadre de la réforme des services de police et de la mise en place des polices locales.

***Orientation policière et politique menée à tous les niveaux par l'autorité :*** Il va de soi que la politique générale menée à tous les niveaux par l'autorité ainsi que le fait de disposer d'une police bien organisée qui tient compte des priorités définies, qui oriente correctement ses actions et qui utilise les moyens suffisants pour obtenir des résultats perceptibles ont un impact sur le volume des faits criminels constatés. Celui-ci pourra être notablement influencé par : (1) certaines politiques déployées en matière de détection ou de prise en compte de certaines infractions ; (2) le ciblage de certains phénomènes et la détermination de priorités locales ou fédérales qui incitent les acteurs policiers à porter plus d'attention à ceux-ci et à leur enregistrement ; (3) la recherche proactive et plus active de certains phénomènes.

***Non-dénonciation des faits à la police (chiffre noir) :*** L'amplitude du chiffre noir peut être influencée par la nature et la gravité du fait<sup>i</sup> mais peut également varier dans le temps et dans l'espace. Le chiffre noir n'est, en effet, pas homogène. Il y a des faits qui ne sont pas perçus comme étant de la criminalité et qui ont donc peu de chance d'être signalés à la police. Il y a également des faits qui, même en recourant aux méthodes d'investigation les plus pointues, ne pourront jamais être détectés. Le chiffre noir ne peut donc jamais être complètement estimé. Il peut cependant être abordé par le biais du moniteur de la sécurité en ce qui concerne certains phénomènes criminels. On peut également recourir aux études de victimisation internationales ou même à des estimations méthodiques. Au niveau de la police fédérale, il est tenu compte du chiffre noir à l'occasion de la sélection des phénomènes prioritaires dans le cadre du plan national de sécurité.

***Non-verbalisation de faits dénoncés à la police (chiffre gris)<sup>2</sup> :***

a) Découragement direct de la victime par la police

Certains policiers ont tendance à décourager les victimes à déposer plainte eu égard aux chances minimales de découvrir l'auteur.

b) Renvoi vers d'autres services de police

Selon certaines informations recueillies, il ressort que des services de police locaux auraient de plus en plus tendance à ne pas acter la plainte des personnes qui ne résideraient pas sur leur zone de police ou commune et à les renvoyer vers la zone de police dont ils dépendent. Cette manière de procéder induirait un certain découragement chez les plaignants, qui s'abstiendraient alors de porter à nouveau plainte.

c) Accueil déficient des victimes

Dans nombre de dossiers traités par le Comité permanent P, les plaignants critiquent la manière dont ils ont été accueillis dans les services de police<sup>ii</sup>. En particulier, les opérateurs chargés de réceptionner les appels téléphoniques font l'objet de critiques : (1) la promesse d'envoi d'urgence d'un service que l'appelant attend une heure voire

<sup>i</sup> Ainsi, les victimes de vols de voiture et de vols importants auront-elles la propension de dénoncer les faits dont elles sont victimes alors que les victimes de délits sexuels ou de menaces porteront, dans une moindre mesure, les infractions dont elles sont victimes à la connaissance de la police, aggravant ainsi le chiffre noir.

<sup>ii</sup> Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Volume I, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n°2041/002, pp. 203-205.

plus ; (2) le renvoi de l'appelant sans la moindre explication vers un poste de police plutôt que l'envoi d'un service d'urgence ; (3) le refus de dialoguer avec l'appelant sous prétexte qu'il ne s'exprime pas dans la langue de la région.

Il va de soi que pareilles pratiques sont de nature à décourager le citoyen à faire enregistrer sa plainte.

d) Refus d'acter la plainte

À cet égard, on peut constater que le nombre de plaintes au Comité permanent P pour refus d'acter, non-communication, non-renvoi ainsi que pour certaines attitudes en général, a connu une évolution notable entre 1996 et 2001<sup>i</sup>.

1996	Moyenne 1996-2000	2000	2001
5	35	82	179

e) Plainte non actée pour des motifs divers

Certains policiers n'actent pas la plainte en raison du traitement amiable ou du peu de gravité du fait ou encore se laissent influencer par l'absence de priorité attachée à certains phénomènes criminels. Des indices démontrent qu'il arrive également ça et là que des policiers ne dressent pas procès-verbal par simple démotivation née des bouleversements générés par la réforme des polices.

3) Évaluation de l'impact de ces facteurs sur la criminalité enregistrée

L'évaluation de l'étendue de certains facteurs peut se faire partiellement au travers des données disponibles dans le moniteur de la sécurité (module relatif au signalement et à la déclaration des délits). Il n'est toutefois pas possible de répondre complètement à l'ensemble des questions qui se posent, notamment lorsqu'il s'agit de l'attitude adoptée par les policiers.

#### 4.7.1.2. Enregistrement des données

1) Généralités

Afin de garantir l'intégration horizontale des statistiques, l'enregistrement des faits par les services de police se fait sur base d'une nomenclature unique de nature juridique comportant plus de 900 qualifications de faits. Les données collectées portent sur les infractions relevant du Code pénal, les infractions à certaines lois spéciales ainsi que les contraventions qui, en cas de récidive, peuvent donner lieu à une peine correctionnelle. Certains faits ne constituant pas des infractions sont également enregistrés (disparitions, fugues, suicides, différends familiaux)<sup>ii</sup>. Comme souligné supra, plusieurs systèmes d'alimentation et d'enregistrement des données via la rédaction des procès-verbaux sont encore en période transitoire (PIP, ISLP, PV-Reg, Themis, POLIS Brigade, Telma, etc.). À dater du 1<sup>er</sup> janvier 2003, sauf exception, seul l'ISLP pourra encore être utilisé par la police locale. Si l'harmonisation technique est une condition *sine qua non* pour assurer un enregistrement correct et uniforme des données criminelles, elle n'est pas une condition suffisante. À cet égard, diverses causes mettant en péril la fiabilité des données, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, peuvent être identifiées.

<sup>i</sup> Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Volume I, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n°2041/002, pp. 187-189.

<sup>ii</sup> Directives contraignantes des ministres de l'Intérieur et de la Justice MFO-3 du 14 juin 2002 – Fiche D51.

2) Facteurs de nature à nuire à la fiabilité des données à l'occasion de l'enregistrement de celles-ci

**Utilisation du système des procès-verbaux simplifiés :** Tant les infractions faisant l'objet de procès-verbaux simplifiés que les pratiques en matière d'enregistrement de ceux-ci varient d'arrondissement à arrondissement. Si dans certains arrondissements, un procès-verbal simplifié est rédigé et transmis au parquet, dans d'autres, seule une liste des faits individuels non enregistrés est établie.

Nous ne possédons pas d'informations quant à une éventuelle pratique policière qui consisterait à « disqualifier » les infractions par facilité<sup>i</sup>. Sans enquête spécifique, il est difficile de se prononcer sur l'impact éventuel de pareilles pratiques sur les chiffres de criminalité et leur volume.

**Traitement policier autonome :** Le traitement policier autonome dans le cadre d'enquêtes relatives à certaines infractions n'entraîne pas vraiment de problème au niveau de l'enregistrement. On peut tout au plus constater un certain allongement des délais d'enregistrement des procès-verbaux subséquents. Cela ne devrait pas avoir d'impact très important pour autant que l'on procède à des recomptages de faits.

**Facteurs liés à la réforme des polices et à l'unification du système informatique global :**

a) Décalage entre la formation ISLP et l'utilisation du système

Compte tenu du fait que tous les policiers locaux sont ou seront amenés à travailler avec l'ISLP à partir de janvier 2003 et, compte tenu de la relative complexité de certaines manipulations attachées à ce logiciel, une formation est absolument nécessaire pour garantir l'enregistrement des données et surtout leur qualité. Dans un premier temps, il a été opté pour une formation des gestionnaires fonctionnels chargés de contribuer à la mise en place du traitement de l'information au sein des zones. Cette formation était toujours en cours au mois de novembre 2002. On notera également que dans certaines zones des considérations budgétaires ont freiné ou freinent encore la mise en place du nombre de gestionnaires fonctionnels nécessaires.

Force est de constater qu'à cet égard, il est arrivé que la nouvelle plate-forme ISLP soit installée au sein de certaines zones de police (serveurs et logiciels) avant que le ou les gestionnaires fonctionnels et le personnel aient pu être formés à son utilisation. Bien que les pratiques aient divergé de zone à zone, il est arrivé que les données enregistrées par du personnel non correctement formé ou non formé du tout soient transmises à la BNG.

b) Absence de contrôle qualité des données transmises à la BNG au niveau zonal

Un certain retard dans la sélection et la formation des gestionnaires fonctionnels allant de pair avec la mise en œuvre de l'ISLP dont la manipulation n'est pas toujours considérée comme très facile a retardé en de nombreux endroits la mise en place d'un contrôle qualitatif digne de ce nom au niveau zonal<sup>ii</sup>. Ainsi, dans certaines

---

<sup>i</sup> Considérer par exemple que des dégâts au niveau de la serrure de la portière d'une voiture constituent des dégradations volontaires pouvant faire l'objet de la procédure de procès-verbal simplifié plutôt que d'acter une tentative de vol de la voiture au moyen d'un procès-verbal ordinaire.

<sup>ii</sup> Selon le point 3.1.4 de la fiche B01 des directives contraignantes MFO-3 du 14 juin 2002, « le chef de corps (ou son responsable) est responsable du contrôle de qualité ».

zones, de nombreuses erreurs d'enregistrement ont entraîné le rejet de données par le programme de validation centrale de la BNG en 2001 et 2002<sup>i</sup>.

c) Qualification des faits difficile et non conviviale dans l'ISLP

Nombre de policiers estiment que la nomenclature de nature juridique utilisée dans l'ISLP est particulièrement lourde et inadaptée aux besoins policiers<sup>ii</sup>. Cet état de choses entraîne un risque d'erreur de qualification par la relative complexité de la nomenclature, qui en déroutent certains.

d) Non-transmission des procès-verbaux aux CIA

L'alimentation de la BNG se fait soit par enregistrement et transmission directe des données issues de l'ISLP à partir des zones de police locales soit par l'intermédiaire des CIA lorsque la zone de police ne satisfait pas à toutes les conditions pour l'octroi d'un raccordement direct à la BNG ou en cas d'accord particulier avec ce service. Il arrive que des zones de police ne disposant pas encore de la liaison directe avec la BNG et donc de la possibilité de l'alimenter ne transmettent pas au CIA copie de leurs procès-verbaux comme prévu par les directives contraignantes MFO-3<sup>iii</sup>. Cet état de choses met le CIA dans l'impossibilité de procéder au codage des procès-verbaux de la zone de police dans la BNG.

e) Retard de saisie au niveau des CIA ou des polices locales

Les retards de saisie au niveau des CIA sont essentiellement dus à un effectif déficitaire. Ils sont en général résorbés dans un délai de quelques mois. D'autres retards de saisie beaucoup plus importants semblent se situer au niveau local<sup>iv</sup>. Ces retards seraient dus, selon les cas, à un certain désintérêt pour la problématique de l'alimentation de la BNG, au manque de personnel affecté à cette tâche ou au surcroît de travail occasionné par les nombreux rejets générés par le système de validation automatique de la BNG<sup>v</sup>.

f) Réorganisation du travail au sein des zones de police

En raison des changements de site dus à la fusion entre anciennes unités de gendarmerie et de police communale, les pratiques en matière d'enregistrement des procès-verbaux ont été bouleversées. Les systèmes utilisés étaient hétérogènes de sorte qu'au sein d'une même zone, certains continuaient à alimenter la BNG par la voie du Polis brigade, d'autres au moyen du PIP alors que d'autres encore ne disposaient pas d'application informatisée. Dans cette situation, il était difficile de garantir la fiabilité des données, tant sur le plan de l'exhaustivité que de la qualité.

3) Enregistrement des données dans le cadre des banques de données particulières

Un certain nombre de faits sont enregistrés dans les banques de données particulières alors qu'ils ne se trouvent pas dans la BNG. Celles-ci font souvent l'objet d'un suivi et d'une attention toute particulière par les responsables et sont, en général, plus

---

<sup>i</sup> Voir infra – Retards de saisie.

<sup>ii</sup> Cette nomenclature comporte plus de 900 faits et devrait permettre de suivre les dossiers depuis la constatation du fait jusqu'au jugement définitif.

<sup>iii</sup> Voir point 3.2.4 de la fiche B01 des directives MFO-3 du 14 juin 2002.

<sup>iv</sup> Certaines sources font état de retards de près d'un an.

<sup>v</sup> Certaines zones ont vu leurs données rejetées massivement par le programme de validation des données de la BNG dans les premiers temps du raccordement direct à la banque de données (nombreuses erreurs dues essentiellement à une formation insuffisante ou à une mauvaise utilisation du système).

complètes que la BNG, ce qui est anormal et va à l'encontre des nouveaux principes qui régissent la police intégrée.

#### 4.7.1.3. Transmission des données

##### 1) Généralités

La transmission des données à la BNG se fait soit par alimentation directe à partir de l'ISLP au niveau des zones de police soit par l'intermédiaire des carrefours d'informations d'arrondissement (CIA) lorsque la zone de police ne satisfait pas à toutes les conditions pour l'octroi d'un raccordement à la BNG ou en cas d'accord particulier avec ce service. La transmission complémentaire des données par disquette dans le cadre de la production des SCII sera arrêtée en 2003.

##### 2) Facteurs de nature à nuire à la transmission des données

**Non transmission intégrale des données ISLP vers la BNG :** Il semble que certaines zones de police ne transmettent pas l'intégralité de leurs données à la BNG (transferts partiels de données) ou que les données ne soient pas reprises dans la BNG pour des raisons techniques (par exemple en cas de stockage temporaire des données en attente).

**Non transmission des données dans le cadre des SCII :** Du fait de la mise en œuvre du nouveau projet télématique policier, certaines zones ont cru qu'il n'était plus nécessaire de transmettre les données dans le cadre des SCII (8 variables statistiques) puisque les données étaient transmises à la BNG.

Ce problème sera obsolète en 2003. Il est cependant de nature à expliquer le manque d'exhaustivité des chiffres SCII 2000, 2001 et 2002.

**Facteurs divers :** Divers facteurs expliquant l'absence de transfert des données par les zones de police locales tant vers la BNG que dans le cadre des SCII sont cités : (1) perte des mots de passe pour accéder au système ; (2) perte de données et pas de back up de celles-ci ; (3) indisponibilité de disquettes.

#### 4.7.2. TRAITEMENT DES DONNÉES

##### 4.7.2.1. SCII

En ce qui concerne les SCII, les données étaient traitées sur le plan statistique afin de tenir compte de leur degré d'exhaustivité<sup>3</sup>.

L'augmentation croissante de la participation à l'enregistrement des données à partir de 1994 a induit une augmentation progressive des chiffres bruts de criminalité<sup>4</sup>. Pour compenser cet effet, chaque comparaison entre deux années a été réalisée sur la base d'un échantillon ne reprenant que les communes qui, au cours des deux années successives, ont atteint le niveau A ou B+ dans le cadre de la transmission des données<sup>5</sup>. Cette manière de procéder permet, selon le SGAP, de garantir de manière scientifique la comparabilité des données.

##### 4.7.2.2. BNG

En ce qui concerne la BNG, les données sont vérifiées au niveau du respect des règles d'enregistrement et de l'intégrité des données (programme de validation). Les données non validées par le système sont rejetées et doivent être retraitées par l'unité de police ou le CIA à la base de la saisie. Il va de soi que la qualité des données est essentiellement tributaire de la qualité du codage. Le traitement des données de la BNG se fera par l'intermédiaire d'un logiciel dénommé « Datawarehouse »

permettant la production et l'exploitation des données suivant des procédures uniformes qualifiées de souples et conviviales. Cet instrument sera utilisé par les différents services de la police intégrée (police locale et police fédérale). Un data cleaning<sup>6</sup> est prévu comme procédure standard au niveau de ce logiciel avant l'extraction des données.

Aucun traitement statistique particulier n'a été prévu afin de tenir compte de l'éventuelle non-exhaustivité des données, compte tenu de l'obligation légale qu'ont les services de police de transmettre les données à la BNG en vertu de l'article 44 de la loi sur la fonction de police.

Un groupe de travail « Statistiques » a été formé par la Direction de la banque de données générale en vue d'examiner les problèmes pendants en matière de traitement et de production des statistiques. Celui-ci devra notamment se pencher sur les définitions uniformes standardisées<sup>7</sup> servant à sélectionner les différents faits dans la BNG ainsi que sur les règles de comptage. À cet égard, il serait d'ores et déjà envisagé de prévoir l'utilisation de figures criminelles<sup>8</sup> et de données de contexte<sup>9</sup> pour affiner et faciliter la sélection des faits devant faire l'objet d'analyses. Il s'agirait d'une avancée notable par rapport aux *desiderata* policiers les plus courants<sup>10</sup>.

### **4.7.3. MISE A DISPOSITION DES DONNÉES**

#### **4.7.3.1. Institut national des statistiques (INS)**

L'INS dispose de données de criminalité non actualisées transmises dans le cadre d'accords avec l'ex-SGAP. Ces chiffres issus des SCII sont publiés sur le site Internet de l'INS sous la forme de données comparatives couvrant la période de 1996 à 2000.

La publication des données de criminalité sur ce site paraît quelque peu problématique. Outre le fait que les éventuelles données transmises après le 30 mai, date de clôture de la banque de données, ne sont pas prises en compte, aucune explication claire sur la manière dont les chiffres ont été obtenus et/ou traités n'est fournie. En particulier, la signification à accorder aux termes « Représentativité de l'échantillon (population couverte) » et « Nombre de communes de l'échantillon » n'est pas évidente pour le visiteur du site. Cet état de choses pourrait induire une utilisation inadéquate des chiffres mis à la disposition du public.

#### **4.7.3.2. Chiffres SCII**

Les anciennes publications SCII sous forme de brochure, de disquette ou de CD-ROM ne seront plus diffusées à partir de 2003.

#### **4.7.3.3. Chiffres BNG**

Un download<sup>11</sup> comprenant, à la fois, les faits constatés par la zone mais également les faits commis sur le ressort de la zone mais constatés ailleurs sera périodiquement transmis électroniquement aux zones de police raccordées à la BNG ainsi qu'aux différents Directeurs coordinateurs administratifs d'arrondissement (DirCo).

Complémentairement à la transmission électronique, des publications officielles reprenant les données jusqu'au niveau de la commune seront publiées périodiquement<sup>12</sup>. Ces publications reprendront, outre les chiffres bruts, des données relatives au contexte de collecte des données et se limiteront à tirer des constatations quant aux tendances de la criminalité sans fournir d'explications sur les variations constatées.

#### 4.7.4. UTILISATION DES DONNÉES

##### 4.7.4.1. En général

###### 1) Contextualisation

Comme souligné dans l'introduction, les données de criminalité ne sont qu'un des éléments de nature à éclairer la réalité criminelle. À elles seules, elles ne peuvent servir à décrire l'état de la criminalité. Il est absolument nécessaire, lors de l'interprétation des données, de les mettre en perspective de manière correcte et objective. Cela suppose que l'on se penche à la fois sur le contexte de saisie des données mais également sur les autres facteurs qui ont pu influencer la criminalité<sup>13</sup>.

###### 2) Comparaisons en utilisant des sources différentes

Les conditions de collecte<sup>14</sup> et/ou les définitions d'infractions peuvent varier dans des banques de données différentes. Malgré cela, il arrive assez fréquemment que des comparaisons hasardeuses soient effectuées par des services de police en partant de chiffres difficilement comparables.

###### 3) Utilisation des banques de données locales

Certains services de police locaux n'utilisent que très peu les données de la BNG et préfèrent utiliser les données issues de banques de données particulières développées au niveau local soit même les données issues directement du PIP ou de l'ISLP. Il est évident que l'utilisation de chiffres « locaux » ne rend qu'encore plus imparfaitement compte de la réalité de la criminalité enregistrée. En effet, les faits commis dans la zone mais ayant fait l'objet d'une déclaration à l'extérieur de celle-ci ne sont ni enregistrés ni pris en compte.

La justification du recours à ces banques de données particulières réside dans le constat que les données de la BNG ne permettent pas de fournir d'image assez précise de la criminalité au niveau local (localisation par quartier, etc.) ou que les données sont incomplètes<sup>15</sup>.

##### 4.7.4.2. Utilisation des données de criminalité dans le cadre de l'« Image policière nationale de la sécurité » (IPNS)

###### 1) Principe

Le plan national de sécurité est préparé par la police fédérale. Il contient entre autres les objectifs prioritaires de la police fédérale déterminés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, la manière dont ils doivent être réalisés ainsi que la répartition des moyens. Afin de permettre aux autorités fédérales (ministre de l'Intérieur et ministre de la Justice) de déterminer quels sont les phénomènes qui doivent être considérés comme prioritaires dans le plan national de sécurité, un instrument appelé « Image policière nationale de la sécurité » (IPNS) a été développé. La première mouture de cet instrument vient d'être transmise aux autorités compétentes. Elle concerne l'image de la sécurité 2001-2002 et sera utilisée dans le cadre du Plan national de sécurité (PNS) 2003-2004.

L'article 7 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI) dispose notamment en son article 7 que le conseil fédéral de police « *donne un avis motivé sur le projet de plan national de sécurité, et évalue régulièrement son exécution. L'avis du conseil fédéral de police est communiqué au Parlement avec les lignes de force du plan* ». L'IPNS est également l'outil utilisé dans ce cadre.

###### 2) Méthode générale

L'approche utilisée dans le cadre de l'IPNS consiste à comparer les phénomènes de sécurité<sup>16</sup> entre eux. La problématique est ici d'évaluer la gravité des différents phénomènes et, partant, de déterminer quelles sont les caractéristiques (critères) qui contribuent à la gravité d'un phénomène. La gravité d'un phénomène est traduite en trois dimensions de base qui sont opérationnalisées par l'intermédiaire de 31 critères auxquels un certain poids est attribué : importance/ampleur (6 critères), impact/conséquences (19 critères) et perception (6 critères). Le choix des critères est la traduction directe de la manière selon laquelle les appréciateurs considèrent les différentes dimensions et aspects lors de l'évaluation.

Un « score » de base<sup>17</sup>, attribué pour chaque critère, peut être un nombre précis tiré d'une banque de données spécifique ou d'une publication ou encore une approximation.

Lorsqu'il s'agit de phénomènes de criminalité, le nombre de faits criminels intervient dans la dimension relative à l'importance/ampleur tant au niveau du nombre de faits commis que dans le critère relatif à l'évaluation du nombre de faits commis réellement (chiffre noir<sup>18</sup>). Les chiffres utilisés sont ceux issus de la BNG complétés par certaines données contenues dans des banques de données expert tenues au sein des services spécialisés de la police fédérale.

Afin de procéder à la détermination effective des priorités, il a été opté pour l'utilisation d'une méthode d'analyse multi critères dénommée PROMETHEE<sup>19</sup> qui met en œuvre les principes précités.

Le résultat final de l'exercice conduit à la sélection de phénomènes rangés en trois groupes : phénomènes les plus graves, phénomènes graves et enfin phénomènes avec un moins grand score final. Les phénomènes appartenant aux deux premiers groupes entrent en ligne de compte pour être sélectionnés, tant dans le cadre du plan national de sécurité que des plans zonaux de sécurité.

La sélection des différents poids attribués aux différents critères a été effectuée sur base d'un consensus entre les différentes parties qui ont participé à l'élaboration du premier PNS (policiers, magistrature, représentants des ministres concernés, etc.). La stabilité du modèle proposé a été vérifiée sur base de différents scénarii. Une grande stabilité a été observée dans les classements obtenus sur ces bases<sup>20</sup>.

### 3) Utilisation des chiffres de criminalité lors de l'élaboration de l'IPNS

En ce qui concerne les chiffres de criminalité, on constatera qu'ils ne sont pris en compte que pour deux critères dans le cadre du modèle. Ces seuls critères ne seraient pas capables d'engendrer de grands bouleversements dans la sélection des phénomènes, même s'il s'avérait qu'ils sont assez incomplets.

### 4) Statistiques concernant les phénomènes de sécurité désignés comme prioritaires pour la police fédérale sur base du plan national de sécurité 2001

Les phénomènes prioritaires concernent: (1) les vols à main armée et les extorsions ; (2) les stupéfiants, avec un accent mis sur l'importation et le commerce ; (3) la traite et le trafic des êtres humains ; (4) le blanchiment dans le contexte de la criminalité organisée et du patrimoine acquis de manière criminelle ; (5) la corruption ; (6) les accidents de roulage avec lésions corporelles ; (7) le hooliganisme.

Suite à une note interne émanant du Directeur général judiciaire (DGJ), une enquête relative à l'éventuelle manipulation des chiffres de criminalité a été menée. À cette occasion, nous avons pu constater que les statistiques mises à disposition par la DSB ne permettaient pas de se faire une idée du nombre de faits pour un certain nombre de phénomènes relevant du domaine de la police judiciaire. Même si les services centraux de la DGJ sont en mesure de fournir une approche « qualitative » de leur domaine d'action, on peut se poser la question de savoir pourquoi des chiffres ne

sont pas disponibles pour des phénomènes qui doivent quand même être considérés comme prioritaires et cela, même s'il convient de faire preuve de beaucoup de prudence et de précautions lors de l'établissement et de la lecture des statistiques. De plus, bien que le PNS « abandonne » le suivi du phénomène des hold-up *sensu stricto* au profit d'une approche plus large englobant les vols à main armée et les extorsions, force est de constater que la direction centrale compétente ne semble pas en mesure de donner une approche quantitative de ce phénomène. Quant aux hold-up proprement dits, il y a selon les « comptages » effectués une diminution de 50 faits ou une diminution de 2 faits voire même, selon le service central compétent, une diminution de 110 faits. Un même constat peut être fait pour le phénomène de la corruption dans le cadre duquel les chiffres disponibles sont issus d'un comptage basé sur l'indice infraction du parquet. Enfin, aucune indication n'est fournie en matière de taux d'élucidation pour ces phénomènes. Bien qu'il convienne d'utiliser ce chiffre avec beaucoup de précautions (voir point 4.8.2.), il présente néanmoins un intérêt certain dans l'analyse des phénomènes prioritaires.

#### **4.8. DONNÉES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE POLICE**

##### **4.8.1. GÉNÉRALITÉS**

À l'heure actuelle, la BNG est essentiellement dédiée à la production de chiffres de criminalité<sup>21</sup>. Elle n'est donc pas orientée vers la production de chiffres destinés à exercer le suivi de l'activité des services de police.

##### **4.8.2. TAUX D'ÉLUCIDATION**

Aucune donnée relative au taux d'élucidation des services de police n'est disponible actuellement. Bien que la transmission de la donnée relative à l'élucidation ne soit pas explicitement prévue dans les flux normaux d'information entre les zones de police (ISLP) et la BNG, il est possible de calculer le taux d'élucidation sur base d'autres variables disponibles (date d'élucidation entre autres). Pour autant que l'on prenne un soin particulier à définir la notion d'élucidation<sup>22</sup> et de taux d'élucidation<sup>23</sup>, cet indicateur permet d'exécuter un suivi simple de l'attention que portent les services de police aux phénomènes définis prioritairement et de leur efficacité dans cette lutte. On peut, en effet, s'attendre à voir le taux d'élucidation relatif à ces phénomènes augmenter.

##### **4.8.3. CHIFFRES RELATIFS À L'ACTIVITÉ POLICIÈRE**

Des données de fonctionnement telles que le nombre de procès-verbaux initiaux ou subséquents ou le nombre d'apostilles sont autant d'indicateurs utiles de nature à donner un éclairage sur la charge de travail des différents services de police tant locaux que fédéraux. À notre connaissance, aucun projet d'envergure visant à produire des statistiques uniformes et standardisées de nature à donner des éclaircissements sur l'activité policière des différents corps de police n'a encore abouti.

## **5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1. CONCLUSIONS**

#### **5.1.1. CONCLUSIONS GÉNÉRALES**

La réforme des polices a introduit le concept télématique global qui consacre une rupture importante avec une situation dans laquelle les différents services de police disposaient de banques de données non intégrées. Le passage à la police intégrée est l'occasion de mettre fin à la situation chaotique qui prévalait sur le plan de l'informatique policière. Il s'agit d'une opération très complexe qui prend du temps.

Il paraît difficile d'investiguer en profondeur dans une situation de grand bouleversement alors que les situations fluctuent très vite, que les systèmes informatiques ne sont pas encore pleinement opérationnels et que toutes les règles et procédures en vigueur ne sont pas encore assimilées au niveau des corps de police. De ce fait, il paraît judicieux de considérer la situation actuelle comme une situation transitoire qui devrait s'améliorer sous peu.

#### **5.1.2. FIABILITÉ DE L'IMAGE DES PHÉNOMÈNES DE CRIMINALITÉ**

Il est évident qu'à l'heure actuelle, les données disponibles en matière de criminalité n'offrent pas les garanties nécessaires, tant sur le plan de l'exhaustivité que sur le plan de la qualité même des données. La montée en régime sur le plan technique prévue à partir de début 2003 devrait se voir récompensée par une amélioration de la fiabilité générale pour autant que les perspectives prévues se réalisent. Le fait que les données ne soient pas exhaustives n'empêche en principe pas que certaines conclusions puissent être tirées de chiffres mêmes partiels pour autant que les pertes d'enregistrement soient aléatoires et ne revêtent pas de caractère systématique<sup>24</sup>. Malheureusement, les indications permettant d'objectiver précisément les caractéristiques du manque d'exhaustivité ne sont pas disponibles. De ce fait, il est difficile de soutenir que les seuls chiffres de criminalité actuels permettent au Parlement et aux autorités responsables de l'établissement du plan de sécurité de se forger une image fiable des phénomènes de criminalité. À l'horizon de 2004, la situation devrait cependant avoir été régularisée et la fiabilité des données de criminalité notablement améliorée.

L'approche initialisée dans le cadre de la première version de l'IPNS pour la sélection des phénomènes de sécurité prioritaires nous paraît beaucoup plus fiable en raison notamment du fait que les chiffres de criminalité n'interviennent que dans deux critères sur les 31 utilisés. Le manque actuel d'exhaustivité et de qualité des données policières dans la BNG a des conséquences non seulement sur la fiabilité des chiffres de criminalité mais également et surtout sur le fonctionnement opérationnel des services de police puisque l'information n'est pas transmise conformément à l'article 44 de la loi sur la fonction de police et n'est donc pas disponible. Le fait de ne pas pouvoir disposer de chiffres fiables en matière de criminalité n'est que le révélateur d'une situation opérationnelle préoccupante.

#### **5.1.3. IMAGE DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE POLICE**

Les chiffres disponibles au travers de la BNG ne permettent pas à l'heure actuelle de se rendre compte de l'activité développée par les services de police.

## **5.2. RECOMMANDATIONS**

Nous structurerons nos recommandations selon le schéma que nous avons suivi lors de l'examen critique des différentes phases de production et de traitement des données de criminalité.

### **5.2.1. COLLECTE DES DONNÉES**

#### **5.2.1.1. Recomptages des faits**

Plutôt que de clôturer les comptages à date fixe (même plusieurs fois au cours de l'année comme prévu par la DSB), il nous paraît souhaitable de procéder à des recomptages annuels systématiques étalés sur plusieurs années. Cette pratique permettrait d'enrichir les chiffres de la criminalité enregistrée en tenant compte des faits additionnels constatés et de ceux enregistrés et/ou transmis tardivement. Une augmentation graduelle de la fiabilité des chiffres au cours du temps peut ainsi être attendue. Il va de soi que les différents recomptages devraient faire l'objet de publications officielles transparentes.

#### **5.2.1.2. Évaluation des pratiques policières en matière de verbalisation**

Les données disponibles dans le moniteur de la sécurité sont insuffisantes pour cerner précisément dans quelles circonstances les faits de criminalité ne sont pas enregistrés en raison de l'attitude des policiers. L'ajout de certaines questions à poser aux victimes dans les prochains moniteurs de la sécurité serait de nature à éclairer cet aspect.

### **5.2.2. ENREGISTREMENT DES DONNÉES**

#### **5.2.2.1. Enregistrement en matière de procès-verbaux simplifiés**

La détection de pratiques déviantes (disqualifications de faits) par les policiers ne peut être envisagée que par l'examen d'un échantillon de cas dans le cadre desquels la procédure du procès-verbal simplifié a été utilisée. L'interrogatoire des victimes permettrait de vérifier que le système a été utilisé à bon escient.

Un inventaire des pratiques dans les différents arrondissements permettrait également de fournir les données de contextualisation nécessaires à l'interprétation des chiffres bruts. Mieux, la mise en œuvre d'une méthode de travail uniforme au niveau de l'ISLP permettant, d'une part, de préserver le gain substantiel dont les services de police bénéficient par l'utilisation de la procédure simplifiée et, d'autre part, de garantir l'alimentation de la BNG par la transmission de certaines variables de base, permettrait de surmonter la difficulté rencontrée en matière d'enregistrement des données.

#### **5.2.2.2. Vérification de l'efficacité de la formation ISLP**

Il nous paraît indispensable et essentiel que la formation des policiers locaux en matière d'utilisation de l'ISLP soit la plus optimale possible. C'est une garantie de fiabilité des données. À cet égard, il serait utile de s'assurer de l'efficacité de la formation prodiguée jusqu'à présent ainsi que de la proportion du personnel qui a réellement suivi cette formation.

### **5.2.2.3. Mise en place effective d'un contrôle de qualité au niveau des zones de police**

La mise en place d'un contrôle de qualité suppose que les gestionnaires fonctionnels des zones aient été correctement formés. Ce contrôle de qualité est absolument nécessaire afin de garantir la qualité des données dans la BNG. L'appui des CIA aux gestionnaires fonctionnels en général et, en particulier, en matière de contrôle de qualité, devrait également être examiné.

### **5.2.2.4. Amélioration de la qualification des faits au niveau de l'utilisateur ISLP**

L'interface ISLP devrait offrir à l'utilisateur de base la possibilité de qualifier les faits à partir d'une série d'éléments simples (questions) ayant la connotation la moins juridique possible. Cette manière de procéder permettrait sans nul doute de réduire les erreurs de qualification et d'améliorer la fiabilité des données.

### **5.2.2.5. Harmonisation du contenu des banques de données particulières avec la BNG**

Il importe que le contenu des banques de données particulières détenues au sein de la police fédérale et au sein de certaines polices locales ne divergent pas du contenu de la BNG. À cet effet, il conviendrait de s'assurer par le canal de procédures idoines de la réalité de cette harmonisation (vérifications, contrôles, etc.).

## **5.2.3. TRANSMISSION DES DONNÉES**

### **5.2.3.1. Contrôle de la transmission des données**

Compte tenu de l'importance que revêt la circulation de l'information et sans remettre en question le principe de large autonomie des zones de police, il paraît indispensable, dans un contexte de police intégrée, de pouvoir vérifier aisément et fréquemment que les données sont bien transmises comme prévu dans le cadre de l'article 44 de la loi sur la fonction de police. À cet effet, il pourrait être prévu la possibilité d'exécuter un contrôle à distance de la réalité de la transmission des données à partir de l'ISLP local. Cette vérification pourrait par exemple être effectuée par le canal des CIA<sup>25</sup>.

### **5.2.3.2. Action vis-à-vis des polices défaillantes**

Il est un fait que l'application des dispositions pénales prévues par l'article 44/11 de la loi sur la fonction de police est difficile à imaginer dans le cadre des flux d'information généraux entre les services de police et la BNG. Il est ainsi particulièrement difficile de prouver que l'information n'est pas transmise sciemment et volontairement. L'existence potentielle de toute une série de facteurs explicatifs (manque de personnel, etc.) est de nature à rendre cette disposition pénale inopérante dans le cas d'espèce.

Il conviendrait donc d'imaginer un autre système de pénalités (financières par exemple) qui pourraient être appliquées lorsqu'une mauvaise volonté évidente est constatée dans le chef d'un service de police. Ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra espérer obtenir rapidement l'exhaustivité et la qualité des données, essentielles pour un système policier performant.

### **5.2.3.3. Imposition d'un délai de transmission maximum pour les données**

Les directives MFO-3<sup>26</sup> disposent que « la rédaction complète des procès-verbaux doit être réalisée dans un délai acceptable » et que « la saisie des éléments de base du

procès-verbal soit effectuée avant la fin du service [...] ». Ces mêmes directives précisent que « *la norme pour la finalisation complète du procès-verbal est de trois semaines maximum sans préjudice des directives des autorités judiciaires* ». Afin de limiter les retards de saisie, un délai de transmission maximum devrait être prévu pour l'exportation des données vers la BNG. Il serait également intéressant d'envisager deux transferts de données complémentaires (transfert des données avec les variables de base suivi d'un transfert des données complémentaires).

#### **5.2.4. TRAITEMENT DES DONNÉES**

##### **5.2.4.1. Suivi du groupe de travail « Statistiques » de la police fédérale**

Un suivi des résultats du groupe de travail de la police fédérale chargé d'examiner les problèmes en matière de production et de traitement des statistiques criminelles est souhaitable eu égard à l'importance qu'auront ces travaux sur celles-ci.

##### **5.2.4.2. Différenciation entre phénomènes pouvant être répertoriés précisément dans le temps ou non**

Il paraît hasardeux de comptabiliser de la même manière les faits pouvant être localisés précisément dans le temps et ceux qui perdurent dans le temps ou qui sont très difficiles à localiser précisément<sup>27</sup>. L'ajout pur et simple de ces deux types de faits au cours d'une période déterminée tronque la réalité criminelle. Une distinction devrait être opérée à cet égard.

#### **5.2.5. MISE A DISPOSITION DES DONNÉES**

##### **5.2.5.1. Chiffres publics**

Afin d'éviter la publication de chiffres divergents, nous préconisons que la police fédérale s'entoure d'un maximum de garanties lors de la transmission des données aux organismes externes (INS entre autres). À cette occasion, il est souhaitable que les organismes externes s'engagent à ne publier que les chiffres officiellement transmis par le canal de la DSB et à préciser très explicitement les conditions et méthodes de collecte des données ainsi que les limitations liées aux chiffres.

##### **5.2.5.2. Diffusion interne des données**

Il nous paraît utile d'envisager la publication trimestrielle voire mensuelle des chiffres de criminalité pour les phénomènes les plus courants, et cela jusqu'au niveau de la commune.

#### **5.2.6. UTILISATION DES DONNÉES**

##### **5.2.6.1. Contextualisation**

L'analyse fouillée et l'interprétation des chiffres au niveau local devraient être laissée à l'initiative des zones de police et des Directeurs coordinateurs administratifs. L'interprétation et la contextualisation des différents phénomènes de criminalité pris dans leur globalité devraient être du ressort des programmes de la direction de la police judiciaire de la police fédérale.

### 5.2.6.2. **Bonnes pratique dans l'utilisation des chiffres**

Il conviendrait de parler le même langage lorsque l'on discute de chiffres de criminalité. À cet égard, il serait souhaitable de distinguer trois types de statistiques dans la perspective de l'utilisation qui pourrait en être faite.

Dans une perspective à long terme<sup>28</sup>, il faudrait préconiser l'utilisation de statistiques de criminalité officielles (SCII ou statistiques issues de la BNG lorsque les SCII ne seront plus disponibles) qui, du fait de l'existence d'une nomenclature et de règles de comptage uniformes et standardisées, sont parfaitement intégrées horizontalement. Elles sont donc comparables et additionnables entre les différents services de police. À condition que l'exhaustivité et la qualité des données soient garanties par tous les services de police, ces statistiques ne devraient plus donner lieu à beaucoup de discussions si ce n'est à l'occasion de la contextualisation et de l'interprétation des données.

Pour effectuer une analyse en profondeur de problèmes de criminalité plus spécifiques, l'utilisation des download de la BNG<sup>29</sup> (ASA ou QUESTIS) ainsi que des données issues d'éventuelles banques de données experts ou locales peut s'avérer indispensable. En effet, les données statistiques officielles disponibles (8 variables actuellement dans les SCII) ne sont pas toujours suffisantes pour réaliser cet objectif.

Enfin, dans le cadre de la gestion journalière des opérations, ce sont les chiffres issus des systèmes d'enregistrement des interventions (IPOG, ASTRID) qui pourraient être utilisés. Ceux-ci sont plus destinés à donner une image à court terme des incidents survenus sur un territoire donné.

Afin d'uniformiser l'emploi de ces bonnes pratiques, il semble important que celles-ci soient reconnues et avalisées par tous les partenaires impliqués, à savoir les autorités susceptibles d'intervenir dans le processus de décision en matière de politique de sécurité et les services de police.

## 5.2.7. **FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE POLICE**

### 5.2.7.1. **Taux d'élucidation**

Le taux d'élucidation étant un indicateur intéressant, il conviendrait que les notions d'élucidation et de taux d'élucidation soient définies précisément et que le calcul soit effectué d'office au niveau des publications statistiques.

### 5.2.7.2. **Chiffres en matière d'activité policière**

Les chiffres concernant le nombre de procès-verbaux initiaux et subséquents enregistrés dans la BNG pourraient être facilement produits à partir des données enregistrées dans la BNG.

La problématique générale relative aux données révélatrices de l'activité policière excède le cadre de la présente étude axée sur les chiffres de criminalité.

## 6. **SUITE D'ENQUÊTE**

Certaines considérations émises dans le présent rapport ainsi que dans le précédent sont le fruit de certaines connaissances statistiques forcément limitées. Dans le souci d'assurer également une base scientifique à son étude, le Comité permanent P a décidé de demander l'avis d'un statisticien indépendant des services de police afin qu'il se prononce sur la pertinence de la méthode utilisée par la police fédérale pour compléter les données et sur la manière de constituer l'échantillon de communes

dites « fiables ». L'occasion pourrait être saisie pour apporter des précisions quant aux conclusions pouvant être tirées des chiffres ainsi « travaillés ». En ce qui concerne les domaines du signalement et de la déclaration des délits, le Comité permanent P a demandé au ministre de l'Intérieur de bien vouloir mettre à disposition les données du Moniteur de la Sécurité pour 2000/2001 afin de les inclure dans la présente enquête.

Conformément à la suggestion reprise dans le rapport annuel 2001 du Comité permanent P, nous préconisons qu'une enquête de suivi se penche non seulement sur l'évolution des statistiques criminelles mais également sur le caractère utilisable de celles-ci dans le cadre du fonctionnement policier<sup>i</sup>. Il conviendrait en particulier de vérifier que les chiffres et outils statistiques mis à la disposition des différents utilisateurs locaux et fédéraux intéressés sont bien de nature à satisfaire leurs besoins.

La production de statistiques fiables ainsi que le fonctionnement opérationnel correct des services de police sont indissociablement liés à l'alimentation de la BNG. Si, dans le futur, des indications font planer un doute sur la fiabilité des enregistrements dans la BNG, il conviendra de vérifier par enquête directe portant sur un échantillon de services de police, la réalité et l'exhaustivité de l'alimentation en données criminelles. À cet égard, il conviendra d'intervenir en concertation avec l'Organe de contrôle de la BNG<sup>30</sup>.

En complément aux enquêtes préconisées, il serait également souhaitable de s'attacher au suivi de la mise en œuvre des recommandations faites dans le cadre de la présente analyse et qui auraient été retenues. Le cas échéant, il nous paraît également essentiel de vérifier dans quelle mesure le fonctionnement opérationnel des services de police est perturbé par le manque d'exhaustivité et de qualité de la BNG.

Compte tenu du calendrier de déploiement actuel de la BNG, il semble inutile de planifier les éventuelles enquêtes complémentaires avant septembre 2003 voire début 2004. À ce moment là, la majorité des problèmes de mise en œuvre de la BNG devraient être résolus et il sera alors possible de juger en toute sérénité de l'efficacité des mesures prises par les services de police.

---

<sup>i</sup> Rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Volume II, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n°2041/002, p. 311.

## **AVIS SUR LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT P SUR LES STATISTIQUES CRIMINELLES POLICIÈRES**

Formulé par :

- ❑ Prof. J. Beirlant, Universitair Centrum Statistiek en Departement Wiskunde, Faculteit Wetenschappen (Centre universitaire de statistique et département de mathématiques, Faculté des Sciences)
- ❑ Prof. J. Goethals, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid (Unité de Droit pénal, Procédure judiciaire et Criminologie, Faculté de Science du Droit)
- ❑ Prof. G. Vervaeke, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid (Unité de Droit pénal, Procédure judiciaire et Criminologie, Faculté de Science du Droit)

– Katholieke Universiteit Leuven –

désignés par le Comité permanent de contrôle des services de police le 12 février 2003

La conclusion globale du rapport sur les chiffres de la criminalité enregistrée 2001-2002 (cf. Section 4.5.2) pose que : « les différences importantes entre les faits enregistrés à partir du mois d'août 2001 laissent penser qu'une rupture conséquente s'est produite dans l'alimentation en données par les services de police. De ce fait, la comparaison entre les deux années est très difficile et risquée. » Une affirmation à laquelle les signataires du présent avis souscrivent entièrement. On peut même dire que cette affirmation est un euphémisme et que, dans l'état actuel des choses, ces statistiques comparées sont impropres à la publication. Dans le présent avis, nous nous proposons d'approfondir le fondement scientifique de cette thèse, ainsi que les possibles conséquences pour le futur de la rupture qui s'est produite dans la fiabilité des données sur la criminalité.

- I. En ce qui concerne la tentative de comparaison des chiffres de la criminalité, nous pouvons formuler les observations suivantes :
  - 1) Il ressort des pièces mises à disposition que l'affirmation relative à la baisse des chiffres de criminalité en 2001 repose uniquement sur des données de l'année 2000. Il est toujours dangereux d'établir des comparaisons entre deux années successives seulement (voir entre autres Yin, 1994, pp. 25-26). Une baisse ou une hausse doit en effet toujours être confrontée à une série d'observations afin de pouvoir dégager des indications concernant l'importance de cette baisse ou de cette hausse. En effet, une baisse ou une hausse d'une année à une autre peut être imputable à des fluctuations aléatoires. Or, on peut justement cerner ces fluctuations aléatoires en intégrant une série d'observations plus longue dans l'analyse. Statistiquement parlant, on ne peut parler d'un « renversement de tendance » ou d'une « tendance à la baisse » que si le phénomène se confirme sur plusieurs années successives. Il s'agit là de méthodes de travail communément admises qui, en revanche, sont bel et bien pratiquées dans d'autres services de statistique auxquels l'État a recours. (Pensons par exemple aux services météorologiques, même si l'échelle chronologique est ici différente). Une comparaison doit donc se baser sur une série chronologique récente. De plus, à

l'intérieur de cette série chronologique, il convient d'utiliser le même système de collecte de données (voir entre autres Coleman & Moynihan, 1996; Goethals, Ponsaers, Beyens, Pauwels & Devroe, 2002; Von Hofer, 2000). Une série d'observations et un même système de collecte de données sont deux conditions nécessaires pour garantir une fiabilité statistique minimale et offrent par conséquent une base plus solide pour formuler d'éventuelles hypothèses valables pour expliquer les différences. Il va de soi que même dans pareilles conditions, un complément d'analyse est nécessaire pour établir si la baisse ou la hausse correspond réellement à une baisse ou à une hausse de la criminalité ou si elle est, au contraire, le produit d'un autre processus. Compte tenu des exigences susmentionnées, on ne peut donc établir de comparaisons que dans la série 1997 et 2000. Il existe en effet des indications claires selon lesquelles la collecte de données a subi de profondes modifications au niveau des données de 2001.

- 2) La « règle des 15 % » (voir section 4.5.1.5), telle qu'elle a été appliquée pour déboucher sur le chiffre définitif traduisant une baisse *moyenne* de 4,54 %, est tout sauf une technique d'analyse objective. Les hypothèses de travail dont il est dit au paragraphe 4 de la section 4.5.1.3 qu'elles ont contribué à la décision d'utiliser un seuil de 15 % doivent être explicitées. Le résultat que l'on escomptait du calcul a ici sans doute fortement influencé la technique suivie. Or, cette méthode est de nature trop subjective pour pouvoir être scientifiquement acceptée. Dans le prolongement de la conclusion du rapport (section 4.5.2), les signataires tiennent à confirmer qu'il était erroné de tenter de confirmer une hypothétique tendance à la baisse au lieu d'analyser à fond toutes les données disponibles.

Une meilleure alternative aurait consisté à placer les nouveaux chiffres de 2001 dans la distribution statistique d'une série de données pertinente et comparable, comme nous l'avons déjà mentionné au point 1 ci-dessus. Un chiffre est alors suspect si, dans cette distribution-là, il peut être considéré comme un score exceptionnel sur la base d'un niveau de signifiante par exemple. Ici, on aurait pu penser aux séries de chiffres des années précédentes dans des agglomérations comparables. Si de telles données ne sont pas disponibles, on ne peut pas non plus tirer de conclusion concernant la fiabilité des chiffres de certaines communes en 2001.

- II. Compte tenu des remarques susmentionnées, il apparaît clairement que la rupture qui s'est produite dans la méthode de collecte des chiffres sur la criminalité aura de toute évidence un impact majeur sur l'exploitabilité des chiffres qui proviendront du réseau restauré de collecte des chiffres sur la criminalité en Belgique. Avant de pouvoir tirer à nouveau des conclusions pertinentes, le nouveau système de collecte de données devra « tourner à l'essai » pendant plusieurs années afin de pouvoir construire une série suffisamment longue de chiffres au niveau des communes. Il convient de tenir fortement compte du fait qu'il sera impossible de remonter jusqu'à la cause de la rupture d'alimentation en données, voire de restaurer les données de 2001 d'une manière qui soit acceptable pour toutes les parties. Il est donc de la plus haute importance de réduire le plus possible la fracture entre les chiffres définitifs de 2000 et les nouvelles données à recueillir. Pour ce faire, il faut prévoir une expertise scientifique, éventuellement sous la forme d'un comité de suivi scientifique. Cet avis est également motivé par la crainte de voir à l'avenir se perdre une nouvelle fois un travail méritoire (comme celui effectué depuis 1996) suite à une solution de continuité. A court terme, il semble souhaitable d'organiser une discussion en profondeur sur les différents systèmes de collecte de données, à savoir FEEDIS (Feeding Information System) et ISLP (Integrated System for Local Police).

Références :

- ❑ Coleman, C. & Moynihan, J. (1996). Understanding crime data. Haunted by the dark figure. Buckingham: Open University Press.
- ❑ Goethals, J., Ponsaers, P., Beyens, K., Pauwels, L. & Devroe, E. (2002). Criminografisch onderzoek in België. In K. Beyens, J. Goethals, P. Ponsaers, & G. Vervaeke (Red.), Criminologie in actie (pp. 137-188). Brussel: Politeia.
- ❑ Yin, R.K. (1996). Case study research: Design and methods. London: Sage.

Fait à Leuven le 25 février 2003.

Prof. Dr. J. Beirlant

Prof. Dr. J. Goethals

Prof. Dr.G. Vervaeke

## **APPROBATION DU RAPPORT PAR LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE L'ACCOMPAGNEMENT PARLEMENTAIRE DU COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE**

Au cours de sa réunion du 10 mars 2003, la commission spéciale a approuvé à l'unanimité le rapport intermédiaire du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité permanent P) relatif à son enquête de contrôle concernant les statistiques policières relatives à la criminalité.

En vertu de la décision prise par la commission le 5 novembre 2002, le Comité permanent P a été chargé, le 14 novembre 2002, de mener une enquête de contrôle sur la façon dont les chiffres relatifs à la criminalité sont actuellement établis, et invité à formuler des recommandations en vue d'un enregistrement et d'un traitement corrects des données relatives à la criminalité. L'enquête de contrôle devait en outre porter sur les aspects suivants et formuler, à ce sujet également, les recommandations nécessaires :

- le degré d'élucidation des infractions enregistrées ;
- les infractions non enregistrées (le « dark number ») ;
- les infractions qui sont signalées, mais ne font pas l'objet d'un procès-verbal (le « grey number ») ;
- la baisse manifeste de la volonté de dénonciation de la population ;
- l'éventuel recours abusif au système dit du PV simplifié.

Le rapport intermédiaire relatif à cette enquête de contrôle était attendu pour le 28 février 2003 au plus tard.

La commission spéciale charge le Comité permanent P de poursuivre cette enquête de contrôle et de l'informer tous les six mois de l'évolution de celle-ci.

Le Comité permanent P fera rapport et formulera des suggestions en particulier au sujet des éléments dont il estime qu'ils entravent la collecte correcte et complète et l'enregistrement des données relatives à la criminalité.

## NOTES

---

- <sup>1</sup> RENARD B., SURIN L. et VANDENDRIESSCHE M., « La gestion de l'information policière – Première partie : la réforme et ses impacts », in *Manuel de la Police*, Supplément 64, juin 2002, p.54.
- <sup>2</sup> SGAP, *Aperçu de la criminalité enregistrée en Belgique (1977-1998)*, Kluwer, Dossier 1999.
- <sup>3</sup> SGAP, *Aperçu de la criminalité enregistrée en Belgique (1997-1998) – Dossier 1999*, Kluwer, p.2.
- <sup>4</sup> En 1998, 569 communes ainsi que la brigade de l'aéroport de Zaventem effectuaient l'enregistrement des procès-verbaux, ce qui représentait un taux de participation de 98,32 % alors que ce pourcentage était de 78% en 1994.
- <sup>5</sup> Les communes A sont celles qui ont enregistré les données pour les 12 mois de l'année alors que les communes B+ sont celles qui ont fournis des données pour 9 mois sur l'année au moins, les données manquantes étant extrapolées. L'extrapolation se fait sur base d'une moyenne par type d'infraction pour les 9 mois complétés. La moyenne est attribuée aux trois mois manquants.
- <sup>6</sup> Nettoyage des données pour éviter par exemple les doublons dans les enregistrements.
- <sup>7</sup> Si l'on ne standardise pas les définitions servant à extraire les faits de la BNG à partir des différents paramètres d'enregistrement, les résultats des comptages effectués à différents niveaux seront différents et les chiffres non comparables.
- <sup>8</sup> La figure criminelle est l'association entre une infraction et plusieurs éléments appartenant à des entités liées au fait comme par exemple le *modus operandi*, le véhicule utilisé ou la victime. Le car-jacking et le home-jacking sont deux exemples de figures criminelles qui ne signifient rien sur le plan juridique.
- <sup>9</sup> Il s'agirait de données enregistrées dans la BNG qui permettraient de donner un éclairage particulier à un fait (par exemple fait de coups et blessures volontaires dans un contexte de hooliganisme). Ces données de contexte seraient liées à des phénomènes ou à des organisations criminelles de personnes.
- <sup>10</sup> En règle générale, les policiers déplorent de ne pouvoir disposer de statistiques faisant référence aux figures criminelles qui correspondent mieux à leur réalité de travail quotidienne.
- <sup>11</sup> Fichier informatique transmis par le réseau.
- <sup>12</sup> En principe sur base semestrielle.
- <sup>13</sup> Facteurs socio-économiques et autres facteurs intervenant dans la contextualisation.
- <sup>14</sup> Chiffres consolidés, comptes non arrêtés à la même époque, portée géographique différente.
- <sup>15</sup> Il arrive même que cet argument soit avancé dans des zones où de sérieux problèmes d'exhaustivité et donc de transmission des données sont constatés.
- <sup>16</sup> Phénomènes relatifs à la criminalité, à la circulation et au maintien de l'ordre.
- <sup>17</sup> En principe, le score concerne l'année 2000 pour le plan national de sécurité 2002-2004.
- <sup>18</sup> L'évaluation du chiffre noir a été effectuée en faisant appel aux données du moniteur de sécurité, aux études de victimisation internationales, etc.
- <sup>19</sup> Selon les services de la police fédérale, Prométhée serait la méthode désignée comme étant la plus adéquate dans le cadre de l'étude menée par les professeurs Vincke et Maréchal (ULB) en matière de méthodes d'appréciation multicritères.
- <sup>20</sup> Police fédérale CGC – Brochure « Image policière nationale de la sécurité 2000-2001 », pp.77 à 79.
- <sup>21</sup> Bien entendu, à côté de la finalité opérationnelle de la BNG qui reste la finalité première.
- <sup>22</sup> La tendance actuelle est de considérer comme élucidé le fait pour lequel au moins un des auteurs est connu.

- 
- 23 Le taux d'élucidation peut recouvrir des notions très différentes : taux d'élucidation des faits perpétrés sur un territoire déterminé, taux d'élucidation d'une unité quelle que soit la localisation géographique du fait, etc.
- 24 Problème de la représentativité des chiffres.
- 25 Selon nos informations, c'est réalisable techniquement sur le plan informatique.
- 26 Point 3.1.5 de la fiche B01 des directives MFO-3 du 14 juin 2002.
- 27 Peut-on affirmer que deux faits se sont produits en janvier 2002 si l'on considère qu'un trafic de stupéfiants commencé au mois de novembre 2001 a été démantelé en janvier 2002 et qu'un fait de vol simple a été commis en janvier 2002 ?
- 28 Par exemple dans le cadre de la réalisation des plans de sécurité ou de plans de gestion.
- 29 Ces fichiers reprenant les faits commis sur le ressort territorial du service concerné sont ou seront transmis sur base hebdomadaire voire journalière aux services de police. ASA est le fichier destiné à l'analyse stratégique tandis que QUESTIS poursuit une finalité opérationnelle de recherche.
- 30 L'organe de Contrôle de la BNG est institué par l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police du 5 août 1992 et l'arrêté royal du 30 mai 2002 déterminant les conditions d'exercice de ses missions. Les missions de l'Organe de contrôle consistent notamment à contrôler le traitement des informations et données collectées et traitées par les services de police, le respect des règles de contenu et de procédure de la BNG ainsi que l'effectivité des opérations de traitement.