

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Généralités	3
1.2	La fonctionnalité de « contrôle interne » opérationnalisée.....	4
1.3	Organisation et fonctionnement de la police locale	5
2	Méthodologie	6
2.1	Échantillonnage.....	6
2.2	Élaboration d'un questionnaire inspiré du modèle COSO.....	7
2.3	Rédaction de rapports intermédiaires et d'un rapport d'enquête final.....	8
3	Résultat de l'enquête menée	8
3.1	Introduction.....	8
3.2	Environnement de contrôle	9
3.2.1	Structure de l'organisation.....	9
3.2.2	Organes de contrôle	9
3.2.3	The right man on the right place.....	10
3.2.4	Intégrité et culture d'entreprise.....	12
3.2.5	Délégation et <i>empowerment</i>	12
3.3	Évaluation du risque	13
3.4	Activités de contrôle interne	15
3.4.1	Travail de quartier.....	15
3.4.2	Accueil	16
3.4.3	Intervention.....	17
3.4.4	Assistance policière aux victimes	18
3.4.5	Recherche (brigade locale de recherche ou service d'enquête et de recherche).....	19
3.4.6	Maintien de l'ordre public et la circulation routière	20
3.5	Fonctionnalités d'appui.....	21
3.5.1	Ressources humaines	21
3.5.2	Moyens matériels et financiers	22
3.5.3	Contrôle interne (<i>sensu stricto</i>).....	23
3.6	Information et communication.....	25
3.7	Surveillance/direction (monitoring).....	27
4	Conclusions.....	27

5	Recommandations.....	31
5.1	Travail de quartier.....	32
5.2	Accueil	34
5.3	Intervention.....	35
5.4	Assistance policière aux victimes.....	37
5.5	Service de recherche	38
5.6	Maintien de l'ordre/Circulation routière.....	39
5.7	Information et communication.....	40
5.8	Ressources humaines/moyens.....	41
5.9	Contrôle interne sensu stricto.....	42
5.10	Postface.....	43

ENQUÊTE THÉMATIQUE

LE CONTRÔLE INTERNE

1 Introduction

1.1 Généralités

Sur la base de l'article 10, alinéa 3 de sa loi organique du 18 juillet 1991¹, le Comité permanent P décide parfois, lorsqu'il estime que les données de la plainte ou de la dénonciation qu'il reçoit n'ont pas trait à des dysfonctionnements organisationnels ou à des dysfonctionnements, négligences ou fautes individuels graves, de transférer la compétence de traitement de la plainte ou dénonciation, selon le cas, au commissaire général de la police fédérale, au chef de corps de la police locale, au chef des autres services de police visés à l'article 3 pour leurs services et personnel. Soit à la demande des plaignants ou dénonciateurs, qui estiment que le résultat des enquêtes menées par les services de police ne leur satisfait pas, soit d'office, le Comité permanent P peut charger son Service d'enquêtes de vérifier, par des enquêtes dites « marginales » (puisque'il s'agit du contrôle du contrôle effectué) la manière dont les responsables des services concernés se sont acquittés de la tâche confiée. Ce type de contrôle, postérieur au traitement proprement dit de la plainte ou de la dénonciation, peut être qualifié de « réactif ». Or, en tant qu'observatoire de la mise en place et du fonctionnement de la nouvelle police intégrée, structurée à deux niveaux, le Comité permanent P entend également s'investir dans des démarches « proactives ». D'où il a jugé nécessaire de se rendre compte de la façon dont les chefs de corps appréhendent au jour le jour cette fonction de contrôle qui leur incombe ; la question était de savoir si les responsables ont implémenté un ensemble de mécanismes de contrôle leur permettant d'atteindre leurs objectifs tout en maîtrisant les risques, de suivre et d'évaluer le fonctionnement de leur corps de police².

L'enquête thématique qui fait l'objet du présent rapport porte sur le contrôle interne *sensu lato*, c'est-à-dire sur la manière dont le chef de corps suit et gère son organisation tant au niveau stratégique qu'à celui des fonctions opérationnelles et d'appui (parmi lesquelles le contrôle interne *sensu stricto*).

¹ Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements (dernière modification le 3 mai 2003, M.B. du 1^{er} juillet 2003).

² Rapport annuel 2001 du Comité permanent P, Partie I, chapitre II, section VI : monitoring.

1.2 La fonctionnalité de « contrôle interne » opérationnalisée

Il importe de définir de manière globale le concept de contrôle interne à la lumière du principe de *management control*.

Le processus de contrôle interne s.l. englobe l'ensemble des activités, méthodes et procédures qui font partie intégrante du management d'entreprise et constituent un moyen d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Cette approche dynamique implique que le contrôle interne ne constitue pas une fin en soi ni quelque chose de ponctuel. Il s'agit d'un processus continu.

L'un des principaux aspects du suivi interne consiste à déterminer et mettre en œuvre des procédures performantes de maîtrise des risques. En outre, il convient d'explicitier le concept *tone at the top* qui fait partie du *management control* par une cohérence entre le leadership, la culture et la communication. Dans la littérature qui a trait au contrôle, la notion de *tone at the top* se retrouve notamment dans le rapport COSO, dans le domaine de l'environnement de contrôle. Celui-ci détermine entre autres l'atmosphère générale et les conditions dans lesquelles les différents collaborateurs doivent effectuer leur travail³.

Transposé dans le fonctionnement policier intégré, le concept de « contrôle interne » – tel que défini supra – s'intègre pleinement dans la perspective de la gestion globale de l'organisation policière. Le Comité permanent P se prononce en faveur d'une définition globale du concept de contrôle interne.

Le contrôle interne s.l. est trop souvent associé dans les milieux policiers aux services de contrôle interne s.s. qui ont été mis en place. La circulaire POL 48 du 6 juillet 1994 concernant l'instauration d'un service « contrôle interne » auprès des corps de police communale⁴ définissait cependant le contrôle interne comme étant : (1) un contrôle principalement effectué sur le terrain mais également auprès des cellules administratives de la police ; (2) un contrôle axé sur l'exécution des tâches au niveau du fonctionnaire de police individuel mais également susceptible de dépasser ce cadre ; (3) un contrôle portant en particulier sur les services spécialisés qui ont tendance à opérer de manière indépendante.

Étant donné que la circulaire précisait que les rapports du service de contrôle interne pouvait comporter des propositions et recommandations relatives au fonctionnement du corps, elle n'excluait pas que l'on puisse conférer une portée relativement large au concept de contrôle interne⁵.

Cette circulaire POL 48 préconisait donc l'instauration d'un contrôle interne dans chaque corps de police communale. Si cette circulaire, qui se référait à

³ SWINKELS, W., *Verkenning naar Tone at the Top, « The next jump in internal audit »*, août 2002, p. 9.

⁴ Circulaire du ministre de l'Intérieur concernant l'instauration d'un service « contrôle interne » auprès des corps de police communale (M.B. du 7 juillet 1994 – mod. M.B. du 16 décembre 1994).

⁵ Rapport annuel 2002 – Comité permanent P : à publier.

certaines articles de la nouvelle loi communale abrogés par la loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 5 janvier 1999), n'a plus guère de valeur intrinsèque⁶ depuis la réforme du système policier belge, elle reste néanmoins indubitablement une base documentaire intéressante pour tout responsable d'un service de police tant locale que fédérale. Puisque le concept de « contrôle interne » qu'elle définissait englobait à la fois la surveillance des individualités dans l'exercice de leurs fonctions mais aussi et surtout l'aide à la gestion, il va en effet de soi que la fonction de contrôle interne – au sens d'un processus continu – est liée à des questions de direction et de maîtrise au niveau de l'organisation policière et recouvre une notion bien plus large que le simple contrôle (interne *sensu stricto* confié à un service distinct).

1.3 Organisation et fonctionnement de la police locale

Tous les processus et activités des organisations peuvent être regroupés en deux catégories : les processus et activités opérationnels d'une part et d'appui d'autre part.

Le contrôle interne *sensu lato* est une activité de contrôle de gestion organisée au niveau stratégique.

La PLP 10 du 9 octobre 2001 (M.B. du 16 octobre 2001) concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population⁷, détermine les six fonctionnalités de base que chaque corps de police locale doit assurer (le travail de quartier, la fonction d'accueil, la fonction d'intervention, la fonction d'assistance policière aux victimes, la fonction de recherche et d'enquête locale et la fonction de maintien de l'ordre public).

Outre ces fonctions opérationnelles qui apportent une plus-value directe à l'organisation, les activités d'appui suivantes ont été répertoriées à la lumière de notre enquête : ressources humaines, gestion des moyens matériels et financiers.

La problématique de la gestion des plaintes et des affaires disciplinaires (contrôle interne *sensu stricto*) a également été placée au niveau des activités d'appui.

Il restait au Comité permanent P à axer son examen « proactif » sur ces fonctionnalités tout en évaluant la démarche effectuée par les chefs de corps pour en assurer l'opérationnalité et le contrôle. Il a chargé son Service d'enquêtes de rencontrer des chefs de corps de police locale dans ce but.

⁶ Une circulaire POL 48 bis devrait la remplacer incessamment.

⁷ Circulaire basée sur l'arrêté royal du 17 septembre 2001 (M.B. du 12 octobre 2001) du même objet.

2 Méthodologie

2.1 Échantillonnage

Dans l'impossibilité de rencontrer les chefs de corps des 196 zones de police du pays, le Service d'enquêtes a opté pour un échantillonnage et a donc sélectionné vingt zones à visiter. Pour ce faire, il a tenu compte à la fois de l'importance des zones, de leur situation géographique et de l'absence ou de la rareté des contacts entretenus entre le Comité permanent P et ces zones.

Le choix s'est porté sur les vingt zones suivantes :

N°	Province	Zone de police locale
1	Brabant wallon	ORNE-THYLE 5270
2	Hainaut	BERNISSART/PERUWELZ 5321
3	Hainaut	HAUTS-PAYS 5329
4	Hainaut	CHATELET/AISEAU- PRESLES/FARCIENNES 5331
5	Hainaut	LA BOTTE du HAINAUT 5334
6	Liège	BEYNE-HEUSAY/FLERON/SOUMAGNE 5280
7	Liège	FAGNES 5287
8	Liège	PAYS DE HERVE 5288
9	Luxembourg	ARLON/ATTERT/HABAY/MARTELANGE 5297
10	Namur	ARCHES 5305
11	Brabant flamand	DIJLELAND
12	Limbourg	GAOZ
13	Limbourg	HEUSDEN-ZOLDER
14	Limbourg	LOMMEL
15	Flandre orientale	HAMME-WAASMUNSTER

16	Flandre orientale	MEETJESLAND-CENTRUM
17	Flandre occidentale	VLAS
18	Flandre occidentale	MIDDELKERKE
19	Flandre occidentale	REGIO TIELT
20	Flandre occidentale	IEPER

2.2 Élaboration d'un questionnaire inspiré du modèle COSO⁸

C'est une méthode d'enquête qualitative qui a été retenue pour examiner quelles ont été les méthodes, procédures et mesures initiées et mises en œuvre par les chefs de corps, l'objectif final étant de vérifier le fonctionnement du corps, sa gestion et l'administration de son organisation.

Sur la base d'une interview semi-structurée, des thèmes et questions prédéfinis ont été rattachés à la finalité de l'enquête et présentés au chef de corps, assisté dans certains cas par l'officier responsable des ressources humaines ou du contrôle interne s.s.⁹

Les questionnaires (F/N) sont joints en annexes A et B.

Cinq composantes distinctes du système de contrôle interne s.l. ont été examinées :

1. Environnement de contrôle

en tant que fondement organisationnel général sur lequel les autres composantes viennent se greffer. L'accent est mis sur des éléments tels que l'intégrité, l'éthique, la compétence du personnel, la politique de délégation par les responsables, l'organisation, la politique de formation en raison de l'imbrication de ces éléments et du concept *tone at the top*.

2. Évaluation des risques

ou la mesure dans laquelle la direction du corps identifie et analyse les facteurs susceptibles d'influer sur la réalisation des objectifs de l'organisation policière.

3. Mesures de contrôle

normes, règles en matière de politique à suivre et procédures établies par la direction en vue de s'assurer que les missions confiées dans le domaine de la

⁸ La pyramide COSO a été utilisée comme cadre d'analyse pour l'étude d'effectivité portant sur la gestion du corps. Une enquête a été menée dans les années '90 concernant la fonction de contrôle interne dans les sociétés américaines. Le groupe d'étude qui s'est occupé de cette enquête était le *Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO)*. Son rapport final a été publié en octobre 1992 sous l'intitulé « *Internal Control – Integrated Framework* ».

⁹ Voir le rapport annuel 2002 du Comité permanent P – « Contrôle de la fonctionnalité de contrôle interne ».

maîtrise des risques sont bel et bien exécutées par les autres niveaux de l'organisation.

4. Information et communication

la qualité des données fournies par les systèmes d'information doit permettre à la direction du corps de prendre les bonnes décisions pour pouvoir diriger et maîtriser les activités de l'organisation. La communication, dans la mesure où elle fait partie du système d'information et qu'elle se fait via des canaux formels et informels, joue un rôle plus que significatif dans la réalisation efficiente du concept *tone at the top*.

5. « Conduite » et surveillance

se rapportent aux changements qui se produisent au niveau de l'environnement interne et externe de l'organisation policière ainsi que dans le domaine des risques et qui, partant, requièrent une évaluation permanente et/ou périodique du système de contrôle interne.

Le contrôle interne peut donc s'entendre comme une conjonction de mesures intégrées dans les processus de l'organisation de sorte qu'elle puisse réaliser ses objectifs. Le contrôle interne dépasse si nécessaire le champ du contrôle interne *sensu stricto*.

L'intégration des cinq composantes permettra de développer un système de contrôle interne fonctionnant de manière *ad hoc*.

L'implémentation d'un système de contrôle interne devra naturellement se faire par étape. Il conviendra ainsi de définir les processus d'organisation, fixer les objectifs de l'organisation, évaluer les risques liés aux principaux processus et instaurer des mesures de contrôle adaptées à l'ensemble des activités.

Enfin, il faudra mettre en place un système d'évaluation dans lequel les contrôles seraient constamment revus en fonction des risques et de nouveaux risques pourraient être détectés.

2.3 Rédaction de rapports intermédiaires et d'un rapport d'enquête final

Les chefs de corps des vingt zones retenues, seuls ou assistés de leur directeur du contrôle interne, voire d'autres collaborateurs, ont été rencontrés et chaque visite a fait l'objet d'un compte rendu interne au Comité permanent P.

Les chefs de corps ont été avisés qu'un rapport global reprenant l'ensemble des constatations et des remarques serait établi à la fin de l'enquête et que les éventuels manquements constatés ne seraient pas individualisés.

3 Résultat de l'enquête menée

3.1 Introduction

Sur la base du modèle COSO, les résultats de l'enquête et les constatations font l'objet infra d'une présentation descriptive reprenant les sous-aspects distincts.

3.2 Environnement de contrôle

3.2.1 Structure de l'organisation

L'organigramme tel qu'il est repris dans le plan zonal de sécurité 2003 a été présenté comme étant d'actualité par tous les chefs de zone.

En ce qui concerne la structure de l'organisation, il apparaît – selon l'importance du corps – que l'on a opté pour une organisation à deux piliers ou plus, reprenant les fonctions opérationnelles et d'appui.

Les divisions sont dirigées par des officiers possédant chacun leur domaine de compétence et autorité fonctionnelle (compétence/matière). Les descriptions de fonction sont en général claires quant aux responsabilités finales dont sont relativement investis les chefs de ces piliers.

L'effectif des zones visitées varie entre 45 et 297 personnes.

Les organisations policières s'articulent de manière générale autour d'une structure (de personnel) linéaire ou sous forme de matrice.

La plupart des zones sont confrontées à un manque de personnel mais font état d'une future extension du cadre. D'autres zones présentent une capacité de départ du cadre opérationnel et logistique supérieure à la norme budgétaire (KUL).

3.2.2 Organes de contrôle

Pour pouvoir suivre le fonctionnement du corps, les chefs de zone ont pour la plupart instauré un système de réunions et des moments de concertation, tant sur les plans stratégique et tactique qu'au niveau opérationnel. Nous n'avons pas relevé une telle structure de réunion systématique dans l'un des corps examinés, ce qui a soulevé des questions quant aux possibilités de suivi.

Les réunions de concertation avec les officiers et le cadre moyen, les briefings opérationnels ou les réunions *ad hoc* avec les groupes de collaborateurs concernés (ex. concertation travail de quartier, pôle d'accueil, etc.) sont fréquentes. Les journées de corps et les réunions générales du personnel sont utilisées par certains chefs de zone pour mettre en lumière les problèmes structurels de l'organisation.

En outre, beaucoup de chefs de corps utilisent comme instruments de gestion de l'organisation, des contacts informels et directs avec les officiers et proches collaborateurs, ainsi qu'une politique d'*open door* et de *management by walking around*.

Dans pas mal de cas, chaque chef à son niveau exerce un contrôle sur ses collaborateurs et en informe le chef de corps de manière ponctuelle, notamment lorsque son intervention est requise. Les réunions des officiers ou du personnel offrent l'opportunité de pouvoir discuter des problèmes de chacun et de trouver des solutions au cas par cas.

Le contrôle régulier des activités du personnel est facilité par l'ISLP, lequel est installé dans 19 des 20 zones étudiées. Certains chefs de corps n'utilisent

pourtant pas de manière systématique l'ISLP comme instrument de suivi pour, par exemple, établir une radioscopie des activités de leurs collaborateurs.

Dans le souci de développer l'organisation, d'améliorer la gestion et la réalisation d'un service de qualité, les chefs de zones se font parfois assister par un collaborateur de direction et/ou mettent en place une cellule de direction ou un team d'appui à la direction.

On a constaté que les teams susmentionnés n'ont pas toujours été constitués de manière représentative (représentation inégale de membres des anciennes police communale et gendarmerie), ce qui pourtant était fondamental en vue de renforcer l'implication des collaborateurs et créer en interne la base la plus large possible pour le concept de qualité. Le manque d'équilibre dans la représentativité se répercute sur la culture de l'organisation. Pourtant, une telle réunion représente un forum permettant non seulement de fixer conjointement et de suivre les priorités pour le fonctionnement et le développement internes mais aussi de repérer les dysfonctionnements structurels.

Une évolution positive est perceptible : des chefs de corps et/ou des collaborateurs en matière de politique/gestionnaires de processus qu'ils ont désignés prennent des engagements au niveau des réseaux provinciaux où il est question des aspects de développement de l'organisation tels que le concept de qualité, les méthodes INK/EFQM/CAF¹⁰ et le service de police (de base).

En ce qui concerne le contrôle interne *stricto sensu*, il est exercé par le chef de corps en personne ou par un responsable qu'il a désigné, assisté dans certains cas par un ou plusieurs collaborateurs.

Si la conception du processus de contrôle interne n'en est encore qu'à ses balbutiements, on constate néanmoins que de nombreux chefs de corps appliquent en toute connaissance de cause un système de gestion des plaintes et commencent à rédiger des ordres de service internes dans ce domaine. Il importe cependant d'aller encore plus loin dans la formalisation des procédures.

3.2.3 The right man on the right place

Pour sélectionner le personnel à affecter dans l'un et l'autre service et par conséquent pour remplir l'une ou l'autre fonction, la plupart des chefs de corps s'en sont tenus aux *desiderata* de chacun. D'autres ont usé de méthodes managériales en établissant tout d'abord les profils de fonctions à pourvoir et en n'octroyant les emplois que si les postulants satisfaisaient aux conditions édictées. D'autres enfin, après avoir diffusé une note reprenant les profils de fonctions, ont demandé à chaque membre de leur personnel de se proposer pour trois fonctions avec une indication de préférence. Les chefs de corps semblent ensuite s'être souvent entourés de quelques proches collaborateurs pour constituer « un groupe de concertation opérationnelle » qui a attribué les

¹⁰ EFQM : European Foundation for Quality Management ; CAF: Common Assessment Framework ; INK: Instituut Nederlandse Kwaliteit (enkel in Vlaanderen gehanteerd)

emplois, soit en fonction d'une matrice décisionnelle, soit après de simples discussions et sur la base d'un consensus. Dans un cas, le chef de corps s'est contenté de rassembler physiquement selon les communes d'origine le personnel des anciens commissariats et brigades.

Le taux de mobilité est faible dans tous les corps visités, ce qui semble signifier que, quelle que soit la méthode utilisée pour attribuer les emplois, la grande majorité du personnel soit est satisfaite de son sort, soit s'en contente.

Lorsque des déplacements internes sont nécessaires, le chef de corps annonce habituellement la vacance d'une place par e-mail ou par une note de service. Des épreuves de présélection sont alors généralement organisées et les connaissances, compétences et attitudes jouent un rôle déterminant. La décision finale appartient au chef de corps.

Faute de ressources humaines suffisantes, la grande majorité des chefs de corps n'a pas encore pu envisager des formations pour leur personnel, hormis les formations prescrites pour le maintien de l'ordre, l'entraînement au tir et le statut barémique. Un chef de corps pourtant a pu citer, pour chaque membre de son personnel, chacune des formations qu'il lui avait permis de suivre.

Dans un certain nombre de corps, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, les efforts nécessaires sont consentis afin d'organiser des formations théoriques en interne. La formation sera aussi intégrée à court terme dans les briefings opérationnels quotidiens.

Du point de vue de la gestion des compétences, aucune zone n'a encore établi de plan des besoins en formations. Une faible minorité de chefs de zone suit de près la question de savoir dans quel domaine leurs collaborateurs pourront faire ressortir au mieux leurs expertise, spécialisation et mérites.

La participation de certains collaborateurs à des formations externes est encouragée, pour autant que les coûts y afférents puissent être couverts de manière acceptable. Pour déterminer qui peut suivre quelle formation externe, les chefs de corps se basent sur des critères tels que les compétences et la pertinence par rapport à la fonction exercée.

Il n'y a pas encore eu d'évaluation individuelle mais, chaque fois que le chef de corps a connaissance d'un fait méritant une analyse, il interpelle le membre du personnel concerné. Certains chefs de corps parlent alors d'interviews de fonctionnement.

Des notes de service diverses et des instructions sont en préparation dans la plupart des zones. Certains chefs ont cependant déjà diffusé un règlement d'ordre intérieur reprenant notamment les profils de fonction, les activités attendues de tout un chacun et certaines règles d'éthique.

Le choix du responsable du contrôle interne – quand une personne a été désignée à cette fonction – s'est porté sur le fonctionnaire de police qui correspondait le mieux au profil défini par la circulaire POL 48, c'est-à-dire quelqu'un qui dispose d'une expérience pratique adéquate, qui fait preuve d'une intégrité sans faille, qui s'est fait remarquer positivement dans

l'exécution de ses tâches, qui fait preuve d'autorité et dont l'autorité est acceptée au sein du corps sur la base des performances réalisées et de la connaissance acquise.

3.2.4 Intégrité et culture d'entreprise

Les valeurs de la police sont affichées dans plusieurs commissariats visités. Dans le règlement d'ordre intérieur déjà paru ou qui paraîtra sous peu, il est (sera) fait allusion à l'éthique.

Les aspects qui se rapportent au professionnalisme requis de la part des collaborateurs se retrouve souvent dans des documents officiels tels que le plan zonal de sécurité ou le rapport annuel.

L'esprit d'équipe et de collaboration ainsi que l'intégrité et une bonne culture de corps sont autant d'éléments que les chefs de corps mentionnent comme fondamentaux pour le bon fonctionnement de l'organisation policière.

Dans les zones où vision, mission et valeurs sont des principes institués, les chefs de corps s'efforcent également de les répercuter à la base, notamment par la diffusion de rapports, par un feed-back de la part de personnages-clés, par une mise en avant de ces principes lors des journées de corps, etc.

De nombreux chefs de corps font également référence à l'importance du contrôle social exercé par le groupe et à l'impact du circuit de communication informel.

Les chefs de corps attendent beaucoup du code de déontologie qui sera élaboré.

Il a été constaté dans plusieurs zones que les initiatives nécessaires avaient été prises en vue de diffuser périodiquement un bulletin de corps parmi les collaborateurs. On informe ainsi le personnel des modifications de lois et des nouvelles réglementations et/ou on aborde des thèmes liés à l'intégrité et au professionnalisme.

Il est à remarquer que la plupart des chefs de corps encouragent l'organisation de journées de corps. Certains mettent même un point d'honneur à participer personnellement à de telles activités de *teambuilding* afin de resserrer les liens entre les collaborateurs. D'après les chefs de corps, ces initiatives portent effectivement leurs fruits.

Du point de vue du contrôle interne *sensu stricto*, les chefs de corps soutiennent la vision selon laquelle tout citoyen a le droit de formuler des plaintes ou griefs à l'encontre de l'organisation policière ou du fonctionnement de policiers individuels.

3.2.5 Délégation et empowerment

Dans les zones de police francophones que nous avons visitées, la délégation de compétences n'est pas systématique. Si certains chefs de corps affirment appliquer un style de management participatif tout en conservant le pouvoir de décision finale, d'autres, plus méfiants peut-être, préfèrent être au courant de tout, tout voir, tout décider et tout signer. Si une certaine autonomie est laissée

aux chefs de postes, ils rendent néanmoins compte de leur gestion soit verbalement au cours de réunions programmées par le chef de zone, soit par écrit. Plusieurs chefs de corps évitent la paperasserie jugée inutile et s'en tiennent à des échanges verbaux. Même s'il ne faut point trop d'administration, il est regrettable qu'aucun procès-verbal de ces rencontres ou réunions ne soit établi car un support écrit peut être intéressant, ne fût-ce que pour vérifier par la suite si les décisions prises ont bien été exécutées. Un chef de corps a, quant à lui, poussé la délégation à l'extrême, laissant ses chefs de poste échanger des courriers directement avec « leur » bourgmestre, sans même transmettre une copie de ces derniers au chef de zone.

Nous avons constaté dans les zones de police néerlandophones visitées que la délégation et l'*empowerment* étaient intégrés d'une autre manière dans l'organisation. Comme mentionné *supra*, les chefs de corps délèguent assez bien leurs responsabilités. Toutefois, la responsabilité finale et les implications concrètes des fonctions spécifiques des collaborateurs sont fixées par écrit.

Le partage des fonctions (politique de délégation) et la répartition des responsabilités au sein de l'organisation font en sorte que tout dirigeant (au niveau stratégique – tactique) doit veiller à ce que ses collaborateurs effectuent leurs missions et tâches et adoptent une attitude professionnelle idoine.

Les réunions et concertations systématiques et structurées servent au chef de corps à assurer le suivi de son personnel et la surveillance du fonctionnement policier.

Les politiques d'*open door* et de *management by walking around*, en même temps que des interviews et contacts informels avec les collaborateurs, permettent aussi aux chefs de corps de suivre et, le cas échéant, de rectifier le travail de leurs collaborateurs.

En fonction de l'importance et de l'effectif de la zone, un service spécifique de contrôle interne existe ou non. À défaut d'un tel service, c'est le chef de corps lui-même qui assume cette fonction de contrôle. Dans 7 zones de police sur 20, un responsable a été désigné.

3.3 Évaluation du risque

Une première constatation frappante est que les facteurs de risque n'ont pas été identifiés ni inventoriés de façon méthodique ou systématique dans un cycle de gestion.

Il est apparu clairement que l'approche des chefs de corps par rapport aux incidents était essentiellement réactive et qu'ils s'efforçaient de maîtriser les risques par la technique de la « rustine ». Or, celle-ci fournit une solution provisoire destinée à empêcher une aggravation du problème (approche axée sur l'incident) en attendant une solution structurelle (approche axée sur la cause).

L'analyse des plans zonaux de sécurité a démontré que les chefs de corps se sont principalement basés sur des chiffres et statistiques objectifs pour déterminer les questions prioritaires. Dans des cas plutôt exceptionnels, la population et/ou certains personnages-clés ont été consultés afin de mettre en lumière les points forts et les faiblesses de l'organisation policière.

Dans le domaine de la gestion interne, les plans de politique ont défini plusieurs sujets d'étude. C'est dans cette optique que certains chefs de corps ont effectué une enquête de satisfaction auprès de leurs collaborateurs.

Une zone a fait appel à un bureau externe pour établir une analyse de risque, couplée à une radioscopie du corps. Un autre corps a pris part à un projet d'enquête en matière de qualité totale et a collaboré à l'élaboration d'un « instrument de radioscopie préventif » basé sur la méthode d'autoévaluation EFQM.

En ce qui concerne le fonctionnement policier régulier – les fonctionnalités – il n'existe pour ainsi dire aucune « culture de mesure ». Les chefs de corps suivent le fonctionnement de leur corps essentiellement via des structures et canaux internes (réunions de concertation, etc.) d'une part et un circuit informel d'autre part.

Si des actions ponctuelles sont menées pour surveiller tel ou tel service ou membre du personnel, globalement les chefs de corps attendent la survenance d'un incident pour réagir. Certains disent maîtriser les risques par expérience et estiment anticiper tout problème mais, concrètement, ils ne peuvent citer que quelques rares exemples. Budgétairement, un suivi est cependant assuré dans plusieurs corps afin d'estimer, en cours d'exercice, s'il n'y a pas d'irrégularités dans les dépenses.

Si quelques rares chefs de corps ont connaissance du laps de temps que consacrent les inspecteurs de quartier à leurs tâches spécifiques, aucun n'a pu estimer le temps d'attente d'un usager avant que le service accueil ne le reçoive. Quant aux interventions sur le terrain, un vœu pieux voudrait qu'un maximum de 20 minutes s'écoule entre le moment de l'appel et l'arrivée sur place. Tous ont donné pour instruction à leur personnel chargé de l'accueil d'acter les plaintes même si les plaignants ne sont pas domiciliés sur le territoire de la zone et que les faits dénoncés ne s'y sont pas produits.

Des chefs de zone ont limité dans la durée la première affectation des membres du personnel à la brigade locale de recherche (BLR) ou au Service enquêtes et recherches (SER). Ils peuvent ainsi les changer d'affectation s'ils estiment leur rendement insuffisant ou leur attitude inadéquate. Mais leur encadrement fait parfois défaut au point qu'un suivi systématique de leurs activités n'est pas toujours mis au point. Dans quelques cas, des rapports mensuels sont adressés au chef de corps qui peut évaluer le travail accompli.

Les chefs de corps se disent néanmoins attentifs au nombre de procès-verbaux rédigés du chef d'outrages et de rébellions. Ils rappellent à l'ordre tout fonctionnaire de police qui en serait trop fréquemment « victime ».

Tous les chefs de corps veillent au bon équipement du personnel d'intervention pour faire face aux situations dangereuses (par exemple : port du gilet pare-balles). Des formations à l'utilisation des sprays, à la tactique et aux techniques d'intervention sont également de nature à assurer un bon usage des moyens.

Dans un nombre limité de corps, outre le traitement habituel des plaintes, l'établissement d'une analyse de risque fait partie des tâches de base du Service de contrôle interne ou de l'officier responsable du contrôle interne *sensu stricto*.

3.4 Activités de contrôle interne

Fonctionnalités : normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale afin d'assurer une prestation de service égale à la population

3.4.1 Travail de quartier

Dans quelques cas, à la demande des bourgmestres, le nombre d'inspecteurs de quartier est resté identique à ce qu'il était avant la réforme. Les chefs de corps concernés en ont admis le principe. Pourtant, la répartition du travail entre les inspecteurs de quartier résulte souvent d'une étude réalisée (nombre d'apostilles, étendue territoriale, type de population à administrer). Dans un cas, un suivi des missions effectuées par chaque inspecteur de quartier est réalisé afin de se rendre compte de sa productivité.

Le nombre d'habitants à administrer par inspecteur de quartier oscille entre 2 000 et 4 000¹¹.

Dans certains cas, les inspecteurs de quartier n'assurent aucun autre service que le leur ; dans d'autres, ils participent aux permanences mobiles en semaine et le week-end. Dans un cas, le chef de zone ayant prôné la polyvalence, le même personnel effectue le travail de quartier, l'accueil et les interventions.

Dans certains corps de police, les interventions effectuées par le service *intervention* sont signalées aux inspecteurs de quartier concernés dès le lendemain. Mais, parfois, ces informations ne parviennent que très longtemps après, voire jamais. Certains chefs de corps envisagent de faire participer les inspecteurs de quartier au briefing du matin du service *intervention*. La plupart des chefs de corps estiment que le système ISLP suffit puisqu'il permet à tous de s'informer des événements qui se sont produits.

Le service de recherche entretient des relations étroites avec les inspecteurs de quartier dans certains corps de police. Dans d'autres, aucune communication ou collaboration structurée n'est mise en place.

L'accompagnement des huissiers de justice rentre habituellement dans les attributions des inspecteurs de quartier. Dans un cas, cette assistance est

¹¹ Article 2 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001 (M.B. du 12 octobre 2001) : « *La norme minimale de fonctionnement et d'organisation pour l'exécution de cette fonction est d'un agent de quartier pour 4 000 habitants* ».

refusée car le chef de corps n'admet pas le principe des réquisitions préalables. Les assistances des huissiers pour les constats d'adultère sont quasi toujours attribuées à l'*intervention*.

Ce sujet n'a pas été abordé dans l'enquête effectuée dans le nord du pays.

Dans certains cas, le chef de corps s'efforce d'avoir une vision du travail de quartier, plus précisément du temps nécessaire à l'inspecteur de quartier pour effectuer ses tâches de base, au moyen des bulletins de service et de systèmes de suivi de la capacité afin de pouvoir envisager le transfèrement des tâches qui ne font pas spécifiquement partie de cette fonctionnalité à un autre service tel que le service d'intervention ou l'administration communale.

Dans d'autres corps, le chef de corps vérifie tous les mois la charge de travail que représente le travail de quartier sur la base de l'afflux des apostilles, des missions administratives qui rentrent et du nombre d'interventions qui sont reportées.

L'utilisation de bulletins de service permet essentiellement au chef de corps d'avoir un regard sur les heures de service du personnel et de vérifier si certaines missions ont été effectuées.

Dans les corps où les compétences spécifiques à la direction quotidienne, à la gestion et au contrôle du travail de quartier ont été déléguées, les chefs de corps entendent être informés par les chefs respectifs des différents piliers.

3.4.2 Accueil

C'est dans la majorité des cas suite à la réalisation d'études internes (principalement données ISLP ou rapports journaliers) que des plages horaires d'ouverture de l'accueil ont été déterminées. Parfois, l'influence des bourgmestres s'est fait sentir. Lorsque les zones ont été créées, certains chefs de corps ont procédé par tâtonnements, ouvrant parfois 12 heures d'affilée en semaine, comme le week-end. Puis, après quelques mois, ils se sont rendu compte de l'inutilité de prestations aussi longues et ont réduit très fortement les plages horaires de la permanence statique. Actuellement, les commissariats sont le plus souvent accessibles aux visiteurs de 8 heures à 18 heures en semaine et quelques heures le samedi. La majorité des zones visitées n'ont pas un accueil statique 24/24 heures.

Un membre du personnel Calog et un fonctionnaire de police, voire deux, assurent le plus souvent cet accueil. Dans un cas, un *pool* spécial *accueil* a été créé.

Quand l'infrastructure le permet, un bureau spécial est prévu pour les auditions dans chaque commissariat afin d'assurer un minimum de confidentialité.

Quant à la satisfaction du public, les chefs de corps s'en réfèrent aux doléances/félicitations qui leur parviennent soit directement, soit par le biais des bourgmestres.

Hormis les zones dites pilotes qui ont bénéficié d'une enquête réalisée par le moniteur de sécurité, les autres zones n'ont pas fait de sondage d'opinion structuré auprès de leur population.

Selon les chefs de corps, toute personne se présentant à l'accueil pour déposer une plainte est reçue et satisfaite, qu'elle habite la localité ou non.

Certains chefs de corps exercent un contrôle occasionnel en examinant la charge de travail liée à la fonction d'accueil. D'autres demandent qu'on leur soumette tous les mois des listes de suivi présentant le nombre de visiteurs à l'accueil et d'appels téléphoniques entrants. L'inventaire de ces indicateurs donne ensuite lieu à une analyse en vue d'optimiser la fonction d'accueil.

De nombreux chefs de corps ont également mentionné qu'un sondage serait très prochainement organisé auprès des visiteurs/citoyens pour pouvoir évaluer le processus d'accueil. Un des chefs de corps a inscrit l'accueil dans son plan zonal de sécurité comme étant une priorité.

3.4.3 Intervention

Sur la base d'études de phénomènes, réalisées avec ou sans l'aide du CIA, ou de l'analyse des interventions enregistrées pour une période donnée, chaque chef de corps a mis sur pied un service d'intervention, composé d'équipes dont le nombre peut varier en fonction du jour de la semaine et des pics de criminalité constatés.

L'horaire des prestations a été le plus souvent décidé en comité de direction et fait suite à une consultation du personnel. Les prestations sont réduites à 8 heures, voire même moins, avec parfois chevauchement des équipes pour permettre l'échange d'informations.

Le rapport journalier sert également à se faire une idée de la nature et du nombre d'interventions au cours des précédentes 24 heures. Certains chefs de corps parcourent quotidiennement les communications du module ISLP afin de mieux cerner la nature des interventions et les délais nécessaires à l'arrivée sur les lieux de l'incident. D'autres encore vont plus loin en contrôlant systématiquement si les faits qualifiés au pénal figurent bien dans les procès-verbaux du module ISLP.

Dans certaines zones, des aperçus mensuels des enregistrements sont établis dans le cadre de la transmission d'informations vers les autorités judiciaires et administratives compétentes.

L'utilisation de rapports d'activités, de bulletins de service ou de rapports de service permet non seulement d'avoir une vue des prestations de service du personnel mais également de vérifier si les missions d'intervention ont effectivement été exécutées.

Il arrive aussi souvent que les chefs de corps soient informés verbalement par l'OPA des interventions effectuées.

Le suivi de la qualité de l'exécution du travail policier (ex. contrôle de fond des procès-verbaux qui ont été dressés) relève des officiers et des chefs

d'équipe. En outre, on effectue également un contrôle sur les saisies de données au niveau de la gestion des systèmes (ex. établissement correct des liens avec la BNG). Nous avons pu constater que la plupart des chefs de corps vérifient de manière systématique ou sur la base d'échantillons si les documents et dossiers sont traités dans les délais impartis (généralement un mois).

Dans un corps donné néerlandophone, l'examen des procès-verbaux s'est fait au moyen du système VIEW (Vaststellingsleidraad, Informatiefiche, Exploitatiefiche en Werkfiche). Un rapport VIEW doit être dressé pour toute intervention ayant donné lieu à la rédaction d'un procès-verbal. Les données sont ensuite enregistrées en ISLP et une copie est transmise au CIA.

Le rapport VIEW est donc à considérer comme un instrument permettant d'améliorer la qualité des constats, de l'échange de données et des informations auxquelles on procède.

Les procès-verbaux sont toujours rédigés par les inspecteurs de police qui sont intervenus.

Un OPJ/OPA est toujours rappelable et contactable 24 heures/24 et un rôle de permanence est établi.

Les chefs de corps demandent que ce service respecte un délai d'intervention minimum. Les interventions différées sont envisageables mais la plupart des chefs de corps considèrent que toute demande d'appel doit être satisfaite même si elle ne donne pas nécessairement lieu à la rédaction d'un procès-verbal et si le demandeur contacté est renvoyé ultérieurement vers son inspecteur de quartier.

Enfin des services spéciaux sont régulièrement programmés afin de procéder à des contrôles de grande envergure en collaboration avec du personnel des zones voisines, voire avec l'appui de la police fédérale. Des opérations sont également mises sur pied en concertation et avec la collaboration des pays voisins qui, simultanément, effectuent des contrôles sur leur territoire.

3.4.4 Assistance policière aux victimes

L'organisation de cette fonctionnalité n'est pas la même partout et est fonction de la taille du corps de police. Soit on engage du personnel possédant une formation spécifique (psychologue ou assistant social), soit on confie cette mission de base – exclusivement ou non – au fonctionnaire de police le plus compétent dans ce domaine. Dans un cas, elle a été assurée par un juriste.

Quoi qu'il en soit, la personne chargée de l'assistance policière aux victimes a suivi une formation complémentaire.

Dans la majorité des cas, les chefs de corps exigent du responsable de ce service un rapport mensuel global de ses activités.

Dans plusieurs cas, des membres du personnel ont été formés aux auditions vidéo-filmées de mineur(e)s d'âge (N.B. : certaines zones, à l'effectif peu important, se sont associées pour pouvoir ainsi disposer d'un *pool* d'enquêteurs formés disponibles en tout temps).

Les chefs de corps ont diffusé des instructions invitant les fonctionnaires de police de l'*intervention* à informer les victimes de l'existence du service. Dans certains cas, un formulaire décrivant cette assistance est remis aux victimes de certains crimes ou délits.

Nous avons constaté – généralement dans le cadre de la coopération supranationale – que les personnes chargées de l'assistance policière aux victimes fonctionnent sur la base d'un système de *pools* de sorte qu'il existe toujours une personne disponible en cas de crise.

Les chefs de corps évaluent périodiquement le système des appels et, plus particulièrement, le nombre d'interventions effectuées dans ce domaine en cas d'extrême urgence à l'intérieur et à l'extérieur de la zone.

Si la police entretient de bons contacts avec les services de soins et les services d'assistance, dont les centres d'assistance aux victimes et les services d'accueil des victimes dans les parquets, il n'en reste pas moins que le modèle d'orientation (tel que prévu dans l'accord de coopération passé entre l'État fédéral et les communautés¹²) n'a manifestement été appliqué que dans un faible nombre de zones.

3.4.5 Recherche (brigade locale de recherche ou service d'enquête et de recherche)

Le nombre de membres du personnel affectés à ce service est bien souvent supérieur à la norme prescrite.

Dans les zones néerlandophones qui ont été visitées, le « surnombre » est lié au fait que le personnel des anciens services de recherche communaux a été joint au personnel des services de recherche de l'ex-gendarmerie. Toutes les zones n'ont pas procédé à une sélection basée sur les profils et compétences pour déterminer quelle serait la personne la mieux indiquée pour effectuer les tâches de recherche.

En outre, certains procureurs du Roi réclament une augmentation de la capacité de recherche au sein de leur arrondissement judiciaire – au-delà de la norme PLP. Les chefs de corps ont pratiquement toujours donné suite à cette requête.

Dans un cas, le chef de corps francophone a décidé que son personnel de recherche travaillerait en uniforme, ceci afin de permettre une plus grande visibilité de sa police et d'éviter une certaine jalousie entre services.

La plupart des chefs de corps se plaignent des décisions des magistrats qui chargent les membres de ce service d'enquêtes en dehors des limites de la zone.

Un chef de corps souhaite à cet égard recevoir de manière spécifique « communication des nouvelles enquêtes » afin de pouvoir évaluer la capacité

¹² Accord de coopération du 7 avril 1998 entre l'État fédéral et la Communauté Flamande et du 14 mai 1998 entre l'État fédéral, la Communauté Française et la Région Wallonne en matière d'assistance aux victimes.

à affecter. S'il constate que la capacité à affecter est trop élevée (par exemple dans le cadre d'une enquête qui dépasse le territoire de la zone), il contacte le magistrat compétent pour pouvoir transmettre ces dossiers ponctuels à d'autres unités.

Il est frappant de constater que la plupart des chefs de corps suivent de très près le travail de recherche, soit personnellement, soit via l'officier responsable. Ils utilisent à cet égard différents canaux et reçoivent périodiquement un aperçu des dossiers et activités en cours.

La recherche proactive n'est pour ainsi dire pas possible en raison de la multitude de recherches réactives menées à la demande du procureur du Roi ou du juge d'instruction compétent.

Les membres du personnel de recherche n'effectuent normalement pas de prestations de week-end. Toutefois, conformément à la réglementation en la matière, ils sont tenus d'être « contactables et rappelables ». Il a été constaté dans un cas qu'aucune compensation financière n'était prévue.

Les chefs de corps se tiennent manifestement au courant du nombre d'heures supplémentaires et de week-end prestées par le personnel recherche. En principe, ces derniers ne peuvent effectuer des prestations en dehors des heures de service régulières que moyennant accord de l'officier responsable (et même parfois du chef de corps en personne).

Le travail de recherche est également suivi de manière particulière par la participation à la concertation de recherche au niveau de l'arrondissement (sous la direction du magistrat régional) et à la concertation de recherche interzonale qui a lieu tous les mois.

3.4.6 Maintien de l'ordre public et la circulation routière

Les chefs de zone ont dans la majorité des cas pris les dispositions nécessaires pour former le personnel qui doit l'être. Certains chefs de corps se plaignent néanmoins de ne pouvoir équiper tout le monde et dénonce le fait que l'équipement adéquat n'a pas encore fait l'objet d'instructions précises.

Les chefs de corps engagent parfois le service d'enquête et de recherche lors de manifestations et les inspecteurs de quartier, dans la majorité des cas, participent également aux services d'ordre organisés sur leur quartier.

La plupart des chefs de corps émettent cependant des critiques vis-à-vis du système Hycap (MFO-2 et MFO-2bis), certains allant jusqu'à refuser de fournir le renfort en personnel qui leur est demandé. Ils précisent que ce refus est justifié par des considérations budgétaires et/ou statutaires (respect des normes « mammoth »). Un seul avoue refuser « par principe ».

En ce qui concerne l'exécution de missions fédérales (Hycap), la coopération avec les services d'appui au niveau déconcentré de l'arrondissement judiciaire (Service de coordination et d'appui – SCA) génère d'autres possibilités de suivi (ex. rapports Hycap mensuels).

Dans le cadre du cycle de gestion, des questions prioritaires ont souvent été reprises dans les plans zonaux de sécurité, lesquelles ont pu être reliées à certains aspects du fonctionnement tels que la circulation routière ou le

maintien de l'ordre. On enregistre de manière plus systématique les données dans les zones où un plan d'action en la matière a été prévu (marge de manœuvre non soumise à une politique à suivre).

La sécurité de la circulation routière est reprise dans plusieurs plans zonaux. La fluidité du trafic et la sécurité des enfants aux abords des écoles sont assurées par des agents auxiliaires dans la plupart des zones. Dans quelques communes où l'autorité a conclu des contrats avec des firmes privées, le contrôle des stationnements à durée limitée est laissé aux bons soins d'agents privés, ce qui décharge la police de cette surveillance.

3.5 Fonctionnalités d'appui

3.5.1 Ressources humaines

Un directeur du personnel a très souvent été désigné dans la grande majorité des zones.

En matière de ressources humaines, de gestion du personnel et dans le cadre du cycle de gestion, les chefs de corps suivent la question de l'affectation de la capacité vers les activités liées aux fonctionnalités de base et vers les autres types d'activités. Tandis que certains chefs de corps affirment ne pas vraiment souffrir d'un manque de personnel, d'autres procèdent à des analyses de capacité en vue de proposer une extension du cadre. À l'avenir, l'implémentation de l'application PPP devrait faciliter les analyses et planifications en matière de capacité.

Dans une zone déterminée, qui présente un personnel en surnombre – qu'il faut par conséquent réduire –, on a conclu sur la base d'une extrapolation concernant l'évolution du personnel et la perte de capacité annuelle moyenne, qu'une réflexion sur le cadre du personnel n'était pas un luxe inutile si l'on voulait maintenir la qualité du service policier à son niveau actuel.

L'évolution des facteurs maladie et mobilité fait l'objet d'un inventaire spécifique. Les chefs de corps s'intéressent également au nombre de jours de carences demandés.

Si le taux d'absentéisme est un bon indicateur de l'atmosphère de travail, lorsque les chefs de corps ont pu en citer le pourcentage, celui-ci s'est révélé relativement faible malgré les absences de longue durée.

Le nombre d'heures supplémentaires prestées est également enregistré et étudié. Sont également tenues à jour des questions plus générales telles que le nombre de jours de congé pris ou les données relatives à la détermination de l'échelle barémique et aux changements barémiques en cours de carrière, etc.

Il est apparu que les chefs de corps s'efforcent d'élargir la force de frappe opérationnelle de la police locale. Les accords de coopération interzonale (dispatching, appui latéral lors d'interventions urgentes, cellules de passage, etc.) et le recrutement d'agents auxiliaires sont autant d'initiatives qui ont été prises dans ce domaine.

Un chef de corps a expliqué qu'il inventorierait actuellement les missions non

spécifiquement policières qui pourraient – après concertation avec les autorités administratives compétentes – être confiées « en sous-traitance » à des partenaires externes (ex. surveillants habilités).

Dans la moitié des zones visitées environ, des agents auxiliaires de police se chargent de la surveillance aux écoles, de l'utilisation des radars préventifs et répressifs et participent aux services d'ordre, y compris ceux qui entourent les courses cyclistes.

Certaines communes disposent d'agents de prévention et de sécurité (APS) qui surveillent les quartiers isolés et les parkings, notamment pour prévenir les vols. Des surveillants habilités sont également chargés de la protection des enfants à la sortie des écoles.

Dans plusieurs zones, du personnel Calog s'occupe encore du casier judiciaire, des dossiers relatifs aux étrangers et des permis de conduire (compromis avec les autorités communales).

Le groupe de travail interzonal/supralocal, créé à l'initiative d'un chef de zone, a pour but d'étudier le meilleur moyen d'affecter de manière efficace et efficiente les moyens humains et matériels afin de gagner de la capacité au sein des zones concernées. On vise donc une coopération au niveau de l'organisation des processus d'appui (Personnel, Informatisation, Organisation, Finances, Administration et Moyens). On vérifie en l'espèce s'il est possible d'apporter une plus-value à l'organisation de certains processus d'appui au niveau supralocal.

La grande majorité des chefs de corps considèrent que l'ambiance de travail est excellente et en veulent pour preuve l'absence de toute manifestation des syndicats et du personnel, même lorsque les arriérés de 2001 et/ou 2002 n'ont toujours pas été payés.

Les chefs de corps reçoivent régulièrement les syndicats et leur porte est toujours ouverte à quiconque souhaite les rencontrer.

Dans certaines zones, des représentants de chaque cadre du personnel participent à l'élaboration du plan zonal de sécurité. Chacun peut ainsi donner son avis sur la faisabilité de telle ou telle action et s'y associer plus volontiers le moment venu.

3.5.2 Moyens matériels et financiers

La gestion des aspects logistiques (équipement, infrastructure et mobilier, charroi, armement, etc.) est presque toujours assurée par un collaborateur logistique. Tous les chefs de corps évaluent annuellement les achats et dépenses dans le cadre du cycle budgétaire.

Certains chefs de corps peuvent suivre *on line* les budgets disponibles par poste budgétaire, d'autres se font remettre un aperçu tous les mois.

Le fait que les chefs de corps signent en personne les bons de commande leur permet aussi de vérifier le budget de manière spécifique.

Dans une zone, une commission budgétaire a été mise en place dans le cadre de la politique des achats. Elle se réunit plusieurs fois par an en vue d'assurer

un suivi et une évaluation de la question. Dans d'autres zones, une concertation régulière est organisée avec le comptable spécial de la zone concernant l'évolution de la situation financière.

Certains chefs de zone font état de difficultés, suite à l'opposition des bourgmestres, pour l'obtention de matériel. L'infrastructure est souvent inadaptée et les services sont dispersés, au grand dam de certains chefs de corps. Hormis quelques privilégiés, le charroi est assez pauvre et le budget à y consacrer est insuffisant dans plusieurs zones.

Les corps visités présentent des différences suivant qu'ils se situent en Wallonie ou en Flandre.

Les chefs de corps de Flandre ne mentionnent pas explicitement qu'ils seraient confrontés à des problèmes budgétaires. Au contraire, ils soulignent que les autorités administratives compétentes veillent à dégager des moyens financiers suffisants pour le fonctionnement de la police locale.

Un chef de zone a cependant fait état d'un déficit, tout en expliquant qu'il était dû au caractère limité de la participation financière des petites communes de la zone.

La plupart des chefs de corps francophones estiment manquer de moyens tant en personnel qu'en matériel pour mettre en place la structure qu'ils estiment idéale.

3.5.3 Contrôle interne (*sensu stricto*)

Le contrôle interne *sensu stricto* implique bien plus qu'un traitement des plaintes formel et de fond adéquat – par ailleurs uniquement réactif – au niveau de l'organisation de police locale.

En tant qu'instrument de gestion du corps, le traitement des plaintes individuelles devrait contribuer de manière systématique à l'élaboration d'une analyse globale du fonctionnement du corps et donner lieu à des mesures d'amélioration, notamment concernant le fonctionnement interne du corps (approche structurelle – orientée sur les causes).

En ce qui concerne l'organisation du contrôle interne *sensu stricto*, nous constatons que dans certains corps, il est exclusivement exercé par le chef de corps et que dans d'autres zones, un officier responsable est désigné. La plupart des chefs de corps expliquent que l'effectif limité et le faible nombre de plaintes par an font en sorte que le contrôle interne n'est pas toujours organisé comme une fonction exclusive.

Le contrôle interne *sensu stricto* se limite essentiellement à l'aspect traitement des plaintes et l'analyse systématique des plaintes et griefs est nettement moins utilisée comme instrument de gestion.

Dans des cas exceptionnels, les chefs de corps citent les critères spécifiques qui sont utilisés pour déterminer la suite disciplinaire à donner à un dysfonctionnement.

Certains chefs de corps se montrent toutefois inventifs lorsqu'ils constatent des dysfonctionnements qu'ils jugent trop légers pour justifier l'initiation d'une

procédure disciplinaire (zone d'ombre). C'est ainsi par exemple que, pour détecter et rectifier les éventuels dysfonctionnements, un chef de corps applique un système de « note relative à l'exercice de la fonction de police par un membre du personnel ». D'autres chefs de corps préfèrent convenir par écrit avec le collaborateur concerné des efforts à fournir pour rectifier le dysfonctionnement. Les remarques verbales ou notes écrites sont d'autres moyens utilisés par les chefs de corps.

Rares sont les zones où des dossiers disciplinaires n'ont pas dû être ouverts à charge de l'un ou l'autre membre du personnel. Dans un cas, l'autorité locale ne veut pas traiter de dossier disciplinaire et a demandé au chef de zone de régler les problèmes à son niveau.

Une note interne portant sur la procédure de traitement des plaintes a été diffusée dans un nombre limité de corps. Les chefs de corps expliquent que leur objectif est de parvenir à une police de proximité soucieuse de qualité et qu'ils sont convaincus que tout citoyen a « le droit » de se plaindre d'une intervention policière. Toutefois, aucune directive n'est disponible quant à la méthodologie à appliquer lorsqu'un citoyen souhaite porter plainte.

Si le processus de traitement des plaintes n'est pas défini, les fondements et conditions de base nécessaires à un traitement idoine des plaintes ont quand même pu être constatés dans l'organisation et le fonctionnement des corps visités¹³.

Pour ce qui est du traitement formel des plaintes, les chefs de zone respectent plusieurs aspects de la procédure et suivent pour ainsi dire toujours le même schéma.

On distingue, pour l'exécution d'une enquête interne, grosso modo les phases suivantes :

- transmission – notification au chef de corps ou au responsable du contrôle interne des plaintes téléphoniques, verbales ou écrites ;
- confirmation de la plainte au plaignant ;
- notification au fonctionnaire de police ;
- examen par le chef de corps ou le responsable du contrôle interne des faits relatés dans la plainte ;
- prise de décision par le chef de corps, parfois en concertation avec l'officier responsable du contrôle interne ;
- notification au plaignant des conclusions finales (plainte fondée/non-fondée) ;
- notification des conclusions finales au fonctionnaire de police ;

¹³ Voir rapport annuel 2001, Comité permanent de contrôle des services de police, pp. 26 et 27.

- notification des dossiers disciplinaires ou pénaux au magistrat compétent, au bourgmestre/collège de police ou au Comité permanent P (cf. protocole d'accord) ;
- ouverture d'un dossier avec inventaire des pièces.

Comme mentionné supra, on décide par dossier quelle est la suite disciplinaire à donner à un dysfonctionnement constaté. Certains chefs de corps se concertent avec leurs proches collaborateurs officiers et, le cas échéant, ouvrent une procédure disciplinaire. Les infractions pénales constatées sont communiquées pour traitement au magistrat compétent.

Les modalités de traitement suivantes sont appliquées, cumulativement ou non, en fonction du cas :

- contact téléphonique avec le plaignant en vue d'obtenir des informations complémentaires ;
- entretien avec le plaignant ;
- audition du plaignant ;
- analyse du procès-verbal et des documents internes ;
- rapport verbal de l'officier ayant procédé au constat initial ;
- rapport écrit de l'officier ayant procédé au constat initial ;
- audition de l'officier ayant procédé au constat initial ;
- audition de témoins/collaborateurs susceptibles d'apporter des renseignements pertinents ;
- concertation/médiation entre le plaignant et l'officier de police.

Le fait que la satisfaction de l'utilisateur puisse constituer l'un des aspects des autoévaluations prévues au sein de la zone, est un élément qui contribuera à améliorer la gestion des plaintes.

L'élaboration d'un ordre de service contrôle interne, la définition spécifique d'une procédure à suivre ainsi que l'établissement de règles en matière d'archivage des dossiers de plaintes constituent des exemples d'éléments permettant de rectifier les dysfonctionnements.

Les dossiers de plaintes étant centralisés chez le chef de corps ou le responsable désigné, l'analyse des plaintes individuelles contribue à la formulation de propositions d'amélioration du fonctionnement. La gestion systématique des plaintes (ex. rédaction de rapports périodiques en vue de leur analyse) est encore loin d'être implantée dans le fonctionnement du corps.

3.6 Information et communication

Les structures de contrôle prévues dans le fonctionnement du corps consistent en des canaux de communication et des rapports internes permettant de transmettre les informations, instructions et politiques à suivre du sommet vers la base.

De fréquentes réunions sont organisées dans la plupart des corps visités. Ces réunions permettent aux responsables des différents services de se rencontrer et d'échanger leurs expériences.

Les instruments utilisés par le chef de corps pour assurer une circulation rapide de l'information vers tous les niveaux du corps sont notamment les suivants :

- intranet et ISLP (e-mail et chat) ;
- panneaux d'information ;
- information à consulter manuellement dans un registre des ordres ;
- bibliothèque interne ;
- bulletin d'information, bulletin de corps ou infoflash interne ;
- bac « in » individuel ;
- circuit d'écrans.

Le *management by walking around* et la politique d'*open door* (ouverture au dialogue) ainsi que le circuit informel de l'information sont utilisés par le chef de corps et le cadre dirigeant pour avoir un contact étroit direct avec les collaborateurs et/ou pour mener à bien leur tâche de *coaching*.

Les dysfonctionnements structurels, opérationnels et individuels sont également signalés au chef de corps via les structures légales d'autorité et de coordination telles que la concertation de recherche au niveau de l'arrondissement, le conseil zonal de sécurité, le bourgmestre/collège de police et conseil communal/conseil de police.

En ce qui concerne le flux d'information externe (notamment vers les CIA/BNG), un suivi qualité a été mis en place par délégation de compétences au gestionnaire système responsable.

Trop peu de chefs de corps s'enquêtent de la vision, de la satisfaction ou des attentes, tant de la population que de leurs collaborateurs, concernant le fonctionnement et l'organisation de la police locale intégrée.

Bien que les chefs de corps affirment gérer leur organisation à la lumière du principe de qualité totale, ils ne mettent pas suffisamment l'accent sur la satisfaction de l'utilisateur et du policier alors même qu'il s'agit là d'éléments spécifiques fondamentaux de modèles de développement tels que INK, EFQM et CAF.

À l'exception d'un seul chef de corps, qui a bénéficié du rapport du moniteur de sécurité, les autres n'ont pas fait de sondage d'opinion structuré parmi leur population.

Les plaintes/félicitations concernant les membres du personnel sont portées à leur connaissance et versées dans leur dossier personnel.

Les chefs de corps ont enregistré peu de plaintes.

Des initiatives ont été prises dans plusieurs zones pour donner une bonne image de la police : des visites dans les écoles, la réalisation d'un « clone kit » (fiche reprenant l'identité et les caractéristiques physiques d'un enfant, la fiche complétée par l'enfant avec l'aide d'un policier est emportée par l'enfant qui la remet à ses parents. Cette fiche pourra s'avérer utile en cas de disparition), la collaboration des gérants d'agences de voyages pour qu'ils remettent à leurs clients le formulaire « la police veille », la participation aux réunions de quartier, organisation de « bourse de la sécurité », etc.

3.7 Surveillance/direction (monitoring)

Les zones ne disposent pas de système intégré de mesure des prestations (ex. Balanced Score Card ou BSC) permettant d'évaluer de manière systématique et structurée les prestations de l'organisation policière sur différents terrains. Une zone a pu nous montrer ses efforts en vue d'implémenter un système de mesure des prestations. Il est prévu d'utiliser le BSC comme système de gestion à partir de 2004.

Nous avons constaté que presque tous les chefs de zone se montrent ouverts au concept de gestion totale de la qualité et des modèles de développement tels que ceux qui sont appliqués par EFQM, INK¹⁴ et CAF dans le cadre de la gestion et de l'évaluation de la position.

La *European Foundation for Quality Management* (EFQM), l'*Instituut Nederlandse Kwaliteit* (INK) et le *Common Assessment Framework* (CAF) sont des modèles de gestion totale et de développement de l'organisation. Il s'agit, en d'autres termes, de cadres de réflexion permettant de conscientiser les acteurs concernés au concept de gestion totale d'une part et d'instruments de diagnostic (évaluation de la position) de la gestion totale et du développement permanent d'améliorations d'autre part.

Tant les chefs de zone que les collaborateurs participant à la définition de la politique à suivre ont pris part à des sessions de formation intensives avec l'appui des coordinateurs qualité au niveau provincial et la direction des relations avec la police locale (CGL), surtout en Flandre.

4 Conclusions

La PLP 10 est respectée par l'ensemble des zones visitées dans le sens où chacune des six fonctionnalités prévues existe. Dans certaines zones cependant, cette existence reste très théorique dans la mesure où, sur la base du principe de polyvalence, ce sont les mêmes policiers qui exercent plusieurs de ces diverses fonctions. La manière, par contre, avec laquelle ces fonctionnalités ont été implémentées varie d'une zone à l'autre. Quelques chefs de corps se sont entourés de précautions et n'ont désigné, pour l'exercice de chacune de ces fonctionnalités, que les personnes qu'ils estimaient idoines à l'issue d'un examen scrupuleux et approfondi des compétences et des aptitudes

¹⁴ L'INK est utilisé comme modèle de gestion uniquement en Flandre.

correspondant aux profils préalablement déterminés¹⁵. Trop de chefs de corps n'ont pas établi de descriptions de fonction ni de profil et se sont contentés d'attribuer les emplois sur la base des seuls *desiderata* formulés.

Dans ces cas, les faibles taux d'absentéisme et de demandes de mobilité constituent un élément permettant d'estimer que les affectations initiales effectuées par les chefs de corps se sont avérées satisfaisantes, et cela même si, comme nous venons de le souligner, certaines procédures auraient sans doute pu être plus rigoureuses au niveau de la description des fonctions et de la détermination des profils¹⁶. L'absence de formation spécifique constatée dans la plupart des corps de police pour l'exercice de chaque fonctionnalité s'ajoute aux carences que pourraient présenter les différents personnels.

Sans vouloir mettre en doute les capacités de tout un chacun à modifier son comportement et ses habitudes, la réticence au changement est toutefois perceptible dans bien des domaines. Un excellent inspecteur de quartier ne sera peut-être pas un bon réceptionniste ; un bon enquêteur ne sera pas nécessairement un bon *leader* et vice-versa. Dans bien des cas, on opte pour la polyvalence. Celle-ci présente certes des avantages (remplacement au pied levé d'un collègue absent, mutation, etc.) mais elle permet rarement d'atteindre la « perfection » dans un domaine particulier.

Des efforts en temps ont bien été consentis pour que l'ensemble des membres du personnel s'adapte aux nouvelles techniques informatiques. Pourquoi de tels efforts ne pourraient-ils pas être faits à la fois pour leur affectation et pour parfaire leur formation ? Désigner à l'accueil les membres du personnel qui ont sollicité cet emploi est une chose, les former pour qu'ils puissent répondre correctement, adroitement et professionnellement aux usagers en est une autre. Laisser la fonction d'inspecteur de quartier à un membre du personnel parce qu'il l'a toujours exercée sans lui permettre de s'imprégner de la philosophie du *community policing* ne lui permettra pas de changer son approche du

¹⁵ AMIEL et al., *Management de l'administration*, édition De Boeck Université, 1993, p. 50 : « Chaque poste existant devrait faire l'objet d'une fiche d'analyse de fonction qui comporterait les paramètres généraux et réglementaires (intitulé du poste, type et niveau de formation, expérience antérieure éventuellement requise, âge, échelle de rémunération, connaissances linguistiques,...) mais aussi les caractéristiques spécifiques : nomenclature des tâches à effectuer et importance relative de chaque tâche, connaissance, compétences et qualités particulières qu'elles requièrent ».

¹⁶ AMIEL et al, op. cit., p. 51 : « Le recrutement consiste à identifier les sources potentielles de candidats (qu'ils soient demandeurs d'emplois ou déjà en fonction) et à attirer les meilleurs d'entre eux. Ces sources peuvent être internes ou externes à l'organisation qui recrute. Les avantages du recrutement interne sont essentiellement d'ordre budgétaire et organisationnel. L'intérêt psychologique n'est cependant pas négligeable : le recrutement interne auquel on a recours pour des promotions ou pour des changements d'activité conforte l'homogénéité culturelle, est un facteur de motivation et contribue à éviter la sclérose de l'organisation. Le recrutement externe est évidemment indispensable si aucun candidat interne ne se manifeste ou n'a le profil requis. Il peut également être utile pour éviter des heurts, notamment lorsqu'une concurrence exacerbée apparaît. L'arrivée de personnes extérieures constitue encore un apport appréciable (« sang neuf ») sous la forme d'idées ou de compétences. »

citoyen. Toujours dans cet esprit de police de proximité, le policier d'intervention mérite lui aussi qu'un enseignement de cette nouvelle démarche lui soit dispensé. Les techniques d'audition et d'interviews¹⁷ se perfectionnent, les méthodes de descente sur les lieux de crimes et délits se veulent plus pointues. Ne pas faire bénéficier les membres du service de recherche d'un recyclage dans ces matières constitue véritablement un risque que ne peuvent ignorer les chefs de corps. Chacun est conscient de l'importance de l'assistance aux victimes, encore faut-il que celle-ci soit concrètement implémentée dans le travail policier et exercée par un personnel qualifié.

Les chefs de corps, à quelques exceptions près, ne semblent guère sensibilisés aux facteurs de risque que comporte chacune des fonctionnalités ou qui sont propres au travail quotidien. *The control* – c'est-à-dire la maîtrise – qu'ils ont des activités de leur personnel demeure insuffisant.

Ils ont par exemple grand peine à estimer le temps de travail que consacre chaque inspecteur de quartier à l'administration de son quartier, de quelle manière il pratique pour connaître ses habitants, comment l'information glanée par lui peut parvenir aux autres services, etc. L'échange d'informations entre les différents services est rarement organisé au point qu'un cloisonnement reste perceptible. La relation de confiance – qui doit bien entendu subsister – résume trop souvent le mode de gestion. Or, chaque membre du personnel a besoin d'un cadre de références, de balises. L'*accountability*, auquel sont réticents bon nombre de fonctionnaires de police, car ils le considèrent comme un contrôle strict de leurs activités, doit cependant devenir systématique et naturel et faire partie intégrante du travail. Celui ou celle qui rend compte à son supérieur non seulement l'informe de ce qui a été accompli mais aussi attire son attention sur telle ou telle chose qu'il conviendrait de faire ; le supérieur peut ainsi anticiper, rectifier ou parfaire.

Dans le même ordre d'idées, certains conviennent de l'intérêt des *briefings* avant toute action d'importance, mais très rares sont ceux qui programment des *debriefings*. Or, c'est précisément lors de ces *debriefings* que l'on peut faire le bilan du service effectué, détecter les manquements ou les erreurs afin d'éviter leur renouvellement à l'occasion d'un autre service du même type.

Les services de police locale se caractérisent par une structure organisationnelle dans laquelle les échelons qui se sont vu déléguer des compétences sont reconnaissables et les missions et responsabilités de tous les collaborateurs sont bien déterminées. Bien que les chefs de corps portent la responsabilité finale, le contrôle et le suivi constituent par définition une responsabilité permanente à tous les niveaux.

Pour suivre le fonctionnement de leur corps, les chefs de corps ont mis en place des structures de réunion et de concertation sur les plans stratégique, tactique et opérationnel.

¹⁷ Voir à ce sujet BOCKSTAELE, M., « Auditions, déclarations et interrogatoires, propositions de définitions », *Vigiles*, Éditions Politeia, 2002/4, pp. 109 à 118.

Afin de développer l'organisation, circonscrire les facteurs de risque et définir les points forts et les points faibles de l'organisation (évaluation de la position – SWOT), les chefs de corps estiment opportun de créer par exemple un team d'appui de la politique, une cellule de politique ou un team de gestion.

On a pu constater à cet égard lors de la constitution de ces teams, que les chefs de corps font bien souvent peu de cas du principe d'hétérogénéité, ce qui peut générer des résistances et une démotivation au niveau du fonctionnement policier intégré.

La taille des corps et leur dissémination sur le territoire sont des facteurs déterminants qui doivent conditionner le développement de plus ou moins de canaux d'information et de communication. Si le chef de corps veut conserver une vue globale du fonctionnement, il n'a pas d'autre choix que de travailler de manière structurée et systématisée.

Dans les plus petits corps, le chef de corps utilise, outre par exemple les canaux de réunion et de concertation, des instruments de management très spécifiques tels que le *walking around* et la politique de l'*open door* pour pouvoir suivre le fonctionnement. C'est ainsi que l'on obtient une situation où l'ouverture au dialogue entre la direction et le personnel est de mise.

De manière assez étonnante, deux chefs de corps utilisaient comme instruments de gestion, uniquement les contacts informels avec leurs collaborateurs durant les pauses café, ils faisaient appel à leur « bon sens » ou encore appliquaient le système de la « rustine ».

En résumé, les chefs de corps suivent de près le fonctionnement de leur corps, tant via des structures, canaux ou périodes de suivi formels qu'au moyen d'un circuit informel.

Pour ce qui est du fonctionnement régulier (fonctionnalités – marge de manœuvre soumise à une politique à suivre), il n'y a pour ainsi dire aucune culture de mesure, ce qui ne signifie pas pour autant que les prestations et résultats des différents aspects du fonctionnement ne sont pas suivis ou mesurés.

Un système de suivi et de mesure des activités non liées aux fonctionnalités de base a été instauré de manière généralement systématique en Flandre. Peut-être est-ce lié au fait que les plans d'action destinés à faire face aux phénomènes prioritaires sont actuellement en phase d'exécution. Peut-être aussi les chefs de corps sont-ils conscients du fait qu'ils devront soumettre aux autorités compétentes leurs conclusions et analyses en cette matière.

Nous avons parfois l'impression que les aspects du fonctionnement font l'objet de mesures et d'analyses spécifiques dès lors que les chefs de corps doivent rendre des comptes aux autorités administratives et judiciaires.

Pour ce qui est du contrôle interne *sensu stricto*, même si les chefs de corps affirment qu'il fait partie du contrôle interne s.l., notre enquête a révélé que celui-ci se limitait bien souvent au simple traitement des plaintes et griefs.

La plupart du temps, on perd de vue l'objectif initial du contrôle interne *sensu stricto*, lequel implique une conception plus large de la gestion des plaintes que

le simple traitement de dossiers individuels. Concrètement, la majorité des chefs de corps n'établissent pas d'analyse systématique ou globale des dossiers de plaintes (ex. analyse de risque SWOT¹⁸ relative au fonctionnement du corps).

La gestion des plaintes n'est que modérément utilisée comme instrument de gestion du corps.

L'élaboration du processus de traitement des plaintes au niveau de l'organisation policière est à l'ordre du jour. Il faut à cet égard mettre l'accent sur le traitement formel et de fond.

Il faudrait une analyse systématique et globale des plaintes qui donne lieu à des propositions structurelles destinées à améliorer le fonctionnement interne du corps et à sensibiliser les autorités à certains problèmes. Or, on a davantage un traitement des plaintes individuelles qui débouche sur une politique de « placement de rustines ».

En conclusion, on peut considérer qu'il existe au sein des corps un système de contrôle interne qui contribue d'une certaine manière au contrôle de la gestion. En ce qui concerne le cadre de référence COSO, il présente les éléments nécessaires à la construction d'un système de contrôle interne. Les chefs de corps ont intégré dans leur organisation des conditions connexes au contrôle de la gestion et du suivi.

L'amélioration durable de la gestion et de l'implémentation d'un système de contrôle intégré représentera un fameux défi pour de nombreux chefs de corps.

5 Recommandations

La manière dont plusieurs corps de police semblent gérés et contrôlés pourrait être mise en exergue si l'on s'en tient aux réponses qu'ont fournies leurs dirigeants aux enquêteurs du Comité permanent P. Ces chefs de zone ne seront pas cités pour autant mais ils se reconnaîtront puisque les recommandations formulées se basent notamment sur leur façon de faire.

Les différentes fonctionnalités seront énoncées ci-dessous avec, pour chacune d'elles, les facteurs de risque dont devraient être conscients tous les responsables.

La qualité totale, vers laquelle devrait tendre chacun dans l'exercice de son emploi, s'atteint par une structure adaptée, une répartition équitable des tâches, la responsabilisation de chaque niveau, un personnel motivé parce que positionné là où il est le plus performant, un suivi régulier de tous sur la base de procédures élaborées en parfait accord avec l'ensemble et une participation volontaire de chacun au bon fonctionnement de l'organisation.

Le plan zonal de sécurité devrait être élaboré en tenant compte des avis et considérations de tous les membres du personnel. Une fois déterminés, les différents objectifs devraient faire l'objet de groupes de travail qui s'activeraient à les mettre en œuvre (plans d'action) et à en évaluer les effets.

¹⁸ SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

Chacun se sentira concerné grâce à la communication à l'ensemble des résultats escomptés et obtenus.

5.1 Travail de quartier

La norme minimale est d'un « *agent de quartier pour 4 000 habitants* »¹⁹.

L'inspecteur de quartier – qui aura préalablement suivi une formation lui permettant de s'imprégner de la philosophie du *community policing*²⁰ doit pouvoir se consacrer quasi exclusivement à l'administration de ses habitants. Il doit être les yeux et les oreilles de la police. Il doit tout savoir, tout connaître sur chaque citoyen, dans le respect strict de la vie privée²¹. La connaissance parfaite des administrés présuppose une répartition équitable de la population entre tous les inspecteurs de quartier et une limitation des tâches qui leur incombent. Afin d'éviter l'estompement de sa vigilance, le chef de corps agira sagement en injectant de temps en temps un autre fonctionnaire de police sur le même quartier. Les horaires de l'inspecteur de quartier doivent être adaptés afin qu'il puisse rencontrer ses habitants (le samedi, le dimanche, en soirée) ; ceci assure également une répartition plus équitable des indemnités entre tous les membres du corps. Les citoyens sauront qui est leur inspecteur de quartier et quand ils peuvent le rencontrer, ils en seront informés par le biais d'un « toutes boîtes » et de la brochure communale.

Un local sera réservé à l'inspecteur de quartier afin qu'il puisse recevoir ses administrés à certaines heures. L'inspecteur de quartier sera chargé des contacts privilégiés avec les intervenants sociaux, les écoles, les associations, etc. Les devoirs judiciaires nécessitant de longues enquêtes ne seront pas confiés à l'inspecteur de quartier. Lors des contacts privilégiés avec les autorités administrative et judiciaire, le chef de corps s'attachera à rappeler que certaines tâches ont été considérées comme ne devant plus être exécutées par la police afin d'éviter que les inspecteurs de quartier soient submergés de documents à remettre aux habitants (convocations, avis d'audience, remise des

¹⁹ Article 2 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001 (M.B. du 12 octobre 2001) déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population.

²⁰ Voir, notamment, l'étude réalisée par PIERS, A., sous la direction de Mme PAULUS de CHATELET, Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, *La police de proximité, évaluation, analyse comparée et perspectives dans le cadre de la réforme des polices à Bruxelles*, janvier 2000. La bibliographie de cette étude reprend la plupart des auteurs qui se sont penchés sur cette approche.

²¹ Article 44/1 à 44/11 de la loi sur la fonction de police, op. cit. Voir les commentaires de ces articles faits par BOURDOUX, G. L. et al., *La loi sur la fonction de police, le manuel de la police*, Éditions Politeia, 6^e édition mai 2002, pp. 167 et ss (la collecte d'informations).

Voir également la circulaire du Service public fédéral Intérieur et du Service public fédéral Justice du 3 avril 2003 complémentaire à la circulaire du 1^{er} juillet 2002 portant modification et coordination de la circulaire du 6 juin 1962 portant instructions générales relatives aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs (M.B. du 15 avril 2003) – voir l'avis motivé du chef de corps.

propositions de transactions, etc.)²². Les informations pertinentes que recueille l'inspecteur de quartier seront diffusées immédiatement aux services susceptibles d'en tirer profit. À cette fin, des réunions régulières avec le service de recherche seront programmées. Le service d'intervention agira sagement en contactant, autant que faire se peut, l'inspecteur de quartier avant toute action à risques.

Les reprises de contact ou « revisites »²³ des victimes peuvent être organisées par les inspecteurs de quartier avec ou sans la complicité du service d'assistance aux victimes.

L'article 44 de la loi sur la fonction de police traite de la prestation de main-forte des services de police. Lorsqu'ils sont légalement requis, les fonctionnaires de police doivent assister les officiers de police judiciaire et les officiers ministériels. Cette tâche incombe aux inspecteurs de quartier qui connaissent mieux que quiconque leurs administrés²⁴ (voir *infra* à la rubrique « Intervention »).

Vu le nombre important de dossiers traités par le Comité permanent P en cette matière, une attention particulière sera réservée aux enquêtes de domiciliation²⁵. L'autorité locale²⁶ peut confier²⁷ ces enquêtes au service de police qui semble d'ailleurs le mieux habilité à les exécuter. Il convient donc d'y satisfaire correctement et consciencieusement. Trop fréquemment, l'on

²² Article 25 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 (M.B. du 22 décembre 1992) et circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 février 1999 (M.B. du 14 avril 1999) relative aux tâches administratives des services de police. Application de l'article 25 de la loi sur la fonction de police – Abrogation et remplacement de la circulaire du 7 avril 1995 du même objet.

²³ BOURDOUX, G. L. et al., *La loi sur la fonction de police, le manuel de la police*, op. cit. p. 185 : « une reprise de contact avec suffisamment d'informations pour surmonter les appréhensions et angoisses et promouvoir la prise de mesures préventives ».

²⁴ BOURDOUX, G. L. et al, op. cit. pp. 179 et ss. : « Si des indications sérieuses font craindre aux fonctionnaires intervenant [les officiers de police judiciaire ou les officiers ministériels] que des actes de violence ou des malversations, susceptibles de mettre gravement en danger leur intégrité physique, seront commis à leur encontre, ils doivent prendre contact préalablement avec le service de police auquel ils feront appel. Cette prise de contact n'est pas une réquisition préventive mais une précaution devant permettre de déterminer quelles mesures sont les mieux adaptées en fonction de la situation ».

²⁵ Une enquête préalable à une inscription se doit de rencontrer les principes édictés par l'arrêté royal du 16 juillet 1992 (M.B. du 15 août 1992) relatif aux registres de la population et au registre des étrangers quant à « la détermination de la résidence principale » (article 16).

²⁶ Article 7, § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, op. cit. : « La vérification de la réalité de la résidence d'une personne fixant sa résidence principale dans une commune du Royaume ou changeant de résidence en Belgique fait l'objet d'une enquête par l'autorité locale dans les huit jours ouvrables de la déclaration visée au § 1^{er} ».

²⁷ Article 42 de la loi du 7 décembre 1998, op. cit. Voir également la circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 février 1999 (M.B. du 14 avril 1999) sur les tâches administratives, op. cit. : « point A 1 (registres de la population et des étrangers). Il est précisé que la police communale transmettra, pour suite voulue, le résultat de ses recherches ou enquêtes au service communal compétent lequel se chargera, le cas échéant, de la délivrance des documents : ainsi, la police n'interviendra qu'au niveau de l'enquête, et non à celui de la délivrance du document ».

constate un nombre important de domiciliations fictives. Il appartient donc à l'inspecteur de quartier d'être vigilant, de se déplacer et de constater lui-même la présence effective d'une personne ou d'une famille à une adresse avant d'en accepter ou d'en refuser l'inscription. Outre la rédaction de procès-verbaux²⁸, puisque les infractions à la loi sur les registres de la population sont des délits, il est en outre indiqué de signaler au plus tôt au service de la population les personnes qui ont quitté le territoire communal sans le signaler (radiation d'office par le collège échevinal) ou qui se sont installées sur le territoire communal sans y être inscrites²⁹.

Les prestations et la productivité de l'inspecteur de quartier seront évaluées régulièrement. Les instruments nécessaires à cette élaboration seront donc étudiés et mis en place.

5.2 Accueil³⁰

« L'accessibilité permanente d'un service de police est, en tout cas, garantie »³¹.

C'est le premier contact qu'a le public avec la police. Il convient donc de consacrer à cette fonctionnalité un maximum d'attention, tant au point de vue de l'infrastructure que du personnel et de la qualité du service fourni. Sur les grands axes routiers, des panneaux de signalisation devraient indiquer l'emplacement du commissariat et, à proximité de celui-ci, des places de parking devraient être prévues pour les visiteurs. Sans pour autant négliger la sécurité du personnel, la rencontre de l'usager avec le membre du personnel chargé de l'accueil ne doit pas se transformer en un échange de propos vociférés à travers une vitre pare-balles imperméable aux chuchotements confidentiels. Des sièges en suffisance devraient être mis à la disposition des visiteurs et des brochures ou de la documentation lui permettront de patienter quelques instants. Les murs du local d'accueil, rafraîchis régulièrement, et l'affichage des valeurs de la police accroissent le sentiment de sécurité et de fiabilité que doit inspirer un bureau de police. Il s'indique que le ou la réceptionniste accueille courtoisement (à l'heure actuelle, cet adjectif semble encore trop méconnu) les visiteurs, les dirige au plus tôt vers le fonctionnaire

²⁸ Article 7 de la loi du 19 juillet 1991 (M.B. du 3 septembre 1991) relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques : « les infractions aux articles précédents, à leurs arrêtés d'exécution et aux règlements communaux visés à l'article 5, sont punies d'une amende de vingt-six à cinq cents francs ».

²⁹ Article 14 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, op. cit. : « La police communale signale au service de la population de la commune les personnes se trouvant dans un des cas cités aux articles 8, alinéa 1^{er} (changement de domicile sans déclaration préalable) et 9 (installation sur le territoire sans inscription) et ce conformément aux dispositions de la nouvelle loi communale ».

³⁰ Voir le rapport annuel 2001 du Comité permanent P, chapitre I^{er}, section III, « Fondements de l'enquête de contrôle », point 1.1.2. « Conclusions ».

³¹ Article 3 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001, op. cit.

de police préposé ou leur fournisse le renseignement souhaité. Sont à éviter les tâches multiples confiées au réceptionniste (accueil du public, rédaction de pièces diverses, centraliste pour le téléphone, la radio, etc.). Puisque la qualité de cette première rencontre de l'usager avec la police est primordiale, car elle influera considérablement sur la relation ultérieure avec le fonctionnaire de police qui s'occupera de lui³², il est indispensable que le ou la préposé(e) à l'accueil (Calog de préférence) soit amène, poli(e), doté(e) d'un sens inné du contact facile avec autrui, prompt(e) à servir, ait bénéficié d'une formation (qui peut avoir été dispensée en interne), connaisse l'organisation du corps et l'emploi du temps de chacun des membres, sache exactement ce qu'il(elle) a à faire et soit initié(e) aux rudiments du métier de policier. Partant, il faut à tout prix bannir la solution de facilité qui consiste à désigner à cette fonction le membre du personnel qui ne donne pas satisfaction ou qui est constamment sanctionné : *« on ne sait plus rien en faire ; or il faut bien l'occuper, donc on le met à la réception »*.

Un cahier de visites sera tenu, ce qui permettra de se souvenir de la date de celle-ci et du fonctionnaire de police qui s'est occupé du visiteur. Ce cahier servira également à l'évaluation du nombre de visites, des temps d'attente des usagers et du type de souhaits exprimés.

Une étude minutieuse permet de déterminer les heures d'ouverture de l'accueil et, si l'accueil n'est pas assuré 24 heures/24, des indications claires devraient permettre aux visiteurs de connaître la plage horaire au cours de laquelle ils pourront être reçus. En cas d'urgence, les visiteurs doivent pouvoir user d'un dispositif les mettant directement en contact avec le centre de communication principal.

Afin de pouvoir estimer le degré de satisfaction des visiteurs, un formulaire peut leur être remis. Dans ce cas, le visiteur sera invité à déposer le formulaire une fois complété, dans une urne scellée placée à l'accueil. Même si ce système présente un désavantage, à savoir que le visiteur mécontent n'osera probablement pas écrire qu'il n'est pas satisfait, il peut être un incitant pour le personnel à améliorer continuellement sa manière d'être. Il donne également au chef de corps un aperçu de la perception qu'a le citoyen de sa police.

Il conviendra pour ce faire de remettre ledit formulaire à tous les visiteurs, quel que soit leur degré de satisfaction estimé.

5.3 Intervention

« Par zone de police, il faut prévoir l'engagement d'une équipe d'intervention 24 heures sur 24, avec une équipe supplémentaire 84 heures par semaine »³³.

³² « D'un point de vue strictement policier, une bonne réception de la victime améliore la qualité de sa déclaration et facilite sa coopération dans la suite de la procédure. Dans le long terme, une assistance policière correcte améliore l'image des autorités policières et renforce la confiance dans la société », extrait de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 9 juillet 1999 – OOP 15ter concernant l'assistance policière aux victimes (M.B. du 21 août 1999).

³³ Article 4 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001, op. cit.

Après une étude basée sur des statistiques phénomènes et des données chiffrées provenant de l'ISLP, le nombre d'équipes d'intervention sera revu régulièrement. Des délais d'intervention limités au maximum doivent guider le choix du nombre d'équipes. Un bulletin de service précisant les missions à accomplir lorsqu'il n'y a pas d'intervention, sera établi et un compte rendu exigé. Les comptes rendus des interventions seront transmis sur-le-champ aux inspecteurs de quartier concernés et au service de recherche après examen du directeur des opérations. Le choix de ne pas s'occuper d'interventions non urgentes doit être évalué. S'il est opté pour le renvoi vers l'inspecteur de quartier, celui-ci sera contacté, averti de la demande du citoyen et y satisfera dans les plus brefs délais. Il n'est pas concevable que le citoyen soit invité à recontacter lui-même son inspecteur de quartier. Une bonne organisation doit permettre le renvoi de l'appel à l'inspecteur de quartier sans nouvelle intervention du citoyen.

Le service d'intervention remettra aux victimes d'infractions à déterminer un formulaire les avisant de la possibilité d'un suivi (psychologique) par le service d'aide aux victimes.

La disponibilité de l'OPA et de l'OPJ sera évidente et un compte rendu de leurs contrôles et interventions sera établi au jour le jour. La possibilité ou nécessité d'avoir un OPA et/ou OPJ présent physiquement 24 heures sur 24, et non uniquement contactable et rappelable, devra être évaluée.

Vu le nombre de dossiers traités par le Comité permanent P en cette matière, une attention particulière sera consacrée à l'assistance aux huissiers. Celle-ci³⁴ ne sera confiée au service Intervention que pour les constats d'adultère ou pour prêter main-forte en cas de besoin. Normalement, l'accompagnement des huissiers devrait être une tâche dévolue aux inspecteurs de quartier, qui connaissent mieux le public concerné. À ce sujet, une décision sera prise par le chef de corps en concertation avec les inspecteurs de quartier sur la destination à donner aux vacations³⁵.

Le directeur des interventions contrôlera journallement les activités des patrouilles de permanence ainsi que les arrestations qui ont été opérées. Il se fera présenter le registre des arrestations, vérifiera les mentions reprises et

³⁴ Article 44 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992) et article 1504 du code judiciaire du 10 octobre 1967 (M.B. du 31 octobre 1967).

³⁵ Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, article 17, § 4 : « *Il est alloué (127,-F) au commissaire de police ou à son délégué appelé pour assister l'huissier de justice à l'ouverture des portes ou lui prêter main-forte. [...]* » À ce sujet, la somme qui est allouée est « *attribuée qualitate qua et à titre personnel ; celui qui la reçoit donne à cette somme la destination qu'il estime librement devoir lui donner et rien n'autorise personne à en exiger le versement à quelque caisse que ce soit même à celle de la commune* ». (Questions et réponses – Chambre 7 juillet 1987, question 245bis de M. DEFOSSET du 22 mai 1987 (Fr) au ministre de l'Intérieur de l'époque).

notamment la durée des détentions, les incidents survenus et l'application stricte des prescriptions en matière de ravitaillement des personnes arrêtées³⁶.

5.4 Assistance policière aux victimes³⁷

« Un collaborateur spécialisé par zone vaut en tant que norme minimale de fonctionnement et d'organisation. En outre, un tel collaborateur est contactable et rappelable en permanence, éventuellement en coopération avec d'autres zones »³⁸.

Ce service sera de préférence assuré par un(e) psychologue ou un(e) assistant(e) social(e). Sa disponibilité ainsi que les modalités pratiques de son intervention feront l'objet d'un compromis. Tenu(e) par le secret professionnel, un accès aux dossiers judiciaires peut lui être offert. Cette personne jugera de l'opportunité d'un suivi des victimes sur la base de critères préalablement définis et acceptés par le chef de corps. Ce suivi ne doit cependant pas se transformer en thérapie³⁹. Il (elle) entretiendra de fréquents contacts avec les différents services d'aide aux justiciables ainsi qu'avec les assistants sociaux des communes et des divers organismes d'assistance.

L'organisation de ce service devrait permettre l'intervention du ou de la responsable – s'il (elle) dispose de la formation *ad hoc* – à l'issue de missions au cours desquelles des membres du personnel ont été soumis à un *stress* particulier.

L'*accountability* du responsable de ce service, jumelé aux données recueillies par les autres fonctionnalités, permettra au chef de corps d'évaluer le sentiment de sécurité ou d'insécurité qui règne au sein de sa population.

S'il est convenu que les membres du personnel peuvent s'adresser en cas de problèmes personnels au responsable de ce service, le chef de corps agira sagement en attribuant à ce dernier un local éloigné de l'état-major.

³⁶ Circulaire du Service public fédéral Intérieur du 3 janvier 2003 relative au ravitaillement des personnes en état d'arrestation, à l'exclusion de celles qui font l'objet d'un écrou dans un établissement pénitentiaire (M.B. du 28 janvier 2003).

³⁷ Article 46 de la loi sur la fonction de police, op. cit. : « *Les services de police mettent les personnes qui demandent du secours ou de l'assistance en contact avec des services spécialisés. Ils portent assistance aux victimes d'infractions, notamment en leur procurant l'information nécessaire* ».

³⁸ Article 5 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001, op. cit.

³⁹ « *L'assistance policière aux victimes se distingue de l'aide aux victimes, notamment par le contenu, l'intensité et la fréquence des contacts avec la victime. Étant donné que l'aide psychosociale – ou thérapeutique – ne relève pas des tâches policières, le fonctionnaire de police oriente les victimes vers « les services (centres) d'aide aux victimes » agréés par les Communautés* », extrait de la circulaire du ministre de l'Intérieur OOP 15ter du 9 juillet 1999 concernant l'assistance policière aux victimes (M.B. du 21 août 1999).

5.5 Service de recherche

La norme minimale est de 7 ou 10% de l'effectif global en fonction de l'importance de la zone⁴⁰.

Les membres du personnel affectés à ce service devraient être « triés sur le volet », sur la base non seulement de leur expérience ou de leurs compétences mais également de leur capacité à respecter les règles déontologiques. Si le fait d'appartenir à un service de recherche peut être assimilé par certains à une « place parmi l'élite », il ne faudrait pas que, dans l'esprit des autres collègues, il s'agisse d'une fonction inaccessible ou privilégiée. Une évaluation constante des potentialités et des performances est indispensable. Il serait éventuellement envisageable d'organiser une « tournante » parmi les membres du personnel méritants afin que chacun puisse un jour accéder à cet emploi convoité.

Cette possibilité doit cependant être mise en balance avec l'expérience acquise par les « anciens » titulaires de l'emploi.

Une autre solution serait de permettre aux membres du personnel qui se sont particulièrement illustrés dans une enquête, de travailler ponctuellement au profit du SER.

À l'occasion des conseils zonaux de sécurité, le message devrait être diffusé que le service local de recherche n'est pas aux seuls ordres des magistrats mais qu'il dépend aussi des responsables – autorités et chef de corps – de la zone⁴¹. Il est en effet inadmissible que ce service effectue des enquêtes diverses sur le territoire d'autres zones sous le prétexte de la connaissance des dossiers. La brigade locale de recherche a été créée pour être au service de sa population même si l'on pourrait se laisser tenter à lui confier certaines enquêtes en dehors des limites de sa circonscription. S'il est plus intéressant pour les enquêteurs de s'occuper de grosses affaires de stupéfiants ou de hold-up, il faut sans cesse que le chef de corps rappelle les priorités énoncées dans son plan zonal de sécurité et la répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale. Si la *chasse* aux voleurs dans les habitations est une priorité, elle doit se poursuivre et les autres affaires qui se présentent doivent être rétrocédées à d'autres (SJA). La population souffre beaucoup des menus larcins perpétrés journellement. Négliger ceux-ci au profit d'enquêtes criminelles plus attrayantes fait perdre toute crédibilité à la police locale zonale.

Le service de recherche se doit d'être constamment en parfaite symbiose avec les autres services. Il constitue l'un des maillons de la chaîne et a besoin de tous pour parvenir à élucider quelque affaire que ce soit. Les précieux éléments que lui communique l'inspecteur de quartier ne doivent pas rester lettre morte et le mérite d'une élucidation doit être partagé. Les constats effectués par le

⁴⁰ Article 6 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001, op. cit.

⁴¹ Article 3, alinéa 2 de la loi du 7 décembre 1998 (M.B. du 5 janvier 1999) organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux : « [...] la police locale assure au niveau local la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, [...] ».

service *intervention* doivent être mis à profit ; un échange régulier d'informations entre les différents services est constitutif d'une réelle synergie qui, à terme, permet d'améliorer les performances et constitue le fondement de cette culture d'entreprise que chacun espère voir naître. Si des « lauriers » sont attribués, il faut avoir la modestie de les faire porter aussi à ceux qui, dans l'ombre, ont permis de les obtenir.

Quelques membres du personnel de ce service devraient être familiarisés aux méthodes d'audition de mineurs d'âge. Certains devraient d'ailleurs suivre la formation prescrite relative à l'enregistrement audiovisuel de l'audition des mineurs victimes ou témoins d'infractions⁴². (Si la zone n'a pas les capacités en ressources humaines, des accords peuvent être pris avec d'autres zones afin de former un *pool* commun d'enquêteurs appelés à intervenir en cas de besoin). Il sera veillé au respect strict des nouvelles dispositions légales en ce qui concerne les méthodes particulières de recherche⁴³.

5.6 Maintien de l'ordre/Circulation routière

« De façon permanente, un officier de police administrative est contactable et rappelable dans les plus brefs délais, afin de prendre sa fonction »⁴⁴.

Tâches prioritaires de la police locale, celle-ci doit donc y consacrer une bonne part de son temps. Les plans d'urgence locaux seront actualisés en permanence. La préparation des services d'ordre, la philosophie selon laquelle ils seront exécutés doivent faire l'objet de discussions tant avec l'autorité administrative qu'avec le personnel concerné. L'évaluation des services d'ordre doit également être régulière.

Une formation continuée des officiers et des membres du personnel désignés s'impose car les pratiques ont évolué considérablement ces dernières années, notamment à la suite des grands services d'ordre organisés à l'occasion de l'Euro 2000⁴⁵ et des sommets européens.

La tendance perceptible de faire rétribuer l'intervention des services de police ou de laisser le soin à des sociétés privées de maintenir l'ordre présente

⁴² Articles 38 à 40 de la loi du 28 novembre 2000 relative à la protection pénale des mineurs (M.B. du 17 mars 2001) modifiant l'intitulé du chapitre VIIbis du Code d'instruction criminelle intitulé « *De l'audition des mineurs victimes (ou témoins) de certains délits* » et en complétant les articles.

Voir également la circulaire du ministre de la Justice du 16 juillet 2001 relative à l'enregistrement audiovisuel de l'audition des mineurs victimes ou témoins d'infractions.

⁴³ Loi du 6 janvier 2003 et arrêtés royaux des 26 mars et 9 avril 2003 (M.B. du 12 mai 2003).

⁴⁴ Article 7 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001, op. cit.

⁴⁵ Voir à ce sujet l'intéressant ouvrage de ADANG, O. et CUVÉLIER, Chr., *Policing , Euro2000, International police cooperation, information management and police deployment*, éditions Tandem Felix, 2001 Dutch Police Academy- Apeldorn.

certains dangers ; il convient de ne point abuser de ces pratiques au risque de faire perdre tout son sens à la fonction policière⁴⁶.

En matière de circulation routière, le chef de corps fera également part de sa vision dans ce domaine sensible : le grand principe de la police communautaire est le rapprochement du policier de son public. Verbaliser à tous crins, sans discernement, sans se soucier de l'opportunité de l'intervention, est certes à proscrire. Il appartient donc au chef de corps d'opter pour une approche raisonnée de la problématique et d'en déterminer les contours tant dans son plan zonal que dans ses directives internes. Les fonctionnaires de police conservent tous leur pouvoir d'appréciation mais il est bon néanmoins de canaliser les ardeurs de certains. Une vérification ponctuelle du registre des procès-verbaux de roulage et du montant des perceptions se fera.

5.7 Information et communication

La bonne communication interne et externe constitue l'une des clés du succès d'une organisation quelle qu'elle soit. Il importe donc d'y apporter une attention de tous les instants. Ce qui paraît évident pour certains ne l'est peut-être pas pour d'autres. Il convient de s'imprégner de la nécessité de communiquer et d'informer, à bon escient bien entendu, non seulement du haut vers le bas (*top-down*) mais également permettre la circulation de l'information du bas vers le haut (*bottom-up*). Les « idées lumineuses » ne viennent pas toujours des « esprits éclairés » et toute proposition mérite d'être examinée. S'il faut vivre avec son temps et se servir de l'Intranet, rien ne remplacera jamais les contacts verbaux entre les membres de l'organisation. Les notes de service, aussi claires et concises soient-elles, ne seront jamais assimilées (encore faut-il qu'on les lise) de la même façon que si elles sont commentées verbalement lors d'une réunion ou d'un *briefing*.

Toute carence dans la diffusion de l'information peut nuire au bon fonctionnement de l'ensemble. Aussi des circuits de communication doivent-ils être instaurés et un contrôle régulier de la transmission de l'information doit-il être opéré.

Il importe d'être conscient de la perception réductrice qu'a une frange de la population de la fonction policière (« *ils sont juste bons à faire des PV de roulage* ») et de s'appliquer à la transformer.

Les fréquents contacts avec les représentants élus de la population locale sont indispensables, mais ils ne doivent pas être les seuls. Les relations avec les partenaires sociaux et les milieux associatifs sont d'importance. Leur approche différente de la criminalité liée à des facteurs tels que le paupérisme et/ou la

⁴⁶ PONSAERS, P. et BERKMOES, H., « Faut-il encore une police ? Commentaires et considérations sur la création de la fonction d'agent de sécurité », *Vigiles*, éditions Politeia, juillet 2003, pp. 77 à 85.

Voir également la réponse du ministre de l'Intérieur à la question orale posée par M. Ph. Monfils – Sénat – question 2-1244 – 19 février 2003 sur « l'initiative prise par la ville de Gand de faire payer par le justiciable son embarquement dans un véhicule de la police locale ».

marginalisation d'une partie de la population immigrée, peut, lorsqu'elle est connue, inciter le chef de corps à modifier sa stratégie ou à mettre en œuvre de nouveaux plans d'action.

Si la police veut être perçue par le public comme une institution à son service, encore faut-il qu'elle sache ce que l'on attend d'elle. D'où la participation fréquente aux réunions des comités de quartier paraît indispensable. Un sondage (non biaisé dès le départ) accroît les chances de connaître également ce que souhaite la population.

Une participation régulière de la police à la rédaction du bulletin communal facilite la transmission de messages vers l'ensemble de la population (rappel de législations sous la forme de textes attrayants) et suscite le dialogue.

L'un des aspects de la communication pourrait consister en un partenariat de la police avec les enseignants, ce qui démontre journallement son utilité. Quelques notions du code de la route sont souvent mieux assimilées par des élèves en bas âge de par la seule prestance de l'éducateur occasionnel qu'est le fonctionnaire de police en uniforme. Les enseignants et les parents d'élèves, voire les étudiants d'un certain niveau, se montrent habituellement très intéressés par les démonstrations en matière de stupéfiants que peuvent faire les professionnels de la police. Le décrochage scolaire peut parfois même être jugulé si la police coopère activement avec les instances scolaires. Les succès déjà engrangés dans ces domaines sont multiples et ont pour conséquence directe une perception tout autre de la fonction policière.

5.8 Ressources humaines/moyens

Le chef de corps aura une vue précise de la répartition de ses effectifs, de l'âge de ses collaborateurs et pourra ainsi faire état de ses besoins. Des profils de fonction et des descriptions de fonction seront mis noir sur blanc et diffusés. En tenant compte des spécificités de la zone, des formations seront envisagées pour chaque catégorie de personnel.

Le chef de corps n'aura de cesse d'évaluer le degré de satisfaction du personnel et tiendra compte des absences répétées, des demandes de mobilité, des plaintes internes. Pour améliorer l'atmosphère de travail, il veillera à appliquer les principes du management participatif, consultera le personnel avant la prise de décisions qui concernent l'ensemble, accordera une attention particulière aux initiatives et récompensera les actions positives des membres. Il veillera à la sécurité du personnel.

Il n'omettra pas d'organiser des activités sociales susceptibles de plaire à tous.

Les priorités lors des achats auront été déterminées après consultation de l'ensemble des services.

Un contrôle régulier des matériels mis à la disposition du personnel (charroi, armement, radio, gilets de protection, etc.) sera confié au responsable de la logistique.

Une répartition équitable des indemnités sera un souci constant du chef de corps.

5.9 Contrôle interne *sensu stricto*

La POL 48, point 2, invitait les chefs de corps à instaurer un service de contrôle interne, indépendamment du fait que le corps comporte 200 agents ou moins, s'ils disposaient d'un service de recherche ou une brigade des mœurs. Puisque cette fonctionnalité (recherche) est maintenant prescrite par la PLP 10, dans chaque corps de police devrait être créé un service spécifique de contrôle interne. La personne ou les personnes désignées à ces fonctions – outre qu'elle(s) devrai(en)t correspondre au profil prévu dans la POL 48 – participera(en)t à la gestion générale de l'organisation et ne se limiterai(en)t pas à faire respecter la discipline ou à traiter les plaintes. Les procédures disciplinaires devraient d'ailleurs être confiées à d'autres membres du personnel et notamment au responsable des ressources humaines. Sur la base de l'enquête menée, l'approche plus juridique d'un tiers non impliqué directement dans le dossier d'enquête serait de nature à mieux objectiver les décisions.

Comme relaté supra, la gestion des corps de police est trop souvent basée exclusivement sur la confiance. Si celle-ci demeure indispensable, elle doit néanmoins s'accompagner d'une maîtrise des risques qui passe nécessairement par un contrôle plus formel de tous le personnel. Aussi convient-il de rappeler à l'ensemble du personnel les règles de conduite et d'établir une note de service reprenant la marche à suivre dans certaines situations routinières et journalières (accueil des victimes, obligation de suivre des enquêtes, manières de procéder dans telle situation, etc.). Cet aide-mémoire ou check-list permettra à la fois au personnel de se souvenir des règles, de réguler son comportement et aux responsables de vérifier si rien n'a été omis dans l'exécution des tâches. Ceci peut paraître quelque peu formel mais est indispensable pour assurer une gestion optimale.

Il importe également que le chef du contrôle interne prenne conscience de son rôle. Son attention devrait être attirée sur la responsabilité qui est la sienne d'examiner les cas qui lui sont soumis avec neutralité, objectivité, indépendance, célérité et rigueur. Il doit éviter la tendance qui est perceptible de minimiser d'emblée les faits qui peuvent être reprochés aux membres du personnel et de tenter de justifier, sous des prétextes les plus divers, les comportements fautifs ou inacceptables.

Il devra dans certains cas jouer un rôle de médiateur entre l'utilisateur plaignant et le policier. Il conviendra cependant, dans un souci de recherche de la vérité, de ne pas se contenter de la version donnée par les policiers mis en cause mais d'étendre les investigations aux personnes extérieures au corps de police et susceptibles d'apporter des éléments utiles à la manifestation de la vérité. Les mesures qui sont prises à la suite de la constatation de faits répréhensibles mis à charge d'un membre ne peuvent être de nature à léser ou blesser l'ensemble du personnel. En effet, trop fréquemment, la rédaction d'une note de service destinée à l'ensemble du personnel se substitue à la sanction individuelle. Cette pratique a pour corollaire un mécontentement généralisé, voire une

démotivation des bons éléments qui se sentent visés par une remarque ou un rappel de directive qu'ils n'ont pas transgressée.

Les plaintes ou les dénonciations faites au contrôle interne doivent être étudiées dans une optique constructive afin d'en retirer des enseignements qui pourront servir à l'amélioration du fonctionnement du corps.

Le chef de corps et le chef du contrôle interne devraient proposer à l'autorité la prévision au budget de la zone d'une somme à déterminer afin de couvrir éventuellement les frais de dédommagement d'une partie lésée suite à une intervention policière (cette somme servirait notamment à réparer les dommages causés à la suite d'interventions en cas de nécessité ou de responsabilité sans faute⁴⁷). Il y va de l'image de marque de la police.

5.10 Postface

Il doit entre-temps être clair que le contrôle interne *sensu lato* fait référence à un système de suivi intégré dans les processus d'organisation aux fins de réaliser les objectifs de celle-ci. Le système de contrôle interne – tel que conceptualisé dans le modèle COSO – va plus loin que la simple exécution de mesures de contrôle. Ce n'est que par l'intégration des cinq composantes que l'on pourra développer un système de contrôle interne efficient.

Pour l'organisation policière, le contrôle interne en général dépasse clairement le contrôle interne *sensu stricto* et doit absolument comporter un suivi systématique des processus opérationnels et d'appui.

Partant du principe que le système de contrôle interne tient, par définition, du processus de délégation et de suivi, il est clair que le contrôle interne *sensu lato* « est l'affaire » de tous les membres de l'organisation et doit être exercé de manière permanente.

Si le contrôle et le suivi représentent donc une responsabilité permanente à tous les niveaux et si l'organisation des corps se caractérise par une politique de délégation, il est néanmoins fondamental que le chef de corps continue à assurer le suivi de ses collaborateurs de manière systématique (et non périodiquement ou à la suite d'incidents).

L'une des conditions connexe serait de prévoir des descriptions de fonctions et de profils claires et exhaustives et de les communiquer aux collaborateurs de manière performante. Il importe de spécifier au sein de l'organisation, qui fait rapport, quand, à qui, à propos de quoi et comment (matrice des responsabilités).

Bien que les techniques du *management by walking around* et les contacts informels peuvent apporter une plus-value au chef de corps dans le cadre du

⁴⁷ Exemple : la police est appelée à intervenir au domicile d'une personne âgée qui ne répond plus aux appels. Vu l'urgence, les policiers défoncent la porte d'entrée de l'immeuble ou brisent une vitre. Trop souvent, ils se contentent de la rédaction d'un procès-verbal sans se soucier du coût de la réparation des dégâts occasionnés.

suivi du fonctionnement de son service, il nous semble fondamental et nécessaire d'incorporer au sein de l'organisation des structures et canaux de concertation formels permettant à la direction de détecter les dysfonctionnements structurels et individuels.

Dans le cadre du cycle de gestion, il est essentiel non seulement que les chefs de corps évaluent l'approche des phénomènes prioritaires locaux mais aussi que l'on effectue des mesures et analyses systématiques par rapport au fonctionnement régulier (cf. fonctionnalités) dans l'optique de la gestion et du développement de l'organisation ainsi que dans un souci d'*accountability* vis-à-vis des autorités compétentes. Le débat relatif aux « missions policières de base » se trouve ainsi relancé.

Le côté positif est que l'on attend des chefs de zone qu'ils mentionnent spécifiquement dans le plan zonal de sécurité 2005 dans quelle mesure la philosophie de police de proximité est intégrée et mise en œuvre, ce qui devrait se traduire dans la manière dont les fonctionnalités de base sont organisées. En ce qui concerne ces fonctionnalités de base ou les missions de police régulières, il est important d'explicitier des aspects tels que la vision quant aux implications des fonctionnalités de base, aux objectifs (autres que la réalisation des normes de fonctionnement minimales) et à la stratégie d'approche⁴⁸.

Concernant le contrôle interne *sensu stricto*, il est recommandé de développer le processus de traitement des plaintes en mettant l'accent tant sur la procédure formelle que sur le mode de traitement sur le fond.

Une analyse des plaintes globale doit contribuer à détecter les facteurs de risque et donner lieu à des propositions d'amélioration relatives au fonctionnement du corps.

Les initiatives de promotion de la gestion totale et du développement de l'organisation au moyen des méthodes EFQM/INK/CAF doivent être poursuivies et diffusées au travers de toute l'organisation. La gestion du changement doit devenir une question prioritaire. En d'autres termes, il importe de susciter le changement nécessaire dans l'organisation, laquelle en assure elle-même la gestion de la dynamique.

Outre par exemple l'instauration en interne d'un team d'appui de la politique comme base à un développement ultérieur, il peut être recommandé de prévoir un soutien et un accompagnement par des services externes (CGL, AIG, etc.) et des sociétés de consultance privées.

S'il faut admettre que certains obstacles et mouvements de résistance à l'encontre de cette culture policière globale doivent encore être dépassés, on peut néanmoins, au niveau de la gestion, qualifier de positif le mouvement qui a été lancé en matière de contrôle interne.

⁴⁸ X, Manuel de rédaction plan zonal de sécurité, Direction des relations avec la police locale (CGL), version septembre 2003.