

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>RÔLE DES DIRECTEURS D'ARRONDISSEMENT DANS LE CADRE DE LA GESTION D'ÉVÉNEMENTS.</b>	<b>1</b>
<b>1 CONTEXTE ET FINALITÉ DE L'ENQUÊTE</b>	<b>1</b>
<b>2 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>1</b>
2.1 Vision de la commissaire général sur le rôle, les tâches et les compétences des DirCo -----	1
2.2 Évaluation des demandes d'appui et l'analyse de risque -----	1
2.3 Fonctionnement HyCap -----	2
2.4 Formation et entraînement -----	2
2.5 Développement d'une politique d'arrondissement-----	3
2.6 Développement d'une expertise -----	3
2.7 Planification d'urgence et d'intervention -----	4
<b>3 RECOMMANDATIONS</b>	<b>4</b>
<b>NOTES</b>	<b>5</b>

# Rôle des directeurs d'arrondissement dans le cadre de la gestion d'événements.

## 1 CONTEXTE ET FINALITÉ DE L'ENQUÊTE

Dans le prolongement de l'enquête de contrôle 'La gestion d'événements de grande envergure', dans laquelle il a notamment été constaté que le niveau fédéral faisait parfois preuve de (trop) peu d'implication à l'égard des prescriptions légales et des attentes de certains partenaires, le Comité permanent P a chargé son Service d'enquêtes de la réalisation de l'enquête de contrôle 'Rôle du directeur coordonnateur administratif (DirCo) dans le cadre de la gestion d'événements'.

Par cette enquête, le Comité permanent P souhaitait non seulement avoir une (meilleure) idée de la manière dont l'appui dans le domaine de la gestion d'événements se déroule au sein de la police fédérale réorganisée, mais aussi savoir comment se passe le rôle d'appui et de coordination que le DirCo doit jouer sur le plan de l'organisation des entraînements destinés aux unités composées sur la base du mécanisme de la capacité hypothéquée (HyCap) et aux membres du personnel du corps d'intervention (CIK).

Au cours de la présente enquête, le Comité permanent P a pris connaissance de plusieurs rapports<sup>1</sup> contenant bon nombre d'informations qui ont été confirmées pendant la phase d'enquête. Il a été décidé, dans une optique de coûts et bénéfices, de ne pas conserver la forme classique de rapport pour cette enquête, mais d'opter pour un texte de synthèse essentiellement axé sur le rôle que le DirCo doit jouer dans le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative.

On a opté pour cette orientation parce que l'actuelle directive ministérielle MFO-2<sup>2</sup> est en cours de révision et on a examiné dans quelle mesure ce 'projet'<sup>3</sup> de directive contraignante peut remédier à certains problèmes signalés.

Soyons clairs. Le présent document n'a aucunement pour objectif d'évaluer ce 'projet' de directive. Dès lors, aucunes conclusions, recommandations et bonnes pratiques relatives à la MFO-2 (au projet) ne seront formulées dans le présent document.

## 2 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

### 2.1 VISION DE LA COMMISSAIRE GÉNÉRAL SUR LE RÔLE, LES TÂCHES ET LES COMPÉTENCES DES DIRCO

Questionnée sur la (nouvelle) vision de la commissaire général (CG) sur le rôle, les tâches et les compétences des directeurs d'arrondissement, le Comité permanent P peut conclure que :

- 1) peu ou pas de directives internes complémentaires ne sont nécessaires parce que le cadre légal<sup>4</sup> est suffisamment clair ;
- 2) il est attendu que chaque DirCo développe une politique au niveau de l'arrondissement (autonomie sur mesure), notamment basée sur une analyse des besoins et attentes des différents partenaires internes (police fédérale) et externes (police locale) actifs au sein de l'arrondissement ;
- 3) les missions d'appui des DirCo relèvent de leur domaine de responsabilité. Dans ce cadre, il faut veiller à une (plus grande) transparence et il faut coupler un certain niveau de certitude au planning des renforts accordés ;
- 4) les DirCo ont l'obligation de rendre compte sans que cela soit réellement formalisé dans un document : le niveau de satisfaction des partenaires internes et externes doit constituer un facteur déterminant dans l'évaluation des formes d'appui ;
- 5) tous les DirCo ou certains de leurs collaborateurs sont en mesure de réaliser une analyse de risque opérationnelle et que la CG a pour volonté d'améliorer et de dynamiser la fonction de coaching (conseiller technique) dans ce domaine ;
- 6) en dehors des règles de fonctionnement reprises dans la MFO-2, il n'existe pas vraiment de forme d'appui concernant la manière dont les DirCo doivent organiser leur formation et leur entraînement au profit de leurs collaborateurs qui font partie du CIK ou des membres faisant partie de l'HyCap ;
- 7) l'optimisation de la police fédérale n'a pas donné lieu au développement d'une (nouvelle) vision concernant les missions dans le cadre de la gestion négociée de l'espace public (GNP)<sup>5</sup> ni qu'aucun objectif stratégique spécifique n'a été formulé par la CG dans ce domaine.

### 2.2 ÉVALUATION DES DEMANDES D'APPUI ET L'ANALYSE DE RISQUE

Le DirCo évalue les demandes d'appui opérationnel, en concertation avec le chef de corps, et ce suivant plusieurs critères<sup>6</sup> repris dans la MFO-2<sup>7</sup>. Le projet de directive ne prévoit pas de critères supplémentaires à prendre en considération par le DirCo lors d'une telle évaluation.

Un important instrument sur lequel le DirCo peut baser sa décision est constitué par l'analyse de risque qui doit être réalisée pendant la préparation d'une opération de police administrative sous la responsabilité du 'Gold Commander' concerné. Selon la MFO-2, le DirCo peut assister le chef de corps dans la réalisation de l'analyse de risque mais la pratique policière montre que le DirCo n'apporte actuellement quasiment pas d'appui dans ce domaine. Cette forme d'appui n'est toutefois plus mentionnée explicitement dans le nouveau projet MFO-2.

L'apport du niveau DirCo se limite principalement à la fourniture d'informations (stratégiques et opérationnelles) supplémentaires et d'un appui ponctuel, et ce principalement lors de 'nouveaux' événements ou si certaines tendances (de risques) se profilent lors d'événements déterminés.

L'analyse de risque concernant 'la sécurité et le bien-être au travail' prescrite par la circulaire ministérielle OOP 41<sup>8</sup> n'est pas encore parfaitement entrée dans les mœurs et ne complète pas toujours l'analyse de risque opérationnelle. Il semble que les zones de police soient demanderesse de plus d'appui dans le domaine de l'analyse de risque concernant 'la sécurité et le bien-être au travail' et que plusieurs DirCo souhaitent y impliquer leur conseiller en prévention. Il y a toutefois lieu de faire remarquer que tous les DirCo ne disposent pas d'un conseiller en prévention. Pour y remédier (temporairement), certains DirCo ont indiqué qu'ils ont l'intention de former à cet effet un ou plusieurs collaborateurs attachés à leur service de coordination et d'appui opérationnels (CAO).

Si aucun consensus ne peut être trouvé entre le Gold Commander et le DirCo concernant les renforts demandés, il appartient à DAO de trancher. Ce principe déjà bien assimilé est désormais explicitement repris dans le 'projet' de directive MFO-2 qui prévoit que les points de vue motivés du chef de corps et du DirCo doivent être transmis à DAO.

Les DirCo ont également attiré l'attention sur le fait qu'il serait souhaitable qu'ils puissent avoir (plus de) vue sur la disponibilité des moyens fédéraux (spécialisés), ce qui leur permettrait d'anticiper immédiatement en toute connaissance de cause les demandes formulées par les partenaires (chefs de corps et services de la police fédérale).

### **2.3 FONCTIONNEMENT HYCAP**

La confirmation (une fois de plus) par les DirCo au Comité permanent P que l'actuel système de solidarité ne fonctionne pas dans la pratique équivalait à enfoncer une porte ouverte. Les répondants ont, de plus, fréquemment fait remarquer qu'aucune suite n'est jusqu'à présent donnée à ces refus et que le mécanisme de sanction déjà prévu par la MFO-2 n'est en d'autres termes pas utilisé.

L'octroi de personnel ne se déroule pas sans problème non plus au sein de la police fédérale. Quelques DirCo ont rapporté que certains services sollicités de la police fédérale refusent, dans des circonstances qui le justifient (plusieurs événements simultanés ou des missions de longue durée), d'apporter un appui opérationnel non spécialisé à leurs collègues parce qu'ils considèrent que cela ne fait pas partie de leurs missions (de base). Certains répondants considèrent que l'absence de 'droit de tirage' au niveau DirCo n'y est pas étrangère.

En 2016, le ministre de l'Intérieur a donné pour mission au 'groupe de travail MFO-2' de mieux adapter le système actuel d'HyCap à la mesure des zones de police locale.

Le projet de directive MFO-2 prévoit un mécanisme de sanction avec perception via une retenue sur la dotation fédérale de base, alors que la directive actuelle parle d'une 'implication budgétaire' si les obligations en matière de livraison d'HyCap ne sont pas remplies. Cette nouvelle approche prévoit en outre aussi un système de récompense, et ce en répartissant chaque année la dotation fédérale de base retenue entre les 'bons élèves de la classe', à savoir les zones de police auxquelles ce mécanisme de sanction financière n'a pas été appliqué. Le projet de directive MFO-2 redéfinit l'HyCap. Il y est proposé de travailler avec deux niveaux, à savoir GNEP Niv A (HyCap A)<sup>9</sup> et GNEP Niv B (HyCap B)<sup>10</sup>.

Afin de limiter l'utilisation de l'HyCap à ce qui est absolument nécessaire, le projet de directive MFO-2 prévoit également un mécanisme de remplacement de l'HyCap par des unités fédérales. Au plus tard 48 heures avant le début d'un service d'ordre, DAO peut proposer, via les DirCo, un remplacement éventuel par des membres du CIK ou des collaborateurs qui font partie de la direction sécurité publique (DAS) aux zones qui ont été désignées pour fournir de l'HyCap. Il s'agit également d'une nouveauté par rapport à l'actuelle directive MFO-2.

### **2.4 FORMATION ET ENTRAÎNEMENT**

Le chef de corps a la responsabilité de prévoir la formation (continué) et l'entraînement. Alors que l'actuelle directive MFO-2 conseille de former 2.8 fois le nombre de membres du personnel à fournir

(niveau de disponibilité) pour pouvoir remplir les obligations, le projet de directive MFO-2 n'en parle plus et mentionne uniquement qu'il appartient au chef de corps concerné de déterminer combien de personnes il veut former.

Les répondants indiquent que la norme d'entraînement HyCap actuelle<sup>11</sup> est respectée et plusieurs interlocuteurs sont d'avis que les entraînements actuels doivent encore être professionnalisés et/ou que leur fréquence doit être accrue. En marge de cet échange d'idées, plusieurs (jeunes) officiers rattachés au service de coordination et d'appui (SCA) font remarquer qu'il faut plus d'entraînements dans des conditions plus réalistes, en notant qu'il n'y a actuellement pas de cadre de référence clair (que peut-on faire – que ne peut-on absolument pas faire – *quid* de la responsabilité solidaire – absence d'une analyse de risque concernant la sécurité et le bien-être au travail – ...) dans lequel ces entraînements doivent se situer. D'autres soulignent le manque de formateurs et critiquent le défaut de disponibilité des moyens particuliers lors des journées d'entraînement, malgré un planning communiqué largement à l'avance. L'importance du bon fonctionnement d'une cellule de commandement, couplée au constat que cela laisse souvent à désirer dans la pratique, a plusieurs fois été abordée.

Compte tenu de la proposition de classer l'HyCap en deux catégories, le projet de directive MFO-2 prévoit uniquement une obligation de formation et d'entraînement pour les zones qui doivent fournir de l'HyCap B. Les modalités et normes pour la formation et l'entraînement qui feront l'objet du projet de directive MFO-2 ne sont pas encore connues du Comité permanent P au moment de la rédaction du présent rapport.

Bien que l'actuelle directive MFO-2 prévoie plusieurs critères<sup>12</sup> dont le DirCo doit tenir compte lors de l'organisation des entraînements HyCap, on peut conclure de la pratique que la dynamique de l'entraînement sur les points qui se sont moins bien déroulés par le passé est encore trop peu généralisée. Certains répondants indiquent qu'ils définissent le contenu de leurs entraînements de concert avec les zones de police concernées, qu'ils le basent sur les thèmes proposés par l'ANPA ou l'alignent sur des (leçons tirées d') événements marquants antérieurs. Il y a toutefois une demande de plus de direction – encadrement de la part de l'ANPA (techniques et modes d'action) en vue d'atteindre une plus grande uniformité (fédérale/nationale).

Le projet de directive MFO-2 prévoit un plus large éventail d'initiatives que le DirCo doit prendre pour assurer l'entraînement et le maintien de l'opérationnalité de l'HyCap. Selon le Comité permanent P, les mesures qui seront bénéfiques à la qualité de la formation sont notamment la conclusion d'accords de coopération avec l'ANPA, l'organisation des Table Top Exercise (TTX), Command Post Exercise (CPX) et Field Training Exercise (FTX) annuels, veiller à l'appui administratif et logistique, veiller à un encadrement suffisant des exercices et à l'évaluation des commandants de peloton.

## 2.5 DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE D'ARRONDISSEMENT

L'enquête montre que la plupart des DirCo ont inventorié à l'époque les souhaits et besoins de (la plupart de) leurs partenaires, qu'ils ont dans une mesure (très) limitée déjà développé une offre (partielle) ou sont disposés à le faire, mais que le manque de capacité (opérationnelle) (propre) hypothèque (sérieusement) leur appui effectif ou souhaité. Nul besoin donc de rappeler qu'il n'est, à ce jour, que peu ou pas question de politique (opérationnelle) d'arrondissement.

Il ressort également de l'entretien avec les DirCo qu'il est actuellement fait appel de manière très diversifiée aux CIK, malgré l'existence d'une directive relative à leur utilisation<sup>13</sup>.

Plusieurs DirCo indiquent même que certaines zones de police ne font que peu ou plus appel à l'appui fédéral<sup>14</sup> parce que la demande n'a régulièrement pas pu être satisfaite.

## 2.6 DÉVELOPPEMENT D'UNE EXPERTISE

Des constatations propres, confirmées par des informations provenant de plusieurs sources (Conseil fédéral de police, compte rendu professionnel provenant du département 'police administrative' de l'ANPA, ...), font conclure le Comité permanent P qu'il faut s'atteler à l'évaluation des méthodes et techniques d'intervention existant actuellement dans le domaine du maintien de l'ordre public et ce en les couplant aux moyens actuellement disponibles et souhaités. Le développement conceptuel d'une expertise est une des missions de base du directeur général de la Direction générale de la police administrative (DGA). La CG a en outre formulé l'objectif opérationnel suivant dans sa (première) lettre de mission : *'Stimuler l'innovation dans l'approche de problèmes concrets de sécurité et de viabilité en utilisant des méthodes nouvelles ou innovantes et en utilisant les nouvelles technologies'*.

Bien que, selon la plupart des répondants, l'ANPA soit la mieux placée pour procéder à l'évaluation de certaines méthodes et techniques d'intervention et pour formuler des propositions d'amélioration, il est frappant de constater que la plupart des DirCo déclarent n'avoir que peu voire pas été impliqués dans ce cadre.

Un DirCo a également communiqué qu'il avait perçu comme très enrichissante son implication dans un 'peer review'<sup>15</sup> d'un important service d'ordre, en soulignant particulièrement la professionnalité de l'ANPA lors de l'accompagnement de ce processus d'évaluation. Il plaide pour que l'on prenne plus d'initiatives de ce genre.

## **2.7 PLANIFICATION D'URGENCE ET D'INTERVENTION**

Plusieurs DirCo ont formulé des objectifs concrets concernant cette problématique dans leur lettre de mission parce que soit leurs autorités soit certains chefs de corps leur ont spécifiquement demandé d'acquiescer l'expertise nécessaire dans ce domaine et de l'utiliser lors de l'appui aux zones de police.

Le Comité permanent P ne peut que conclure que l'on travaille actuellement à des vitesses différentes. Certains DirCo disposent de la capacité nécessaire pour le faire et peuvent (pratiquement) libérer un officier à plein temps pour cette mission spécifique, un officier qui a développé une large offre d'appui dans le cadre de la planification d'urgence et d'intervention. D'autres DirCo par contre peinent à prévoir une forme minimale d'appui tout en étant convaincus du fait que leur offre est totalement insuffisante<sup>16</sup>.

La plupart des DirCo soulignent un réel besoin, comme par le passé, de plus d'accompagnement fédéral dans le cadre de la gestion des catastrophes. À cet égard, il a été plusieurs fois fait référence à la fonction qui était à l'époque assurée par un officier supérieur travaillant au sein de DAO.

## **3 RECOMMANDATIONS**

Le Comité permanent P estime nécessaire que le sommet de la police fédérale réfléchisse (encore) sur le 'service minimum' que chaque DirCo devrait pouvoir proposer aux partenaires internes et externes, une offre qui doit bien évidemment être vue plus largement que le contexte faisant l'objet du présent rapport. Afin de pouvoir garantir une fonction de police plus équivalente, le Comité permanent P souhaite faire remarquer que, conformément à l'art. 103 LPI<sup>17</sup>, il serait souhaitable que tant la CG que le directeur DGA portent leurs instructions et directives à la connaissance des DirCo, par analogie avec la méthode appliquée en son temps au sein du 'pilier judiciaire' de la police fédérale<sup>18</sup>.

Le développement d'une politique d'arrondissement, comme complément évident au 'service minimum' précité, ne pourra être réalisé dans la pratique qu'à condition que le niveau DirCo ait du personnel et des moyens suffisants à disposition.

Indépendamment des initiatives louables qui ont été prises et sont prises par l'ANPA, le commandement de la police fédérale doit travailler de manière (encore) plus structurelle sur le développement conceptuel de l'expertise, tout en prêtant attention à l'utilisation du 'peer review'.

## NOTES

---

<sup>1</sup> Il s'agit concrètement des rapports suivants :

- rapport émanant de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) : 'Étude sur l'entraînement et l'équipement HyCap' – septembre 2015 ;
- rapport provenant de l'AIG : 'Étude des causes structurelles hypothéquant la capacité de mobilisation – Rapport intermédiaire – mai 2016 ;
- rapport de la Cour des comptes : 'Appui de la police fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public' – juin 2016 ;
- rapport de l'AIG : 'Examen concernant l'application des MFO-2 pendant le Sommet européen des 20 et 21 octobre 2016' – janvier 2017.

<sup>2</sup> Directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, *MB* du 18 mai 2012.

<sup>3</sup> Lors de la rédaction du présent rapport, le CPP s'est basé sur le 'projet' de directive MFO-2 qui a été transmis au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur par la police fédérale et la Commission permanente de la police locale en date du 21 mars 2017. Le CPP n'a plus aucune vue sur l'éventuelle évolution ultérieure de ce dossier après cette date.

<sup>4</sup> Les principales dispositions sont : l'article 104-1° de la loi sur la police intégrée (LPI) et la Directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012.

<sup>5</sup> Le concept est précisé dans la circulaire CP 4 du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux ainsi que dans la circulaire ministérielle OOP 41 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public. Le 'projet' de directive MFO-2 fait également usage de la terminologie de 'gestion négociée d'événements et/ou de rassemblements (GBOR/GNEP)'.

<sup>6</sup> Les critères cités sont : légalité, subsidiarité, spécialité, proportionnalité, rentabilité, opportunité et déploiement de moyens propres.

<sup>7</sup> Quand le présent rapport parle de la (directive) MFO-2 il vise chaque fois la directive contraignante actuellement en vigueur. Dans les autres cas, il sera toujours indiqué qu'il s'agit du 'projet' de (directive) MFO-2.

<sup>8</sup> Circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public, *MB* du 15 mai 2014.

<sup>9</sup> Les missions qui se situent dans le domaine de l'accueil et de la surveillance par la police.

<sup>10</sup> Les missions dans le cadre du maintien et du rétablissement de l'ordre public qui requièrent une formation, entraînement et équipement spécifiques.

<sup>11</sup> Les entraînements actuels sont conçus comme suit : 2 journées d'entraînement en unité constituée (peloton) avec participation des commandants de peloton et chefs de section, à savoir un entraînement FTX (Field Training Exercise) et 1 journée d'entraînement uniquement pour les dirigeants, à savoir les commandants de peloton et les chefs de section comprenant un exercice TTX (Table Top Exercise) et/ou un exercice CPX (Command Post Exercise).

<sup>12</sup> Les sortes d'opérations qui sont généralement appliquées dans l'arrondissement couplées aux techniques et aux tactiques qui vont de pair, le contenu des rapports d'évaluation interne et externe et les leçons à tirer formulées à l'occasion de services d'ordre antérieurs.

<sup>13</sup> Précisons quelques approches qui ont été portées à la connaissance des enquêteurs au moment des différentes interviews avec les DirCo :

- 
- le transfert de mineurs d'âge par le CIK LOUVAIN au bénéfice de la ZP HERKO ;
  - le déploiement du CIK FLANDRE OCCIDENTALE pour la problématique des transmigrants (opération MEDUSA) ;
  - en plus des services fédéraux LPA-ZAVENTEM et WPR BRABANT, le CIK HAL-VILVORDE soutient principalement la ZP VIMA dans le cadre de la problématique des Foreign fighters ;
  - à LIÈGE, le CIK se charge de nombreuses reprises de l'exécution de patrouilles de sécurité.

<sup>14</sup> Cette forme d'appui doit être vue plus largement que celle qui relève du domaine de la gestion d'événements.

<sup>15</sup> Il s'agit d'un débriefing tactique dont les modalités sont définies dans le manuel Gold et Silver Commander rédigé par l'ANPA – voir fiche 198.

<sup>16</sup> Ce constat a déjà été fait précédemment dans le dossier 'Planification d'urgence et d'intervention'.

<sup>17</sup> Art. 103 LPI : « *Le directeur coordonnateur administratif dirige et organise la direction déconcentrée de coordination et d'appui, et veille notamment à prendre toutes les mesures préparatoires à la gestion, au niveau supralocal d'événements ou de situations de crise, de calamités, catastrophes ou sinistres. Le directeur coordonnateur administratif entretient régulièrement des rapports de service avec le commissaire d'arrondissement et le gouverneur. Pour l'exécution de ses missions, le directeur coordonnateur administratif se conforme aux ordres, instructions et directives du commissaire général et des directeurs généraux. Il coordonne ses activités avec celles du directeur judiciaire.* »

<sup>18</sup> La CG a diffusé une directive générale concernant la stratégie opérationnelle relative à la direction générale de la police judiciaire et un modèle de fonctionnement a été élaboré par le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ), à savoir une *directive qui décrit la manière dont les relations fonctionnelles entre les composantes de la direction générale de la police judiciaire s'établissent et repose sur la directive générale concernant la stratégie opérationnelle relative à la DGJ.*