

TABLE DES MATIERES

CONTROLE D'INTEGRITE AU SEIN DE LA RECHERCHE LOCALE DE LA POLICE LOCALE DE BRUXELLES-CAPITALE/IXELLES (DEUXIEME DISTRICT)		1
1.	PROBLEMATIQUE	1
2.	MISSION	1
3.	ACTES D'ENQUETE	2
4.	ANALYSE	2
4.1.	Fonctionnement de la JUD DCT2	2
4.2.	Pilotage en matière d'intégrité	3
4.2.1.	Environnement de contrôle	3
4.2.2.	Évaluation des risques	3
4.2.3.	Information et communication	4
4.2.4.	Mesures de contrôle	4
5.	CONCLUSIONS	6
6.	RECOMMANDATIONS	7

CONTROLE D'INTEGRITE AU SEIN DE LA RECHERCHE LOCALE DE LA POLICE LOCALE DE BRUXELLES-CAPITALE/IXELLES (DEUXIEME DISTRICT)

1. PROBLEMATIQUE

Dans le prolongement d'une enquête judiciaire et sur la décision du Comité permanent P, le Service d'enquêtes P a procédé en 2006 à un examen de plainte au sein de la JUD DCT2ⁱ de la police locale de Bruxelles-Capitale/Ixelles, dont il est notamment ressorti que :

- (1) les collaborateurs de ce service ont pu accomplir leurs missions avec une assez grande marge de liberté ;
- (2) les supérieurs hiérarchiques n'ont pour ainsi dire procédé à aucun suivi ou contrôle ;
- (3) aucun rapport d'information n'a été rédigé concernant certaines visites « d'ordre professionnel » (à un bar topless) ;
- (4) de l'alcool a été consommé pendant les heures de service ;
- (5) certains contacts sur Internet par l'un des membres de la DCT2 (à des fins privées) étaient contraires à la déontologie de la fonction de police.

Ces constatations ont été portées à la connaissance du chef de corps de l'époque. Dans un rapport datant du 11 juillet 2008, l'intéressé indiquait au Comité permanent P que plusieurs mesures organisationnelles avaient été prises afin d'optimiser le suivi des activités des enquêteurs locaux :

- (1) tous les membres de la recherche locale devaient dorénavant rédiger, à la fin de leur service, un bulletin de service basé sur un document uniforme dans lequel ils décrivent en détail leurs tâches quotidiennes ;
- (2) un système de suivi des heures a été élaboré, où toute modification doit être mentionnée et introduite à l'avance dans le système ;
- (3) un nouveau chef de service a été désigné et suit toutes les activités du personnel ;
- (4) tous les membres du personnel de la section ont été rassemblés dans le même commissariat afin de faciliter le contrôle ;
- (5) les fonctionnaires de police concernés ont reçu la formation requise en matière d'utilisation des documents utiles à la rédaction des rapports informatifs.

2. MISSION

La présente enquête de contrôle a pour but de vérifier dans quelle mesure les directives récemment édictées au sein de la JUD DCT2 ont été mises en œuvre et, parallèlement, dans quelle mesure la recherche locale a été fondamentalement pilotée en matière d'intégrité.

Pour l'exécution de cette mission, nous avons opté pour une application restreinte de la méthodologie COSO, conformément à la méthodologie appliquée dans le cadre de l'enquête relative à l'intégrité au sein de la recherche locale d'Anvers. Concrètement, le Service d'enquêtes P s'est vu confier la mission suivante :

- (1) informer le chef de corps et solliciter sa collaboration à l'enquête ;
- (2) s'entretenir avec le chef de service de la recherche de la police locale de Bruxelles-Capitale/Ixelles afin de se faire une idée concrète :
 - de l'organisation et du fonctionnement du service concerné (environnement dans lequel sont menées les activités),

ⁱ JUD DCT2 correspond à la recherche locale déconcentrée active au sein du deuxième district. Ce district englobe Laeken, Neder-Over-Heembeek et Haren.

- de la vision actuelle à l'égard des mesures d'amélioration communiquées par le chef de corps (couvrent-elles suffisamment les risques/dysfonctionnements ?),
 - des activités de maîtrise,
 - de l'information et de la communication en la matière,
 - de la surveillance des mesures proposées (monitoring) ;
- (3) s'entretenir avec le chef de la JUD DCT2 sur la base des informations recueillies auprès du chef de service, selon le canevas mentionné ci-avant.

3. ACTES D'ENQUETE

En avril 2010, le Service d'enquêtes P s'est entretenu avec le directeur judiciaire, le chef de service de l'appui opérationnel de la recherche locale et le chef de la JUD DCT2.

Le fil conducteur utilisé lors de ces entretiens se fonde sur l'audit d'intégrité mené au sein de la recherche locale de la zone de police d'Anvers.

Les sections suivantes proposent une synthèse des informations recueillies lors des entretiens avec les trois répondants et présentent un certain nombre de constatations basées sur le modèle COSO.

4. ANALYSE

4.1. FONCTIONNEMENT DE LA JUD DCT2

Les mesures qui ont été prises au sein de ce service tant par l'ancien directeur judiciaire que par l'actuel ne résultent pas seulement de la notification par le Comité permanent P des problèmes soulevés au point 1. La direction de la recherche locale avait elle-même déjà eu connaissance d'un certain nombre de dysfonctionnements, tels que : (1) la qualité médiocre de la direction et du pilotage opérationnel fournis par l'ancien chef de service ; (2) les connaissances rudimentaires de la (nouvelle) législation et réglementation, par exemple la loi MPRⁱ et les dispositions prises dans le cadre de la MFO-3ⁱⁱ, et (3) un manque de collaboration avec la hiérarchie et les services centraux. Il semblerait qu'au moment où le Comité permanent P faisait part de ses constatations à l'ancien chef de corps, une solution était déjà en préparation afin de remédier aux problèmes existants au sein des services de recherche locale déconcentrée (JUD DCT 1, 2 et 3).

Outre la désignation d'un nouveau chef de service pour la JUD DCT2 qui veille à ce que ses collaborateurs travaillent conformément à la législation et la réglementation en vigueur ainsi que les tâches imposées par le directeur judiciaireⁱⁱⁱ, ce dernier a également pris plusieurs (autres) initiatives : (1) le rassemblement de tous les collaborateurs de la JUD DCT2 dans un même bâtiment ; (2) le renouvellement (rajeunissement) des collaborateurs de la JUD DCT2 ; (3) la séparation des deux inspecteurs concernés qui ont fait l'objet de l'enquête judiciaire du Service d'enquêtes P ; (4) la participation de l'inspecteur principal responsable à des actions (nocturnes), et (5) l'organisation d'un contact hebdomadaire avec l'officier de quartier responsable par les deux enquêteurs (effectifs et back-up) liés au quartier^{iv}.

ⁱ Cf. notamment la loi du 6 janvier 2003 relative aux méthodes particulières de recherche et plusieurs autres méthodes d'enquête (M.B. 12 mai 2003).

ⁱⁱ Directive commune MFO-3 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative du 14 juin 2002 (M.B. 18 juin 2002).

ⁱⁱⁱ Les tâches exécutées au sein des services déconcentrés de la recherche locale doivent satisfaire aux exigences suivantes : 60 % de missions liées à des dossiers, 20 % de tâches opérationnelles au sein du quartier et 20 % de recueil d'informations et d'établissement de relations au sein du quartier.

^{iv} Les membres qui font partie de la recherche locale déconcentrée sont liés à un ou plusieurs quartiers dans le but d'accomplir leurs tâches opérationnelles et de renforcer leur position d'information, et ce, à titre de membre effectif ou de suppléant.

4.2. PILOTAGE EN MATIERE D'INTEGRITE

4.2.1. Environnement de contrôle

Nos répondants ne sont pas au courant de l'existence d'une politique d'intégrité entièrement mise en œuvre au sein du corps. Ils renvoient (l'un plus explicitement que l'autre) à plusieurs documents ou outils de travail utilisés au sein de la recherche, par exemple : (1) les valeurs de la recherche locale ; (2) les objectifs stratégiques du service ; (3) l'entretien de planification ; (4) le rapport d'évaluation ; (5) les différentes notes de service qui renvoient, explicitement ou implicitement, à un fonctionnement plus intègre de la police, où il est indirectement fait référence au code déontologique ; et (6) la discipline requise au sein de la recherche locale combinée à l'encadrement solide des collaborateurs.

L'exemplarité a également été citée à plusieurs reprises par les différents répondants et était considérée comme très importante.

Outre le fait que les formations internes aient été dispensées dans divers domaines, le motif de toutes les identifications et de tous les contrôles est aujourd'hui systématiquement introduit dans le système ISLPⁱ, ce qui permet notamment de se conformer aux dispositions de l'article 34 §1 LFPⁱⁱ.

Un aperçu du rendement a été élaboré afin de traiter notamment les paramètres suivants : (1) le nombre de procès-verbaux dressés ; (2) le nombre d'arrestations ; (3) le nombre de cas de flagrant délit... et ce, dans le but de permettre une forme de suivi et de comparaison entre les différents services de la recherche locale.

Depuis deux ans environ, un programme est utilisé pour compléter les prestations de service et établir des pronostics en la matière.

4.2.2. Évaluation des risques

Aucune analyse formelle n'a été réalisée à aucun niveau dans le but d'identifier les éventuels domaines à risques au sein de la recherche locale. Il ressort des entretiens menés avec les trois répondants que des directives ont peu à peu été édictées ou rappelées à la suite de dysfonctionnements constatés ou de missions spécifiques (comme le travail avec les informateurs). Cette méthode de travail est toujours d'application.

Les répondants estiment que le fait que certains aspects fassent l'objet d'un pilotage (poussé) constitue une garantie que les collaborateurs sont conscients des (principaux) risques d'intégrité au sein de (la division de) la recherche locale.

Les répondants pensent qu'il n'y a aucun problème d'incompatibilité professionnelleⁱⁱⁱ. Chacun à son niveau et dans son propre domaine de responsabilité estime avoir suffisamment de contacts avec les collaborateurs pour pouvoir détecter d'éventuels problèmes en la matière et trouve en outre que le régime de travail irrégulier en vigueur au sein de la recherche locale n'encourage absolument pas à exercer des activités secondaires. Le directeur judiciaire a

ⁱ Integrated System for Local Police.

ⁱⁱ L'article 34 §1 LFP stipule que les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction. Ils peuvent également contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

ⁱⁱⁱ La problématique des incompatibilités professionnelles est régie par les articles 134 et 135 (cadre opérationnel) et par l'article 136 (cadre administratif et logistique) de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et est décrite plus en détail dans les circulaires ministérielles GPI 27 et GPI 27bis.

connaissance de trois dérogations individuelles approuvéesⁱ et ajoute qu'il doit remettre un avis sur toutes les demandes.

Dans le prolongement de cette partie de l'entretien, le chef de la JUD DCT2 indique que l'intégrité au sein de son service est notamment garantie par son pilotage se fondant sur sa fonction d'exemple, son expérience et son « feeling », combiné aux directives qu'il reçoit de sa hiérarchie et au mélange judicieux de collaborateurs jeunes et plus âgés.

4.2.3. Information et communication

Il n'existe aucune procédure officielle visant à signaler des incidents (qui portent atteinte à l'intégrité).

Tous les répondants nous ont indiqué qu'ils sont toujours accessibles et que leur porte est toujours ouverte. Outre les différents moments de contact, officialisés sous la forme de réunions à différents niveaux, le directeur judiciaire met un point d'honneur à passer voir tous les jours les collaborateurs qui travaillent sur son site.

Le fait de rappeler une loi ou une réglementation, à la suite ou non d'un cas concret, par le biais d'une note et/ou d'un courriel ou à la suite de plusieurs réunions et le fait de discuter des valeurs lors des entretiens de planification et de fonctionnement sont également des canaux qui sont (peuvent être) utilisés pour pouvoir discuter des problèmes d'intégrité. Il ressort des entretiens que le directeur judiciaire surtout prête davantage attention à la problématique des éventuelles atteintes à l'intégrité à l'occasion des entretiens de planification et de fonctionnement.

Les nouvelles directives et notes de service sont toujours discutées avec le personnel. Certaines options politiques et certains principes de fonctionnement sont de temps en temps remis en mémoire. Ces directives portent notamment sur l'intégrité souhaitée et attendue de l'enquêteur à titre individuel.

Le Service d'enquêtes P a également pu constater que de nombreuses réunions ont fait l'objet de procès-verbaux.

4.2.4. Mesures de contrôle

Alors qu'autrefois, il n'était pas clairement établi qui assumait la direction et la responsabilité des services de recherche déconcentrée, il a été décidé qu'ils ressortent de la direction et la responsabilité directes du directeur judiciaire.

Ce dernier demande de temps à autre au service informatique les listes des collaborateurs qui ont accès à sa division, car il a déjà constaté par le passé que certaines personnes non autorisées y ont accédé à la suite d'un codage erroné des badges.

Nos répondants nous assurent qu'ils contactent très vite leurs collaborateurs s'ils constatent un dysfonctionnement (même minime) ou après en avoir été informés. Cette approche semble concorder parfaitement avec la vision du chef de corps, qui à la suite d'atteintes moins graves souhaite que les collaborateurs soient confrontés à leurs manquements et que l'on cherche en concertation la mesure la plus indiquée pour éviter que les faits se reproduisent.

Le directeur judiciaire est toujours informé lorsque l'un de ses dirigeants constate un dysfonctionnement concernant un collaborateur et s'occupe parfois aussi intensivement du traitement ultérieur de certains faits (plus graves). Soit il suit le dossier selon une systématique et une méthodologieⁱⁱ propres, soit il se concerta avec le chef du service de contrôle interne, qui poursuit l'examen de l'affaire dans certains cas.

ⁱ L'une de ces dérogations concerne le domaine de l'informatique, tandis que les deux autres ont été octroyées pour pouvoir donner des cours dans une école de police.

ⁱⁱ D'abord, un entretien a lieu. Si celui-ci ne fait pas avancer les choses, il émet une seconde remarque plus drastique pour éventuellement aboutir à un entretien de fonctionnement. Si cela ne suffit pas encore, le directeur judiciaire rédige une note avec un avis circonstancié indiquant pourquoi il souhaite replacer une personne dans son service ou la voir quitter la recherche.

Au fil des ans, le directeur judiciaire a élaboré une forme de collaboration (informelle) avec le chef du service de contrôle interne. Outre l'échange précité de données concernant l'approche et le traitement de certaines plaintes, le directeur judiciaire reçoit tous les mois un aperçu des contrôlesⁱ effectués par ce service. Les collaborateurs concernés sont informés individuellement des dysfonctionnements constatés.

Le directeur judiciaire fait savoir que son service ne dispose pas vraiment d'un aperçu des mesures prises dans le cadre des atteintes à l'intégrité, car il n'a pas le temps de toutes les énumérer. Vu son engagement et sa responsabilité finale, il est bel et bien en mesure de broser un tableau de la situation.

Les répondants indiquent qu'ils effectuent de temps en temps des contrôles sur le terrain.

Un système de contrôle qualité a été introduit pour les procès-verbaux.

Pour permettre le contrôle de l'utilisation de matériel de corps, il convient de procéder à certains enregistrements dans un registre conçu à cet effet. C'est notamment le cas pour l'utilisation de véhicules et radios de service.

En ce qui concerne l'utilisation d'Internet, il existe une charte relative à l'utilisation de moyens d'information et de communication électroniques mis à disposition par la zone de police. Cette charte a été portée à la connaissance du personnel par le biais de l'ordre administratif 85 de 2007.

Le directeur judiciaire affirme que les règles en matière de consommation d'alcool sont claires. La consommation d'alcool durant les heures de service et la prise de service en état d'intoxication ne sont pas tolérées. Ces règles sont connues de tous les collaborateurs. La consommation d'alcool est exceptionnellement autorisée lors du drink annuel de la recherche locale et des drinks occasionnels organisés à la demande d'un collaborateur et moyennant l'approbation préalable du directeur judiciaire.

La prestation d'heures supplémentaires et de travail de week-end doit être motivée et validée par le responsable direct de la personne qui prétend pouvoir y avoir droit. Cette problématique est périodiquement suivie par le directeur judiciaire qui doit de temps à autre rappeler ses officiers à l'ordre en la matière ou doit donner des directives supplémentaires, car l'option zéro est le point de départ général.

Les bulletins de service sont non seulement utilisés pour assurer la comptabilité, mais doivent également permettre de vérifier ce que chaque collaborateur fait chaque jour. Ces documents doivent être signés par l'intéressé et par son chef direct et doivent être conservés pendant une période d'au moins deux mois.

Les heures prestées par tous les collaborateurs au sein de la recherche locale peuvent être consultées par tous les membres de ce service.

Aucune analyse des risques en matière d'intégrité n'a été réalisée au sens strict. Cependant, lors des entretiens avec les répondants, plusieurs « zones de danger » éventuelles ont été abordées afin de pouvoir déterminer de quelle manière des risques potentiels donnés sont traités :

- selon le directeur judiciaire, la *gestion des informateurs* fait l'objet d'un traitement approprié. On travaille conformément à la législation et la réglementation existantes et les mécanismes de contrôle requis ont été intégrés ;
- les membres de la BAAⁱⁱ et de la recherche déconcentrée doivent inscrire les *objets saisis* dans un registre prévu à cet effet. Cette méthode de travail n'est toutefois pas appliquée par les collaborateurs liés aux services centraux, car les cadres moyens ne

ⁱ Ces contrôles portent notamment sur (1) la présence sur le lieu de travail, (2) la présence aux postes fixes et (3) la vérification des tâches effectuées au moment du contrôle sur la base des bulletins de service.

ⁱⁱ BAA désigne la Brigade Anti-Agressions du service d'appui opérationnel de la recherche locale.

doivent diriger qu'une équipe restreinte (en moyenne quatre inspecteurs) et travaillent souvent dans les mêmes dossiers ;

- le directeur judiciaire déclare formellement qu'au sein de sa recherche, il n'y a pas de place pour des collaborateurs qui participeraient à des activités organisées par des *personnes suspectes ou des criminels*, ce qui a été confirmé plus tard par le chef de service de l'appui opérationnel. Assez récemment, un enquêteur a été renvoyé du service, car il avait une relation avec une prostituée.
- si un de ses collaborateurs se trouve *impliqué* dans une instruction ou une information, cette enquête est confiée au service de contrôle interne. Lorsqu'un mandataire local est impliqué dans une enquête, on collabore avec la PJF – Bruxelles ;
- selon les répondants, il n'est pas question d'une éventuelle confusion d'intérêts lors de la réquisition d'un interprète, d'un serrurier ou d'un service de dépannage. La problématique des dépannages est réglée au sein du corps et la recherche locale doit faire procéder à peu de dépannages.
Les enquêteurs de la recherche déconcentrée ne font pas souvent appel à des interprètes ou des serruriers. Dans le prolongement, l'on souligne que pour les collaborateurs sur le terrain, il est surtout important de pouvoir compter sur un expert requis qui peut rapidement se rendre sur place et apporter un soutien professionnel. Une fois que l'on a pu bénéficier sur le terrain des aptitudes et qualités d'un spécialiste, il est logique de faire également appel à cette personne la fois suivante, sans qu'il faille pour autant y voir malice ;
- depuis environ quatre ans, l'auteur de la « DOS »ⁱ est aussi le gestionnaire du dossier, et ce, afin d'éviter tout malentendu concernant la personne qui assume la responsabilité finale dans un dossier.

5. CONCLUSIONS

Sur la base des trois entretiens et de différents documents remis par les intéressés au Service d'enquêtes P, nous pouvons conclure que :

- les récits des répondants sont très cohérents ;
- des modifications positives profondes ont été apportées au fonctionnement de la JUD DCT2 (et des services de recherche déconcentrée de la police de Bruxelles-Capitale/Ixelles en général), lorsque nous comparons la situation actuelle à la période allant au moins jusque 2007. Les mesures d'amélioration que l'ancien chef de corps a portées à la connaissance du Comité permanent P ont bel et bien été concrétisées ;
- il n'est pas vraiment question d'une « politique d'intégrité » formelle, mais il existe à différents niveaux de la recherche locale des mécanismes pour suivre et réorienter les collaborateurs, et ce, soit de manière plus informelle sur la base du code déontologiqueⁱⁱ, soit de manière plus formelle au moyen de directives de corps spécifiquement édictées ou d'entretiens de fonctionnement et de planification. Nous pouvons conclure des contacts avec les différents répondants que la direction de la recherche a donné des signaux forts aux collaborateurs en intervenant effectivement ;
- l'enquête sommaire menée n'a pas permis de déceler des problèmes d'intégrité notables au sein des services de recherche déconcentrée.

ⁱ DOS désigne la fiche « signalement / suivi d'un dossier » et les directives en la matière figurent dans la fiche portant le numéro C 13 de la MFO-3 qui traite de la coordination des enquêtes.

ⁱⁱ Arrêté royal du 10 mai 2006 (M.B. 30 mai 2006) auquel le code déontologique des services de police a été joint.

6. RECOMMANDATIONS

La recherche locale de la police de Bruxelles-Capitale/Ixelles s'emploie à élaborer une politique d'intégrité formelle. En témoignent : (1) l'existence de plusieurs directives qui établissent des liens directs ou non avec l'intégrité dans le sens le plus large du terme ; (2) la constatation que les interlocuteurs rencontrés ont un profond respect pour le fonctionnement intègre de la police ; (3) l'intervention effective du directeur judiciaire et de ses collaborateurs directs à l'égard des collaborateurs au comportement peu intègre ou portant atteinte à l'intégrité ; et (4) la participation (indirecte) du chef du service de contrôle interne.

Ces différents points jettent les bases de l'élaboration d'une politique d'intégrité de qualité plus formelle et intégrée. Il est recommandé de créer, au sein de la recherche locale de la police de Bruxelles-Capitale/Ixelles, un environnement de contrôle qui laisse une place à des analyses de risques périodiques, à la prise de mesures de contrôle appropriées, à la remise des informations requises, à la communication et au monitoring des atteintes à l'intégrité. Tout ceci devrait être intégré dans une politique d'intégrité cohérente à laquelle les différents acteurs prennent part à leur niveau et dans laquelle les mesures sont confrontées à la politique de corps.

Le modèle COSO peut être utilisé à cette fin.

Il serait ainsi possible de mettre en œuvre une approche plus préventive et proactive de la problématique de l'intégrité, alors qu'il ressort de l'enquête menée qu'on intervient actuellement encore toujours principalement de manière réactive.