

TABLE DES MATIÈRES

LES ALLOCATIONS ET INDEMNITÉS LIÉES À LA FONCTION DE POLICE – RAPPORT FINAL	1
1. ANALYSE	1
1.1. Analyse du rapport des professeurs B. DE RUYVER et C. FIJNAUT	1
1.2. Aperçu des diverses allocations et indemnités	1
1.3. Dossiers en matière de rémunération dans la banque de données du Comité	2
1.4. Analyse de risque par type de rémunération	2
1.5. Aperçu des montants payés dans les zones de police (de 2006 à 2010)	3
1.6. Etude des chefs-lieux de province et de la zone 5339 (sur les données de 2006 à 2010)	4
1.7. Proposition de sélection de zones de police	4
1.8. Recherche quantitative d'anomalies dans les indemnités et allocations	7
1.9. Détermination de la question d'enquête	10
1.10. Enquête auprès de la zone Middelkerke	11
1.11. Enquête auprès de la zone Vesdre	11
1.12. Enquête auprès de la zone Bruxelles Capitale Ixelles	12
1.13. Recherche quantitative d'anomalies dans les indemnités et allocations pour la police fédérale en 2012	13
2. CONCLUSION(S)	18
3. ANNEXE 1 : LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	19

LES ALLOCATIONS ET INDEMNITÉS LIÉES À LA FONCTION DE POLICE – RAPPORT FINAL

1. ANALYSE

1.1. ANALYSE DU RAPPORT DES PROFESSEURS B. DE RUYVER ET C. FIJNAUT

1. L'étude des professeurs : "Rapport doorlichting zonale politie Gent: vol vertrouwen in de toekomst-Gent 2010", constatait une augmentation substantielle des indemnités/allocations liées aux prestations entre 2005 et 2009 à la zone de police de Gand. L'expression 'graacultuur' apparaissait pour la première fois dans le rapport pour qualifier l'attitude de certains membres du personnel.

2. En synthèse, après analyse, il ressort que le terme 'graacultuur', nuancé par après dans sa portée par les auteurs lors de journées d'étude¹, n'implique pas qu'un membre de la police, ou un de ses dirigeants, commettent une quelconque faute. D'ailleurs les fraudes éventuelles ne faisaient pas l'objet du contexte dénoncé par les professeurs. De plus, le top 20 des personnes qui avaient le plus d'allocations et indemnités ne posait pas de problème car la raison de ces montants était justifiée.

3. A la même période, la problématique dans la zone de police de HAZODI est apparue dans la presse. Il y avait de forts soupçons d'abus et de fraude par des personnes occupant des fonctions-clés.

4. La responsabilité financière finale pour les dépenses se situe toujours dans le chef de l'autorité de police. Le chef de corps est, lui, responsable de la gestion de l'administration financière et de l'information des autorités compétentes.

5. Selon le chef de corps faisant fonction à Gand, le surcoût constaté provenait principalement du projet HALT. Cependant, après la diffusion de la problématique dans les media, une diminution des dépenses a été enregistrée. Une enquête plus approfondie était nécessaire pour déterminer les causes exactes de l'évolution des dépenses en allocations.

1.2. APERÇU DES DIVERSES ALLOCATIONS ET INDEMNITES

6. La rémunération des membres du personnel est déterminée par les l'arrêté royal « PJPOL » et l'arrêté ministériel « AEPOL », portant la position juridique des membres des services de police².

7. Les allocations sont liées à une fonction ou à des prestations irrégulières effectuées. Elles sont soumises à la taxation et à contribution pour la sécurité sociale. Les indemnités ont pour nature le remboursement d'un coût réel. Elles ne sont pas imposables.

¹ "Beïnvloedt het verloningssysteem de (goede) werking van de politie?" – Journée d'étude du 8 novembre 2010 à Herk-de-Stad.

² Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPOL), *MB* 31 mars 2001, 10863 ; Arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (AEPOL), *MB* 15 janvier 2002, 1058.

8. Il est possible de recenser une soixantaine d'allocations et indemnités différentes. Toutes celles-ci ne sont certainement pas cumulables. D'ailleurs, une annexe de l'arrêté royal PJPOL rassemble les incompatibilités en un tableau. Cette table est implémentée dans le système informatique de paiement au SSGPI. Les parties de rémunération incompatibles sont repérées automatiquement.

9. La diversité des indemnités et allocations résulte principalement de la volonté d'établir des rémunérations fonctionnelles pour tous les emplois dans la police intégrée et pour harmoniser la rémunération des anciens statuts de police. Certaines indemnités et allocations sont transitoires pour les membres des anciens corps de police avant la réforme et sont appelées à disparaître une fois les bénéficiaires ayant quitté l'activité.

1.3. DOSSIERS EN MATIERE DE REMUNERATION DANS LA BANQUE DE DONNEES DU COMITE

10. La recherche de dossiers a été effectuée pour la période de 2007 à partiellement 2011 sur la base des codes 9122 (abus de l'horaire et de la comptabilisation des prestations) et 2505 (faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions).

11. 255 dossiers liés à un dysfonctionnement en matière de rémunération ont été retrouvés. Parmi ces dossiers, 230, c'est-à-dire 90 %, concernent des anomalies dans la comptabilisation des prestations (classées sous le code 9122). Les autres 10 % sont dispersés dans d'autres types d'indemnité et d'allocation (14 types exactement). Pour certaines d'entre-elles, aucun dossier en relation n'a été mis à jour.

12. Ces dossiers relèvent des cas de suspicion de faute ou de tromperie (faux en écriture ou informatique). Par rapport à d'autres sujets de dysfonctionnement dans la banque de données, il peut être constaté que le nombre de dossiers considérés comme fondés est important. Il pourrait y avoir plusieurs explications comme le fait que les sources sont souvent internes au corps de police.

13. A ce stade, comme le veut d'ailleurs le principe de contrôle du risque, il apparaît que le système de contrôle doit reposer sur une certaine confiance dans les membres du personnel. En effet, il est impossible de contrôler tout le monde tout le temps. Le gestionnaire doit rechercher un équilibre entre les méthodes de contrôle et la confiance dans les collaborateurs.

1.4. ANALYSE DE RISQUE PAR TYPE DE REMUNERATION

14. Une analyse de risque de dysfonctionnement au sens large a été proposée: risque de fraude, d'abus, de mauvaise gestion 'en bon père de famille', ... Le choix des critères de risque découle des entretiens menés avec des personnes-clé de l'organisation policière.

15. Un premier critère retenu est la présence de dossiers (plainte, contrôle, judiciaire) dans la banque de données du Comité P. Cela indique que la faute ou la fraude a déjà été constatée. Le deuxième critère est la variabilité. Certaines indemnités ou allocations ne sont pas variables car le montant est fixe, comme par exemple l'allocation de formateur. *A contrario*, le montant de l'allocation pour heure supplémentaire dépend du nombre d'heures déclarées. Le troisième critère retenu est l'initiateur du droit. Parfois, le bénéficiaire du droit déclare ce droit lui-même. Il en est ainsi pour l'indemnité de bicyclette, qui est initiée par la personne qui déclare prendre son vélo pour le trajet domicile – lieu de travail. Dans d'autres cas, c'est le supérieur qui ouvre le droit d'office comme pour l'allocation de fonction. Le dernier critère utilisé est la contrôlabilité. Prenons le cas de certaines allocations qui sont attribuées si elles comptent

30 jours de travail au minimum dans le chef du bénéficiaire. Le chef de service doit donc toujours vérifier le calcul de ces 30 jours. Mais certaines réalités sont difficiles à vérifier par après, telles que le nombre de jours qu'un membre du personnel a réellement utilisé son vélo le mois précédent.

16. De cette manière, sept indemnités/ allocations ont été identifiées comme présentant un risque maximum :

- 1) indemnités pour frais réels d'enquête ;
- 2) allocation pour prestations de service effectuées un samedi, un dimanche, un jour férié ;
- 3) allocation horaire de prestations de nuit ;
- 4) allocation horaire pour prestation de service supplémentaire ;
- 5) utilisation de la bicyclette ;
- 6) déplacements de service en Belgique ;
- 7) indemnisation des frais de nourriture lors des déplacements de service en Belgique.

1.5. APERÇU DES MONTANTS PAYES DANS LES ZONES DE POLICE (DE 2006 A 2010)

17. Plusieurs limites ont été mises en évidence pour l'obtention des montants sous forme de statistiques et dans leur interprétation. La première limite était que le secrétariat social SSGPI n'a pas de programmes dans ses banques de données prévus pour produire des statistiques. Le but initial de leur banque de données est le calcul individuel de la rémunération.

18. Ensuite, de nombreuses variables interviennent dans l'influence du montant d'une rémunération. Une première variable est la répartition du personnel par cadre et l'ancienneté par cadre. Si dans un service/zone, les collaborateurs ont une ancienneté moyenne élevée, le montant de certaines indemnités telles que les heures supplémentaires sera plus haut que pour un autre service/zone avec une ancienneté moyenne plus basse, et ce pour des mêmes prestations. Cela signifie qu'on aura des montants différents avec un même nombre de personnes, d'une même échelle de traitement, effectuant les mêmes prestations mais simplement avec une ancienneté différente. Une autre variable qui a une grande influence est l'éventail de fonctions existant dans les corps de police. D'une part, toutes les zones de police n'ont pas les mêmes fonctions de personnel (maître-chien, analyste criminel, motard, ...). Ensuite, les fonctions ne sont pas toutes rétribuées de la même façon. Par exemple, pour le personnel CALog, une fonction de « directeur du personnel » pourra avoir une pondération différente d'une zone à l'autre. On peut citer aussi la nécessité d'une langue utile qui découle d'un choix des autorités de police et peut changer d'un lieu à l'autre. Par ailleurs, le lieu même donne droit à des rémunérations spécifiques comme par exemple, la prime de Bruxelles dans les zones Bruxelloises. Il faut rajouter les indexations successives et la conséquence de certains arrêts du Conseil d'état sur l'application du statut ('tapis rouges',...).

19. *In fine*, le plan zonal de sécurité ou les actions de police non planifiées mais nécessaires (pics de criminalité) peuvent mener à des prestations supplémentaires imprévues, qui vont générer des coûts supplémentaires.

20. Le seul examen des montants de rémunérations dans les zones de police ne donne pas d'indication sur un éventuel comportement de 'graacultuur' ou d'abus individuel mais permet uniquement d'observer les niveaux des composants de la rémunération et leur évolution dans le temps. Il n'est pas non plus possible de comparer les zones entre elles sur cette seule base pour les raisons évoquées ci-avant.

1.6. ETUDE DES CHEFS-LIEUX DE PROVINCE ET DE LA ZONE 5339 (SUR LES DONNEES DE 2006 A 2010)

21. En moyenne, les indemnités/allocations représentent entre 13 % et 27 % de la rémunération.

22. Dans trois zones, les montants totaux augmentent de 2006 à 2009 puis diminuent en 2010. Pour les autres zones, les montants augmentent sur cinq ans.

23. Il a été remarqué que le niveau des sept indemnités et allocations ayant obtenu l'échelle de risque maximum dans notre analyse (point 1.4.) est nettement supérieur aux autres. Ce sont justement les indemnités et allocations à risque qui forment le plus grand montant. Cela signifie que quand il y a un dysfonctionnement pour ce type d'indemnité et d'allocation, son impact proportionnellement sera d'autant plus important dans les budgets de personnel.

24. Dans ces sept allocations/indemnités, l'allocation de week-end est la plus élevée dans les pourcentages, jusqu'à 11,8 % pour une zone en 2009. Ensuite, en fonction de l'année et de la zone, elle est suivie soit par l'allocation de nuit, soit l'allocation pour heure supplémentaire.

25. Il peut donc être recommandé d'être attentif aux trois allocations et indemnités à risque (week-end, nuit, heures supplémentaires) qui représentent la plus grosse partie du budget des indemnités et allocations.

1.7. PROPOSITION DE SELECTION DE ZONES DE POLICE

26. La méthode retenue était de s'appuyer sur quatre ratios, qui tiennent compte des effectifs : montant d'allocation moyen par membre du personnel, montant d'indemnité moyen par membre du personnel, pourcentage d'allocations dans la rémunération totale (allocations + indemnités + traitements + pécules de vacance + primes de fin d'année), pourcentage d'indemnités dans la rémunération totale et ce, sur trois années (2008 à 2010). Il y a donc en tout 12 tests statistiques effectués.

27. Nous avons analysé statistiquement les quatre ratios, sur les trois années, afin de vérifier notamment si les montants des zones de police sont contenus dans un intervalle de deux écarts-type autour de la moyenne. Cet indicateur classique permet de voir si des zones sont considérablement déviantes par rapport à la moyenne.

28. Il a été constaté que ce n'était pas toujours les mêmes zones de police qui dévient de plus de deux écarts-type pour chaque ratio. Il n'y a pas non plus de déviance considérable pour chaque test. En tout, onze zones différentes reviennent une ou plusieurs fois pour les valeurs inférieures et vingt-trois pour les valeurs supérieures.

Tableau 1 : déviance supérieure à deux écarts-types

Déviance inférieure à la moyenne			Déviance supérieure à la moyenne		
<i>Zone de police</i>	<i>Fréq.</i> ³	<i>Fréq. en %</i>	<i>Zone de police</i>	<i>Fréq.</i>	<i>Fréq. en %</i>
5374 – PZ West Limburg (Halen/Herk-de-Stad/Lummen)	6	25,0%	5427 – PZ Ronse (Ronse ⁴)	9	11,0%
5289 – ZP Vesdre (Dison/Pepinster/Verviers)	4	16,7%	5382 – PZ Voeren (Voeren ⁵)	8	9,8%
5286 – ZP Hesbaye (Berloz/Crisnée/Donceel/ Faimes/Fexhe-le-Haut Clocher/Geer/Oreye/ Remicourt/Waremme)	2	8,3%	5344 – ZP Evere/Schaerbeek /Saint-Josse-Ten-Noode (Evere/Schaerbeek/Saint- Josse-Ten-Noode ⁶)	6	7,3%
5293 – ZP Hesbaye Ouest (Braives/Burdinne/Hannut/ Héron/Lincent/Wasseiges)	2	8,3%	5363 – PZ Noorderkempen (Hoogstraten/Merksplas/ Rijkevorsel)	6	7,3%
5310 – PZ Houille-Semois (Beauraing/Bièvre/Gedinne/ Vresse-Sur-Semois)	2	8,3%	5432 – PZ Sint-Niklaas (St- Niklaas)	6	7,3%
5364 – PZ regio Turnhout (Baarle-Hertog/Beerse/ Kasterlee/Lille/Oud- Turnhout/Turnhout/ Vosselaar)	2	8,3%	5339 – ZP Bruxelles Capitale Ixelles (Bruxelles/Ixelles ⁷)	5	6,1%
5373 – PZ Beringen/Ham/ Tessenderlo (Beringen/Ham/Tessenderlo)	2	8,3%	5372 – PZ Hamont-Achel/ Neerpelt/Overpelt (Hamont- Achel/Neerpelt/ Overpelt)	5	6,1%
5379 – PZ Kanton Borgloon (Alken/Borgloon/Heers/ Kortesse/Wellen)	1	4,2%	5451 – PZ Middelkerke (Middelkerke)	5	6,1%
5392 – PZ Tienen/ Hoegaarden (Tienen/Hoegaarden)	1	4,2%	5273 – ZP Braine-l'Alleud (Braine-l'Alleud)	4	4,9%
5400 – PZ Zaventem (Zaventem)	1	4,2%	5341 – ZP Midi (Anderlecht/Saint-Gilles/ Forest ⁸)	4	4,9%

³ Fréquence : nombre de fois que la zone de police, sélectionnée par la méthode statistique, apparaît pour tous les ratios.

⁴ Commune à facilités, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme.

⁵ Commune à facilités, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme.

⁶ Communes bruxelloises et bilingues, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme et l'allocation bruxelloise.

⁷ Communes bruxelloises et bilingues, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme et l'allocation bruxelloise.

5410 – PZ Grimbergen (Grimbergen)	1	4,2%	5342 – ZP Auderghem/Uccle /Watermael-Boitsfort (Auderghem/Uccle/ Watermael-Boitsfort ⁹)	4	4,9%
			5356 – PZ Klein-Brabant (Bornem/Puurs/Sint-Amands)	3	3,7%
			5371 – PZ Lommel (Lommel)	3	3,7%
			5308 – ZP Jemeppe-sur-Sambre (Jemeppe-sur-Sambre)	2	2,4%
			5343 – ZP Montgomery (Etterbeek/Woluwé-Saint-Lambert/Woluwé-Saint-Pierre ¹⁰)	2	2,4%
			5436 – PZ Berlare/Zeel (Berlare/Zeel)	2	2,4%
			5458 – PZ Gavere (Deerlijk/Harelbeke)	2	2,4%
			5291 – PZ Eifel (Amblève/Bullange/Butgenbach/Burg-Reuland/Saint-Vith ¹¹)	1	1,2%
			5318 – ZP Comines/Warneton (Comines/Warneton ¹²)	1	1,2%
			5387 – PZ Maasmechelen (Maasmechelen)	1	1,2%
			5404 – PZ Beersel (Beersel)	1	1,2%
			5428 – PZ Geraardsbergen/Lierde (Geraardsbergen/Lierde)	1	1,2%
			5430 – PZ Beveren (Beveren)	1	1,2%
Total	24	100%	Total	82	100%

⁸ Communes bruxelloises et bilingues, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme et l'allocation bruxelloise.

⁹ Communes bruxelloises et bilingues, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme et l'allocation bruxelloise.

¹⁰ Communes bruxelloises et bilingues, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme et l'allocation bruxelloise.

¹¹ Commune à facilités, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme.

¹² Commune à facilités, ce qui implique la grande allocation de bilinguisme.

29. Pour pouvoir obtenir une sélection unique de zones qui regroupe toutes les années et tous les ratios (car on a en fait 12 sélections, une par test), nous avons calculé la fréquence à laquelle les zones apparaissent dans chaque test.

30. En retenant les valeurs inférieures et supérieures par rapport à la moyenne, il ressort que respectivement 11 et 23 zones de police dévient considérablement. Ce sont ces zones qui sont proposées pour échantillon.

1.8. RECHERCHE QUANTITATIVE D'ANOMALIES DANS LES INDEMNITES ET ALLOCATIONS

31. Une analyse transversale pour les zones de police avait pour but de déceler des anomalies par rapport à la nature des indemnités et allocations en comparaison avec les types de bénéficiaires. L'analyse a porté sur 21 indemnités et allocations plus précisément.

32. Après analyse, les 21 indemnités et allocations ont été classées dans un tableau selon trois critères :

- pas de constatations spécifiques = 1
- impossible de se prononcer sur une anomalie éventuelle étant donné les informations disponibles = 2
- constatations possibles = 3

Tableau 2 : Le tableau ci-dessous reprend ces 21 indemnités et allocations selon trois critères :

Indemnité/allocation	Catégorie	Constatations
Allocation - Motard	1	
Allocation - Bilinguisme	1	
Allocation - Formateur	1	
Indemnité - Frais réels d'enquête	1	
Indemnité - Bicyclette	1	
Allocation - Supplément de traitement – Mandat	1	
Allocation - Bruxelles-Capitale	2	Certaines constatations peuvent s'expliquer par la mobilité de et vers la Région de Bruxelles-Capitale et par des détachements. Par ailleurs, le '1 ^{er} janvier' est pris comme date de référence pour le comptage du personnel effectif dans la banque de données SSGPI.
Indemnité - Déplacements	2	Seul un examen <i>in situ</i> peut apporter une explication pour les huit zones ayant payé une indemnité moyenne nettement supérieure à la moyenne.

Allocation - Intervention	2	Nous n'avons à ce stade pas de vue sur le contenu, les conditions et le montant de cette allocation.
Allocation - Protection Famille royale	2	En ce qui concerne les membres du personnel de la police locale, seuls des membres de la ZP Anvers ont reçu une allocation 'protection Famille royale' dans la période 2008-2010. On suppose qu'il s'agit d'un seul membre du personnel détaché de la zone de police qui a été chargé de la protection de membres de la Famille royale.
Allocation - Contactable et rappelable	2	En ce qui concerne l'octroi de cette allocation, nous constatons qu'il n'y a apparemment pas d'application uniforme, en particulier dans les zones de catégories 1, 2 et 3.
Allocation - Service ininterrompu > 24 h	3	Un total de €80 d'allocation 'service ininterrompu' a été payé à des membres du cadre administratif et logistique dans deux zones de police.
Allocation - Prime d'intégration	3	Le fait que tant des membres du cadre de base que des membres CALog de niveau C ont reçu cette prime d'intégration en 2010 nécessite un examen plus approfondi.
Allocation - Développement des compétences	3	Bien qu'une telle allocation soit réservée aux membres du cadre administratif et logistique, 19 zones l'ont payée à des membres du cadre opérationnel pour un montant de €24.938, à savoir 0,56% du total.
Allocation - Contactable	3	Notre enquête montre que, dans certaines zones de police, cette allocation a été payée à des membres d'autres catégories de personnel que légalement prévu.
Allocation - Diplôme	3	Il s'agit d'une disposition transitoire qui n'est applicable qu'à certains membres du personnel

		opérationnel de l'ancienne police communale. La constatation que des membres du cadre administratif et logistique ont reçu cette allocation dans six zones mérite un examen plus approfondi.
Allocation - Analyste criminel ou stratégique	3	Cette allocation a été payée à quelques membres du personnel CALog de niveaux C et D dans la ZP Anvers, ce qui n'est pas prévu.
Allocation - Police de proximité	3	Cette allocation est réservée aux agents et membres du cadre de base. Nous avons toutefois constaté que cette allocation a été payée à des officiers dans trois zones ainsi qu'à des membres du cadre moyen dans 98 zones. De plus, le montant payé à des membres du cadre moyen a été multiplié par dix en comparaison à l'année précédente.
Allocation - Immigration	3	L'allocation est accordée quasi exclusivement à des membres du cadre opérationnel. Seulement 0,7% de l'allocation immigration est destiné à des membres du cadre administratif et logistique et ce uniquement dans les zones de police Lesse et Lhomme et Jodoigne, où environ €22 ont été payés à un membre/des membres respectivement de niveaux D et C. Nous constatons qu'il n'y a apparemment pas une application uniforme en ce qui concerne l'octroi de cette allocation.
Allocation - Prime dirigeant	3	En ce qui concerne la ZP Anvers, nous constatons que €21.973 d'allocations ont été accordés aux membres CALog de niveau A pour la fonction de dirigeant. Cela signifie que 10 des 35 membres du personnel de niveau A de cette zone exercent une fonction dirigeante, ce qui semble plutôt élevé en comparaison aux autres zones.

Indemnité - Frais de nourriture	3	Dans la ZP Kempen N-O, le seul agent de police de la zone a reçu €1.204 d'indemnités pour frais de nourriture en 2010. En 2009, deux agents de police travaillaient dans la zone et €2.010 d'indemnités pour frais de nourriture avaient été payées. Il semble que les membres du personnel concernés de ce corps recevaient quotidiennement une indemnité pour frais de nourriture.
---------------------------------	---	--

1.9. DETERMINATION DE LA QUESTION D'ENQUETE

33. L'enquête vise à examiner s'il y a des indications de risques d'abus, de fraude ou d'erreur administrative pour les trois allocations retenues (pour heure supplémentaire, heure de week-end, heure de nuit) dans les corps de police faisant partie de l'échantillon.

34. Le raisonnement ayant amené à cette question d'enquête est à retrouver dans les points 23 et 25 précédents.

35. Le Comité permanent P a décidé de mener l'enquête auprès des zones de Middelkerke, Vesdre et Bruxelles Capitale Ixelles, faisant partie de l'échantillon, sur la base de la méthodologie développée. Celle-ci repose sur les principes du modèle COSO.

36. Pour la méthodologie, nous avons réfléchi au processus d'octroi de ces trois allocations et les risques respectifs par étape de processus. Ils sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 3 : risques par étape du processus

<i>Planification des services</i>
Planification sans fondement (non respect de normes, directives, équilibres, ...)
Le membre du personnel planifie son propre service
Discrimination (positive ou négative) de membres du personnel
Planification structurelle ou sans justification d'heures supplémentaires/de nuit/week-end
<i>Exécution des services</i>
L'exécution déroge de la planification
<i>Déclaration des services prestés</i>
Le membre du personnel déclare/fait déclarer des heures de service incorrectes par erreur
Le membre du personnel déclare/fait déclarer des heures de service incorrectes volontairement

<i>Vérification et approbation</i>
Absence de vérification des heures déclarées
Absence de moyens de contrôle des services effectués
Couverture de déclarations incorrectes
Vérification et approbation de sa propre déclaration
<i>Encodage des prestations</i>
Erreur de la personne ou du système qui encode
Fraude dans l'encodage des heures déclarées

1.10. ENQUETE AUPRES DE LA ZONE MIDDELKERKE

37. La zone de Middelkerke travaillait avec 70 membres du personnel environ et centralisés dans un seul bâtiment. Elle se situait dans la colonne de droite du tableau en matière de paiement d'allocations et indemnités (consommation haute).

38. L'enquête montre que, dans la ZP Middelkerke, de l'attention est accordée de manière formelle et informelle à la gestion des risques d'octroi d'allocations pour prestations de week-end, de nuit et heures supplémentaires. Une mesure effective consiste plus spécialement à faire contrôler le début et la fin du service de chaque collaborateur de la ZP par un tiers, en l'espèce l'employé chargé de l'accueil ou l'officier de garde.

39. Dans la ZP, nous avons constaté les indications suivantes de risque d'erreur administrative, d'abus ou de fraude lors de l'octroi des allocations pour prestations de week-end, de nuit et heures supplémentaires :

- il y a un risque que des services soient planifiés pour le travail de quartier alors qu'ils ne doivent pas nécessairement être accomplis pendant le week-end ;
- la personne chargée de compléter les déclarations prendra systématiquement contact avec l'exécutant concerné pour connaître les heures auxquelles les prestations de service ont été assurées. Cela génère le risque que le collaborateur concerné déclare des heures inexactes. Le responsable du personnel de la ZP considère en outre que d'autres sources doivent d'abord être consultées pour connaître la durée du travail ;
- il n'y a aucun contrôle de qualité structurel de l'encodage des prestations de service.

1.11. ENQUETE AUPRES DE LA ZONE VESDRE

40. La zone Vesdre lors de l'enquête fonctionnait avec 250 collaborateurs environ. Elle était constituée d'une quinzaine de sous-unités : services centraux et maisons de police. La zone de police se situait dans la colonne de gauche du tableau, consommation basse d'indemnités et allocations.

41. Le chef de corps menait une politique stricte en matière d'organisation du temps de travail. Progressivement sur 10 ans, le nombre d'heures supplémentaires moyen a été réduit à 8 heures par personne par période. La politique du corps était de maîtriser le volume d'heures

par un fonctionnement sur la base d'une enveloppe fermée répartie par maison de police/service de la zone.

42. La politique du chef de corps a été de recruter davantage de personnel, ce qui permet d'atteindre cet objectif de maîtrise des heures prestées. L'une des politiques de la zone est l'investissement en nombre de membres du personnel et leur grande polyvalence, par un fonctionnement en maison de police par quartier géographique. Nous avons retrouvé peu de directives formelles qui concernent le processus d'octroi des trois allocations.

43. Malgré le faible montant d'allocations payées, des risques ont été identifiés dans les étapes du processus (planification, exécution du service, ...) dans toutes ou parties des sous-unités de la zone.

1.12. ENQUETE AUPRES DE LA ZONE BRUXELLES CAPITALE IXELLES

44. La zone fonctionnait avec 2.700 personnes environ et une structure centrale et territoriale. Nous nous sommes concentrés sur 4 sous-unités. Elle se situait dans la colonne de droite du tableau en matière de paiement d'allocations et indemnités (consommation haute). Avec un tel effectif et une structure avec plusieurs services et niveaux hiérarchiques, elle n'est pas comparable pour l'enquête avec une autre zone moyenne.

45. Cette zone de police fonctionne dans un contexte spécifique, à savoir, d'une part, la présence de beaucoup de manifestations prévues ou non dans le cadre de la gestion de l'ordre public et la présence d'institutions régionales, fédérales et européennes et, d'autre part, la présence de formes spécifiques de criminalité qui sont liées à une grande ville.

46. Le chef de corps et le directeur fonctionnel sont attentifs à la problématique. Cela s'illustre par les directives du corps (OAZ 22 et AI 3 et 4), l'identification du processus d'appui relatif au paiement des collaborateurs, la mise en place de cercles de qualité GRH et autre mesures. Dans ce cadre, les directeurs placés hiérarchiquement sous la direction directe du chef de corps sont tenus, après chaque période de référence, de se justifier sur le non-respect des critères imposés, à savoir au maximum 30 heures supplémentaires et 10 heures prestées trop peu par personne.

47. On n'atteint pas l'objectif fixé en ne dirigeant que sur la base de ces indicateurs de résultat. Nous avons remarqué que ces critères sont perçus comme des normes alors que la norme du chef de corps est d'éviter *de facto* le plus possible d'heures supplémentaires et d'heures prestées trop peu.

48. Les directives du corps prévoient également des indicateurs de processus, par ex. ceux qui sont inhérents au « modèle de gestion » (*cf.* AI 3) dans lequel le planning des collaborateurs est basé sur une détermination des besoins opérationnels. Diriger sur la base de ces indicateurs nous semble également constituer un défi et une opportunité pour le chef de corps.

49. Nous avons constaté que les directeurs qui travaillent directement sous la direction du chef de corps sont fortement orientés d'un point de vue opérationnel et qu'aucun d'eux n'a rédigé de directives écrites pour traduire la politique du chef de corps sur la gestion du personnel à destination de leurs dirigeants et services.

50. Nous avons constaté que le service de contrôle interne (SCI-DIT) est chargé de la mission de contrôler la présence des collaborateurs des différents services par rapport au planning de service. Cela prouve que le chef de corps a également pris des mesures pour

maîtriser les risques en dehors de la responsabilité des dirigeants directs. Nous avons constaté que cela déresponsabilise certains dirigeants qui sont donc dans une moindre mesure attentifs au contrôle de la présence des collaborateurs qui leur sont confiés. Certains ne considèrent plus cela comme leur mission mais comme la mission du SCI-DIT.

51. Travailler avec un tour de rôle fixe et la planification de services comprenant au moins 10 heures de travail consécutives semble propre à la culture du corps. Selon la mission de base du service et le nombre de collaborateurs présents, cette manière de travailler onéreuse peut être justifiée. Ce n'est pas le cas pour tous les services. Cette planification du service est très rigide et peut ne pas toujours être adaptée aux besoins opérationnels pour déployer des collaborateurs en fonction des missions de police à accomplir.

1.13. RECHERCHE QUANTITATIVE D'ANOMALIES DANS LES INDEMNITES ET ALLOCATIONS POUR LA POLICE FEDERALE EN 2012

52. Une analyse transversale pour la police fédérale, selon la même méthode que celle reprise au titre 1.8., visait à déceler des anomalies par rapport à la nature des indemnités et allocations en comparaison avec les types de bénéficiaires. L'analyse a porté sur les diverses indemnités et allocations attribuées au personnel de la police fédérale en 2012.

53. Après analyse, les indemnités et allocations analysées ont été classées dans un tableau selon trois critères :

- pas de constatations spécifiques = 1 ;
- impossible de se prononcer sur une anomalie éventuelle étant donné les informations disponibles = 2 ;
- constatations possibles = 3

Tableau 4 : Le tableau ci-dessous reprend ces indemnités et allocations selon trois critères :

Indemnités et allocations		Commentaire
ALLOCATION - Analyste stratégique	1	
ALLOCATION - Dirigeant	1	
ALLOCATION - Appui aérien fonction de moniteur/pilote	1	
ALLOCATION - Détachement d'appui aérien (personnel navigant)	1	
ALLOCATION - Police de proximité	1	
ALLOCATION - Missions d'enseignement en service	1	
ALLOCATION - Missions d'enseignement hors service	1	
ALLOCATION - Appui à la gestion	1	
ALLOCATION - Plongeur	1	
ALLOCATION - Ex-militaires	1	
ALLOCATION - Logement ex-gendarmerie	1	

ALLOCATION - Inspection générale	1	
ALLOCATION - Contactable	1	
ALLOCATION - Service ininterrompu > 24 h	1	
ALLOCATION - Diplôme	1	
ALLOCATION - Intégration	1	
ALLOCATION - Développement des compétences	1	
ALLOCATION - Sélection	1	
ALLOCATION - Sauvegarde complémentaire	1	
ALLOCATION - Sauvegarde allocation complémentaire 2D	1	
ALLOCATION - Compétence hors service	1	
ALLOCATION - Poste	1	
ALLOCATION - Promotion sociale	1	
SUPPLÉMENT DE TRAITEMENT - Art. 367bis 373bis C. jud.	1	
SUPPLÉMENT DE TRAITEMENT- Art. 373ter C. jud.	1	
INDEMNITÉ - Téléphone	1	
INDEMNITÉ - Tenue militaires officier	1	
INDEMNITÉ - Entretien de l'uniforme	1	
INDEMNITÉ - Entretien chien de police	1	
INDEMNITÉ - Frais de déménagement	1	
INDEMNITÉ - Abonnement social	1	
INDEMNITÉ - Poste	1	
INDEMNITÉ - Préavis	1	
ALLOCATION - Formateur	2	
ALLOCATION - Mentor	2	
ALLOCATION - Service de permanence	2	
ALLOCATION - Bilinguisme	2	
INDEMNITÉ - Nourriture/logement	2	
INDEMNITÉ - Déplacement	2	
INDEMNITÉ - Usage véhicule privé	2	
INDEMNITÉ - Bicyclette	2	
ALLOCATION - Analyste criminel	3	Un CDP reçoit cette allocation au service DGJ-DJO et un membre CALog de niveau C à la PJF Gand.
ALLOCATION - Fonction personnel roulant	3	Quatre CDP de DGA-WPR ont reçu cette allocation.

		Un membre de la DCA Anvers, de DGA-DAC-LPA et de DGA-SHAPE ont reçu l'allocation de fonction motard.
ALLOCATION - Fonction police de la navigation	3	Un cadre de base de DGA-DAC-LPA et un CP de DGS-DSE ont reçu l'allocation de fonction « police de la navigation ».
ALLOCATION - Protection Famille royale	3	Cinq membres de DGA-DPPR semblent cumuler cette allocation et l'allocation « Région de Bruxelles ».
ALLOCATION - Protection Bruxelles	3	Trois cadres de base de DGA-GIS ont peut-être reçu tant l'allocation « Région de Bruxelles » que l'allocation « protection Bruxelles ».
ALLOCATION - Protection en dehors de Bruxelles	3	Un cadre de base de DGA-GIS a peut-être reçu tant l'allocation « Région de Bruxelles » que l'allocation « protection en dehors de Bruxelles ».
ALLOCATION - Intervention (en dehors de) Bruxelles	3	Des membres n'appartenant pas à CGSU, mais à DGA-GIS, une DCA, WPR ou PJF ont reçu cette allocation de fonction. Au DGA-GIS et à la PJF Bruxelles deux, respectivement trois membres du cadre de base semblent cumuler cette allocation et l'allocation « Région de Bruxelles ».
INDEMNITÉ - SHAPE	3	Un membre CALog de niveau C et actif au CG ainsi que deux cadres de base respectivement actifs à la DCA Bruxelles et DGS-DSL ont reçu cette indemnité.
ALLOCATION - Politique d'immigration	3	15 CP et 3 CDP de DGA-DAC-LPA ont reçu cette allocation ainsi que 2 CP de CGSU. Il n'est pas clair

		<p>s'ils exécutaient également des missions qui entrent en considération pour l'octroi de cette indemnité journalière.</p> <p>Un CP de PJF-DGJ-DJP et un cadre de base de PJF Bruxelles ont peut-être cumulé l'allocation « Région de Bruxelles » et l'allocation « Politique d'immigration ».</p>
ALLOCATION - Contactable et rappelable	3	<p>A la DCA Anvers le CDP a reçu tant le supplément de traitement mandat que l'allocation « contactable et rappelable ».</p>
ALLOCATION - Région de Bruxelles	3	<p>Voir les allocations « Protection (en dehors de) Bruxelles », « Intervention (en dehors de) Bruxelles », « Protection Famille royale » et « Politique d'immigration ».</p>
ALLOCATION - Compensatoire	3	<p>Il semble qu'un certain nombre de membres du personnel de CGI, DGS (DSE/DSP et DST) et de la DCA Bruxelles bénéficient de cette allocation.</p>
ALLOCATION - Sauvegarde pilier judiciaire	3	<p>A DGS-DSE, un membre a reçu la « petite allocation ». Trois personnes touchant cette allocation judiciaire sont actives dans une DCA (Arlon, Bruxelles et Turnhout).</p> <p>A CGSU, un cadre moyen a reçu cette allocation et à CGO cette allocation a été payée à quatre cadres de base.</p>
ALLOCATION - Pilier judiciaire	3	<p>Trois membres d'une DCA (Arlon, Bruxelles et Turnhout) et un membre de DGS-DSE ont reçu la « petite allocation ». Quatre membres de CGO et un membre de CGSU</p>

		ont reçu la « grande allocation ».
ALLOCATION - Mandat de suppléant	3	A la DCA Tongres un CP a reçu ce supplément de traitement. Dans le même service un CP et un CDP ont également reçu une indemnité de mandat.
SUPPLÉMENT DE TRAITEMENT - Mandat	3	A la DCA Tongres tant un CP qu'un CDP ont reçu un supplément de traitement mandat en 2012, dont le montant total est supérieur au montant annuel de l'indemnité de mandat.
SUPPLÉMENT DE TRAITEMENT - Fonction supérieure	3	A DGS et DGS-DSJ trois personnes ont peut-être reçu tant le supplément de traitement « fonction supérieure » que des allocations pour des heures prestées le week-end, la nuit et/ou des heures supplémentaires.
INDEMNITÉ - Frais réels d'enquête	3	16 personnes de 7 DCA différentes ont reçu des indemnités pour « frais réels d'enquête ». A CGSU et dans les PJF d'Anvers, Bruxelles et Nivelles, on a constaté qu'un certain nombre de membres du personnel ont combiné l'indemnité mensuelle et l'indemnité journalière.

2. CONCLUSION(S)

54. L'approche quantitative utilisée lors du début de l'enquête a donné une image des montants payés en rémunération et la proportion des allocations et indemnités dans celle-ci. Mais elle ne donne pas d'indication sur d'éventuels abus.

55. Sur la base de l'examen des diverses allocations et indemnités par rapport aux ayants droit, à partir des données du secrétariat social de la police intégrée, quelques anomalies potentielles ont été mises à jour, que ce soit dans les zones de police ou la police fédérale. Cependant, à cause de toutes les limites exposées lors de l'utilisation de la méthode, chaque anomalie demanderait un examen approfondi pour se prononcer définitivement.

56. L'examen des trois zones a montré qu'il n'y a pas de lien entre les montants payés des trois allocations retenues (base de la sélection des zones de l'échantillon) et les risques de fraude, d'abus ou d'erreur administrative. Ce n'est pas parce que les montants sont élevés que les risques sont plus présents et *vice versa*.

57. Dans les trois zones de police, des risques ou indications de risques ont été identifiés, pour lesquels il est possible de prendre des mesures.

58. Nous avons également remarqué au travers de l'enquête qu'il était possible pour les corps de police de gérer leurs allocations et indemnités selon des objectifs budgétaires. Cependant, cette gestion budgétaire ne signifie pas *ipso facto* une gestion des risques.

59. L'enquête est à présent clôturée. Il est encore prévu de vérifier dans quelle mesure la circulaire ministérielle CP3 du 29 mars 2011 relative au système du contrôle interne trouve déjà son application en ce qui concerne l'identification des risques au niveau de l'administration financière dans les corps de police. Ce volet sera traité dans l'enquête distincte concernant l'implémentation et l'application de la circulaire CP3.

3. ANNEXE 1 : LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

C. jud.	Code judiciaire
CALog	Cadre logistique et administratif
CDP	Commissaire divisionnaire de police
CG	Commissariat général
CGI	Direction de la coopération policière internationale
CGO	Direction de l'information policière opérationnelle
CGSU	Direction des unités spéciales
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CP	Commissaire de police
DAC	Direction de la police des voies de communication
DCA	Direction de coordination et d'appui déconcentrée
DGA	Direction générale de la police administrative
DGJ	Direction générale de la police judiciaire
DGS	Direction générale de l'appui et de la gestion
DIT	Dienst intern toezicht
DJO	Direction des opérations de police judiciaire
DJP	Direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes
DPPR	Détachement chargé de la protection des membres de la famille royale et des palais royaux
DSE	Direction de la formation
DSJ	Direction du service juridique, du contentieux et des statuts
DSL	Direction de l'appui logistique
DSP	Direction de la mobilité et de la gestion du personnel
DST	Direction de la télématique
GIS	Service d'intervention spécialisée de la police administrative
GRH	Gestion des ressources humaines
LPA	Police aéronautique
MB	Moniteur belge
PJF	Direction judiciaire déconcentrée
PZ	Politiezone
SCI	Service de contrôle interne
SHAPE	Détachement chargé de missions de police auprès du SHAPE
SSGPI	Secrétariat de la police intégrée structurée à deux niveaux
WPR	Police de la route
ZP	Zone de police