21

VERS UNE MEILLEURE PRATIQUE POLICIÈRE

VERS UNE MEILLEURE PRATIQUE POLICIÈRE

Cahiers du Comité Permanent P

Frank Schuermans
Jan Van Lier
Franky Goossens
Paul Van Rymenant

Commentaire sur quelques études récentes du Comité permanent P

COMITE P

Comité Permanent P

VERS UNE MEILLEURE PRATIQUE POLICIÈRE

COMMENTAIRE SUR QUELQUES ÉTUDES RÉCENTES DU COMITÉ PERMANENT P

VERS UNE MEILLEURE PRATIQUE POLICIÈRE

COMMENTAIRE SUR QUELQUES ÉTUDES RÉCENTES DU COMITÉ PERMANENT P

Frank SCHUERMANS
Jan Van Lier
Franky Goossens
Paul Van Rymenant

Cahiers du Comité permanent P

politeia

© 2008, Editions Politeia sa – Bruxelles
Galerie Ravenstein 28
1000Bruxelles
Tel. 02 289 26 10 – Fax 02 289 26 19
info@politeia.be
www.politeia.be

Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

Dépôt : D/2008/8132/266
ISBN : 978-2-509-00285-3

BARCODE ontbreekt !

PRÉFACE

Le Comité permanent P a pour objectif fondamental de contribuer au bon fonctionnement d'une police démocratique, intègre et de proximité. Il constitue dans ce sens l'organe externe qui est chargé – sous l'égide du Parlement fédéral – de contrôler le fonctionnement global des services de police et l'exercice de la fonction de police par les fonctionnaires compétents. Il surveille en particulier la manière dont sont réalisées l'efficacité, l'efficience et la coordination ainsi que la manière dont les services et fonctionnaires de police permettent au citoyen d'exercer activement et passivement ses droits et libertés fondamentaux.

Contrairement à ce que beaucoup de personnes pensent, le Comité P n'est pas seulement un « contrôleur » ou la « police des polices ». Cet aspect de contrôle est un objectif important et nécessaire du Comité P mais n'est certainement pas le seul. En sa qualité d'observatoire de la fonction de police, le Comité P veut en outre – au besoin même de manière prioritaire – actualiser en permanence l'image (de la police), évaluer le fonctionnement policier et se prononcer à son propos, et dispenser propositions et avis aux autorités compétentes ; et ce, sur la base d'enquêtes et d'analyses menées aussi bien de sa propre initiative que sur demande. La diffusion de bonnes pratiques et la communication de points susceptibles d'être améliorés font donc également partie des objectifs du Comité P. Le présent cahier en est l'illustration.

Le cahier se compose de deux parties présentant deux enquêtes que le Comité permanent P a menées. D'une part, une enquête sur la manière dont les services de police abordent la problématique des squatteurs et agissent avec tous les acteurs concernés, tels que les riverains, les squatteurs eux-mêmes et les autorités. D'autre part, une enquête sur la manière dont la police intégrée gère l'appui mutuel et sur le rôle joué par le directeur coordonnateur d'arrondissement de la police fédérale.

Tous les rapports du Comité P sont basés sur l'analyse de sources objectives et subjectives, complétée par les connaissances et expériences acquises chaque jour par les membres du Service d'enquêtes P et les membres du Comité permanent P eux-mêmes. Le résultat ne peut dès lors aller au-delà de ce que la méthodologie permet, d'autant plus que le Comité P n'est pas un établissement scientifique. Ses rapports ont toujours une visée positive et critique et leurs résultats doivent être examinés au regard d'une volonté d'amélioration, de justification et d'implication capable, fortement prisée par la police. Les

conclusions sont parfois très générales et ne sont donc pas, par définition, identiques pour tous les corps de police. Il appartient plutôt au lecteur intéressé d'imaginer, en partant de sa propre situation et de son expérience pratique, comment on peut agir autrement, comment il est possible ou nécessaire de faire plus, moins ou mieux, en fonction des circonstances et des moyens disponibles. Je vous souhaite d'ores et déjà une lecture très agréable et critique.

Frank Schuermans
Membre – Conseiller Comité P
Bruxelles, le 5 novembre 2008

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE **5**

L'INTERVENTION POLICIÈRE FACE À DES SQUATTEURS **13**

1 Avant-propos 13

2 Méthodologie 14
2.1 Objectif 14
2.2 Problématique 14
2.3 Sélection des unités impliquées dans cette enquête 14
2.4 Méthode de recueil de données et analyse 15

3 Contextualisation 15
3.1 La problématique du logement 15
3.2 Définition et types de squatteurs 16

4 Cadre légal 18
4.1 Définition juridique du squat 18
4.2 La possibilité légale d'une intervention policière à l'égard des squatteurs 19
4.2.1 Définition générale 19
4.2.2 Le squat en tant que délit 19
4.2.2.1 Le squat et le délit de destruction de clôtures 20
4.2.2.2 Le squat et la violation de domicile par des particuliers 20
4.2.3 Conclusion 22
4.3 La compétence policière de pénétrer et de perquisitionner dans un immeuble squatté 24
4.3.1 Définition générale 24
4.3.2 Un immeuble squatté constitue-t-il un domicile ? 25
4.3.3 Conclusion 28

5 Résultats de l'enquête 29
5.1 La police et la problématique des squats 29
5.1.1 Zone de police d'Anvers 30
5.1.2 Zone de police de Bruxelles-Capitale/Ixelles 32
5.1.3 Zone de police de Charleroi 34
5.1.4 Zone de police de Gand 37

5.1.5 Zone de police de Louvain 42
5.1.6 Zone de police de Liège 44
5.1.7 Zone de police de Namur 45
5.1.8 Zone de police de Turnhout 48
5.1.9 Zone de police de la Vesdre 49
5.1.10 Zone de police d'Ottignies/Louvain-la-Neuve 50
5.2 Informations fournies par les associations de villes et communes . . . 51
5.3 La voix des squatteurs 52
5.4 Analyse 55
5.4.1 Étendue du phénomène dans les zone de police visitées . . . 55
5.4.2 Perception de la police 56
5.4.3 Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes 56
5.4.4 Partenariats 61
5.4.5 Autres considérations 61

6 Bonnes pratiques 62

7 Conclusions et recommandations 63
7.1 Sur le plan juridique 63
7.2 Sur le plan de la formation 66
7.3 Sur le plan stratégique 66
7.4 Sur le plan opérationnel 67

8 Bibliographie 68

L'APPUI LATÉRAL ENTRE LES ZONES DE POLICE ET LE RÔLE DE DIRCO 71

9 Cadre général 71
9.1 Introduction 71
9.2 Demandes d'enquête 72
9.3 Actes d'enquête 73
9.3.1 Concertation avec les collaborateurs de la CGL 73
9.3.2 Questionnaire écrit envoyé aux DirCo 73
9.3.3 Entretien avec les DirCo et les chefs de corps 74
9.3.4 Concertation avec le commissaire général de la police fédérale 74

10 Concertation avec les collaborateurs de la CGL 74
10.1 Problématique 74
10.2 Analyse 74
10.3 Conclusions partielles (1ère partie) 76

11 Enquête écrite auprès des DirCo 77
11.1 Problématique 77
11.2 Méthodologie 79
11.3 Analyse basée sur le questionnaire 79
11.3.1 Question 1 : Êtes-vous personnellement impliqué dans une quelconque activité dans le domaine du développement d'un appui latéral ou interzonal ? 79
11.3.2 Question 2 : Pouvez-vous dresser un aperçu des différentes activités que vous avez développées dans ce domaine ? 82
11.3.3 Question 3 : Pouvez-vous décrire par activité les différents aspects de votre contribution ? 83
11.3.4 Question 4 : Pouvez-vous évaluer la nécessité de votre intervention ? 85
11.3.5 Question 5 : Quelle est, selon vous, la plus-value de l'appui latéral ? 85
11.3.6 Question 6 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autres partenaires au sein de la police locale actifs dans ce domaine ? 86
11.3.7 Question 7 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autres partenaires de la police fédérale actifs dans ce domaine ? 87
11.3.8 Question 8 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autorités administratives actives dans ce domaine ? 88
11.3.9 Question 9 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autorités judiciaires actives dans ce domaine ? 89
11.3.10 Question 10 : Quelles sont, à votre avis, les attentes de la police locale et des autres acteurs impliqués au niveau du rôle et de la fonction du DirCo dans ce domaine ? 90
11.3.11 Question 11 : Quelles sont, selon vous, les facteurs critiques de succès qui permettent d'arriver à une politique et une mise en œuvre opérationnelle réussies de l'appui latéral cité plus avant ? 91
11.3.12 Question 12 : Quelles sont les sources d'aide possibles ou les moyens nécessaires pour mettre en place ces activités ? . 93
11.3.13 Question 13 : D'autres remarques générales peuvent-elles contribuer à la réalisation des objectifs de cette enquête ? . . 93
11.4 Conclusions partielles (2ème partie) 94

12 Interview des DirCo et chefs de corps de la police locale 95
12.1 Méthodologie 95
12.2 Aperçu de l'échantillon 96

12.3 Analyse des interviews des DirCo 97
12.3.1 Aperçu des formes moins utiles d'appui latéral 97
12.3.1.1 Les propositions administratives ou non opérationnelles de collaboration 97
12.3.2 Aperçu des observations faites sur certaines formes d'appui latéral 97
12.3.2.1 En ce qui concerne la solidarité au niveau de l'arrondissement (Arrosol) 97
12.3.2.2 En ce qui concerne l'appui stratégique 98
12.3.2.3 Le centre de communication et d'information (CIC) . 98
12.3.2.4 Les lieux de détention 98
12.3.2.5 Le corps d'intervention 98
12.3.2.6 Les plans d'intervention et d'urgence 99
12.3.2.7 En ce qui concerne la capacité de recherche 100
12.3.3 Aperçu des formes souhaitées et/ou possibles d'appui latéral 100
12.3.3.1 En ce qui concerne les unités décentralisées de la police fédérale 100
12.3.3.2 En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme 101
12.3.3.3 En ce qui concerne les lieux de détention 101
12.3.3.4 En ce qui concerne les radars fixes et les radars mobiles 102
12.3.3.5 Le centre d'expertise 102
12.3.3.6 En ce qui concerne l'alerte policière 103
12.3.3.7 Le système de gestion 103
12.3.4 Aperçu des remarques intéressantes faites en marge 104
12.3.4.1 Le niveau d'acceptation du DirCo 104
12.3.4.2 L'importance des protocoles et de l'appui latéral 104
12.3.4.3 La proposition de travailler par voie électronique . . . 105
12.3.4.4 La taille des arrondissements 105
12.3.4.5 L'organisation conjointe du secrétariat du DirCo et du DirJud 106
12.3.4.6 En ce qui concerne l'harmonisation de la classification de sécurité des documents 106
12.3.5 Remarques concernant le nouveau commissaire général . . . 107
12.3.5.1 Le rôle du directeur judiciaire (DirJud) 107
12.3.5.2 Les relations avec le commissaire général 107
12.3.5.3 La dépendance directe du commissaire général 107
12.3.5.4 Le séminaire des DirCo 108
12.4 Analyse des interviews des chefs de corps 109
12.4.1 Aperçu des formes moins pratiques d'appui latéral 109
12.4.1.1 Les moniteurs de tir 109
12.4.1.2 L'accompagnement des victimes 109

12.4.2 Aperçu des remarques sur certaines formes d'appui latéral . 109
12.4.2.1 Un fil rouge 109
12.4.2.2 Le rôle du DirCo 110
12.4.2.3 En ce qui concerne la réciprocité 110
12.4.3 Aperçu des formes souhaitées et/ou possibles d'appui latéral 110
12.4.4 Aperçu des remarques importantes faites en marge 111
12.4.5 Remarques relatives au nouveau commissaire général 112

13 Concertation avec le commissaire général 113

14 Conclusions 113
14.1 La banque de données de la CGL 113
14.2 Le rôle du DirCo dans le développement de l'appui latéral 114
14.3 L'interprétation de la notion « appui latéral » 114
14.4 La diversité des interventions du DirCo 115
14.5 La viabilité des petites zones 115
14.6 L'organisation d'un centre de connaissance 116
14.7 Les services déconcentrés de la police fédérale 116
14.8 Le paradoxe du rôle du DirCo 117
14.9 Un facteur critique de succès 117
14.10 L'importance du thème des protocoles possibles 117
14.11 L'organisation conjointe du secrétariat du DirCo et du DirJud 118
14.12 The old boys network 118
14.13 La « bonne » mentalité professionnelle 118

L'INTERVENTION POLICIÈRE FACE À DES SQUATTEURS

1 AVANT-PROPOS

Les squats d'immeubles constituent avant tout un phénomène urbain et, bien qu'ils frappent principalement les grandes villes, l'on constate que certains squatteurs sévissent également dans des villes belges de petite ou de moyenne taille[1].

Les interventions récentes de la police pour faire évacuer des immeubles squattés (notamment à Hasselt, Bruxelles et Louvain) montrent que cette problématique demeure tout à fait d'actualité.

Après avoir reçu plusieurs plaintes, le Comité permanent de contrôle des services de police a décidé, le 12 mars 2007, d'ouvrir une nouvelle enquête de contrôle intitulée "L'intervention policière face à des squatteurs".

Dans les pages qui suivent, nous examinerons spécifiquement comment la police belge aborde actuellement la problématique des squats. Toutefois, nous ne manquerons pas de nous pencher en même temps, même de manière superficielle, sur le contexte dans lequel il convient de situer le problème, et sur la population proprement dite de squatteurs, qui est très diversifiée. Ces informations sont pertinentes pour mieux comprendre et mieux prendre conscience de la problématique et sont indispensables pour une police qui souhaite mener une action axée sur la communauté et sur la résolution des problèmes.

[1] Au cours des dernières années, différents immeubles ont été ou sont toujours squattés, notamment à Anvers, Bruxelles, Gand, Liège et Charleroi, mais aussi à Doel, Hasselt, Louvain, Aalter, Maldegem, Louvain-la-Neuve, Saint-Josse-ten-Noode, Mol, etc.

2 MÉTHODOLOGIE

2.1 Objectif

Se faire une idée précise de la manière dont la police locale aborde la problématique des squatteurs.

2.2 Problématique

Les questions suivantes ont été reformulées :

1. Les corps de la police locale disposent-ils d'un plan d'approche pour ce phénomène et, dans l'affirmative, quelle en est la teneur ? Qu'en est-il plus précisément sur le plan de la police de première ligne (intervention et accueil) et de la fonction de maintien de l'ordre public ?
2. Y a-t-il une approche intégrée du phénomène basée sur la philosophie de la police de proximité (attentive aux différents acteurs, au respect des droits de l'homme, etc.) ?

Ces questions ont ensuite été confrontées à la réalité de terrain.

2.3 Sélection des unités impliquées dans cette enquête

La problématique des squatteurs frappant principalement les villes, il a été décidé de mener l'enquête auprès des corps de police des cinq principales villes du pays.
Nous y avons ajouté deux villes régionales[2] par région, que nous avons sélectionnées arbitrairement.

La présente enquête porte donc sur les zones de police suivantes :
Anvers, Bruxelles-Capitale/Ixelles, Charleroi, Gand, Liège, Vesdre (Verviers), Namur, Turnhout et Louvain.

Nous avons également visité un dixième corps (celui d'Ottignies/Louvain-La-Neuve), qui n'avait pourtant pas été retenu au départ, parce qu'il s'est avéré qu'il avait interrogé l'Union des villes et communes de Wallonie à propos de cette problématique.

[2] Mons, Namur, Bruges, Louvain, Hasselt, Courrai, Malines, Tournai, Alost, Ostende, Verviers, Turnhout, La Louvière, Sint-Niklaas, Roulers, Arlon et Genk.

2.4 Méthode de recueil de données et analyse

- Recherche documentaire :
  i. Littérature relative à la problématique
  ii. Articles de journaux traitant de la problématique
  iii. Législation
  iv. Plans zonaux de sécurité des zones concernées
- Réalisation d'une enquête auprès des zones de police sélectionnées :
  i. Choix des zones de police des villes régionales
  ii. Rédaction d'un questionnaire
  iii. Interview du chef de zone et/ou du responsable du phénomène
- Recueil d'informations auprès des trois associations régionales de villes et communes[3]
- Entrée en contact avec des squatteurs

3 CONTEXTUALISATION

3.1 La problématique du logement

En Belgique, les personnes qui ne disposent que de faibles ressources financières ont du mal à trouver un logement répondant à des normes minimales de confort, et parviennent encore moins à accéder à la propriété. La pénurie de logements sociaux – en dépit des efforts accomplis en la matière par les différentes autorités – les oblige souvent à se tourner vers le marché locatif privé ; ce qui les amène généralement à des logements à moindre prix et de moindre qualité. Les personnes qui connaissent une situation économique précaire risquent donc davantage d'être également exclues d'un environnement correct sur le plan qualitatif et se retrouvent souvent dans des logements insalubres. Au pire, elles sont victimes des marchands de sommeil. Le droit au logement des plus défavorisés est ainsi menacé (Blackburn, 1999, De Boyser, 2005, Winters, 2003).

À côté de ce manque manifeste de logements accessibles financièrement, il s'avère que notre pays compte en même temps, pour diverses raisons, de nombreux immeubles inoccupés et délabrés. Cette contradiction entre, d'une part, le manque de logements disponibles et, d'autre part, la pléthore d'immeubles inoccupés, est dénoncée entre autres par les

[3] Association de la ville et des communes de la région de Bruxelles-capitale, Union des villes et communes de Wallonie et Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten.

mouvements de squatteurs. Mais contrairement aux scientifiques, aux politiciens et aux acteurs sociaux, les squatteurs recourent à une forme d'action radicale : ils occupent des immeubles et s'en servent comme logements. Ce constat ne signifie pas pour autant que tous les squatteurs soient aussi des militants. Régulièrement, surtout dans les villes, les squatteurs se servent d'un immeuble inoccupé parce qu'ils n'ont tout simplement pas d'autre alternative pour trouver un abri. Pour ces personnes, mener une action ne constitue pas un moteur, le plus important pour eux est de trouver un abri.

Par conséquent, lorsque des squatteurs utilisent un logement inoccupé de manière effective pour y séjourner, nous pouvons souvent considérer cela comme le symptôme d'un problème social plus profond, en l'occurrence le manque de logements abordables et de qualité.

Pourtant, cette question sociale ne constitue qu'un aspect de la problématique des squats, car il y a aussi celle des propriétaires des bâtiments et/ou terrains occupés. Leurs droits sont également menacés par les squatteurs. Mais si la plupart des propriétaires vivent mal cette violation de leurs droits, ce n'est pas seulement en raison de l'occupation de leur propriété, mais surtout à cause du manque de moyens légaux à leur disposition pour faire expulser les squatteurs de leur logement occupé[4]. C'est ainsi que dans les questions concrètes concernant les squats, l'on aboutit aussi à un conflit entre, d'une part, le droit à la propriété et, d'autre part, le droit au logement (Brems, 2003).

3.2 Définition et types de squatteurs

Dans le langage commun, le terme squatter fait référence à l'occupant d'un immeuble squatté. Selon Bouillon (2002), il s'agit plus spécialement de personnes sans domicile qui occupent un logement inoccupé. Dans le cadre de la présente enquête, nous utilisons une définition adaptée. Nous parlons en l'occurrence de *« personnes qui utilisent pour se loger tout ou partie d'un immeuble inoccupé, sans l'autorisation de son propriétaire, et qui y apportent donc aussi du mobilier et des effets personnels »*. Nous reviendrons sur cette définition au chapitre suivant.

Le profil type souvent assigné aux squatteurs est celui de jeunes anarchistes organisés de façon chaotique qui, adhérant à un style de vie marginale, rejettent certaines valeurs sociales à partir de leur idéologie. Toutefois, la population des squatteurs ne peut pas être

4 *"Niemand kon iets voor me doen, ik voelde me machteloos"*: titre d'un article publié dans *De Standaard* du 19 novembre 2007, dans lequel le propriétaire d'un logement occupé pendant un an par des squatteurs se plaint d'un sentiment d'impuissance et de n'avoir trouvé personne pour l'aider.

réunie sous un même dénominateur commun. À la suite d'une étude réalisée sur des squatteurs français, Muriel Villeneuve (2002) distingue quatre types de squatteurs en fonction de deux variables : l'âge et la durée (de vie dans la rue).

Figure 1 : Typologie des squatteurs selon Villeneuve (2002)

durée âge	-	+
-	les passants	les établis
+	les révoltés	les résignés

Les *passants* sont des jeunes de moins de 25 ans qui ne vivent pas depuis longtemps dans la rue, M. Villeneuve situe également dans ce groupe les jeunes qui squattent par idéologie.
Elle désigne sous la catégorie des *révoltés* les squatteurs de moins de 30 ans qui, après une vie 'normale', se retrouvent à la rue et squattent un immeuble parce qu'ils considèrent que leur situation n'est que temporaire, et qui, parfois, refusent de faire appel aux infrastructures sociales.
Les *établis* habitent depuis plus longtemps dans un immeuble squatté ou en rue et acceptent leur situation, du moins pour une période donnée, alors qu'ils ont encore les moyens de reprendre une vie civile 'normale'.
La quatrième catégorie, les *résignés*, rassemble les personnes qui vivent depuis longtemps dans la rue ou dans des immeubles squattés, et pour lesquelles le retour à une vie normale est considéré comme pratiquement impossible.

La situation de la Belgique est probablement comparable à celle de la France, mais l'on ne sait quand même pas très bien si on peut appliquer simplement la même typologie à la population de squatteurs de notre pays. Thomas Dawance (1999), qui a lui-même passé beaucoup de temps dans des immeubles squattés, distingue deux grandes catégories de squatteurs en Belgique. Il y a, d'une part, les gens qui cherchent un mode de vie alternatif et qui se révoltent contre la société. Ils ont une vision fort négative de la société et se considèrent eux-mêmes comme une minorité qui revendique des droits. Et il y a, d'autre part, des citoyens qui s'organisent pour dénoncer une problématique sociale et/ou pour trouver un abri.

4 CADRE LÉGAL

Dans ce chapitre, nous nous pencherons brièvement sur le contexte légal dans lequel il convient de situer la squattérisation de logements. Avant tout, nous nous arrêterons un moment sur quelques éléments essentiels de l'intervention policière en cherchant à savoir si la police peut intervenir contre le squat en tant que tel et/ou si la police peut pénétrer dans un logement occupé par des squatteurs. Pour pouvoir répondre à ces questions, il est également nécessaire sur le plan juridique que nous commencions par définir ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme 'squatter'.

4.1 Définition juridique du squat

Pour pouvoir déterminer dans quelle mesure une intervention policière contre des squatteurs est possible, il est essentiel de définir ce qu'il faut entendre par 'squatter'.

En 1987, G. Smaers décrivait déjà ce phénomène en ces termes : *« Aux Pays-Bas, des sans-abri s'approprient depuis plusieurs années des logements, bureaux et autres immeubles inoccupés sans en demander l'autorisation à leurs propriétaires respectifs. Le verbe « squatter » désigne ce phénomène, qui n'a pas que des aspects juridiques, car il peut aussi être considéré comme une action socio-politique »*[5]. Vingt ans plus tard, cette définition est toujours d'actualité.

En dehors du fait que le propriétaire de l'immeuble squatté n'a pas autorisé les squatteurs à se l'approprier, la définition qui précède comprend deux éléments essentiels : d'une part, l'immeuble squatté est inoccupé, ce qui signifie qu'il n'est pas utilisé par son propriétaire ou un autre ayant droit, et d'autre part, il est utilisé par un sans-abri[6].

Il conviendra de garder ces éléments à l'esprit pour tenter d'apporter une réponse aux questions de l'enquête examinées dans ce texte.

---

5 G. SMAERS, "De strafbaarheid van het kraken van woningen naar Belgisch recht", *R.W.* 1986-87, (k. 2193), k. 2193.

6 Pour une application de ce dernier élément, voyez : Civ. Anvers, 30 juin 2006, *P. & B.* 2007, 121-126, note S. UHLIG.

4.2 La possibilité légale d'une intervention policière à l'égard des squatteurs

4.2.1 Définition générale

Pour répondre à la question de savoir si la police peut ou non intervenir contre les squatteurs, il faut d'abord répondre à une autre question, celle de savoir si une telle intervention relève de la fonction de police, et plus spécialement si le squat peut être mis en relation avec la police administrative ou judiciaire.

Il nous semble que le squat en tant que tel, tel qu'il a été décrit ci-dessus, n'est pas à mettre en relation avec les missions de police administrative décrites à l'article 14 de la loi sur la fonction de police : en soi, l'utilisation d'un immeuble inoccupé ne perturbe pas l'ordre public, qui consiste en la tranquillité publique, la sécurité publique et la salubrité publiques[7].

Quant à la question de savoir si le squat peut être mis en relation avec les missions de police judiciaire, elle mérite un examen approfondi, parce qu'à première vue, plusieurs incriminations se retrouvent dans cette pratique, telle que décrite ci-dessus.

4.2.2 Le squat en tant que délit

Notre législation pénale n'incrimine pas explicitement le squat, tel que décrit ci-dessus, en tant que délit contre la propriété. Pour que le squat puisse relever des missions de police judiciaire définies par l'article 15 de la loi sur la fonction de police, ladite pratique devrait pouvoir être mise en relation d'une manière plus indirecte avec une qualification pénale incriminant certains aspects du squat[8].

---

7 Pour l'interprétation de la notion « d'ordre public », voyez: G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS et H. BERKMOES, *La loi sur la fonction de police. Le manuel de la fonction de police*, Bruxelles, Politeia, 2007, p. 224.

8 Dans la mesure où l'article 461 CP exige qu'il y ait soustraction du bien d'autrui pour qu'on puisse parler d'un vol ou d'un vol en vue d'une utilisation, le squat ne peut pas être qualifié en soi de vol (en vue d'une utilisation) d'un logement ou, par exemple, d'eau, de gaz et d'électricité.

4.2.2.1 Le squat et le délit de destruction de clôtures

Dans ce contexte, les articles 545 et 546 du Code pénal sont peut-être pertinents. Ces dispositions sont rédigées comme suit : *« Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs, ou d'une de ces peines seulement, quiconque aura, en tout ou en partie, comblé des fossés, coupé ou arraché des haies vives ou sèches, détruit des clôtures rurales ou urbaines, de quelques matériaux qu'elles soient faites ; déplacé ou supprimé des bornes, pieds corniers ou autres arbres plantés ou reconnus pour établir les limites entre différents héritages »*[9] et *« Lorsque les faits prévus par l'article précédent ont été exécutés dans le but de commettre une usurpation de terrain, la peine sera un emprisonnement d'un mois à un an et une amende de cinquante francs à deux mille francs »*. Dans la mesure où, dans les articles précédents, le mot « clôture » doit être compris dans son sens le plus large, en l'occurrence comme tout objet destiné à empêcher l'intrusion dans des propriétés, le squat peut, dans certains cas, être qualifié de délit de destruction de clôtures, mais à la condition exclusive qu'il soit question d'une destruction totale ou partielle[10]. Cette dernière éventualité peut par exemple se produire en cas d'ouverture forcée d'une porte, mais pas à la suite d'un simple crochetage d'une serrure sans l'endommager[11]. Il convient de souligner qu'il faudra clairement établir dans ce cas que ce sont les squatteurs eux-mêmes, c'est-à-dire les occupants d'un immeuble squatté, qui ont commis ce délit[12].

4.2.2.2 Le squat et la violation de domicile par des particuliers

Dans le même contexte, il convient de se demander si le squat, pour autant qu'il concerne un domicile, ne peut pas être assimilé à une violation de domicile par des particuliers –

---

9 Voyez également l'article 563, 2° CP, qui est rédigé comme suit : *« Seront punis d'une amende de quinze francs à vingt-cinq francs et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours, ou d'une de ces peines seulement : (...) 2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites »*.

10 G. SMAERS, *l.c.*, k. 2195. Nous pensons que le squat ne peut pas être assimilé à la destruction de constructions incriminée par les articles 521 et suiv. CP. En effet, cette incrimination ne concerne pas les détériorations seulement légères, réparables facilement et à moindres frais, et qui n'ont pas d'impact sur l'existence ou l'essence même de la chose (voyez à ce sujet la décision récente suivante : Gand, 14 juin 2002, *T. Strafr.* 2003, 82). D'un autre côté, il est vrai qu'on peut potentiellement tenir compte de l'article 559, 1° du C. pén., repris sous le titre « Contraventions », puisqu'il a été décidé que le juge pénal n'est pas tenu par la notion « d'immeuble par destination » propre au droit civil (Cass., 5 février 1985, *Arr. Cass.* 1984-85, 763), si bien que les dommages causés, par exemple, à une serrure pourraient relever de l'incrimination en question.

11 *Idem.*

12 Lorsqu'ils s'approprient un immeuble fermé, les squatteurs tentent d'éviter une incrimination sur la base des articles cités par ce qu'on appelle un *« pré-squat »* (il s'agit de l'occupation discrète d'un immeuble, souvent par d'autres personnes, la nuit précédant un squat proprement dit).

violation incriminée par les articles 439-442 CP. Ces dispositions sont rédigées comme suit :

« Art. 439. Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs, celui qui, sans ordre de l'autorité et hors les cas où la loi permet d'entrer dans le domicile des particuliers contre leur volonté, se sera introduit dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement habités par autrui, ou leurs dépendances, soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs.

Art. 440. L'emprisonnement sera de six mois à cinq ans et l'amende de cent francs à cinq cents francs, si le fait a été commis, soit sur un faux ordre de l'autorité publique, soit avec le costume, soit sous le nom d'un de ses agents, soit avec la réunion des trois circonstances suivantes :
Si le fait a été exécuté la nuit ;
S'il a été exécuté par deux ou plusieurs personnes ;
Si les coupables ou l'un d'eux étaient porteurs d'armes.
Les coupables pourront, en outre, être condamnés à l'interdiction, conformément à l'article 33.

Art. 441. La tentative du délit prévu par l'article précédent sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs.

Art. 442. Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs, celui qui se sera introduit, sans le consentement du propriétaire ou du locataire, dans les lieux désignés à l'article 439, et y aura été trouvé la nuit. »

Les articles précités portent sur le domicile privé, la maison est effectivement habitée ou aménagée pour servir de logement, avec ses dépendances, et ceux qui s'y trouvent. Il en résulte qu'en adoptant les articles 439-442 CP, le législateur ne visait pas à protéger les bâtiments, les immeubles ou les meubles en tant que tels, mais la sécurité et la sûreté, la tranquillité et l'indépendance de la personnalité humaine[13]. L'on peut donc abonder dans le sens de G. Smaers en affirmant que l'intérêt protégé par lesdits articles n'est pas le droit de propriété mais bien l'inviolabilité du domicile, qui est considéré comme un corollaire du principe de la liberté individuelle et du droit au respect de la vie privée[14].

---

13 G. SMAERS, *l.c.*, k. 2204-2205, où il est fait référence à : D. VANHOUDT, "Het zoekingsrecht en de aantastingen van de onschendbaarheid van de woning", *R.W.* 1959-60, 110.

14 J. DE MEYER, "Over de onschendbaarheid van de woning", *R.W.* 1977-78, (k. 2550), k. 2551 ; G. SMAERS, *l.c.*, k. 2205, où il est fait référence à (à côté de la contribution précitée de De Meyer) : A. MARCHAL et J. JASPAR, *Droit criminel. Traité théorique et pratique. Les infractions du code pénal*, partie I, Bruxelles, Larcier, 1975, n° 233 ; A. MAST et J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht,* Gand, Story-Scientia, 1985, n° 469.

Si nous reconsidérons la définition de la notion de « squat » donnée ci-dessus, nous devons conclure à la lumière de ce qui précède que le squat ne peut pas être qualifié de violation de domicile[15] : un domicile ne bénéficie de la protection des articles 439-442 CP que s'il était habité – au moment du squat, dans le contexte de ce texte –[16] et – comme nous l'avons déjà indiqué – il se fait que le squat concerne toujours un immeuble inoccupé (en l'occurrence, une maison). Il convient de souligner néanmoins qu'il n'est pas exact que le domicile doit être habité et de manière effective pour que les articles 439-442 CP puissent être appliqués à sa violation. G. Smaers, tout en citant L. Viaene, affirme à ce propos que l'applicabilité desdits articles dépend de la réponse à la question de savoir si le lieu en question sert en fait encore de domicile : d'après elle, un indice important en ce sens est la présence ou non de meubles dans l'immeuble. G. Smaers indique à ce propos ce qui suit : *« Si le bâtiment est dépourvu des éléments destinés habituellement à séparer la vie et les activités des occupants de l'environnement, il ne pourra plus passer pour un domicile. Dans de tels cas* – toujours selon L. Viaene – *il faudra admettre qu'en abandonnant l'immeuble à son sort, le propriétaire a également renoncé à son inviolabilité »*[17]. Autrement dit, le squat ne peut pas être qualifié de violation de domicile lorsqu'il s'effectue dans sa forme la plus pure, c'est-à-dire l'appropriation d'un immeuble au moment où celui-ci est vide et en l'absence d'indices (suffisants) qu'il sera encore utilisé comme domicile par ses ayants droits. En présence d'indices en sens contraire, il sera possible d'intervenir contre le squat en tant que tel sur la base des articles 439-442 du Code pénal, étant entendu qu'il faudra dès lors également satisfaire aux autres conditions d'application de ces dispositions, ce qui implique *grosso modo* que des moyens violents auront été utilisés lors de l'intrusion (menaces ou violences contre des personnes, effraction, escalade ou fausses clefs) ou qu'on aura pénétré au domicile d'autrui sans autorisation et qu'on y aura été trouvé de nuit.

4.2.3 Conclusion

Tout bien considéré, il ne nous semble pas que les services de police puissent intervenir contre le squat en tant que tel dans le cadre de leurs missions de police administrative.

---

15 Cf. en ce sens : G. SMAERS, *l.c.*, k. 2205, où il est fait référence à : J. CONSTANT, *Manuel de droit pénal. II. Les infractions*, partie I, Liège, 1965, n° 258 ; M. RIGAUX et P. TROUSSE, *Les crimes et les délits du code pénal,* partie II, Bruxelles, Bruylant, 1952, 112, *R.P.D.B.* v° *Liberté individuelle*, 593, n° 49 ; *R.P.D.B.* v° *Domicile (violation de)*, 44, n° 4.

16 Voyez à ce sujet : G. SMAERS, "Woonstschennis door particulieren" in X. (éd.), *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Malines, Kluwer, feuillets mobiles, (1), 5.

17 G. SMAERS, "De strafbaarheid van het kraken van woningen naar Belgisch recht", *R.W.* 1986-87, (k. 2193), k. 2205, où il est fait référence à : L. VIAENE, *Huiszoeking en beslag in strafzaken* in *A.P.R.*, 1962, 54, n° 39.

Bien entendu, si l'intervention s'accompagne des protestations (sociales) des squatteurs en dehors de l'immeuble, cela change la donne car leur réaction peut être assimilée à un trouble de l'ordre public. Dans un tel cas, il faudra toutefois de nouveau veiller à ce que, par exemple, la liberté d'expression soit respectée.

Sur le plan de leurs missions de police judiciaire, les services de police peuvent intervenir sur la base des articles 545-546 CP, à condition qu'il y ait eu destruction (totale ou partielle) d'une clôture. Le flagrant délit est l'une des bases sur lesquelles il est possible d'intervenir. L'article 41 du Code d'instruction criminelle prévoit ce qui suit par rapport à la notion de « flagrant délit » : *« Le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre, est un flagrant délit. Sera aussi réputé flagrant délit, le cas où l'inculpé est poursuivi par la clameur publique, et celui où l'inculpé est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin du délit. »*. Sous réserve des cas postulés à l'article 41, alinéa 2 du C.i.c.r., il nous semble que dans le cas du squat proprement dit, l'hypothèse du flagrant délit dans laquelle la police voit le squatteur commettre la destruction, peut servir de base à une intervention de police efficace : en effet, les immeubles abandonnés présentent généralement des dommages. Un autre champ d'application utile résiderait dans le cas d'une personne qui serait témoin d'une destruction de clôture, en avertirait la police et l'appellerait sur les lieux ; la police interviendrait dans un délai raisonnablement utile pour permettre l'intervention d'un officier compétent[18]. Notre position sur les situations de flagrant délit dans lesquelles la police peut intervenir contre les squatteurs sur la base des articles 545-546 CP est dictée par le fait que le flagrant délit doit être interprété de façon stricte : il est nécessaire de savoir à l'avance que le délit se produit ou s'est produit ; il ne suffit pas qu'on tente seulement de constater un délit dont on pense qu'il se produit ou qu'il s'est produit sur la base de présomption et d'indices[19] ; dans ce contexte, il convient certainement de tenir compte de l'élément indiqué selon lequel les immeubles abandonnés seront généralement endommagés, ce qui peut semer le doute sur la question de savoir si les dommages ont été causés par des destructions commises par les squatteurs occupant l'immeuble.

Les articles 439-442 CP offrent également à la police un motif d'intervenir dans le cadre de ses missions de police judiciaire, pour autant qu'elle soit en présence d'indices (par

---

18 Cf. dans le cadre d'un accident de roulage : Cass., 21 octobre 1986, *Arr. Cass.* 1986-87, n° 106, cité dans : R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering,* Anvers, Maklu, 2007, 331. En ce qui concerne la notion « qui vient de se commettre », formulée à l'article 41, alinéa 1er du C.i.c.r., voyez : R. VERSTRAETEN, *o.c.*, 330-331.

19 Voyez notamment : Cass., 22 septembre 1981, *R.W.* 1981-82, 1271, note A. VANDEPLAS ; Cass., 22 octobre 1985, *Arr. Cass.* 1985-86, n° 114 ; Cass. 3 mai 1988, *Arr. Cass.* 1987-88, 1116 ; R. VERSTRAETEN, *o.c.*, 332.

exemple et notamment du mobilier) que l'immeuble squatté, bien qu'il ne soit pas occupé au moment du squat, soit toujours considéré par ses ayants droits comme un lieu à usage de domicile[20].

Au surplus, il va de soi que même si le squat n'était pas totalement qualifiable de délit, il subsiste la possibilité que les squatteurs commettent des délits par leur comportement, indépendamment du squat en tant que tel. Dans le contexte du squat, l'on peut par exemple songer à des infractions à la législation en matière de drogues ou à celle sur les étrangers[21].

4.3 La compétence policière de pénétrer et de perquisitionner dans un immeuble squatté

4.3.1 Définition générale

Pour aborder soit le phénomène du squat en tant que tel, soit le comportement des squatteurs indépendamment du squat, la police ne peut mettre en œuvre que les pouvoirs que la loi lui accorde. Elle doit se référer en l'espèce à l'article 1er, alinéa 3 de la loi sur la fonction de police, qui met en avant le principe de la légalité par rapport au recours à certains pouvoirs/moyens de contrainte.

À cet égard, un élément qui pose certainement problème – comme il ressort des dossiers du Comité permanent P – est le pouvoir de pénétrer dans un immeuble et d'y procéder à une perquisition. Le degré de pouvoir dépend de la réponse à la question de savoir si l'immeuble squatté peut être considéré comme servant de domicile au squatteur. Si c'est le cas, le fait d'y pénétrer et de le perquisitionner constitue une violation de l'inviolabilité du

20 Tout cela illustre l'importance d'un procès-verbal circonstancié, relevant la présence de tels indices. Il permet ainsi d'étayer le fondement de l'intervention policière. En cas d'audition d'un propriétaire (ou d'une personne autorisée à utiliser l'immeuble) qui se plaint d'une violation de domicile par des particuliers, il conviendra en tout cas de rechercher la présence de tels indices.

21 Voyez notamment la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (*M.B.* 6 mars 1921) et ses arrêtés d'exécution, ou les articles 75 à 80 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*M.B.* 31 décembre 1980). En ce qui concerne cette dernière loi, il convient de souligner qu'elle prévoit en son article 81 que la poursuite des délits énoncés dans la loi s'effectue conformément au Code d'instruction criminelle. À ce propos, il n'est pas sans intérêt de faire remarquer qu'il a été affirmé que toutes les personnes qui habitent dans le Royaume ou qui y résident dans les faits peuvent prétendre à l'inviolabilité de leur domicile. (G. SMAERS, "Woonstschennis door particulieren" in X. (ed.), *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Malines, Kluwer, feuillets mobiles, (1), 5).

domicile, qui est notamment protégé par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8 de la C.E.D.H. L'article 15 de la Constitution prévoit ce qui suit : *« Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit »*. Ce principe vient renforcer ce qui a déjà été souligné ci avant, à savoir que pénétrer dans un domicile et y procéder à une perquisition requiert une base légale - formelle - afin que l'intervention n'enfreigne ni la Constitution ni la C.E.D.H.

D'une manière générale – à côté de cela, il existe également des réglementations particulières énoncées dans des lois particulières[22] –, ce pouvoir est réglé par les articles 36-37 et 89-90 du Code d'instruction criminelle – tout en se devant de souligner que le flagrant délit est défini à l'article 41 du Code d'instruction criminelle – ainsi que par la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, et par les articles 26, 27 et 29, *in fine*, de la loi sur la fonction de police[23].

4.3.2 Un immeuble squatté constitue-t-il un domicile ?

La question se pose de savoir si un immeuble squatté peut être qualifié de domicile et donc bénéficier de la protection décrite ci-dessus : dans l'affirmative, pour pouvoir y pénétrer, la police se doit de respecter le cadre légal évoqué ci-avant.

Il n'existe aucune disposition légale formelle fournissant des certitudes à ce sujet.

Il s'avère également que la jurisprudence publiée par rapport à la question qui nous occupe ici se fait très rare : seule une décision de la Chambre du conseil de Louvain du 3 juin 1977 prend position en la matière. Dans l'affaire en question, la Chambre du conseil a été confrontée à des constatations et à des saisies effectuées par la gendarmerie d'alors, faisant suite à une entrée dans un immeuble sans mandat de perquisition et sans l'autorisation de la personne qui l'occupait, *in casu* un squatteur qui avait trouvé refuge dans une maison inhabitée. La Chambre du conseil a estimé que la présence dans l'immeuble de vêtements, d'un lit pour dormir et d'accessoires, de nourriture et d'un réchaud à gaz révèle *« une occupation de la maison, même si celle-ci était limitée dans le temps »* : que le fait que les objets

22 Voyez par exemple l'article 6*bis* de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (*M.B.* 6 mars 1921).

23 R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Anvers, Maklu, 2007, 285. En principe, l'on peut également ajouter à cette liste l'article 15 de la loi sur la fonction de police, qui est plus large.

sont limités en nombre et pauvres en nature n'y change rien. La Chambre du conseil y ajoute que la présence d'un billet affiché sur la porte (*« J. … nous sommes passés – nous avons apporté quelques trucs – S. … est ici ! Nous reviendrons ce soir après 20 heures. L. … »*) a permis de mettre clairement en évidence que la maison était habitée et que les objets cités y avaient été amenés récemment[24]. Sur la base de toutes ces considérations, la Chambre du conseil de Louvain a estimé qu'au moment où la police a pénétré dans l'immeuble squatté et y a perquisitionné, celui-ci devait être considéré comme un domicile : comme aucun mandat de perquisition ni autorisation n'a pu être présenté, l'intervention a été jugée irrégulière.

Cette décision n'a guère pu être comprise par Vandeplas qui, se référant à la doctrine belge et néerlandaise, a écrit à ce sujet ce qui suit dans une note sur la question : *« Un laissé-pour-compte qui s'installe dans un tel logement inoccupé avec des effets personnels – quelques vêtements, quelques provisions, une musicassette, un lit pliant avec couverture, un petit réchaud à gaz et l'inévitable dose de haschisch – ne peut pas être considéré comme un « occupant » de la maison. Celui qui pénètre illégalement dans un immeuble, celui qui, contre la volonté du propriétaire ou du locataire, se procure un accès à une maison inoccupée, celui qui viole sans aucun droit la propriété immobilière d'autrui, n'acquiert pas, en vertu d'un procédé aussi illégal, le droit à l'inviolabilité du domicile, et ne peut donc pas non plus se prévaloir du droit à l'inviolabilité du domicile »*[25].

Dans une réaction à cette note, J. De Meyer a toutefois rejoint la Chambre du conseil de Louvain, en faisant référence à Mast. J. De Meyer estime qu'en Belgique, l'on a toujours admis que l'inviolabilité du domicile constitue *« une conséquence nécessaire »* du principe de la liberté individuelle ; l'on estimait qu'il fallait prendre la notion de *« domicile »* dans la Constitution au sens le plus large, dans sa *« signification la plus générale »* ; qu'il fallait interpréter les restrictions aux droits et libertés de manière très stricte. Il en conclut alors ce qui suit : *« Il me semble au contraire que l'inviolabilité du domicile protège l'homme dans tout l'espace qu'il occupe en réalité, quelle que soit la légalité, l'ampleur ou la durée de l'occupation, et que celle-ci ne doit pas notamment s'appliquer uniquement aux personnes qui ont la jouissance légitime de leur logement, mais aussi aux « laissés-pour-compte » qui ont trouvé refuge avec leurs effets dans un immeuble inoccupé ».* Il faut en effet *« tenir compte de la portée de la disposition* (l'art. 15 de la Const. – J.V.L. et F.G.), *qui n'est pas de protéger un objet qu'on a à sa disposition en vertu d'un droit réel ou personnel, mais de protéger l'endroit où l'on est le plus « soi-même » ».* J. De Meyer conclut en affirmant ce qui suit : *« La question de savoir si une occupation est légitime ou non ne me semble donc pas pertinente en ce qui concerne le droit de perquisition. En effet, elle n'est pas soumise à l'appréciation de la gendarmerie ou de*

24 Ch. cons. Louvain, 3 juin 1977, *R.W.* 1977-78, k. 1770-k. 1773, note A. VANDEPLAS.

25 A. VANDEPLAS, "Huiszoeking in een gekraakt pand" (note sous Ch. cons. Louvain, 3 juin 1977), *R.W.* 1977-78, (k. 1773), k. 1773. Voyez également : A. VANDEPLAS, "Naschrift", *R.W.* 1977-78, (k. 2551), k. 2551-2552.

la police. Dans l'affaire en question, le billet apposé sur la porte arrière suffisait à démontrer que la maison était en fait « habitée ». La gendarmerie devait en conclure qu'il fallait un mandat de perquisition du juge d'instruction pour pouvoir y pénétrer »[26].

Il semble que la jurisprudence de la Chambre du conseil de Louvain et la thèse soutenue par J. De Meyer – qui ont fait leur chemin dans la doctrine récente[27] – semblent être celles auxquelles la majorité peut se rallier.

Nous y voyons deux raisons.

Tout d'abord, cette thèse rejoint la jurisprudence de la Cour de Cassation qui décrit le logement dont parle l'article 15 de la Constitution comme *« le lieu, en ce compris les dépendances propres y encloses, occupé par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle et où elle a droit, à ce titre, au respect de son intimité, de sa tranquillité et plus généralement de sa vie privée »*[28]. En se référant à la décision précitée de la Chambre du conseil de Louvain, R. Verstraeten, notamment, définit un immeuble squatté comme un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution[29].

Deuxièmement, les positions adoptées par la Chambre du conseil de Louvain et par J. De Meyer correspondent à la vision de la Commission européenne des droits de l'homme de l'époque, qui a estimé, par décision du 22 janvier 1998, que le caractère illicite d'une occupation de locaux ne signifie pas en soi que ces locaux ne peuvent pas être considérés

---

26 Voyez pour tout cela : J. DE MEYER, "Over de onschendbaarheid van de woning. Noot bij een noot", *R.W.* 1977-78, (k. 2550), k. 2551.

27 Cf. : J. SMETS et S. VANDROMME, "Huiszoeking met toestemming" in X. (ed.), *Commentaar strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Malines, Kluwer, feuillets mobiles., (1), 10 : *« Le droit du domicile ne se fonde pas sur l'une ou l'autre relation au domicile inscrite dans le droit civil mais sur le fait de pouvoir mener sa propre vie privée, sans être dérangé, et sur sa protection vis-à-vis d'une violation non motivée de celle-ci par l'autorité ».* Voyez par exemple également, par référence à De Hert : R. TIMMERMANS, "Het houden van huisdieren in flatgebouwen en het grondrecht op woongenot", T. App. 2005, fasc. 1, (1), 2 : *« Ce droit fondamental* (la protection du logement – J.V.L. et F.G.) *ne vise pas la protection de la propriété en tant que telle mais la protection de l'habitant (= le propriétaire de l'immeuble ou celui qui en a la jouissance, en ce compris le locataire, et même un squatteur), qui concentre une partie importante de ses activités derrière les murs de son domicile ».*

28 Cass. 23 juin 1993, *R.W.* 1993-94, 467 ; Cass. 21 avril 1998, *R.W.* 1998-99, 1452 ; Cass. 20 décembre 2000, *Arr. Cass.* 2000, n° 713 et *Rev. dr. pén.* 2001, 584. Voyez également G. Smaers, qui affirme ce qui suit par rapport à l'article 15 de la Constitution, et à l'article 148 CP : *« Le législateur ne cherchait effectivement pas à protéger les bâtiments, immeubles ou effets en tant que tels, mais bien la sécurité et la sûreté, la tranquillité et l'indépendance de la personnalité humaine »* (G. SMAERS, "Woonstschennis door openbare ambtenaren" in X. (ed.), *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Malines, Kluwer, feuillets mobiles, (1), 3-4).

29 R. VERSTRAETEN, *o.c.*, 286 et 289.

comme un domicile au sens de l'article 8 de la C.E.D.H.[30]. La doctrine qui concerne ce dernier article affirme d'ailleurs clairement que le squatteur d'un logement peut également invoquer l'article 8 de la C.E.D.H.[31]

4.3.3 Conclusion

Sur la base de ce qui a été développé ci-dessus, il nous semble qu'en présence d'indices montrant que le squatteur utilise l'immeuble squatté comme domicile[32], ce dernier bénéficie du droit au domicile protégé par la Constitution et notamment par la C.E.D.H. Dans un tel cas, le policier qui souhaite pénétrer dans l'immeuble doit s'assurer qu'il a à sa disposition un ou plusieurs des motifs légaux pour intervenir de la sorte et est tenu de respecter les prescriptions concernées.

Étant donné que la jurisprudence admet déjà des indices minimes, il appartient à la police de faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'elle pénètre dans un immeuble squatté[33]. Dans ce contexte, l'on ne peut d'ailleurs souligner assez l'importance d'un procès-verbal correct et circonstancié, où l'on aura clairement indiqué si des indices allant dans le sens visé ont été trouvés et si oui, lesquels et quand. Tout cela permettra d'évaluer correctement la régularité de l'intervention policière, ce qui a son importance non seulement pour la protection juridique du citoyen, mais aussi pour la protection juridique du policier qui intervient : en effet, ce dernier risque une condamnation sur base de l'article 148 CP, qui sanctionne la violation de domicile par des officiers publics qui n'ont pas suffisamment respecté les formalités prescrites par la loi.

Il faut souligner qu'en présence d'indices montrant que le squatteur utilise l'immeuble comme domicile, l'on ne peut que conclure, dans l'hypothèse d'une perquisition avec

---

30 C.E.D.H. 22 janvier 1998, demande 28488/95, *D. & R.* 1992-B, 37 et suiv., citée dans : C. DE VALKENEER, *Manuel de l'enquête pénale*, Brussel, Larcier, 2006, 363.

31 Voyez notamment : P. DE HERT, "Art. 8. Recht op privacy" in J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK (ed.), *Handboek E.V.R.M. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar*, I, Anvers, Intersentia, 2004, (705), 759, où il est également fait référence à Krabbe et à Versluys, qui formule un regard positif sur le phénomène du squat (L. VERSLUYS, « Le "kraken" : pourquoi ne pas aller habiter dans une maison abandonnée ? », *J. Proc.* 1994, fasc. 259, 16-17).

32 Ce qui nécessite une certaine continuité au niveau de l'occupation (J. SMETS et S. VANDROMME, *l.c.*, 11).

33 C'est d'autant plus le cas puisque la jurisprudence indique qu'il est particulièrement difficile de déterminer si une personne ne peut pas être domiciliée dans un endroit donné. Voyez pour illustration : Cour du travail de Mons, 5 mai 1999, *Soc. Kron.* 2001, fasc. 2, 87-89, qui a estimé que l'extrême pauvreté d'un local, l'absence de tout confort et même la malpropreté du lieu ne suffisent pas pour déterminer qu'une personne ne peut pas être domiciliée à cet endroit.

autorisation, à la lumière de ce qui a été affirmé dans le présent chapitre, qu'il convient d'obtenir l'autorisation du squatteur présent[34]. Pour ne rien négliger, nous indiquons qu'en dehors d'une autorisation, il est également possible de pénétrer dans un immeuble squatté servant de domicile sur la base de toutes les autres possibilités spécialement offertes par le droit de la procédure pénale, notamment sur la base du flagrant délit d'un crime ou d'un délit.

Enfin, il faut souligner que la conclusion tirée ci-dessus ne s'applique pas seulement à un contexte judiciaire, mais aussi à une intervention des services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative. Nous renvoyons à ce sujet à l'article 26, alinéa 1er de la Loi sur la fonction de police, rédigé comme suit : *« Les fonctionnaires de police peuvent toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public ainsi que dans les immeubles abandonnés, afin de veiller au maintien de l'ordre public et au respect des lois et des règlements de police »*. Bourdoux et consorts indiquent à cet égard à juste titre que l'article 26 de la Loi sur la fonction de police ne permet pas de pénétrer simplement dans des logements occupés en permanence par des squatteurs : si des squatteurs occupent un immeuble au sens de l'article 26 de la Loi sur la fonction de police, ce dernier ne peut effectivement pas être considéré comme un immeuble inoccupé[35].

5 RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

5.1 La police et la problématique des squats

En utilisant le questionnaire mis au point comme fil conducteur, nous avons organisé des entretiens avec les personnes de référence désignées par les corps pour cette matière. Le présent chapitre fait la synthèse par zone de police (par ordre alphabétique) de ce que les personnes interrogées ont mis en avant. Pour rendre cette synthèse plus claire, nous avons classé les réponses en quatre rubriques (étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision / approche utilisée – instructions internes ou externes / partenariats / autres aspects ou considérations) ; une telle présentation offre la possibilité de pouvoir comparer facilement les réponses des différentes zones de police.

34 Voyez également à propos de cette question : J. SMETS et S. VANDROMME, *l.c.*, 14.

35 G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS et H. BERKMOES, *o.c.*, p. 428. Voyez également l'article 14, alinéa 3, de la loi sur la fonction de police.

L'analyse globale sur la base des entretiens avec les responsables de police et les squatteurs est reprise au point 5.4.

Au départ, la zone de police d'Ottignies/Louvain-la-Neuve (qui n'est pas une ville centrale ni régionale) n'avait pas été retenue comme zone à contacter dans le cadre de la présente enquête. Comme nous avions appris par l'Union des villes et communes de Wallonie que cette zone de police avait déjà demandé des renseignements au sujet de la problématique des squats (voyez ci-après dans le présent rapport), nous avons eu un entretien qui est repris de manière synthétique au point 5.1.10, sous un autre format de présentation, avec le responsable de cette zone.

5.1.1 Zone de police d'Anvers

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

La matière n'a pas été retenue dans le plan zonal de sécurité et relève du fonctionnement normal.

Il n'y a pas de directives communales en ce qui concerne la problématique des squats.

La police n'a aucune vision de l'étendue du phénomène dans la zone de police. Les immeubles squattés existent mais leur nombre exact n'est pas connu. Cela est dû à différents facteurs. Ainsi, la zone de police ne tient pas à jour un recensement des immeubles squattés signalés et, d'après notre répondant, tous les immeubles squattés ne sont pas signalés à la police.

La plupart du temps, la police n'est informée de l'existence d'un squat que lorsque :
- un huissier demande une assistance ;
- des squatteurs demandent à pouvoir être inscrits à l'adresse d'un squat (de telles demandes d'inscription interviendraient régulièrement, mais la zone de police ne dispose pas de chiffres précis à ce sujet) ;
- les squatteurs causent des nuisances (par exemple, du tapage nocturne).

Selon le répondant, les squatteurs sont généralement des anarchistes qui ne manifestent pas publiquement leurs motivations. Il poursuit en indiquant que certains immeubles sont également squattés, mais généralement pendant des périodes relativement courtes, par des individus isolés, en l'occurrence des toxicomanes et des illégaux.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Le corps de police n'a pas établi de directives spécifiques à propos de cette matière. Mais en pratique, les difficultés seraient rares grâce à la méthode de travail appliquée par la zone de police. Le système en cascade dans le cadre duquel les inspecteurs principaux, les intervenants de terrain et les personnes de l'intervention se soutiennent mutuellement et la disponibilité en permanence d'un officier de police administrative feraient en sorte que les personnes sur le terrain seraient suffisamment « bufférisées ».

Lorsque la police est informée de l'existence d'un squat, souvent par l'intermédiaire de l'inspecteur de quartier à l'occasion d'une demande d'inscription, la cellule *« Krot op »* (qui signifie littéralement « Stop aux taudis ») (attachée à la recherche locale) est alors mise au courant et la situation du logement est vérifiée (au niveau de la sécurité et de l'habitabilité).

Dans cette matière, l'inspecteur de quartier joue un rôle important de relayeur d'informations. La police ne cherche pas activement à entrer en contact avec les squatteurs, mais en cas de nuisances, l'agent de quartier interviendra comme dans les autres cas et établira alors un contact. La seule différence entre des occupants « ordinaires » et des squatteurs est que ces derniers sont plus difficiles à approcher ou à atteindre.
Généralement, la police cherche peu de contacts avec les squatteurs. Il en va assurément de même du service 'info' ordre public, sauf si les squatteurs ou mouvements de squatteurs venaient à organiser des manifestations ou à y participer.

Le service « Sécurité intégrale » de la ville sensibilise les propriétaires d'immeubles délabrés ou facilement accessibles.

Des procès-verbaux sont rarement rédigés en la matière.

Si la police devait intervenir pour faire évacuer un immeuble, elle tenterait au préalable d'amorcer un dialogue avec les squatteurs. En pareil cas, la police insiste sur le fait que ce n'est pas elle qui procède à une évacuation mais (généralement) l'huissier de justice, et qu'elle est seulement là pour prêter main-forte.

Il n'y a pas de projets en cours par rapport à cette matière. La cellule *« Krot op »* s'occupe des immeubles en voix de taudification, des immeubles inoccupés, des dégradations et des marchands de sommeil, et est de ce fait parfois confrontée aux squatteurs.

Partenariats

Le service *« Krot op »* de la ville travaille à cette problématique en collaboration avec le service du même nom auprès de la police locale et est parfois également confronté à la problématique des squats.

Le service « Sécurité intégrale » est également considéré comme un partenaire. Ce service tente de sensibiliser les propriétaires à bien sécuriser et bien protéger les immeubles inoccupés. S'il n'y parvient pas dans le cadre d'une concertation, le bourgmestre donne au propriétaire l'ordre de s'exécuter.

Autres aspects ou considérations

La zone de police a davantage de problèmes avec les tziganes qui occupent le domaine public qu'avec les squatteurs d'immeubles. Mais il y a dans ce cas une coopération avec un policier de contact de la ville, qui entre en relation avec les tziganes et recherche des sites alternatifs (généralement situés en dehors de la ville). Au niveau policier, la direction des opérations collabore alors avec le quartier. La plupart du temps, le bourgmestre intimera aux tziganes l'ordre de quitter leur stationnement dans les 24 ou 48 heures. Notre interlocuteur affirme qu'en pareil cas, il se rend généralement personnellement sur place, accompagné de plusieurs véhicules de police, afin de montrer que la police suit les choses de très près, qu'elle prend les choses très au sérieux, et que les tziganes feraient mieux d'obtempérer à l'ordre du bourgmestre car dans le cas contraire, leurs caravanes risquent d'être enlevées par une dépanneuse. Jusqu'à présent, les interventions n'ont jamais dégénéré, les tziganes quittent généralement les lieux avant l'expiration de la deadline. Le commissaire affirme qu'il privilégie toujours une telle « gestion négociée ».

Les squatteurs qui demandent à être inscrits dans un immeuble donné se voient généralement opposer un avis négatif (après enquête approfondie) lorsque le propriétaire oppose son refus, même si la police sait déjà que le service population procédera finalement à l'inscription.

5.1.2 Zone de police de Bruxelles-Capitale/Ixelles

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

La police n'a pas une connaissance exhaustive de tous les immeubles squattés. Il y a peu, des squatteurs ont pénétré dans un bâtiment public dans le quartier de la Tombe du Soldat Inconnu. D'après le commissaire divisionnaire, il n'y a actuellement qu'un seul 'squat' au

sens propre, il entend par là un immeuble squatté occupé par des activistes. Ceux-ci mènent un combat politique lié à leurs difficultés sociales. Selon notre correspondant, les occupants d'autres immeubles (qui sont squattés en raison de la crise du logement) essaient de rester le plus discret possible, ne cherchent pas à attirer l'attention sur eux et ne causent pas de problèmes.

Ces dernières années, Bruxelles n'a plus été confrontée à des situations "anarchiques", débouchant sur des confrontations violentes entre la police et les squatteurs.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

La problématique n'est pas reprise dans le plan zonal de sécurité.

La direction de la police considère avant tout le squat comme un problème social.

L'autorité administrative adopte une attitude tolérante à l'égard des squatteurs. Elle considère qu'une partie des immeubles occupés représente une solution au problème du logement.
La police n'intervient donc à l'égard des squatteurs que lorsqu'elle doit faire exécuter un jugement.
Le bourgmestre n'envisage de prendre des mesures administratives que s'il est mis clairement en évidence que la sécurité de l'immeuble en question est menacée. Mais selon notre répondant, ce cas de figure se produit très rarement.

À Bruxelles, le nombre d'immeubles inoccupés est très faible. Lorsque les fonctionnaires de police apprennent qu'un immeuble vient d'être squatté mais que les squatteurs n'y sont pas encore véritablement installés, ils leur font normalement évacuer les lieux, pour des mesures de sécurité. La base juridique de cette intervention policière ne nous est pas précisée. Il semble que la police se base sur la loi sur la fonction de police, sans la citer nommément. Après une telle expulsion, il est demandé au propriétaire de l'immeuble de sécuriser correctement son bien. Cela se produit également lorsque la police remarque qu'un immeuble inoccupé n'est pas correctement fermé à clé. Si le propriétaire ne répond pas à cette demande ou s'il n'est pas joignable, la commune ferme elle-même le bâtiment. Cette approche est utilisée parce que dans le passé, il y a déjà eu plusieurs incendies dans des immeubles squattés.

La problématique suscite rarement la rédaction d'un procès-verbal.

Lorsque la police doit quand même procéder à une expulsion, généralement à la demande d'un huissier de justice, le commandement de la police insistera, lors des entretiens préli-

minaires avec l'huissier, pour que l'expulsion se déroule à une heure la plus matinale possible, et le plus rapidement possible, dans l'espoir qu'elle soit terminée avant l'arrivée de la presse. D'après le commissaire divisionnaire, les médias mettraient environ une heure et demie pour arriver sur place.
Une expulsion est toujours préparée à l'avance par le commissariat principal (appui opérationnel) qui, en cas de nécessité, demande l'assistance de la police fédérale (lock-on-team[36]) ou des services communaux (élévateurs à nacelle). Le CPAS est également sollicité en vue de fournir au besoin un logement alternatif aux squatteurs expulsés.
Au niveau du quartier, l'on essaie d'entretenir un contact avec les squatteurs d'immeubles. Le commissaire divisionnaire souligne que ces contacts ne sont pas toujours hostiles et que les expulsions se déroulent souvent sans problèmes.

Les informations recueillies sur la problématique sont peu nombreuses.

Partenariats

Il n'y a pas de projets en cours à propos de la problématique des squats mais comme on l'a vu, il y a dans certains cas ponctuels des collaborations avec différents services.

Autres aspects ou considérations

La problématique des squatteurs est associée au problème des mendiants et des sans-abri présents en ville. La police trouve que depuis l'abrogation de la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité, il n'y a plus beaucoup d'alternatives pour offrir une solution humaine aux personnes qui n'ont pas de toit au-dessus de leur tête. Pour ce groupe-cible, la police a pris l'initiative de notifier la situation aux CPAS des communes de Bruxelles et d'Ixelles.

5.1.3 Zone de police de Charleroi

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

La zone de police (mono-communale) compte 21 postes de proximité organisés selon une logique de ressorts géographiques. Sur ces 21 postes, 7 sont confrontés à la problématique des squats à des degrés divers.

[36] Il s'agit d'une équipe de spécialistes qui appartient à la réserve générale de la police fédérale et qui peut être mobilisée pour détacher les manifestants qui se sont auto-enchaînés.

Il s'agit tant de l'occupation de logements que de bâtiments administratifs ou industriels désaffectés. (Ancienne tour Interbéton, magasin Conforama, ateliers SNCB, …).

La zone n'a pas ressenti le besoin de mettre en place un outil donnant une image claire de la situation en la matière mais en a une perception objective de par la présence de son service de proximité sur le terrain. Il en est de même des documents dressés en la matière qui ne font pas l'objet d'un relevé mais qui peuvent apparaître par exemple en BNG sous l'intitulé d'infractions connexes (dégradations, usage et détention de stupéfiants, …).

Les occupants des squats appartiennent à diverses catégories. Il y a souvent des toxicomanes qui pénètrent illégalement dans des bâtiments pour y consommer des substances. Ils n'aménagent nullement les lieux, ils se contentent d'y trouver refuge temporairement.

Une autre catégorie est constituée d'illégaux qui passent par Charleroi et qui là aussi trouvent refuge dans des bâtiments abandonnés. La police intervient et des ordres de quitter le territoire (OQT) sont généralement délivrés à la demande de l'Office des Étrangers (OE) ou sont parfois conduits en centre fermé mais les mêmes personnes sont parfois retrouvées par la police par la suite[37].

En outre, les étrangers illégaux informeraient parfois les futurs immigrés clandestins qui pratiquent de la même façon et ont donc tendance à revenir dans les mêmes lieux.

Lorsqu'il y a occupation effective et demande d'inscription, une domiciliation à l'adresse peut être obtenue. Il faut alors agir par voie d'arrêté d'inhabitabilité délivré par l'autorité administrative, ceci prend un certain temps[38] et le propriétaire est mis en demeure de procéder à des travaux et à rendre son bien inaccessible. Certains propriétaires collaborent mais d'autres pas, ce qui oblige les services de la ville à se substituer à eux.

La problématique de la traite des êtres humains, de l'exploitation des occupants est brièvement évoquée. Une nouvelle procédure en matière de permis de location est en voie de se mettre en place en portant notamment la surface habitée de 18 à 24 mètres carrés minimum. Ceci vise à une plus grande stabilité des habitants et donc à une diminution des risques d'occupation irrégulière.

---

37 Tant en ce qui concerne la question de l'interception de personnes en séjour illégal que celle de personnes occupant sans titre un logement, il appert que le fondement légal de l'intervention policière n'est pas clair dans l'esprit de nos interlocuteurs qui se réfèrent plutôt à la stabilité de l'occupation comme repère dans les mesures à prendre.

38 Un délai de 4 à 5 mois a été mentionné autour de la table.

Des ateliers clandestins existent également sur le territoire de la ville[39].

Durant les années 1990, la police, alors communale, ne s'occupait plus de la vérification des domiciles. La ville poursuivait parallèlement une politique de maintien ou d'augmentation des chiffres de population. Dans la pratique, ceci a produit une situation difficile et un risque accru, mais la situation s'améliore progressivement.

L'occupation des lieux est, dans une minorité de cas, liée ponctuellement à des revendications en faveur des SDF[40], par exemple. Elle peut tout aussi ponctuellement revêtir un caractère saisonnier. Ce qui a été le cas en été avec une « vague » de skinheads allemands qui étaient de plus agressifs, voire violents.

Actuellement, trois logements sociaux sont occupés illégalement par des gitans, ce qui permet à certains gitans d'y trouver refuge à l'occasion. Notons qu'actuellement, la ville de Charleroi ne dispose pas d'infrastructure pour les gens du voyage.
Selon nos interlocuteurs, les occupations illégales d'immeuble sont en augmentation. Ceci n'est étayé par aucun chiffre mais il s'agit d'un constat empirique inéluctable.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Il n'existe pas d'instructions internes ou externes en la matière. Dans la pratique, si un propriétaire fait appel à la police, les occupants sont délogés sauf si l'occupation est perçue comme stable, auquel cas on en revient à une procédure soit administrative soit civile[41].

Il est également fait appel à des partenariats (voir ci-après).

Partenariats

Les services de la ville (pompiers, services du logement, etc.) sont les premiers partenaires. Ceci tant pour des approches comme l'obtention d'un arrêté de surpopulation ou d'inhabitabilité que pour la recherche de solutions de remplacement.

---

39 L'exemple d'une boulangerie "industrielle" nous est cité.

40 Des personnes Sans Domicile Fixe.

41 Tant en ce qui concerne la question de l'interception de personnes en séjour illégal que celle de personnes occupant sans titre un logement, il appert que le fondement légal de l'intervention policière n'est pas clair dans l'esprit de nos interlocuteurs qui se réfèrent plutôt à la stabilité de l'occupation comme repère dans les mesures à prendre.

Il en est de même du CPAS qui parfois apporte une aide aux personnes en « rupture » mais il est évident qu'il ne lui est pas possible de trouver des solutions dans tous les cas et que ses moyens sont forcément limités.

Le Relais social et le Resto du cœur de Charleroi apportent également une aide matérielle.

La ville de Charleroi a mis en place un réseau de personnes servant d'interface entre l'administration communale et les citoyens. Dans chaque secteur, une personne sert d'interlocuteur privilégié, ce réseau porte l'appellation de relais de quartier. Les services de police constatent qu'en matière de sécurité policière, le système ne fonctionne pas, et que les demandes rapportées ne sont pas pertinentes et parfois même pas réalistes.

Autres aspects ou considérations

La suppression de la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité aurait privé la police d'un outil d'action et d'assistance sans réellement apporter d'alternative.

Afin de diminuer le nombre d'immeubles abandonnés, la ville a mis en place, il y a de cela plusieurs années, une taxe sur les immeubles inoccupés, mais dans la pratique, elle ne serait pas appliquée.

Une autre possibilité pour les propriétaires est de confier temporairement l'immeuble à la ville qui en assure la mise en conformité et qui perçoit le produit des loyers pendant une certaine période (jusqu'à 10 ou 15 ans). Par la suite, l'immeuble revient à leur propriétaire.

L'inoccupation des immeubles est parfois provoquée par les caractéristiques même du bâti. Dans les rues commerçantes, les immeubles des siècles derniers n'étaient pas pourvus d'entrées séparées pour les occupants des étages. Même si le règlement sur les bâtisses permet leur affectation au logement pour les étages, les règlements de sécurité incendie ne le font pas. Il est donc nécessaire de procéder à des modifications profondes du bâti pour éviter leur inoccupation.

5.1.4 Zone de police de Gand

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

Gand connaît de nombreux immeubles squattés, comme c'est probablement le cas de toute grande ville.

Il n'existe pas de cartographie systématique de ces squats, mais les différents commissariats de quartier savent bien de quels immeubles il s'agit. Cela s'avère exact car très peu de temps après avoir abordé la question, nous avons reçu un aperçu des immeubles squattés à travers la ville. La police en dénombre 65.

D'après nos personnes interrogées, on peut distinguer trois catégories de squatteurs (de squats) :

1. le squatteur isolé ou la famille de squatteurs

Exemple typique : le toxicomane qui a touché le fond.

Les nuisances signalées dans le quartier traduisent souvent un sentiment d'insécurité mais sont peu fréquentes.

2. les personnes originaires de l'ancien bloc de l'est (les Roms)

Ils passent constamment d'un immeuble inoccupé à un autre et y sont parfois conduits par des associations qui s'occupent de la problématique des Roms.
Depuis quelque temps, ces squatteurs privilégient des bâtiments publics, des habitations sociales ou des logements dans des quartiers expropriés, tous inoccupés depuis plusieurs mois.
La plupart du temps, la ville ou la société de logements sociaux accepte qu'ils continuent à habiter dans l'immeuble jusqu'à ce que commencent les travaux proprement dits de démolition ou de rénovation.
En pareil cas, la ville fournit également un raccordement à l'eau et à l'électricité, etc.

Ici aussi, des nuisances sont souvent signalées et traduisent un sentiment d'insécurité. Des problèmes réels sont néanmoins constatés : immondices, tapage nocturne lié au style de vie de ces personnes, enfants qui jouent, bricolage de voitures, etc.
Chez ces personnes, ce sont surtout les plaintes pour nuisances qui obligent la police à intervenir.

3. l es mouvements de squatteurs

Il s'agit souvent de jeunes anarchistes qui ont adopté un style de vie alternatif. Ces groupes de squatteurs entretiennent des contacts avec d'autres groupes établis dans d'autres villes (et pays).

Les nuisances signalées traduisent à nouveau un sentiment d'insécurité, mais certains problèmes sont réels : immondices, chiens dangereux en liberté, tapage nocturne consécutif à des soirées et fêtes organisées à intervalles réguliers. Lors de ces fêtes, les participants peuvent être exposés à des situations dangereuses en raison de l'état (inadapté ou dangereux) du bâti.

Conséquences

À Gand, il arrive que le bourgmestre intervienne pour mettre fin à des faits de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques (loi communale).

Il y a des propriétaires (curateurs) qui concluent un contrat d'occupation avec les squatteurs et leur demandent même une indemnité symbolique.

L'administration communale gantoise organise une concertation avec toutes les minorités (ou groupements de minorité) et donc également avec les squatteurs (service social d'intégration de la ville, éducateurs de rue).

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

En cas de nuisances, c'est généralement l'agent de quartier qui intervient, comme pour les autres appels (émanant des habitants d'immeubles occupés de façon régulière). S'il n'est pas disponible au moment de l'appel, c'est lui qui effectuera le suivi.

Chaque cas est unique et examiné séparément mais il y a naturellement une vision du mode d'approche. Cette approche est définie par une « machine », un ensemble dont chaque composante est essentielle au fonctionnement.

La police doit coopérer avec d'autres partenaires sinon elle risque d'appliquer seulement un emplâtre sur une jambe de bois.

En outre, il convient de souligner avant tout - spécifiquement en ce qui concerne la problématique des squats - que la police ne peut pas faire grand-chose tant qu'elle n'a pas été priée, en vertu d'un jugement ou d'une décision du bourgmestre, de procéder à une expulsion (ou d'y prêter main-forte).

Lorsque la police apprend qu'un immeuble est occupé par des squatteurs, elle désigne en son sein une personne de contact (il s'agit la plupart du temps de l'agent de quartier mais cela peut aussi être quelqu'un d'autre du commissariat de quartier). Cet interlocuteur tente d'entretenir le contact afin qu'il subsiste une communication indirecte entre les squatteurs,

le voisinage et l'administration (c'est également le cas lors d'une intervention pour nuisances).
En cas de nuisances, la police attire l'attention des squatteurs sur les règlements de police à respecter et intervient en cas de besoin.
Elle essaie d'autre part d'obtenir les identités des squatteurs, de déterminer quelles sont leurs intentions et de construire et d'entretenir une relation de confiance.
Cette approche permet non seulement de contenir la nuisance et de la ramener à un niveau acceptable pour le voisinage, mais aussi d'éviter des problèmes superflus pour le cas où les choses iraient jusqu'à une expulsion (intervention médiatrice, dissuasive et correctrice).
La plupart du temps, cela permet d'amorcer un dialogue.
Si l'agent de quartier ne parvient pas à entrer en relation avec les « ultras » souvent hostiles à l'uniforme (il s'agit de la catégorie 3 des profils de squatteurs décrits ci-dessus), la cellule Ordre public (DAI) tente d'établir le contact, par l'intermédiaire d'une seule personne (habillée en civil).

Dans ce contexte, la police essaie de ne pas adopter de vision à court terme. Ainsi, il peut arriver que des squatteurs élèvent un mur à l'intérieur de l'immeuble qu'ils se sont appropriés. À strictement parler, il peut s'agir d'une infraction à la législation en matière d'urbanisme, mais les services de police font preuve d'une certaine tolérance, comme lorsqu'ils croisent en rue des illégaux qui se déplacent ouvertement.

Si les choses vont jusqu'à l'expulsion, le service de police de proximité prête main-forte à l'huissier de justice. Il est rare qu'il faille vraiment intervenir de façon musclée parce que la plupart du temps, les squatteurs sont déjà partis à l'arrivée de l'huissier.

En cas d'expulsion, et si cela s'avère nécessaire, les services de police recherchent à l'avance une solution pour les occupants - surtout pour les catégories 1 et 2 ci-avant - en tentant de fournir un accueil humanitaire[42]. Les services communaux utiles sont impliqués dans l'expulsion et la cellule sociale de la police intervient également (toutefois, il est toujours possible de recourir également à cette cellule dans d'autres circonstances).
Pour illustrer l'approche intégrée, notre interlocuteur nous remet deux ordres d'opération, l'un pour une expulsion administrative et l'autre pour une expulsion judiciaire.

---

42 Notre interlocuteur nous cite l'exemple d'un immeuble squatté de longue date. Au moment de l'expulsion, le squatteur était en voyage et ses effets personnels ont été entreposés chez un de ses amis.
Parfois, l'approche intégrée s'exprime également au travers de petites choses, par exemple dans l'utilisation d'un autobus ordinaire pour transférer les occupants, plutôt que des véhicules de police de l'unité mobile.

La problématique n'est pas reprise dans le plan zonal de sécurité.

Il n'y a pas de directives spécifiques mais d'après nos interlocuteurs, tous les commissaires et tous les inspecteurs en chef des commissariats sont au courant de la procédure et de la philosophie à suivre. De nombreux éléments de l'intervention attendue (principalement dans le cadre d'un accompagnement humain) sont similaires à ceux prévus dans les directives relatives aux illégaux et à l'accueil d'urgence (y compris pour les personnes ayant commis un délit). Une directive relative à l'approche face à la problématique des squats est en cours d'élaboration et sera ajoutée au manuel de police.

Partenariats

Notre interlocuteur gantois énumère les acteurs qui collaborent dans le cadre de cette problématique.

- le service Environnement
- la Police de l'Urbanisme
- le service du Logement
- le service de Santé
- le service de Prévention des Pompiers
- le cabinet du Bourgmestre
- la Police
- le Commissariat local (service de proximité)
- l'Inspecteur de quartier local
- la DAI (cellule Ordre public)
- la Cellule sociale (mesures humanitaires)

ainsi que dans le cadre d'une expulsion proprement dite :

- le propriétaire
- l'Unité de police mobile (si son intervention s'avère nécessaire)
- le cas échéant, la Protection animale
- l'Huissier de justice

Autres aspects ou considérations

Notre répondant estime qu'il faudrait une législation claire ou qu'il faudrait à tout le moins réglementer clairement l'intervention policière à l'égard des squatteurs.

5.1.5 Zone de police de Louvain

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

En moyenne, il y a toujours trois à quatre immeubles squattés sur le territoire de la zone de police de Louvain. Lorsque des squatteurs sont expulsés de l'immeuble qu'ils occupent, ils ne tardent pas à en squatter un autre. Traditionnellement, les squatteurs utilisent deux squats : un squat principal et un squat secondaire, de façon à ce qu'en cas d'expulsion, ils aient toujours la possibilité de se réfugier dans l'autre squat.

Actuellement, la ville connaît deux squats.

Le squat de la Schapenstraat a longtemps été un « squat symbolique » pour la Belgique.

Il y a un grand nombre de logements inoccupés à Louvain. Cela a donné naissance à un cortège d'actions contre ces logements inoccupés, par des squatteurs dénonçant également certains projets immobiliers. D'autre part, il y a des propriétaires qui tolèrent les squatteurs dans leurs immeubles (par exemple, pendant sept ans à la Schapenstraat).

À Louvain, la plupart des squatteurs sont des militants de sexe masculin. Jusqu'à présent, il n'a pas été constaté que des familles avec enfants occupaient réellement un immeuble squatté par manque de logements. C'est la raison pour laquelle, jusqu'à présent, il n'a jamais fallu rechercher un logement de remplacement. Les squatteurs disposent également d'un lieu de résidence où ils peuvent trouver refuge lorsqu'ils sont expulsés d'un immeuble squatté.
Les squatteurs de Louvain ont une vision anarchique de la société.

En cas d'expulsion, il est toujours souligné dans l'ordre d'opération qu'il faut faire preuve de calme, d'accessibilité et de convivialité, et qu'il faut privilégier avant tout le dialogue, la concertation et la communication. Le recours à la force n'est que le moyen ultime.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Le plan zonal de sécurité ne fait pas état de la problématique. On peut toutefois envisager d'en faire une question prioritaire.

Lorsqu'un immeuble squatté est détecté, il est suivi par la cellule 'Information administrative (BI)' et par les agents de quartier. Les patrouilles d'intervention sont informées de l'existence du squat.

Une équipe d'intervention procède à une vérification sur les lieux. Elle constate au besoin l'état de l'immeuble, la présence de banderoles, d'inscriptions, de détériorations, etc., et le prend en photo. Ensuite, elle essaie d'identifier le propriétaire et les squatteurs. Une fiche d'intervention et un acte administratif sont rédigés et l'officier de la police administrative est avisé. Ensuite, les personnes suivantes sont informées : le chef de corps, le coordinateur d'intervention, l'autorité administrative, le ou les propriétaires, la cellule BI et tous les membres du personnel de la zone de police, par l'intermédiaire d'un outil de briefing digital.

Lorsque la police est priée de prêter main-forte à une expulsion, l'opération est préparée à l'avance (détermination du personnel, des moyens, etc.). Avant l'expulsion, une concertation est organisée avec les propriétaires et avec les différents partenaires (de la police). La concertation avec les squatteurs proprement dits est peu fréquente (un contact est établi sporadiquement par des membres de la cellule BI qui doivent répondre des activités de police administrative dans la zone, ils font le travail préparatoire).

Il n'y a pas de directives internes écrites à propos du squat mais grâce à l'expérience pratique, la problématique est connue de la totalité des dispatchers.

Il n'y a pas de politique spécifique de l'autorité administrative vis-à-vis des squatteurs.

Partenariats

Sont considérés comme partenaires :

Au niveau interne

- tous les services de la zone de police
- le centre de communication et d'information (CIC – communication lors d'une opération)
- le service de coordination et d'appui (SCA – coordination pour la mobilisation de moyens – RAR, …)
- la police judiciaire fédérale (PJF – info)
- la Direction des opérations en matière de police administrative de la police fédérale (DAO)
- la Direction de la Réserve générale (DAR –mobilisation de moyens, lock-on-team)
- le carrefour d'information d'arrondissement (CIA – EEI[43] au niveau national et international)
- le RAGO (pour la photographie aérienne et l'appui)

[43] Eléments Essentiels d'Information.

Au niveau externe

- l'autorité administrative
- l'autorité judiciaire
- le personnel de l'hôpital universitaire Gasthuisberg
- les pompiers
- l'avocat des squatteurs et du propriétaire
- l'huissier de justice
- l'architecte du bâtiment
- le service technique de la ville

Il n'y a pas de projets en cours mais les deux membres de la cellule BI sont fortement impliqués dans la problématique. Ils essaient d'entretenir des contacts avec les squatteurs.

Autres aspects ou considérations

Notre interlocuteur nous fait remarquer que la police ne peut pas intervenir d'office en cas de violation d'un droit de propriété et que par conséquent, dans la pratique, elle n'intervient que lorsqu'un huissier de justice lui a demandé de prêter main-forte.

Les propriétaires qui s'adressent à la police sont d'abord sensibilisés aux possibilités légales.

5.1.6 Zone de police de Liège

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

Le phénomène serait quasi totalement inexistant sur le territoire de la ville de Liège, ce qui n'exclut pas l'occupation très occasionnelle d'un bâtiment inoccupé par un ou des toxicomanes ou encore des « personnes de passage ». Il apparaît que les structures de prise en charge des SDF paraissent répondre aux besoins existants. Parfois, des expulsions interviennent suite à l'état de certains bâtiments.
Il faut souligner qu'une politique de lutte contre l'exploitation des locataires existe et est largement mise en œuvre à Liège. Il s'agit d'une collaboration entre la ville, le service de la politique des grandes villes, le Parquet et l'Auditorat du Travail, l'Office des Étrangers et des services plus spécialisés. L'action est de grande envergure et intégrée, tous les manquements et infractions constatés sont stipulés aux propriétaires concernés et éventuellement l'évacuation peut être prescrite. Dans ce cadre les occupants sont relogés. Beaucoup de propriétaires cherchent des solutions pour remédier à la situation.

Le bâti urbain fait également l'objet de stratégies de réhabilitation et de rénovation. Dans ce cadre, le Secrétaire communal adjoint sert d'interface entre les services de la ville et le service de la politique des grandes villes, le CPAS et les divers acteurs.

Deux fonctionnaires de police sont également parties prenantes.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Si un cas d'occupation apparaît, l'Inspecteur de quartier peut servir de médiateur entre le propriétaire et l'occupant avant ou tout en faisant appel aux services sociaux.

Si un propriétaire vient se plaindre d'une occupation abusive, il est dirigé vers la justice de paix compétente, sans préjudice de ce qui a été dit concernant la vérification de l'état du bâti.

Partenariats

Les premiers partenaires sont les services de la ville et les administrations puis les services sociaux : CPAS, Urgence sociale, Plan froid, etc.

Autres aspects ou considérations

Une autre forme d'occupation problématique est celle pratiquée par les gens du voyage qui occupent des terrains privés ou publics. Une solution est négociée avec ces personnes et une aide sociale éventuellement proposée. La police agit de même avec certains petits cirques ambulants.
Il faut noter que Liège ne dispose pas encore d'infrastructures appropriées à proposer pour ces cas.

5.1.7 Zone de police de Namur

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

Le phénomène de l'occupation d'immeuble est présent depuis déjà longtemps sur le territoire mais il est maintenant mis en exergue de par l'action des médias et par l'attention prêtée par l'autorité administrative. Cette visibilité est d'autant plus prégnante en hiver. Les services de la ville sont donc déjà sensibilisés en cette matière et la ville met en œuvre des mesures visant à remettre sur le marché du logement les immeubles abandonnés. Le recensement exact est impossible car personne n'a une vue directe et exhaustive de cela.

La tendance observée est que les gens occupant illégalement des immeubles sont de plus en plus souvent des personnes ayant vécu des accidents de la vie et qui étaient parfaitement insérées dans la société quelques mois plus tôt[44].
Une minorité (environ 25 % selon notre interlocuteur) est constituée de marginaux et de dyssociaux. On observe également que dans certains squats, les occupants apportent du mobilier et aménagent les lieux, ceci traduisant une certaine « appropriation » des lieux.

L'occupation concerne généralement des immeubles particuliers ou administratifs. Il s'agit pour les occupants de trouver un refuge. L'ampleur est estimée à une dizaine de logements pour l'ensemble de la zone. Il ne s'agit nullement d'occupation revendicative. Un courant plus revendicatif a vu le jour mais il s'agissait de « camping social » sous tentes dans de vieilles carrières ou dans les jardins de la firme Belgacom. Ce mouvement était né par contagion[45] et s'est éteint de lui-même.

L'offre de l'abri de nuit est de 15 personnes (les deux sexes confondus) avec un maximum de 50 nuits par an. Lorsque la mauvaise saison s'éternise ou débute tôt, les personnes concernées n'ont pas assez de possibilités avec leurs 50 nuitées.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Si l'occupation est découverte en dehors des heures, une équipe de l'intervention descendra sur place afin d'en confirmer la matérialité, puis la main sera reprise par le service de quartier.

La police établit un rapport à destination des services de la ville (affaires sociales – urbanisme) en vue d'un éventuel arrêté d'insalubrité ou de surpopulation. Les propriétaires tentent de récupérer l'action de la ville à leur avantage.

Il faut distinguer les squatteurs des logements mis sur le marché par des marchands de sommeil pour lesquels des approches distinctes et intégrées sont également mises en œuvre mais qui sortent de l'objet de la présente enquête.

L'action comporte également une phase d'analyse. Que peuvent-ils faire et quand ? Ont-ils des connaissances chez qui aller ? Existe-t-il un danger[46] ?

---

44 L'exemple d'un ingénieur civil s'étant retrouvé sans logis nous est cité.

45 Exemple de Paris et dans une moindre mesure de Charleroi.

46 Dans un cas particulier, un danger certain d'incendie existait. L'arrêté d'inhabitabilité a été obtenu séance tenante et un logement provisoire trouvé immédiatement.

La cellule logement de la ville ne dispose que de quelques logements d'urgence, une approche plus globale est parfois pratiquée notamment en y incluant la situation médicale de la personne.
Quand les propriétaires sont identifiés, ils sont bien évidemment contactés et ils peuvent alors entamer une procédure civile visant l'expulsion des occupants ou ils peuvent trouver un *modus vivendi* avec ceux-ci. Souvent, il s'agit de biens en indivision ou dont la propriété n'est pas clairement établie (ex. ancien bâtiment administratif). On repasse alors à la première logique d'action de la ville (insalubrité, surpopulation, désinfection, …).

Dans tous les cas, les fonctionnaires de police travaillent avec les occupants pour rechercher des solutions même si, en pratique, il y a peu de répondant (menace d'aller voir la presse, d'aller squatter un peu plus loin, etc.).

Dans quelques cas, il ne s'agit que d'une occupation provisoire et la personne poursuit son périple (ex. étrangers hors U.E.), il y a dans ce cas un énorme chiffre noir.

Dans le cas où un propriétaire se présente pour signaler une occupation illégale, même si des instructions formelles[47] n'existent pas, l'affaire sera dirigée vers le service du quartier qui agira comme mentionné ci-avant.

Au moment de la mise en œuvre des mesures arrêtées, le quartier sollicite parfois l'appui de l'intervention voire du GIS (Groupe d'Interventions Spéciales) et de la brigade canine.

Partenariats

Les partenaires de première ligne sont clairement les services concernés de la ville de Namur ainsi que les pompiers et le CPAS. Viennent ensuite les autres services sociaux publics et enfin le secteur associatif.

Autres aspects ou considérations

La question n'est pas mentionnée dans le plan zonal de sécurité. Le premier plan zonal de sécurité contenait un volet relatif à la traite des êtres humains et traitait notamment de la mendicité « professionnelle ». L'action ayant été efficace, le point n'est plus repris.

47 Signalons que cette manière d'agir est enseignée par notre interlocuteur lors de la formation fonctionnelle des Inspecteurs de quartier.

L'abrogation de la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité est également épinglée dans la mesure où les solutions qu'elle pouvait apporter n'ont pas réellement été prévues ailleurs et qu'il reste donc une carence en la matière.

La police connaît également des difficultés lorsque, dans le cadre d'expulsions, les huissiers communiquent tardivement les exécutions. Apparemment, aucun protocole n'existe encore en cette matière.

Dans la pratique, de plus en plus de personnes faisant l'objet d'une prise en charge sociale se trouvent dans une situation médicale qualifiée de « limite ». Le service social tente alors de diriger la personne vers une approche plus médicalisée, ce qui aboutirait trop souvent à une procédure de nature judiciaire (mise en observation de la personne).

5.1.8 Zone de police de Turnhout

Étendue du phénomène sur la zone de police – perception – vision

Cette zone ne connaît pas de squats à proprement parler, c'est-à-dire des immeubles inoccupés que des squatteurs se seraient appropriés. Il faut dire que la zone possède aussi très peu, voire pas du tout, d'immeubles inoccupés. La question n'est donc pas reprise dans le plan zonal de sécurité.

Certes, les policiers sont confrontés ici et là à des vagabonds ou toxicomanes individuels qui cherchent à séjourner temporairement et de façon brève (la plupart du temps pour une nuit) dans des immeubles non prévus à cet effet. Mais d'après le chef de corps, on ne peut pas vraiment dire qu'ils "habitent" dans ces immeubles. Ces personnes recherchent plutôt un endroit où pouvoir passer une nuit au sec. En revanche, la police a déjà été appelée à plusieurs reprises pour intervenir contre le locataire d'un box de garage qui l'avait aménagé en domicile.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

D'après le chef de zone, le principe général est qu'il faut consigner toute plainte relative à des faits de squats. Cela permet de rechercher ultérieurement comment intervenir dans le cadre de la réglementation en vigueur. Il est probable qu'on finira tôt ou tard par intervenir quand même, sur la base d'un jugement.
Il n'y a pas d'autres directives explicites à cet égard. On examine au cas par cas comment intervenir concrètement. À titre d'exemple, le chef de zone cite une demande d'intervention vis-à-vis de l'occupant d'une caravane installée sur une parcelle de terrain finissant en

cul-de-sac, juste contre une bretelle d'autoroute. Les intervenant ont trouvé une solution pragmatique qui a consisté à remorquer la caravane à un moment où son occupant ne s'y trouvait pas et où il n'avait plus fait parler de lui depuis quelque temps. En revanche, pour les occupants de boxes de garages, la police recherche manifestement des domiciles alternatifs en entrant en contact avec le CPAS.

Le règlement de police contient toutefois une disposition sur les immeubles en ruine.

Partenariats

La zone collabore avec le CPAS.

Autres aspects ou considérations

Aucun.

5.1.9 Zone de police de la Vesdre

Étendue du phénomène sur la zone de police –perception –vision

Verviers n'est que peu ou prou concernée par la question. Suite à l'annonce de notre venue, une recherche de cas a été effectuée auprès du personnel de la police locale et seuls deux cas sont connus au cours de ces dernières années.

Dans les deux cas, il s'agissait de l'occupation d'un logement par des toxicomanes. Dans une des deux situations, il s'agissait d'ailleurs de l'ancien occupant du logement sorti de prison.

Un refuge provisoire a été trouvé dans ces cas et les services sociaux ont pris le relais. Les propriétaires des immeubles sont contactés et en cas d'inaction, la ville s'y substitue et prend éventuellement un arrêté d'inhabitabilité.

Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

L'approche est proactive et expliquerait au moins partiellement la quasi inexistence du phénomène.

La Ville de Verviers est très attentive à la situation des bâtiments et à leur inoccupation. Les policiers de quartier sont partie prenante du dispositif, en ce sens qu'au moment des

inscriptions, ils sont invités à remplir le cas échéant un rapport signalant à la ville une situation potentiellement problématique. Une visite des lieux est alors organisée et elle associe la Ville, les pompiers et la police ainsi qu'éventuellement d'autres services concernés.

Une taxe communale est perçue sur les immeubles inoccupés[48]. Les propriétaires sont contactés et ont 6 mois pour réagir. S'ils ne font rien ou s'ils ne fournissent pas de justification[49], la taxe est exigée et recouverte.

Partenariats

Les partenaires potentiels sont outre les services relevant directement ou indirectement de la Ville, le Dispositif d'urgence Social (DUS), le « contrat de sécurité » et le secteur associatif, à savoir la Maison Marie-Louise.

Autres aspects ou considérations

Il semblerait que la lutte contre l'insalubrité aille crescendo. L'autorité administrative prête une attention toute particulière à cette question et à celle touchant à l'inscription des personnes aux registres de la population ou des étrangers.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP) mènent une campagne d'information et de sensibilisation concernant tout ce qui touche à l'état du logement wallon.

5.1.10 Zone de police d'Ottignies/Louvain-la-Neuve

Historiquement, depuis la création de Louvain-la-Neuve, un squat existait près de la RN4 et se nommait « La Baraque ». Il s'agissait d'un squat relativement idéologique inscrit dans une logique de logement alternatif. Une certaine cohésion existait entre ses membres. Ce squat était toléré tant par les autorités administratives que par l'UCL, propriétaire des lieux.

48 50€ par mètre courant de façade multiplié par le nombre d'étages. La taxe étant doublée puis triplée les années suivantes.

49 Travaux en cours, bail existant mais une partie de l'immeuble n'est pas occupée par le locataire, …

Vers 2002, d'autres squatteurs occupent des immeubles le long de la RN4. Il s'agissait, selon notre interlocuteur, plutôt de dyssociaux ayant beaucoup moins de convictions idéologiques et de solidarité interne au groupe. Le squat prend le nom de « zone occupée ». L'université tolère l'installation mais le nombre des occupants s'accroît pour atteindre une quarantaine de personnes. Dans les deux squats existent des problèmes liés à la consommation de stupéfiants.

À un moment, les instances universitaires décident de réagir. Un jugement d'expulsion est obtenu et un dispositif important mobilisé (3 pelotons et des équipes spécialisées) et l'opération planifiée en détails. Finalement, l'UCL opte pour une recherche de solution avec les occupants et l'opération n'a jamais lieu. L'accord ne sera pas respecté par les occupants[50].

En mars 2005, un drame survient et deux enfants périssent dans un incendie. L'affaire est fort médiatisée. Le bourgmestre est attaqué dans la presse. Il décide d'agir et de prendre un arrêté d'inhabitabilité pour l'ensemble des squats. L'expulsion est ordonnée et exécutée non sans mal avec l'appui des services de police. Certains occupants sont d'ailleurs relogés dans les locaux de l'ancienne brigade de gendarmerie d'Ottignies.

L'aide apportée par les services de l'Union des Villes et Communes de Wallonie tout au long de l'affaire est jugée comme efficiente et très précieuse en ce qui concerne l'aspect juridique. Il faut souligner un problème pratique dans ce genre d'action, ce serait la signification des décisions judiciaires et administratives à l'ensemble des occupants puisqu'il n'existe pas de personne morale les représentant.

5.2 Informations fournies par les associations de villes et communes

Nous avons contacté les trois associations de villes et communes par téléphone : Mme Sylvia Smoos a appelé l'Union des Villes et Communes de Wallonie, M. Vincent Ramelot a téléphoné à l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) et M. Xavier Buijs s'est mis en rapport avec la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).

Il ressort des contacts établis avec ces groupements d'intérêts que les zones de police ou les communes leur ont adressé très peu de demandes d'avis ou d'appui à propos de la problématique (de l'occupation) des immeubles squattés. La ville de Louvain-la-Neuve a tou-

[50] Il devait remettre les lieux en état, les nettoyer, etc.

tefois demandé à l'Union des Villes et Communes de Wallonie de lui envoyer un modèle d'arrêté de police ordonnant l'expulsion de squatteurs d'un immeuble. Une copie de cet arrêté est jointe au présent rapport. Au cours des dernières années, les deux autres associations n'ont pas reçu de demandes à propos de la problématique des squatteurs.

5.3 La voix des squatteurs

Dans une enquête comme celle-ci, il était indispensable de donner la parole aux squatteurs eux-mêmes. Bien que, pour des raisons évidentes, ce groupe ne soit pas facile à atteindre, nous sommes quand même parvenus, après un premier entretien téléphonique avec une personne de contact, à réunir sept squatteurs pour un entretien. Cet entretien de groupe, qui a duré deux heures, a eu lieu dans le courant du mois de décembre 2007, dans un squat de Bruxelles. Certains de nos interlocuteurs squattaient déjà depuis plusieurs années, d'autres étaient nouveaux dans le milieu des squatteurs, bien qu'ils ne fussent pourtant plus si jeunes. Leurs expériences sont basées sur des contacts avec la police dans différentes villes, comme Anvers, Liège et Louvain, mais surtout Bruxelles. Après une introduction, nous avons demandé aux squatteurs de nous faire part de leurs expériences avec la police par rapport à la problématique.

Le squat où l'entretien a lieu, l'un des nombreux recensés en région bruxelloise, a été occupé par une soixantaine de personnes, qu'il s'agisse de familles ou de personnes isolées. Pendant notre interview, l'une des personnes interrogées surveillait un bébé âgé de quelques mois à peine.

Le contact que nous avons pu établir a clairement révélé que nous étions face à un groupe très hétérogène. Nos personnes interrogées appartenaient à différentes catégories d'âge, avaient des antécédents différents, étaient de langues maternelles différentes et avaient des expériences différentes (du squat), qui nous ont fourni des informations utiles à notre enquête.

Avant de commenter les résultats de l'entretien de groupe, nous tenons à souligner que nous avions tenu compte de la possibilité que les squatteurs profitent de l'occasion pour accuser la police de tous les péchés d'Israël. Bien que nous avions apparemment quelques anarchistes autour de la table, la plupart des personnes interrogées ont donné une image nuancée de leurs expériences avec la police.

Nous rapportons ci-après les éléments principaux de cet entretien.

Certains de nos interlocuteurs nous font clairement comprendre que squatter des immeubles constitue pour eux une fonction sociale. Ils recherchent des immeubles inoccupés depuis longtemps pour les mettre à la disposition d'individus et de familles à revenus minimes, voire inexistants, et qui, à cause de la crise du logement qui ne cesse de s'aggraver, ont un besoin urgent d'un logement.

En ce qui concerne les contacts qu'ils ont eus avec la police, nos personnes interrogées établissent eux-mêmes une distinction. Ils sont d'une part confrontés à la police lorsque celle-ci est mobilisée pour prêter main-forte lors d'une expulsion, et ils parlent d'autre part des contacts ordinaires qu'ils peuvent avoir avec la police.

D'une façon générale, les squatteurs ont en tout cas l'impression que la plupart des agents avec lesquels ils entrent en contact choisissent le parti du propriétaire qui, au demeurant, n'est généralement pas connu, et les considèrent comme des criminels.

Un squatteur s'exprime en ces termes :

« *J'attache de l'importance à la manière dont la police m'aborde. La police dit souvent que nous devons respecter la loi. C'est exact, mais j'ai également mes droits* ».

Les squatteurs remarquent souvent que les agents se montrent agressifs lors d'une expulsion. Parfois, il s'agit d'agressions physiques, mais elles sont plus souvent verbales.
Un squatteur nous en parle en ces termes :

« Lors d'une expulsion, un agent m'a demandé pourquoi nous n'opposions aucune résistance, car ils étaient venus pour se battre ».

Plusieurs de nos personnes interrogées nous ont fait remarquer que les squatteurs se voient souvent coller à tort une étiquette sur le dos et qu'ils sont assimilés à des fauteurs de troubles cherchant sans cesse la bagarre, alors qu'il y a parmi eux un grand nombre de personnes qui, en squattant, veulent d'une part dénoncer le manque de logements et poursuivent d'autre part un objectif positif en tentant de faire aboutir des projets constructifs au sein d'une communauté 'alternative'. Ces projets s'avèrent concerner avant tout la vie en groupe à l'intérieur d'un immeuble squatté et la mise sur pied d'initiatives pour dénoncer la pléthore d'immeubles inoccupés et le manque de logements. Un squatteur affirme par ailleurs qu'il réalise que leur 'projet' – comme ils le dénomment – est déforcé par les squatteurs qui ont des problèmes de toxicomanie et autres. D'après lui, ces personnes leur attirent des ennuis et entretiennent l'image négative qui pèse sur eux. C'est la raison pour laquelle les squatteurs essaient d'aider eux-mêmes les personnes qui ont ce genre de pro-

blèmes et qu'il leur arrive de mener par exemple des actions contre la toxicomanie, mais ils ne vont pas jusqu'à bannir les toxicomanes des squats.

Nos personnes interrogées indiquent qu'il arrive régulièrement qu'une équipe d'intervention de la police fasse une descente après avoir été appelée par des voisins ou par le propriétaire et que les squatteurs soient tout bonnement évacués de l'immeuble sans aucune base légale.

Les personnes interrogées sont d'avis que l'inspecteur de quartier peut jouer un rôle important. Elles ont vécu plusieurs expériences positives avec des agents de quartier mais aussi des moins bonnes. Elles citent l'exemple d'un inspecteur de quartier qui exprimait clairement ses *a priori* et ses convictions morales, tant et bien que les contacts ultérieurs se sont déroulés dans une ambiance tendue. Cette approche contraste de façon criante avec l'attitude de l'inspecteur de quartier pendant la longue occupation d'un squat bruxellois évacué il y a peu. Il y fut question d'un contact positif et d'une réelle volonté de discuter. C'est ce type d'ouverture au dialogue qui est le plus apprécié par toutes les personnes interrogées. Pour elles, une telle attitude témoigne *d'une approche humaine de la situation.*

Il est par conséquent jugé fort regrettable que la police ne mette pas en place le dialogue dès le début de l'occupation d'un immeuble inoccupé, mais la plupart du temps seulement à l'approche d'une expulsion sur la base d'un jugement ou d'une décision administrative.

Parfois, la police cherche à établir le contact sans que, d'après les squatteurs, cela se justifie. Un tel contact est rarement jugé constructif, positif ou neutre. Dans ce domaine, les impressions des squatteurs sont plutôt négatives. Ils citent un exemple jugé positif, celui d'un agent de quartier de la Région bruxelloise qui se présente de façon tout à fait neutre, comme ce serait également le cas pour de nouveaux occupants "réguliers". En revanche, ils ont expérimenté de manière négative la visite de plusieurs policiers en civil venus contrôler l'état d'un immeuble squatté. Suite aux propos tenus par certains agents, les squatteurs ont vécu ce contrôle comme une visite à charge, dont le but était de monter un dossier en vue d'une expulsion administrative pour mauvais état de l'immeuble. En réponse à notre question à ce sujet, il ressort que cette expulsion n'a pas eu lieu sur cette base, mais qu'elle est intervenue beaucoup plus tard, en vertu d'une décision judiciaire.

Cependant, ils comprennent aussi les difficultés de l'agent de quartier car tous les squatteurs ne sont pas ouverts au dialogue et ne réservent pas toujours "un bon accueil" à la police.

5.4 Analyse

Nous faisons ci-après l'analyse des éléments principaux qui se sont dégagés des analyses de documents et de nos entretiens avec la police et avec les squatteurs.

5.4.1 Étendue du phénomène dans les zone de police visitées

D'après nos interlocuteurs, plusieurs immeubles sont squattés dans toutes les villes que nous avons visitées, à l'exception de Turnhout et Verviers. À Liège, le problème demeurerait extrêmement limité et la police d'Anvers affirme qu'elle n'est pas si souvent confrontée à ce phénomène. Cette dernière observation ne signifie pas pour autant qu'il y aurait peu d'immeubles squattés dans cette ville. La police d'Anvers n'établit pas un relevé des immeubles squattés et affirme qu'au cours des dernières années, la police n'a prêté main-forte qu'à une seule expulsion. Cette dernière affirmation est intéressante en ce sens qu'elle illustre bien la teneur de l'entretien. La police d'Anvers accorde peu d'attention aux immeubles squattés tant qu'elle n'est pas sollicitée pour intervenir à l'occasion d'un incident ou de nuisances ou d'une expulsion. Nous avons également observé dans d'autres zones une semblable attitude de réaction aux problèmes rencontrés.

Les autres zones visitées affirment en revanche disposer sous l'une ou l'autre forme d'un relevé du nombre d'immeubles squattés à l'intérieur de leur ressort. Ce relevé ne consiste pas toujours en une liste actualisée toute faite d'immeubles, il s'agit parfois simplement d'un responsable qui est tenu au courant verbalement des immeubles qui sont squattés. Nous avons pu constater que les statistiques de la police sur les immeubles squattés passent d'un extrême à l'autre, c'est-à-dire de la parfaite ignorance à une liste exhaustive comprenant des détails sur les initiatives entreprises par la police par rapport aux immeubles connus. Ainsi, pour la ville de Gand, la police recense actuellement 65 squats.
Bien entendu, dans les villes où les immeubles squattés sont comptabilisés, il subsiste également des logements squattés qui échappent à l'attention de la police ou des services communaux (sociaux). De telles zones d'ombre s'expliquent par le fait que certains squatteurs restent très discrets, pour des raisons évidentes. D'autre part, l'on connaît rarement le nombre exact de personnes qui habitent dans les immeubles squattés qui apparaissent sous les feux de la rampe et auxquels les médias accordent également, pendant peu de temps, l'attention nécessaire.
À la lumière de ces éléments, il nous faut admettre que notre questionnaire ne nous permet pas d'établir une liste précise des immeubles actuellement squattés dans les villes que nous avons visitées.

5.4.2 Perception de la police

Nous avons constaté chez quelques-uns de nos interlocuteurs du milieu policier qu'ils ne perçoivent les squatteurs que comme des criminels ou à tout le moins comme des contrevenants à la loi, alors que d'autres mettent davantage l'accent sur la problématique sociale et font preuve d'une certaine compréhension, sans pour autant perdre de vue les droits du propriétaire.

À l'exception de quelques zones, la plupart des responsables de la police semblent avoir une idée précise de la nature de la population des squatteurs. La plupart ne parlent pas uniquement d'anarchistes, de toxicomanes et/ou d'étrangers (la triple typologie qui est souvent mise en avant), mais font également état de nombreux pauvres ou des personnes sans domicile, souvent confrontés à d'autres problèmes sociaux, qui tentent effectivement de trouver un abri dans des immeubles inoccupés. La plupart des personnes interrogées reconnaissent unanimement que ce sont surtout les toxicomanes qui ne recherchent généralement un abri que de courte durée (pour une ou plusieurs nuits), alors que les autres veulent trouver un endroit plus stable pour y habiter plus longtemps.
Dans les zones qui affirment bien connaître la population des squatteurs, il est souligné que la majorité des squatteurs sont des personnes ('socialement défavorisées') qui ont un problème de logement[51].

5.4.3 Manière d'approcher le phénomène – instructions internes ou externes

Toutes les grandes villes ont une politique communale de lutte contre les immeubles inoccupés et en voie de taudification. Une telle politique a en tout cas un effet préventif vis-à-vis du squat d'immeubles. Toutes les personnes interrogées des zones de police des grandes villes indiquent que les propriétaires sont d'une manière ou d'une autre sensibilisés ou obligés de participer à la lutte contre la taudification en sécurisant correctement leurs immeubles inoccupés. Et lorsque les propriétaires ne s'exécutent pas, la Ville intervient.

Aucune zone visitée n'a inscrit la problématique des squatteurs dans son plan zonal de sécurité comme étant une question prioritaire. Il ne faut pas vraiment s'en étonner. Bien

[51] À l'exception de la zone de police de Louvain. Ici, l'on nous a affirmé être traditionnellement confronté à des organisations anarchistes. Les squatteurs sont généralement des hommes, qui disposent souvent d'un autre domicile légal et il est très rare, ou pratiquement exclu, suivant la police, que dans cette zone, une famille trouve refuge dans un immeuble squatté.

que le phénomène décrit se retrouve dans toutes les grandes villes, les grands corps de police sont confrontés à de nombreux autres phénomènes qui figurent à une bien meilleure place sur la liste de leurs priorités.
Ceci implique que les policiers abordent la question des squats dans le cadre de leur fonctionnement régulier, ce qui ne les empêche pas de pouvoir également élaborer une approche structurée et intégrée, ou du moins une philosophie spécifique, pour aborder de telles taches policières régulières.

Bien qu'il s'avère qu'aucune des zones interrogées n'a élaboré un projet s'intéressant à la problématique, il y a quand même des zones qui ont élaboré implicitement ou explicitement des procédures d'approche spécifiques. À Louvain, par exemple, notre répondant affirme que tous les responsables de terrain (les dispatchers et les officiers) connaissent les devoirs à accomplir grâce à un modèle de fiche d'intervention qui en fait la synthèse. À Gand, on a élaboré une procédure plus générale dont tous les responsables ont pu prendre connaissance (et qui est le fruit des nombreuses expériences du passé) et qui sera prochainement publiée dans le manuel de police.

À l'exception d'une seule zone qui n'a pas été confrontée à la problématique, tous les policiers que nous avons interrogés connaissent bien la procédure qu'il convient de suivre[52] au cas où un propriétaire s'adresserait en premier lieu à la police après avoir constaté que sa propriété est occupée par des squatteurs. Nous n'avons pas vérifié que les collaborateurs sur le terrain ont effectivement bien connaissance de cette procédure.

Dans la plupart des zones, il s'avère que les contacts établis entre les squatteurs et la police sont principalement de nature réactive et que les actions préventives sont peu nombreuses. En revanche, à Namur et à Gand, les contacts établis à titre préventif font partie du fonctionnement régulier. Les enquêteurs assimilent à un contact préventif celui qui est établi avec les squatteurs dans une perspective d'avenir, sans élément déclencheur immédiat, en dehors du fait que de nouveaux habitants s'établissent dans un immeuble, en l'occurrence dans un immeuble squatté. Ce contact peut être établi par différents fonctionnaires de police, par l'agent de quartier ou par un responsable d'un service d'information, par exemple.

À quelques exceptions près, la plupart des personnes interrogées indiquent donc qu'elles ne cherchent pas à établir un contact préventif avec les squatteurs, mais n'interviennent que lorsque la police est sollicitée. C'est ce que nous appelons des contacts de type réactif

52 Voyez le chapitre *Cadre légal* (*supra*).

dans le cadre de la présente enquête. Ceux-ci ont notamment lieu lorsque des squatteurs demandent à être inscrits dans le registre de population à l'adresse d'un immeuble squatté, lorsque le propriétaire s'adresse à la police en signalant que son immeuble est occupé par des squatteurs ou lorsque la police a été avertie que des squatteurs ont causé l'une ou l'autre forme de nuisances, mais aussi lorsqu'un contact doit être établi préalablement à une expulsion (il peut même s'agir d'un contact établi plusieurs jours avant une expulsion).

À cet égard, il ne faut toutefois pas perdre de vue que pour la police, la population des squatteurs représente une catégorie de population parfois difficile à aborder. Tous les squatteurs n'acceptent pas facilement d'avoir des contacts avec la police. C'est surtout le cas des squatteurs qui agissent en vertu d'une conviction idéologique ou anarchique prononcée. Toutefois, certains exemples cités par nos personnes interrogées ont montré que moyennant quelques efforts, il est possible de transformer une telle attitude de défiance en dialogue.

Dans toutes les zones, la police prête assistance lors d'expulsions ordonnées en vertu d'une décision administrative ou, le cas échéant, sur réquisition d'un huissier de justice à la suite d'une ordonnance judiciaire. Une telle action policière s'inscrit dans le cadre du maintien de l'ordre public et est abordée suivant la philosophie de la gestion négociée. Toutes les personnes interrogées indiquent que le cas échéant, des démarches sont toujours entreprises au préalable en vue d'entrer en contact avec les squatteurs. Toutefois, si nous suivons les concepts que nous avons retenus dans le cadre de la présente enquête, il s'agit d'un contact de type réactif. Parfois, d'après deux personnes interrogées de la police et suivant plusieurs squatteurs, un tel contact ne consiste d'ailleurs qu'en une communication à sens unique et il s'agit plutôt d'une tentative verbale d'intimidation pour encourager les squatteurs à partir de leur plein gré.

Il s'avère que la volonté ou non d'établir un contact avec les squatteurs et le moment et les modalités de ce contact constituent des éléments importants dans la manière d'approcher le phénomène. Nous en voulons pour preuve les différents exemples cités par nos personnes interrogées (les squatteurs et la police), dont quelques-uns ont été mentionnés dans ce rapport. Notre enquête démontre effectivement que les interactions peuvent influencer fortement l'effet des interventions policières, tant chez les squatteurs que chez la population en général et chez la police. Ceci nous a amené au modèle d'analyse suivant.

Figure 2 : Risque de conflit durant les interactions entre les squatteurs et la police

		Volonté de concertation chez les policiers		
		À titre préventif et à titre réactif	Seulement à titre de réactif	Inexistante
Volonté de concertation chez les squatteurs	Oui	(1) Risque de conflit réduit au maximum	(2) Risque de conflit limité	(3) Risque de conflit important
	Non	(4) Risque de conflit réel	(5) Risque de conflit important	(6) Risque de conflit maximum

Dans cette figure, nous proposons un modèle qui est apparu lors de notre enquête exploratoire et qui décrit le risque de situation conflictuelle lors des interactions entre la police et les squatteurs.

L'enquête a effectivement démontré que la police peut s'efforcer de limiter les risques de conflit lors des contacts avec les squatteurs en affichant une volonté de dialogue et en amorçant ensuite réellement ce dialogue. Mais pour créer une communication, il faut toujours au moins deux acteurs. Étant donné la nature de la population des squatteurs, il n'est pas souvent aisé pour la police d'engager une conversation avec les squatteurs, mais comme en atteste l'analyse de la littérature et des entretiens effectués, tous les squatteurs ne sont pas des anarchistes qui refusent d'entrer en dialogue avec des représentants de l'autorité.

Ce modèle n'est pas simplement théorique, comme en attestent plusieurs exemples. À Louvain, il y a quelques années, une rencontre a été organisée entre les squatteurs et la police. Bien que les conséquences soient demeurées limitées parce que les squatteurs ont finalement quitté l'immeuble, cet événement représente une bonne illustration du type d'interaction visé à la cellule (5) de la figure 2. Ces squatteurs refusaient tout contact avec la police, qui avait elle-même entrepris des démarches en ce sens.

Un conflit ne doit pas toujours s'accompagner d'un grand déploiement de forces entre les deux camps, image qu'on avait pu voir à Louvain mais qui était surtout monnaie courante dans les années 80, aux Pays-Bas. L'on nous a cité l'exemple d'un agent de quartier qui se présentait aux occupants d'un immeuble squatté comme s'il s'agissait d'habitants 'réguliers', et qui était ensuite forcé d'attirer l'attention des squatteurs sur les nuisances sonores qu'ils avaient causées. Son intervention s'est faite sans problème notable, parce que l'agent de quartier les connaissait et les avait abordés auparavant avec une approche humaine 'normale'. Ce type d'intervention correspond à la cellule (1) de la figure 2.

L'on peut notamment inscrire dans les cellules (3) et (6) les interventions de police des équipes d'intervention qui agissent sans concertation interne ou externe pour expulser des squatteurs à la simple demande du propriétaire, sans qu'aucune décision administrative ou judiciaire n'ait été prise. En pareil cas, le risque de conflit est souvent élevé. Il existe encore une zone d'ombre pour ce type d'interventions. L'un de nos interlocuteurs, un officier, nous a laissé entendre que des équipes d'intervention visitent parfois des habitations pour expulser carrément des personnes parce qu'on présume un risque d'incendie ou parce que le propriétaire le demande. Les squatteurs que nous avons contactés ont attiré notre attention sur ce point, et cela est confirmé par d'autres constatations du Comité permanent P.

Nous terminons cette partie illustrative en insistant encore sur la cellule (1) de la figure 2. C'est là que nous pouvons notamment situer l'approche appliquée à Gand. Tous les dossiers de squatteurs (y compris les 'petits') y sont abordés suivant une méthodologie intégrée. Cette approche privilégie notamment la concertation, si bien que le risque de conflit lors d'une intervention est extrêmement réduit.

Les constatations que nous avons résumées dans le modèle confirment une fois de plus la plaidoirie pour une police orientée vers la communauté. C'est-à-dire une police qui montre notamment qu'elle se préoccupe de *tous* les « bénéficiaires » de la fonction de police, y compris une minorité telle que celle des squatteurs. Bien que le squat d'un logement déclenche rarement de grandes manifestations de sympathie auprès de la majorité de la population et donc aussi auprès de nombreux policiers[53], une grande partie de la population des squatteurs se compose, comme nous l'avons déjà indiqué, de personnes qui, pour une raison ou pour une autre, sont sans-abri ou mènent des actions non extrémistes.

Le modèle montre clairement que lorsque la police affiche une forte volonté de concertation, le risque de conflit sérieux diminue considérablement, aussi bien dans le cadre d'une intervention ordinaire pour une inscription au registre de population, que pour un signalement de nuisances ou même une expulsion d'un immeuble de grande taille. Si nous nous basons sur nos données limitées[54], nous constatons que cette volonté de concertation est la plus forte avec les squatteurs qui sont effectivement sans-abri ou qui mènent des actions sans visée extrémiste, dans le but d'améliorer l'offre de logements pour les ca-

53 Cette constatation n'a pas été vérifiée par des policiers sur le terrain mais ressort de différentes réactions de nos répondants au sein de la police à partir d'exemples donnés par les squatteurs et ressort également d'enquêtes précédentes du Comité P.

54 Nous nous basons sur les contacts que nous avons eus avec les squatteurs et avec les personnes interrogées au sein de la police qui sont plus souvent confrontées avec la problématique. Pour pouvoir continuer à étayer cette thèse, qui est plutôt une hypothèse, il faudrait une enquête sociologique plus approfondie, mais ceci sort néanmoins de l'objectif de la présente enquête.

tégories fragilisées de la société ou lorsqu'il y a constitution d'un groupe, ou encore lorsque les squatteurs disposent d'un porte-parole ou d'un représentant.

Enfin, il nous faut également souligner que différentes personnes interrogées au sein de la police ont attiré notre attention sur l'importance de l'attitude de l'autorité administrative dans le cadre de cette problématique. Certaines personnes interrogées ont décrit avoir elles-mêmes vécu la différence d'attitude potentielle lors de changements de direction. Une autorité administrative qui fait preuve de tolérance à l'égard des squatteurs attend bien entendu une même attitude de la part de sa police.

5.4.4 Partenariats

Notre enquête révèle que dans le cadre de cette problématique, les personnes interrogées policières de toutes les zones de police coopèrent d'une manière ou d'une autre avec des services publics communaux ou autres. Généralement, elles réfèrent à des services impliqués d'une quelconque manière dans la politique de lutte contre les immeubles inoccupés et délabrés. À une exception près, toutes les personnes interrogées confrontées à des immeubles squattés font référence à leur collaboration avec le CPAS, surtout dans le cadre d'une phase préparatoire à une expulsion. Elles précisent que lorsqu'une expulsion est prévue, elles entrent en concertation avec le CPAS pour attirer l'attention de ces travailleurs sociaux sur les occupants qui vont être expulsés, en leur demandant de trouver l'une ou l'autre forme d'accueil. À Gand, on va même encore plus loin. Des assistants sociaux qui travaillent pour la police recherchent activement, en collaboration avec d'autres services, tels que le CPAS, des possibilités d'accueil pour les personnes expulsées ou éventuellement des solutions d'entreposage pour leur mobilier.
Lorsqu'il convient de préparer une opération en vue d'une expulsion à risques, il est également fait appel à d'autres services de police.

5.4.5 Autres considérations

Une majorité des répondants policiers trouve que le phénomène examiné est fortement lié à la problématique des taudis et des marchands de sommeil. Dans la plupart des villes, la police et l'administration accordaient l'attention nécessaire à cette problématique. Toutefois, les personnes interrogées d'une zone de police en particulier affirment que les mesures prises en l'espèce s'avèrent souvent insuffisantes pour lutter efficacement contre la taudification.

Lors de nos entretiens, les policiers surtout des villes wallonnes et aussi à Bruxelles ont souvent fait référence à la dépénalisation du vagabondage. D'après la police, cette modification légale a fait disparaître l'une des possibilités d'accueil pour les sans-abri, qui se rabattent alors sur les immeubles squattés. À Bruxelles notamment, la police constate un manque flagrant de places d'accueil pour les sans-abri. Les squatteurs n'établissent pas ce lien avec les anciennes pratiques en matière de vagabondage, et les aînés ne le font pas non plus.

Certains policiers nous ont fait une remarque intéressante par rapport à l'inscription des occupants d'un squat dans le registre de population. Dans certaines zones, on a constaté que la police émet un avis négatif en la matière, tout en sachant que le service Population de la ville procédera quand même à l'inscription.

À Gand, nos interlocuteurs ont souligné la nécessité de donner des instructions claires à la police. Ce besoin a également été mis en avant de manière implicite par d'autres personnes interrogées.

Enfin, de personnes interrogées ont attiré notre attention sur différents problèmes auxquels elles sont confrontées dans le cadre de la squattérisation de terrains publics, généralement par des tziganes.

6 BONNES PRATIQUES

La façon dont la police de Gand aborde la problématique des squats peut être qualifiée de bonne pratique.

Sachant que dans le contexte législatif actuel, la police ne peut pas faire grand-chose lorsque des squatteurs s'approprient l'immeuble d'autrui, et n'intervient en la matière que lorsque son aide est sollicitée dans le cadre d'une expulsion administrative ou judiciaire, la police de Gand suit néanmoins la problématique de très près.
Elle le fait à partir d'une approche orientée vers la communauté qui prend aussi bien en compte les attentes du ou des propriétaire(s) d'un immeuble, que celles des riverains, mais aussi des squatteurs eux-mêmes, en s'intéressant à la problématique sociale à laquelle ces derniers sont souvent confrontés. Les commissariats de quartiers conservent activement des informations au sujet de la présence de squatteurs dans la ville et de la problématique du squat en général, et assurent un suivi. Dans ce cadre, la police tente de maintenir un dialogue avec toutes les parties impliquées et en cas de problèmes éventuels, les squatteurs sont abordés comme s'il s'agissait d'occupants réguliers. Les contacts s'effectuent la plu-

part du temps par l'intermédiaire de l'inspecteur de quartier, mais il est également souvent fait appel au service d'information de la cellule 'ordre public' de la police. Lorsqu'on en arrive à une expulsion, la communication demeure très importante et une collaboration est mise en place avec les acteurs concernés et avec différents partenaires (communaux), notamment en vue de procéder à une expulsion sans problème, mais aussi au relogement des occupants.

7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans l'enquête ci-décrite, nous avons examiné s'il existait dans les zones de police locale un plan d'approche du phénomène des squats, en quoi il consistait le cas échéant et s'il était question d'une approche intégrée basée sur la philosophie de la police de proximité.

Notre enquête a tout d'abord démontré que la problématique des squatteurs ne fait partie du plan zonal de sécurité d'aucune des zones visitées. Cela ne signifie pas pour autant que le phénomène ne fait l'objet d'aucune attention, la présente enquête a révélé le contraire.

Dans les pages qui suivent, nous exposons le reste de nos conclusions et formulons ensuite quelques recommandations.

7.1 Sur le plan juridique

Dans le cadre de l'approche de cette problématique, la police doit notamment tenir compte des droits de deux acteurs, le propriétaire et les squatteurs.
L'analyse juridique exposée au début de cet ouvrage montre qu'il n'est pas si évident d'intervenir contre le phénomène du squat en soi par la voie administrative ou judiciaire. Le squat d'immeubles ne peut être considéré comme un délit que s'il est satisfait à certaines exigences (destruction de clôtures ou violation de domicile par des particuliers) et il ne peut être qualifié de trouble de l'ordre public que sous certaines circonstances. Le cas échéant, la police peut alors intervenir en vertu des pouvoirs administratifs ou judiciaires que la loi lui confère. En présence d'éléments (par exemple du mobilier) qui laissent à penser que le squatteur habite réellement l'immeuble, l'officier de police doit veiller à disposer d'un motif légal pour pénétrer dans l'immeuble et il se doit de respecter le contenu des dispositions qui concernent cette matière. Ces motifs figurent dans les articles 36-37 et 89-90 du Code d'instruction criminelle, dans la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires et dans les articles 26, 27 et 29 *in fine* de la loi sur la fonction de police. Si l'officier de police ne satis-

fait pas à cette exigence, il risque une condamnation pénale pour violation de domicile par des officiers publics.

On peut donc conclure qu'il ne va pas de soi, lorsqu'un propriétaire est confronté à un squatteur et s'en plaint auprès de la police, que la police puisse directement pénétrer dans l'immeuble en question et en expulser les squatteurs, ou les arrêter. Il est important que le plaignant et les officiers de police en soient conscients.

Il n'empêche que le propriétaire de l'immeuble ou celui qui en a la jouissance ne reste pas les mains vides. Si le squat en tant que tel constitue un délit ou si les squatteurs commettent un délit, il est possible, selon le cas, de déposer plainte ou de faire une déclaration : comme nous l'avons indiqué, l'officier de police doit alors veiller à respecter les contraintes légales de son intervention : ceci implique aussi que, le cas échéant, les squatteurs ne soient éventuellement pas expulsés de l'immeuble, alors que la police y pénètre légalement. Si le propriétaire/l'ayant droit a la possibilité de faire valoir son droit de propriété, protégé par l'article 544 du Code civil et de demander dans ce contexte des mesures fixées en référé, il peut également réclamer des dommages et intérêts par la voix civile s'il a subi un préjudice à la suite de la squattérisation de l'immeuble[55]. Si dans le cadre d'une telle procédure, une décision d'expulsion est prise par une instance judiciaire, la police peut être appelée, en vertu de l'article 44 de la loi sur la fonction de police, en vue de prêter main-forte à l'huissier de justice chargé de l'exécution. D'ailleurs, la police est également chargée d'exécuter par exemple des décisions d'expropriation prises principalement par les autorités administratives communales[56][57] : pour autant qu'il soit satisfait aux exigences imposées et que les immeubles squattés représentent une menace évidente pour la sécurité, la tranquillité, la propreté et la salubrité dans les rues, places publiques et bâtiments publics, les articles 133, 134 et 135 de la Nouvelle loi communale offrent une base légale

55 Pour un exemple d'intervention en droit civil, voyez : Civ. Gand (Référé), 19 février 1997, *R.W.* 1998-99, 309 ; Just. Paix Louvain, 30 juin 1999, *R.W.* 1999-2000, 1033-1034, et la note ; E. BREMS, "Geen recht op kraken" (commentaire Just. Paix Gand, 5 mai 2003), *De juristenkrant* 2003, fasc. 79, 13). D'autant plus que les squatteurs sont généralement anonymes, de multiples problèmes de procédure apparaissent en l'espèce (voyez par exemple : Just. Paix Gand, 25 février 1994, *T. Vred.* 1997, 469-470, note K. BROECKX et *T. Vred.* 1998, 9-10, note K. BROECKX ; E. BREWAEYS, "Onbekende krakers gaan vrijuit" (commentaire Just. Paix Gand, 16 novembre 2000), *De juristenkrant* 2000, fasc. 20, 1 et 5).

56 G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS et H. BERKMOES, *o.c.*, p. 429.

57 Voyez d'ailleurs également l'article 17 de la Loi sur la fonction de police qui prévoit que la police est autorisée, à certaines conditions, à prêter main-forte à une évacuation en cas de calamité, de catastrophe ou de sinistre (cf. un immeuble squatté qui menace de s'effondrer).

pour de telles décisions[58][59]. La lecture de ces dispositions indique qu'il doit être question de troubles ou de risque de troubles de l'ordre public sous ses différentes facettes afin que le bourgmestre puisse faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par lesdits articles : dans le cas du squat d'un immeuble, il ne fait pas de doute que les troubles de l'ordre public seront certainement signalés par les riverains, qui se plaindront notamment des chiens errants, du tapage, des nuisances olfactives et des déchets. Précisons que le squat tel qu'il est décrit ci-dessus ne satisfait pas en lui-même à cette exigence : c'est la raison pour laquelle la question rapidement évoquée ici des décisions des autorités administratives est passée sous silence dans le corpus de l'analyse juridique en tant que telle. Pour exécuter les décisions prises en l'espèce - conformément à l'article 14, alinéa 3 de la loi sur la fonction de police et à l'article 42 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), il s'agit d'une tâche de la police régulière –, la police ne dispose d'ailleurs de nouveau, sur pied de l'article 1er, alinéa 3 de la loi sur la fonction de police, que des pouvoirs qui lui ont été attribués légalement, notamment sur le plan de l'entrée dans un domicile.

Reste à savoir si cette structure légale offre suffisamment de possibilités au propriétaire/à l'ayant droit. En l'occurrence, l'on peut se demander si l'incrimination explicite du squat de logements inoccupés – il n'y a pas, actuellement, de cadre légal adapté – est opportune[60]. Il s'agit évidemment d'un choix politique par excellence dans lequel il n'appartient pas au Comité permanent P de prendre position. Quoi qu'il en soit, il est utile – tant pour le citoyen que pour la police – d'avoir une connaissance précise des droits du propriétaire/de l'ayant droit par rapport à l'immeuble, des droits du squatteur et des pouvoirs des agents de police en l'espèce.

---

58 Voyez à ce sujet, *in extenso* : G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS et H. BERKMOES, *o.c.*, pp. 62-68.

59 Il faut souligner que les articles 15, 16 et 17 du décret flamand du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (*M.B.* 19 août 1997) contiennent une traduction concrète des articles précités de la Nouvelle Loi communale en ce sens qu'ils accordent au bourgmestre des nouveaux pouvoirs en vue d'intervenir de façon énergique sur le territoire flamand contre des habitations inadéquates et inhabitables et des logements suroccupés (voyez également l'arrêté du gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitations (*M.B.* 30 octobre 1998)). Le Code wallon du logement (décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement (*M.B.* 4 décembre 1998)) connaît des dispositions similaires (voyez notamment l'article 7 de ce décret).

60 Cf. la proposition de loi Van Parys incriminant le squat d'immeubles et étendant l'incrimination de la violation de domicile, *Doc. parl.* n° 51 0366/001.

7.2 Sur le plan de la formation

Il ressort toutefois clairement des dossiers examinés antérieurement par le Comité P et de la présente enquête que de nombreux fonctionnaires de police, y compris dans les fonctions dirigeantes, ne connaissent pas bien le cadre légal relatif au squat d'immeubles. En outre, leur cadre de référence n'est pas suffisamment documenté à propos de la problématique du squat, à l'égard de laquelle bon nombre de personnes ont encore une vue partiale. Il serait possible d'y remédier en proposant une formation s'adressant, dans un premier temps, aux fonctionnaires dirigeants.

7.3 Sur le plan stratégique

La focalisation sur le cadre légal (ou son absence) entraîne souvent chez les responsables policiers la remarque selon laquelle elle est peu confrontée à la problématique en soi et elle n'intervient dans le cadre de cette problématique que sur demande. Cette (auto)minimalisation du problème nous paraît injustifiée.

Notre étude (de la littérature) démontre que la police entre bien plus souvent en contact avec des squatteurs qu'uniquement dans le cadre d'une expulsion. Ici entrent en conflit, au niveau du traitement policier, tout comme au niveau juridique, le droit au domicile et le droit à la propriété. La police peut notamment tenter de résoudre cet exercice d'équilibre en se tenant en permanence au courant de la problématique des squatteurs au sein de la zone de police.

Il s'avère toutefois que la police n'est pas souvent au courant de la localisation des squats en ville parce qu'elle n'y accorde pas d'attention.
C'est la raison pour laquelle il paraît utile que la police s'efforce de mettre en oeuvre une collecte active d'informations sur les immeubles squattés en ville, plus qu'elle ne le fait actuellement. Ce n'est pas tant en vue d'assurer le suivi systématique des activités des groupements qui présentent un intérêt particulier pour l'ordre public lorsqu'il s'agit de groupements d'extrême gauche. Cette matière est régie par la circulaire ministérielle MFO-3 relative à la gestion de l'information de police judiciaire et administrative et est plutôt l'affaire d'autres services.

Il s'agit bien en l'espèce d'établir activement des contacts en vue d'acquérir une meilleure connaissance de la population des squatteurs (et de ses besoins) au sein d'une ville. Actuellement, les mouvements anarchistes qui sont plutôt hostiles au dialogue constituent un groupe plus petit au sein de cette minorité sociale fragile. De plus, la présente enquête

l'a montré, des contacts préventifs peuvent être établis entre la police et les squatteurs et contribuer fortement à une réduction des conflits lors des contacts ultérieurs. La diminution des risques de conflits implique naturellement que les risques de recours à la contrainte et à la violence diminueront également.

Les squatteurs apprécient que la police les aborde avec respect et de manière objective. Une telle attitude favorise un dialogue et est en totale contradiction avec l'attitude régulièrement adoptée par la police, où les squatteurs sont stigmatisés en tant qu'anarchistes qui, aux yeux de beaucoup (y compris des policiers) commettent des délits. Actuellement, les contacts entre les squatteurs et la police ne sont toutefois établis, dans la plupart des zones de police, qu'à l'approche d'une expulsion.

Une approche basée sur le dialogue ne signifie par ailleurs pas qu'on ignore les droits du propriétaire en question. Au contraire, lorsque la police entretient déjà des contacts sporadiques avec les squatteurs durant l'occupation, cette attitude ne peut que servir les intérêts du propriétaire lorsqu'il souhaite prendre certaines initiatives par rapport à sa propriété et fait pour cela appel à la police.

Cette attitude profite également à l'ensemble de la société. Car une police qui est capable de s'entendre avec les occupants d'un squat disposera d'un point de contact et aura donc davantage de moyens si des problèmes de nuisances venaient à apparaître ou si la simple présence des squatteurs devait générer des sentiments d'insécurité. La police sera donc mieux en mesure de maintenir l'ordre public à proximité de tels immeubles, ce qui profitera également à la communauté locale.

Il s'agit une fois de plus d'un plaidoyer pour une approche de proximité, qui permet d'obtenir de bons résultats auprès des squatteurs et auprès de la communauté[61].

7.4 Sur le plan opérationnel

Enfin, nous pouvons affirmer que les présentes conclusions et recommandations ont bien entendu également des conséquences opérationnelles. Les zones de police devront investir dans la sensibilisation de leurs collaborateurs dans les divers niveaux, qui pensent encore souvent dans une logique axée uniquement sur l'expulsion.

---

61 Conformément aux circulaires ministérielles CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community Policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux (*M.B.* 9 juillet 2003) et CP 2 du 3 novembre 2004 visant à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité (*M.B.* 29 décembre 2004).

La police souligne également qu'elle est tenue de confirmer la résidence réelle de squatteurs qui occupent effectivement un logement, dans le cadre du contrôle de la résidence principale. Plusieurs personnes interrogées indiquent que ceci entre en contradiction avec le sentiment qu'elles ont à propos des squatteurs, qu'elles considèrent comme des auteurs de délits, mais qu'elles confirment le domicile. Ce n'est qu'à Anvers que le répondant nous a fait savoir que les squatteurs qui demandent à être inscrits dans un immeuble précis reçoivent généralement (après une étude approfondie) un avis négatif si le propriétaire n'est pas d'accord, même si la police sait que le service Population procédera finalement à l'inscription.

Nous avons également constaté au niveau opérationnel qu'il s'avère qu'une approche uniforme du phénomène est peu courante parmi les différentes zones de police, pas même lorsque les choses vont jusqu'à une expulsion. Ce manque d'uniformité s'explique par le manque de connaissances des officiers de police mais aussi par la philosophie que le chef de corps semble appliquer et qui est influencée par des prises de position en la matière de la part de l'autorité administrative.

Enfin, la présente enquête a démontré que la majorité des zones de police sont disposées à conclure des partenariats dans le cadre de cette problématique et que dans les faits, elles le font effectivement.

8 BIBLIOGRAPHIE

Blackburn, C. (1999) « Poor health, poor health care. The experience of low-income households with children » (26-44) in Purdy, M. en Banks, D. *Health and Exclusion. Policy and practice in health provision* (1999), Londen : Routledge, 212 p.

Bouillon, F. (2002) « À quoi servent les squats ? Compétences des acteurs en ressources des lieux » (45-63) in *Revue Française des Affaires sociales*, n° 2, avril-juin 2002, 56ème année.

Broeckx, K. (1998) Commentaar bij de uitspraak van het vredegerecht Gent 1 dd. 25.02.1994 bezetting zonder recht noch titel – feitelijke vereniging – geen rechtspersoon – dagvaarding van de leden in *Tijdschrift van de Vrede- en Politierechters*, januari 1998: 9-15.

Brems, E. (2003) « Geen recht op kraken » in *De juristenkrant*, 03.12.2003 nr. 79: 13.

Dawance, T. (1999) *Le Squat, Mémoire universitaire Mémoire de fin d'étude pour l'Institut Supérieur d'Architecture Saint-Luc*, http://www.habiter-autrement.org/07.squat/11_sq.htm, geraadpleegd op 04.11.2007.

De Boyser, K. (2005) « Armoede gefragmenteerd: vormen van sociale uitsluiting in Vlaanderen en België » (43-96) in Vranken, J., De Boyser, K. en Dierckx, D. (Red.) (2005) *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2005*, Leuven: Acco, 408 p.

Smaers, G. (1987) « De strafbaarheid van het kraken van woningen naar Belgisch recht » in *Rechtskundig Weekblad*, 1986-1987: 2193-2218.

Van den Wyngaert, C. (2006), *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 1364 p.

Villeneuve, M. (2002) « Heurs et malheurs d'une mobilisation inattendue : le mouvement des squatters de Bourdeaux » (25-43) in *Revue Française des Affaires sociales*, n° 2, avril-juin 2002, 56ème année.

Winters, S. (2003) *Betaalbaar wonen. Nota op basis van het HIVA-onderzoek « Betaalbaar wonen op de private huurmarkt »* Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven, www.hiva.be, geraadpleegd op 16.11.2007.

L'APPUI LATÉRAL ENTRE LES ZONES DE POLICE ET LE RÔLE DE DIRCO[62]

Le directeur coordonnateur de la police fédérale : officier de police à part entière ou plutôt juge de paix, médiateur, comptable, coordinateur ou stimulateur ?

9 CADRE GÉNÉRAL

9.1 Introduction

Un des piliers sur lesquels repose le fonctionnement de la police intégrée est sans aucun doute l'appui policier. D'une part, nous entendons par là l'appui vertical ou appui fédéral, c.-à-d. l'appui de la police fédérale à la police locale et aux autorités policières. D'autre part, nous faisons une distinction entre l'appui horizontal ou latéral entre les différents services de la police locale dans lequel sont également impliqués certains services de la police fédérale.

Dans cette enquête du Comité P, notre attention s'est portée sur ce qu'on appelle l'appui latéral, parfois aussi appelé appui interzonal. Cette enquête s'inscrit donc également dans les missions du Comité P d'examiner de plus près *« la coordination, l'efficacité et l'efficience du fonctionnement policier »*. Le fait que ce sujet reste une préoccupation permanente des responsables politiques ressort notamment du Plan national de sécurité de 2008-2011[63], tel qu'il a été approuvé par le Gouvernement le 1er février 2008 et dans lequel les auteurs soulignent ce qui suit : *« Il est recommandé de tendre à une meilleure coopération, notamment entre, d'une part, le niveau fédéral et le niveau local et, d'autre part, entre les corps de police locaux entre eux. L'évaluation et l'amélioration des conventions de coopération existantes, des protocoles, des service level agreements (SLA's) se situent dans ce cadre »*[64].

Dès le lancement de la police intégrée, l'appui latéral a été considéré comme une nécessité pour assurer le bon fonctionnement de la police locale. Ce système de solidarité mutuelle

62 Dossier n° 63044/2003.
63 www.info-zone.be/biblio/gpi/nvp-2008-2011/nvp-2008-2011-n.pdf.
64 Plan national de sécurité 2008-2011, p. 25.

a été prévu pour compenser les éventuels déficits ou pénuries dans l'organisation au niveau de l'ensemble d'une zone de police. Un de ses objectifs, et non des moindres, était également d'utiliser la coopération pour diminuer la charge de travail et pour pouvoir garantir un service (minimum) à l'ensemble de la population.

Dans cette enquête, nous avons analysé les perceptions et les expériences d'une série d'acteurs pertinents dans le paysage policier, qui ont été et sont impliqués de près dans le développement de l'appui latéral. Un aspect très important de cette enquête est celui du rôle des DirCo[65] de la police fédérale. Bien que le thème de l'appui latéral entre les zones de police concerne logiquement avant tout les zones de police, le rôle du DirCo dans cet appui est en permanence souligné, ceci aussi bien par les autorités que par les services de police. Il s'agit même là d'une de ses principales missions. Pour le prouver, nous ferons référence au Plan national de sécurité 2008-2011 cité plus haut : *« La police fédérale contribuera à la réalisation de certains objectifs contenus dans les plans zonaux de sécurité, tout comme la police locale contribuera à la réalisation de certains objectifs contenus dans le plan national de sécurité. La réalisation pourra être concrétisée via une concertation entre les chefs de police au niveau fédéral et local* ***dans laquelle les directeurs coordonnateurs administratifs rempliront une importante fonction-charnière*** *»*[66]. Cette enquête a tenté de déterminer si les DirCo se montrent à la hauteur de ce mandat (renouvelé et reconfirmé).

Une constatation frappante immédiate, et peut-être la plus fondamentale, est celle de l'absence de tout cadre légal contraignant. Dans le thème qui nous occupe, il s'agit d'ailleurs d'une des faiblesses de la structure policière belge, plus précisément une trop grande liberté et diversité qui entraînent (1) le morcellement des moyens tant humains que matériels et (2) des degrés de qualité très divers au travers de l'organisation policière dans son ensemble.

9.2 Demandes d'enquête

Au début de cette enquête thématique, le problème a été formulé sous la forme d'une demande d'enquête principalement quantitative, à savoir *« Se faire une idée des formes de coopération interzonale existantes concrétisées dans un protocole ».*

65 Directeur coordonateur administratif de la police fédérale au niveau de l'arrondissement.

66 Plan national de sécurité 2008-2011, p. 13.

Un volet plus qualitatif lié à une deuxième question d'enquête, à savoir *« Les DirCo peuvent-ils et/ou veulent-ils assumer le rôle de stimulateur et de facilitateur en matière d'appui latéral ? »* s'est progressivement ajouté en cours d'enquête.
À ce niveau, l'objectif était plus particulièrement d'évaluer les expériences des DirCo sur le terrain par le biais d'un questionnaire écrit. Dans un stade ultérieur, et pour se faire une idée plus nuancée, des DirCo et des chefs de corps locaux choisis à partir d'un échantillon ont également été interviewés.

9.3 Actes d'enquête

9.3.1 Concertation avec les collaborateurs de la CGL

Au début de cette enquête, début 2005, nous nous sommes surtout mis à la recherche de données quantitatives concernant les protocoles « écrits » existants qui constituaient un sujet d'actualité vu le lancement tout récent des zones de police.

Début 2005 et 2006, nous avons organisé dans ce but une série de rencontres avec des représentants de la police fédérale / la direction des relations avec la police locale (CGL) chargés de la réalisation du projet et de l'actualisation d'une base de données des protocoles, ceci conformément à la circulaire ministérielle PLP 27 du 4 novembre 2002 relative à l'intensification et la stimulation de la coopération interzonale[67]. À l'époque, ces informations étaient déjà disponibles et consultables via le site web de la CGL, aussi bien par les autorités et les services de police que par le public. Une mise à jour limitée de ces données a encore été effectuée en septembre 2007.

9.3.2 Questionnaire écrit envoyé aux DirCo

Dans le courant de 2006, une deuxième phase d'enquête a été amorcée dans laquelle nous avons utilisé la question d'enquête plus qualitative suivante : *« Les DirCo peuvent-ils et/ou veulent-ils assumer le rôle de stimulateur et de facilitateur en matière d'appui latéral ? ».*

Un questionnaire écrit contenant une douzaine de questions principalement ouvertes a été adressé à tous les DirCo du pays. Au total, vingt-huit réponses ont été reçues et vingt-six questionnaires ont finalement pu être traités et analysés. Au moment de la distribution du questionnaire, le DirCo d'Eupen était également responsable de l'arrondissement de

[67] *M.B.* 4 décembre 2002.

Verviers et nous n'avons pas reçu de réaction du DirCo de Malines[68]. Un dossier d'analyse a ensuite été monté sur la base d'une analyse qualitative effectuée sur la synthèse et le regroupement des idées.

9.3.3 Entretien avec les DirCo et les chefs de corps

Au printemps 2007, on a ensuite interviewé des DirCo et des chefs de zone répartis sur l'ensemble du pays. Par le biais d'entretiens et d'un questionnaire distinct pour les chefs de zone concernés, nous avons encore approfondi la problématique. Il est évident qu'à cette occasion, d'autres problèmes et opportunités ont également émergé.

9.3.4 Concertation avec le commissaire général de la police fédérale

Au printemps 2008, un projet de rapport a été transmis au commissaire général de la police fédérale pour une lecture critique. L'objectif était de l'inviter à faire ses remarques et suggestions en vue de la rédaction du rapport définitif destiné au Parlement et aux ministres concernés.

10 CONCERTATION AVEC LES COLLABORATEURS DE LA CGL

10.1 Problématique

Y a-t-il coopération interzonale dès qu'il y a protocole en matière d'appui latéral ? Dans l'affirmative, existe-t-il une base de données qui mette un récapitulatif des protocoles existants à la disposition des autorités et des services de police dans le cadre de la mise en œuvre de la politique arrêtée et de la diffusion des bonnes pratiques ?

10.2 Analyse

Comme prévu dans la PLP 27, dès la mise en place des zones, en 2002, plusieurs collaborateurs de la CGL ont suivi cette problématique en rassemblant des données sur les pro-

[68] Pour ne pas trop ralentir l'enquête, nous n'avons utilisé aucun autre instrument contraignant vis-à-vis de cet officier de police du type de ceux prévus dans la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

tocoles et en les intégrant dans une base de données. À cette époque, il était difficile d'estimer l'importance future de l'appui latéral dans le développement de l'organisation policière et personne ne pouvait prévoir qu'aujourd'hui ce sujet n'intéresserait pratiquement plus les zones de police et disparaîtrait quasi de l'actualité en entraînant la quasi-disparition aussi des déclarations. Quant à savoir si cette évolution peut être corrélée à une diminution de la nécessité des protocoles d'appui opérationnels, il s'agit d'une tout autre question. Une question à laquelle le Plan national de sécurité 2008-2011 a par ailleurs largement répondu en mettant une nouvelle fois l'accent sur la coopération interzonale.

L'enquête du Comité P relative à la première question concernait dès lors surtout l'existence d'une base de données de ce type. En 2003 et en 2004, de très nombreux protocoles ont été déclarés, surtout dans les domaines tels que l'accompagnement des victimes, les lieux de détention et certains domaines opérationnels touchés par la pénurie. Au fur et à mesure que les zones ont atteint leur vitesse de croissance en matière d'organisation, l'intérêt pour ce type de protocoles a diminué et, tout à fait logiquement, le nombre de protocoles a lui aussi diminué pour en arriver à ce qu'aucun protocole ou presque ne soit même enregistré en 2007.

L'analyse s'est par conséquent principalement concentrée sur la présentation des données quantitatives disponibles sur ce sujet. En 2005, la CGL a réussi, à fournir des chiffres relativement corrects dans ce domaine. Il convient toutefois de tenir compte, par rapport à ces chiffres, de la limitation liée au fait que seuls les protocoles écrits dont les auteurs étaient prêts à les communiquer et à les transmettre à ce service de la police fédérale ont été pris en compte. Nous constatons par ailleurs à ce sujet un premier aspect lié à la liberté évoquée dans l'introduction. Il faut donc très certainement tenir compte d'un certain « chiffre noir » qui, tout comme c'est le cas pour les autres formes de coopération et de communication au sein de la structure policière intégrée, dépend du degré de *« la bonne volonté et du goodwill de coopérer »* des acteurs concernés. Cette liberté constitue par ailleurs une caractéristique qu'on retrouve dans plusieurs aspects du renouveau du fonctionnement policier.
On constate également, par ailleurs, que la rédaction d'un rapport stratégique qualitatif destiné au ministre de l'Intérieur ne faisait pas partie des priorités. À ce niveau, les choses ont cependant évolué, même si on ne peut pas dire qu'une véritable demande ait jamais été à l'ordre du jour. Aucun problème notable n'a été signalé dans ce domaine. Les zones se sont organisées et l'importance d'un suivi politique central a donc forcément diminué.

Le suivi de cet aspect de l'enquête par l'entretien de contacts réguliers avec les collaborateurs de la CGL a fourni peu de nouveaux éléments notables. La CGL a néanmoins envoyé une amélioration qualitative des protocoles écrits, mais peu de nouveaux protocoles

seulement ont été ajoutés à la liste initiale. On n'a pas connaissance, non plus, de nouvelles initiatives ou réalisations prévoyant d'importants investissements dans ce domaine.

Les protocoles écrits n'ont pas répondu aux attentes formulées dans le cadre du processus de l'organisation policière, qui ont progressivement évolué de formes d'appui latéral opérationnelles vers une coopération mutuelle plus stratégique. Dans ce sens, il n'aurait pas été impensable, voire inutile que les zones et autres services de la police fédérale prennent des accords entre eux pour agir de manière (plus) coordonnée sur le plan stratégique. Aucun protocole n'a toutefois été conclu en ce qui concerne le développement organisationnel, le développement stratégique ou l'accompagnement des processus. Cette situation n'exclut bien sûr pas que la pratique quotidienne ou l'existence de réseaux pourrait aussi démontrer l'inverse. Il est possible que de tels arrangements ou protocoles aient été conclus verbalement et qu'ils n'aient plus été envoyés à la CGL. En l'absence de données, il est impossible de tirer la moindre conclusion fiable à ce sujet. Cette constatation rejoint toutefois les conclusions des autres parties de l'étude qui montrent qu'aujourd'hui, la préférence est plutôt donnée aux accords verbaux moins contraignants dont la validité se limite à la durée de la nécessité. Le fait que ces accords dépendent de l'"old boys network" et se situent principalement dans le domaine opérationnel n'est dès lors pas non plus étonnant.

Dans le même contexte, on ne peut toutefois pas nier que la discussion sur la taille des petites zones menace de prendre un caractère récurrent. Les petites zones et les zones moyennes ont tout intérêt à ne pas se plaindre de leur incapacité de se suffire à elles-mêmes et de pourvoir à toutes les tâches exigées d'un service de police moderne. L'exécution des fonctionnalités imposées et souhaitées, ainsi que le fait de pourvoir à toutes les fonctions de management, en général semblent représenter un investissement important, surtout pour les plus petites zones, un investissement auquel on ne procède pas ou d'une manière moins rentable, le cas échéant. Malgré cela, la discussion relative aux formes efficaces de coopération est évitée en éludant la coopération et en campant sur la position confortable de l'autonomie locale utilisée à bon mais aussi à mauvais escient. La coopération exige en effet une communication poussée et souvent une attitude de solidarité désintéressée. Il est clair aussi que la personnalité des acteurs concernés joue un rôle important, positif ou négatif à ce niveau.

10.3 Conclusions partielles (1ère partie)

Sur la base de nos derniers contacts avec les collaborateurs de la CGL, nous pouvons dire qu'il n'y a pas eu récemment de nouvelles initiatives en matière d'appui latéral et que cette

mouvance dans son ensemble, du moins sur papier, semble s'être arrêtée. En soi, il s'agit là d'une constatation déjà relativement marquante lorsqu'on sait que de nombreuses zones de police arrivent à peine à tenir la tête hors de l'eau.

11 ENQUÊTE ÉCRITE AUPRÈS DES DIRCO

11.1 Problématique

L'arrêté ministériel fixant la description de fonction de directeur coordonnateur administratif[69] et les exigences de profil qui en découlent présente les DirCo comme des acteurs investis d'un rôle charnière et clé dans le concept de la police intégrée, et plus particulièrement au niveau des relations entre la police locale et fédérale. L'annexe du seul article de cet arrêté ministériel énonce littéralement, dans la description de fonction du directeur coordonnateur administratif en matière de fonctionnement intégré : *« il stimule, coordonne et facilite la dynamique de la coopération interzonale et encourage les zones à développer toute forme de coopération interzonale. Sur demande et en concertation avec les autorités locales et les chefs de corps, il peut coordonner et faciliter des initiatives »* (circulaire ministérielle PLP 27). Il peut aussi être utile à ce niveau de faire une nouvelle fois référence au Plan national de sécurité 2008-2011 qui une fois de plus confirme ce rôle[70].
Les récents éclaircissements sur la fonction de directeur coordonnateur administratif sont complémentaires à la législation existante.

Conformément à l'article 103 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (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. Il entretient régulièrement des rapports de service avec le commissaire d'arrondissement et le gouverneur et se conforme, pour l'exécution de ses missions, aux ordres, instructions et directives du commissaire général et des directeurs généraux. Il coordonne ses activités avec celles du directeur judiciaire. Le directeur coordonnateur administratif dépend directement du commissaire général.

69 Arrêté ministériel du 3 novembre 2006 fixant la description de fonction de directeur-coordonnateur administratif et des exigences de profil qui en découlent (*M.B.* 13 novembre 2006).

70 Voir *supra* point 9.1.

Aux termes de l'article 104 de la LPI, le DirCo est chargé de :

(1) répondre aux demandes d'appui opérationnel, administratif ou technique de la police locale, à l'exception de l'appui en matière de missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102 ;
(2) coordonner, sur demande des autorités de police administrative compétente, l'appui du niveau fédéral pour les missions supralocales de police administrative ;
(3) coordonner, sur demande des autorités compétentes, l'appui du niveau fédéral pour les missions supralocales qui ont une composante tant de police administrative que de police judiciaire ;
(4) diriger des services de police administrative fédéraux déconcentrés ;
(5) participer au conseil zonal de sécurité et assister les autorités administratives ou judiciaires locales qui le sollicitent ;
(6) faire rapport au commissaire général de l'exécution des missions fédérales par les polices locales ;
(7) coordonner et diriger les opérations de police conformément aux articles 7/1 à 7/3 de la loi sur la fonction de police, à l'exception des missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102.

Ces missions sont, du moins dans leur lecture, très vastes et on peut donc se poser la question de savoir si les DirCo exercent réellement toutes ces tâches et, dans l'affirmative, s'ils peuvent le faire d'une manière suffisamment qualitative. Cette problématique très vaste justifierait à elle seule une enquête approfondie. La présente enquête se limite toutefois au rôle du DirCo dans le cadre de la coopération interzonale qui, en tant que telle, ne fait pas littéralement partie d'une des missions citées plus haut, sauf si on l'intègre, avec un peu de bonne volonté, dans *« (…) participe en particulier au conseil zonal de sécurité et assiste les autorités administratives ou judiciaires locales qui le demandent »*. Conformément à la circulaire PLP 27, il faut *« lors de l'exécution de certaines missions, bien entendu tenir compte de la loi sur la fonction de police, et plus particulièrement de l'article 7/1, 1°. Cet article dispose qu'en cas d'intervention conjointe sur la base d'un accord de différents corps de police locale, il faut désigner les responsables de la coordination et de la direction opérationnelles. Cette désignation est effectuée par le(s) bourgmestre(s) concerné(s).*
L'accord (les accords) conclu(s) visant la coopération interzonale peut (peuvent) être fixé(s) en protocoles par les conseils de police et les conseils communaux respectifs, lorsqu'il s'agit d'une zone monocommunale. En ce qui concerne les accords de coopération interzonaux, qui ne se situent pas dans le cadre précité, il n'y a pas de contraintes formelles prévues ».

La base juridique de la coopération interzonale est donc ancrée dans la LPI, la LFP et dans la circulaire ministérielle PLP 27 du 4 novembre 2002.

11.2 Méthodologie

L'échantillon contenait la population totale. En d'autres termes, tous les DirCo du Royaume ont reçu un questionnaire. A une exception près, tous les DirCo ont répondu. Le DirCo de Malines n'a pas répondu, même après avoir reçu un rappel du Comité permanent P. Entre-temps, un nouveau DirCo a été nommé à Malines. Au moment de la distribution du questionnaire, le DirCo d'Eupen était également responsable de l'arrondissement de Verviers.
Au total, vingt-huit réponses ont été reçues, dont vingt-six ont finalement pu être traitées dans le dossier d'analyse. Le questionnaire à proprement parler ne contenait qu'une seule question fermée et douze questions ouvertes.

Les personnes interrogées ont été invitées à participer à cette enquête par une lettre du Comité P à laquelle était joint le questionnaire. Le questionnaire a été transmis à tous les DirCo le 27 avril 2006. La collecte des réponses a été difficile et après l'envoi d'une lettre de rappel à certaines personnes interrogées, l'enquête a pu être clôturée fin 2006.

À l'exception de la première question qui contenait une question en partie fermée, le traitement des questionnaires s'est fait sous la forme d'une analyse qualitative. Cela signifie que le texte de synthèse de cette analyse repose sur une diversité de personnes interrogées et qu'il ne peut pas être exclu que dans certains cas, des considérations opposées aient été formulées.
Les différentes réponses ont été lues et, le cas échéant, traduites librement et résumées par clusters ou groupes d'idées. Les résumés des réponses aux questions ont été triés dans un dossier d'analyse pour faciliter la recherche et la lecture par les lecteurs intéressés et arriver à des conclusions.
L'analyse à proprement parler reflète assez librement les différentes réponses résumées de toutes les personnes interrogées, certaines personnes interrogées ou une seule personne interrogée.

11.3 Analyse basée sur le questionnaire

11.3.1 Question 1 : Êtes-vous personnellement impliqué dans une quelconque activité dans le domaine du développement d'un appui latéral ou interzonal ?

Le DirCo et ses services sont impliqués de différentes manières dans la mise en place de l'appui latéral.

Dans certains cas, ce sont les chefs de corps qui demandent au DirCo de coordonner ou d'accompagner ce processus. Dans d'autres cas, c'est le DirCo qui en prend l'initiative dans la mesure où il y est autorisé par son entourage. Certains chefs de corps ne veulent absolument pas que le DirCo participe à la mise en place de la coopération latérale et n'ont par conséquent pas compris qu'un fonctionnement intégré doit être orchestré au niveau de l'arrondissement. Dans d'autres cas encore, son intervention découle de mécanismes nationaux, généralement plutôt imposés.

Cela peut signifier que les DirCo peuvent influencer de manière plus ou moins importante l'interprétation de la politique de sécurité dans divers domaines de police administrative et judiciaire. Nous tenons toutefois à ajouter que nous avons eu la vive impression que ce mécanisme est plutôt informel et varie en tout cas fortement d'un arrondissement à l'autre. Il ne ressort pas du questionnaire si cette situation est principalement due à l'interprétation personnelle du DirCo concerné. Les personnes interrogées ont été économes de leurs mots mais il ressort néanmoins de leurs réponses que les développements historiques du paysage policier et les antécédents personnels des principaux acteurs ont une influence majeure sur la manière dont est organisée actuellement la coopération. Un exemple frappant est celui de l'importance toujours accordée au fait que ces dirigeants aient précédemment appartenu à la police communale ou à la gendarmerie et l'effet de cette donnée sur leur prise de position et attitude actuelles dans le paysage policier. Cette impression a encore été renforcée lors des entretiens qui ont eu lieu ultérieurement.

Conclure sur la base de ces constatations que la direction centrale des zones est possible par le biais d'une politique top-down semble donc exagéré, voire impossible en l'absence de conclusions générales. Le fait que cela puisse exceptionnellement fonctionner dans certains arrondissements et/ou zones n'est toutefois pas à exclure.

Vingt-quatre DirCo, soit 92 % des personnes interrogées, ont clairement répondu « oui » à cette question. Deux personnes interrogées ont répondu « non » ou indirectement, ce qui minimalise leur rôle en tant que DirCo. À cet égard, le DirCo d'Eupen et de Verviers a écrit que son rôle se limitait au rôle de « facilitateur » et que ce thème ne nécessitait plus son intervention. Il a toutefois ajouté que ce sujet revenait cependant encore sur le tapis dans les réunions d'arrondissement. Le DirCo de Bruges a décrit son apport minimal dans cette matière comme celle d'un comptable, ce qui l'a amené à se poser la question de savoir s'il pouvait vraiment se permettre de servir d'arbitre dans les dossiers d'appui bloqués ou menaçant de devenir conflictuels. Il a encore ajouté que dans certains domaines, il coordonnait les choses de manière active lorsque c'était explicitement prévu et enfin qu'il proposait aussi à ses partenaires, sur demande, des modèles de coopération destinés à faire office de "best practice".

En fait, on peut donc dire que tous les DirCo interrogés ont été impliqués dans la mise en œuvre de protocoles en matière d'appui latéral et qu'il est frappant de constater à ce niveau que chaque DirCo interprète son rôle de stimulateur et de facilitateur en fonction de son contexte local.
Il est parfois question dans ce cadre d'une version minimaliste dans laquelle le DirCo semble rester sur la touche et se borne à conseiller ses partenaires policiers et les autorités tout en restant dans l'ombre. C'est généralement le cas au sein des réunions et plates-formes de concertation qui rassemblent les différents partenaires autour de la table. Ces moments de concertation sont souvent des restes de contacts historiques.
Par ailleurs, il est également question d'interventions poussées dans lesquelles le DirCo a participé en personne à la mise en place de l'appui, en assure activement la direction et prend même éventuellement sa plume pour rédiger de sa propre main des protocoles et les soumettre pour signature.

Les divers contextes dépendent de l'atmosphère et du climat entre les différents acteurs de la politique de sécurité et policière de l'arrondissement. Il ne faut pas perdre de vue dans ce cadre que l'apport et l'attitude personnels des différents acteurs, et plus particulièrement du DirCo lui-même, jouent un rôle important dans le déroulement du développement de toutes sortes de formes d'appui parmi lesquelles aussi l'appui latéral. L'esprit de coopération et de concertation est fortement lié à ces contextes variables et déterminant de la mesure dans laquelle le DirCo peut adopter une attitude plus active ou plus passive dans l'ensemble des relations entre la police locale et la police fédérale. C'est ainsi que certains DirCo doivent se montrer relativement discret dans leur rôle d'intermédiaire tandis que d'autres sont « autorisés » par les autres acteurs de la sphère policière et sécuritaire à pleinement jouer leur rôle d'arbitre, de médiateur, de comptable et de notaire à partir d'une position neutre et objective. Certaines zones acceptent tout simplement que le DirCo et ses services surveillent la bonne répartition des capacités et des moyens limités pour permettre aux arrondissements précaires de maintenir une solidarité équilibrée et de conserver une situation win-win durable pour tous les participants en tenant compte de différences parfois importantes du point de vue de la taille entre les différentes zones.

Il convient également de faire remarquer que tout accord de coopération entre différentes zones ou différents partenaires policiers ne mène pas nécessairement à un protocole écrit et qu'au contraire même, ces accords sont souvent simplement verbaux ou notés dans les comptes rendus des réunions de travail. Le paysage policier compte donc plus de formes de coopération que celles consignées dans la base de données de la CGL, comme le prévoit la PLP 27, mais nous ne pouvons pas les chiffrer.
À certains endroits, la coopération sur le terrain ne se déroule pas non plus selon un protocole strict, mais d'une manière souple et le DirCo assume alors un rôle décrit de manière

plutôt vague. Dans ce cas, le DirCo est plutôt investi de la tâche de diffuser le savoir-faire et les « good practices », en mettant l'accent sur l'amélioration du service au citoyen par une coopération bien développée entre les zones entre elles et entre la police locale et la police fédérale.

11.3.2 Question 2 : Pouvez-vous dresser un aperçu des différentes activités que vous avez développées dans ce domaine ?

Certains DirCo considèrent la stimulation du développement de l'appui latéral comme une de leurs principales tâches. Il est ressorti des réponses des personnes interrogées que l'appui latéral dépasse parfois le seul appui mutuel entre deux zones ou plus.

Au sens étroit du développement de l'appui latéral, les personnes interrogées ont cité toute une série de formes d'appui qui ont été développés entre ou à l'avantage de deux zones ou plus, ou plus souvent au sein d'un même arrondissement.
La tâche du DirCo et de ses services du SCA consiste le plus souvent à arriver, par la concertation et l'information, à créer entre les zones participantes des situations win-win synonymes d'une certaine plus-value en termes de service et de bénéfice souhaité en capacité tant en personnel qu'en moyens. Nous pensons dans ce cadre aux accords de coopération mis en place en matière de transfèrement des détenus, des auditions des enfants ou des auditions vidéo, d'organisation de la police d'intervention, de renfort dans le cadre du maintien de l'ordre autre que ceux prévus par la circulaire MFO-2 relative au mécanisme de solidarité HyCap entre les zones de police, de l'organisation d'actions thématiques communes axées sur différents phénomènes de sécurité (FIPA, ANTIGOON, …), de l'anticipation d'éventuelles rebellions dans les prisons (plan d'intervention d'urgence de la prison de Tournai), de la proposition d'un accompagnement des victimes, etc. Dans ce contexte, le DirCo essaie aussi souvent de défendre les « intérêts » des plus petites zones ou des zones qui n'ont pas été impliquées dans certains protocoles et/ou sont menacées d'être oubliées.

Dans l'interprétation plus vaste de cette notion, les personnes interrogées ont plaidé pour l'ouverture de ce débat dans une plus large interprétation de l'appui qui dépasse la seule conclusion d'accord entre les différentes zones de la police locale. C'est ainsi que certains DirCo essaient également de stimuler les accords de coopération entre les zones et les unités de la police fédérale qui travaillent sur le même territoire. Nous pensons, par exemple, à la province de Flandre occidentale qui a mis en place une procédure appelée « scramble procedure » ou encore la province du Limbourg dans laquelle existe un Politioneel Interventieplan (PIP). Dans les deux cas, l'objectif est de proposer des renforts temporaires

aux premières équipes d'intervention sur le terrain en cas de catastrophe ou calamité grave en envoyant des équipes d'intervention supplémentaires et du personnel spécialisé de la police locale et fédérale (entre autres la police de la route –DGA/DAH/WPR).

Ici aussi, même dans ce domaine opérationnel important qu'est le maintien de l'ordre, on constate une grande liberté et diversité au niveau de l'organisation de ce type de procédure d'aide d'urgence. Certains DirCo ont également déclaré qu'ils organisaient des forums de discussion et des plates-formes de concertation pour les chefs de zone, le directeur coordonnateur, le directeur judiciaire, le chef de service du CIA, le chef de la police de la route (WPR), le Centre de communication et d'information (CIC), la police ferroviaire (SPC) et les autres services de la police fédérale.

11.3.3 Question 3 : Pouvez-vous décrire par activité les différents aspects de votre contribution ?

Les activités que développent les DirCo se situent dans les diverses fonctions qu'ils exercent par rapport à leurs partenaires policiers qui varient en fonction de l'offre en matière d'appui.

L'exercice d'une fonction charnière entre tous les partenaires constitue une première fonction importante mentionnée par les DirCo. Il s'agit de manière plus générale de rassembler et de diffuser des informations pertinentes par le développement d'un bon flux d'information, le dépistage des besoins de coopération de tous les acteurs au sein de l'arrondissement, l'entretien et la mise en place de divers réseaux, l'organisation de toutes sortes de réunions, l'interrogation des figures-clés et l'établissement de contacts avec celles-ci, la préparation des décisions et la formalisation des accords sur la base de leur approbation préalable par les partenaires.

En résumé, on pourrait dire que toutes les personnes interrogées ont déclaré qu'elles sont impliquées dans certaines phases et certains aspects du développement de la politique dans les zones, notamment la préparation de la politique, l'exécution de la politique, l'évaluation de la politique et enfin son ajustement. Cette implication s'exprime aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Ces activités, ils les exercent dans le respect du maintien de la politique zonale de sécurité, mais en y ajoutant une dimension et en joignant les efforts aux moments opportuns à un niveau qui dépasse celui de la politique locale, un niveau auquel la politique de sécurité locale n'a en principe pas accès. Cela, ils le font, par exemple, en proposant des analyses stratégiques, en les mettant à la disposition des accompagnateurs du processus, en organisant des réunions destinées aux collabora-

teurs, en présentant les bonnes pratiques, etc. Une lecture en diagonale des réponses aux questionnaires montre qu'en matière de compétences, les choses sont relativement claires et qu'il y a, en fait, peu de problèmes.

Une autre fonction des DirCo est celle d'arbitre qui a été citée dans certains arrondissements comme une fonction précieuse. En cas de conflit, le DirCo intervient comme une sorte de médiateur ou de juge de paix, en prenant contact avec les intéressés, dans le but de trouver une solution ou d'arriver à un consensus qui satisfera tous les participants. Il s'agit d'une fonction loin d'être évidente et la manière dont elle est exercée varie très fort d'un DirCo à l'autre.

Certains DirCo se sont qualifiés de comptables qui, dans certains domaines de la collaboration, tiennent une véritable comptabilité des efforts fournis en vue d'assurer une compensation et une liquidation correctes d'appui mutuel. La base de données relative à la solidarité au niveau de l'arrondissement entre les zones dans le cadre des missions de police administrative (ce qu'on appelle « Arrosol ») en est un exemple qui répond à l'exigence énoncée dans la MFO-2[71]. Le DirCo développe son offre en matière d'appui latéral principalement dans les fonctions de comptable et de point charnière.

La fonction de coordonnateur a également été mentionnée à plusieurs reprises par les personnes interrogées. Nous pensons, par exemple, dans ce cadre, à l'organisation d'une alerte policière, à un plan catastrophe ou à la coordination de certains services d'ordre.

En ce qui concerne des renseignements et des informations, le DirCo fait aussi fonction de guichet ou point d'intersection. Dans ce sens, certains DirCo se considèrent comme les catalyseurs ou le moteur de la gestion de l'information mais, de manière moins spécifique, ils gèrent aussi différents réseaux d'échange d'informations entre les différents services de police. C'est ainsi qu'il existe des réseaux d'accompagnement des processus, des réseaux contre le terrorisme, des réseaux concernant les matières routières, la coopération internationale, l'accompagnement des victimes, …

Dans certains cas, les services du DirCo exercent également la fonction de centre de connaissance ou d'expertise en proposant un savoir-faire.
Ces centres proposent plusieurs types de formations, mettent à la disposition des zones leur capacité d'analyse stratégique (études des phénomènes, moniteurs de sécurité, …),

[71] Directive ministérielle du 30 juillet 2004, art 5.2.2, relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforcement dans le cadre des missions de police administrative (*M.B.* 17 août 2005).

mettent à jour les bases de données des "best practices" (conception et élaboration des protocoles), diffusent des informations sur la nouvelle législation, …

Les personnes interrogées ont également parlé d'une fonction logistique. Certains endroits du SCA permettent la mise à disposition des partenaires policiers d'infrastructures et autres moyens matériels.

11.3.4 Question 4 : Pouvez-vous évaluer la nécessité de votre intervention ?

Les personnes interrogées ont déclaré qu'au cours de ces cinq dernières années, le DirCo et ses services avaient acquis une certaine réputation de neutralité, de discrétion et d'objectivité. Dans le domaine de l'appui latéral, cela se traduit par un large éventail d'efforts qui vont de la « simple modération » aux « contributions indispensables ».
Les personnes interrogées ont également déclaré que leur intention était surtout de générer une plus-value, entre autres, en nouant des relations de confiance avec les différents acteurs. De par leur position géographique au niveau de l'arrondissement et leur position stratégique entre la police locale et fédérale, les DirCo sont en mesure d'avoir une vue globale « de type hélicoptère » sur l'ensemble des zones. Cela leur permet d'harmoniser plus encore les formes d'appui développées et de les compléter sur la base de bons exemples pratiques. Certains DirCo ont également indiqué que le rapport n'était pas véritablement nécessaire, mais qu'il accélérait et facilitait le déroulement de mise en place des protocoles. Ils ont également ajouté que leur niveau est le seul dans le paysage policier qui rassemble toutes les zones, autorités policières et autres services de police fédérale, ce qui contribue à la mise en œuvre du principe de fonctionnement intégré.

11.3.5 Question 5 : Quelle est, selon vous, la plus-value de l'appui latéral ?

Avant tout, pratiquement toutes les personnes interrogées ont indiqué que l'appui latéral était générateur d'avantages en termes de capacité sur le plan quantitatif. Les petites zones surtout sont confrontées à d'importants problèmes de pénurie en personnel. Le fait de coopérer est pour elles synonyme d'un bénéfice dans tous les cas de figure, ne fût-ce que parce que cette coopération permet d'éviter qu'elles ne se replient sur elles-mêmes et génère forcément une plus grande solidarité. Elle permet de réaliser des économies sur les frais généraux, d'éviter les doubles emplois et permet une approche plus efficace et plus spécialisée. Ces différents facteurs augmentent les économies sur les coûts et la rentabilité des zones. La coopération permet aussi, dans une certaine mesure, de garantir l'autonomie des plus petites zones. Un DirCo a écrit à ce propos : *« En se penchant sur l'appui mutuel et les possibilités qui y sont liées, on pourrait vite avoir tendance à penser qu'une autre échelle d'organisation*

et de fonctionnement pourrait résoudre beaucoup de problèmes. Je serai catégorique sur ce point : il n'existe pas de solution idéale et chaque fois qu'on opte pour un modèle ou une organisation, ils sont liés à des difficultés qui peuvent être résolues entre autres par l'appui latéral. Ce dossier ne peut donc en aucun cas être utilisé pour diminuer le nombre de zones de police ou pour créer ce qu'on pourrait appeler un "super DirCo" (par province) ». Cette réponse ouvre le débat sur la viabilité des petites zones de police et la taille des arrondissements.

Par ailleurs, cette réaction fait également ressortir une certaine angoisse existentielle face à un éventuel agrandissement d'échelle, non seulement des zones, mais également des arrondissements. Ces objections n'ont cependant rien de surprenant sous la plume d'un mandataire directement partie prenante. La question reste cependant de savoir si vouloir défendre à tout prix les zones de police peu autosuffisantes ou incapables de se suffire à elles-mêmes constitue véritablement un choix raisonnable auquel s'accrocher. Nous ne le pensons pas. On peut en dire de même du nombre des arrondissements. Tout magistrat ou officier de police qui approche ce thème de manière objective et détachée peut difficilement échapper à la constatation que notre organisation judiciaire napoléonienne du 19e siècle, sur laquelle repose, à son tour, l'organisation de la police fédérale, est totalement dépassée.

Dans l'attente d'autres choix, il n'en reste pas moins que cette collaboration interzonale contribue très certainement à un meilleur service à la population. Un DirCo décrit ce type de collaboration comme *« un must pour réussir la mission policière »*. L'appui latéral génère efficacité et gain en termes de capacité et ce temps libéré doit être utilisé à l'avantage de certains services policiers de base.
L'appui latéral stimule aussi la mise en place d'une culture de fonctionnement intégré par une prise de conscience croissante des problèmes réciproques et du besoin d'une solidarité mutuelle. Ou, comme l'a dit une personne interrogée : *« L'appui latéral est le principal facteur critique de succès du fonctionnement intégré et c'est donc aussi dans ce domaine que se situe le rôle primordial du DirCo »*.

11.3.6 Question 6 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autres partenaires au sein de la police locale actifs dans ce domaine ?

La majorité des personnes interrogées n'ont que peu d'attentes opérationnelles par rapport aux divers partenaires de la police locale. En ce qui concerne la législation existante, les DirCo n'ont exprimé aucune attente particulière et en ce qui concerne par exemple le travail opérationnel, ils se sont contentés de faire référence à l'arsenal légal par rapport auquel ils ont exprimé un certain degré de satisfaction. Les personnes interrogées ont, par

contre, beaucoup plus souvent repris des attentes en dehors du cadre réglementaire légal. Ils ont ainsi déclaré que la réussite de l'appui latéral exige une mentalité appropriée. De bonnes relations humaines entre les différents acteurs ont également été citées à plusieurs reprises comme une condition indispensable. Les DirCo interviennent surtout dans les moments de concertation pendant lesquels peut avoir lieu une discussion ouverte et positive sur une approche commune, pas trop empreinte de corporatisme.

Les personnes interrogées ont également ajouté que si on attend des DirCo qu'ils jouent un rôle actif dans la politique de sécurité dans un sens plus large, ils doivent également être informés des accords pris et acceptés comme facilitateurs en permanence à la recherche de collaboration et des « best practices » en fonction de l'intérêt général.

Une lecture précise des différentes réactions à cette question permet de constater qu'il est clairement question de différentes vitesses à ce niveau. Certains DirCo parlent d'*un état d'esprit positif des chefs de corps*, tandis que d'autres estiment qu'un effort s'avère nécessaire au niveau de la mentalité pour éviter que les zones ne fassent cavalier seul. Ici aussi on se retrouve, en d'autres termes, face à une diversité exagérée par rapport à la mesure de la diversité souhaitable.

11.3.7 Question 7 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autres partenaires de la police fédérale actifs dans ce domaine ?

Il est clair que les DirCo ont principalement pour ambition d'aider la police locale. Sur ce plan, ils expriment non seulement une série de souhaits et de préoccupations à l'égard de la police locale, mais également à l'égard de la police fédérale.

Sur la base de leurs longues années d'expérience, les personnes interrogées ont le sentiment que sans vouloir mener leur propre politique, ils aimeraient pouvoir proposer un appui réel plus à la mesure du client au niveau du service policier de base, à savoir la police locale. Le fait que les choses ne se soient pas toujours passées au mieux par le passé en raison d'une « bureaucratie » de la police fédérale ressentie comme pesante a été exprimé avec subtilité. Les DirCo veulent proposer et mettre en place des moyens et un appui beaucoup plus directs au niveau des zones parce qu'ils sont mieux placés que quiconque pour estimer les besoins spécifiques de l'arrondissement. Ils ont également indiqué qu'ils attendent des services centraux de la police fédérale qu'ils considèrent la police locale comme un élément à part entière de la police intégrée. Ils attendent aussi que les directions centrales de la police fédérale considèrent les DirCo comme des facilitateurs à part entière et leur reconnaissent leur fonction de charnière entre les deux composantes, et ce-

ci, au niveau de tous ses maillons et dans tous les terrains d'action. Certaines personnes interrogées ont même reproché à certains services de la police fédérale de ne pas encore suffisamment avoir compris qu'ils doivent proposer un appui.

En se sens, ils ont déclaré que le DirCo est la personne la mieux placée pour apprécier les problèmes locaux et que par conséquent, certains services centraux devraient établir un lien plus direct avec le DirCo pour lui permettre de répondre plus rapidement et de manière plus flexible aux attentes associées à la police locale. Un répondant a parlé d'une plus grande « autonomie d'action » dans l'assurance de l'appui aux zones et a ajouté qu'il serait souhaitable de placer les services fédéraux déconcentrés de la police administrative de l'arrondissement sous la direction du DirCo. Selon lui, cela permettrait de mieux harmoniser la politique de sécurité et augmenterait l'efficience et la satisfaction. Il s'agit d'une piste à laquelle le Comité P n'est pas opposé.

11.3.8 Question 8 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autorités administratives actives dans ce domaine ?

De manière générale, les personnes interrogées se sont déclarées relativement satisfaites de l'apport des autorités administratives. Il n'en reste pas moins qu'ils attendent des autorités administratives qu'elles manifestent leur intérêt pour la problématique de l'appui latéral et qu'elles encouragent activement les partenaires à collaborer plus et mieux. Dans ce sens, ils attendent aussi parfois une attitude plus « dirigeante » des autorités administratives. Les personnes interrogées s'attendent également à ce que les autorités administratives se fassent une meilleure vue de la situation et approfondissent leurs connaissances de la complexité de l'organisation policière. Certains DirCo reprochent à l'autorité administrative un manque d'intérêt pour la problématique fédérale et se demandent si certaines autorités administratives se rendent véritablement compte qu'il y a eu une réorganisation des services de police. Ils attendent donc une certaine forme de respect de la structure de la police intégrée, une certaine ouverture et une certaine volonté de collaboration et aussi que les chefs de corps disposent de la liberté d'initiative nécessaire pour prendre des décisions.

Les personnes interrogées font également une distinction entre le niveau du gouverneur et celui des bourgmestres. Un DirCo estime qu'il est nécessaire que le SCA soit rattaché à son autorité administrative la plus logique, à savoir le gouverneur. Un autre répondant a déclaré que seul le gouverneur est intéressé par l'appui latéral parce qu'il n'y est pas impliqué financièrement. D'autres personnes interrogées ont déclaré que le niveau de la province est intéressant en ce qui concerne la prise de certaines initiatives supralocales en

matière de collaboration. Ils ont ainsi donné l'exemple de l'approche commune des catastrophes au niveau de l'arrondissement, mais également au niveau de la province (cf. exemples cités plus haut en Flandre occidentale et dans le Limbourg). Il convient de faire remarquer ici que certaines personnes interrogées ont également indiqué que les initiatives prises au niveau provincial se heurtaient parfois à une certaine réticence. Ces réticences sont principalement observées dans la partie francophone du pays.

Un DirCo a décrit l'autorité administrative comme un facteur critique de succès de l'appui latéral en expliquant que le fossé qui sépare les différentes zones est parfois encore trop profond et qu'il est le plus souvent difficile d'arriver à un accord. À cet égard, un répondant a écrit que certains bourgmestres créatifs pourraient insuffler une dynamique interzonale appréciable en osant parfois regarder plus loin que leur propre zone et en élargissant leur vision à l'ensemble du paysage policier. Il serait également souhaitable que les bourgmestres ne se laissent pas entraîner par le mode de pensée corporatiste de certains chefs de corps.

11.3.9 Question 9 : Quelles sont vos attentes par rapport aux autorités judiciaires actives dans ce domaine ?

Tout comme c'est le cas pour les autorités administratives, les personnes interrogées attendent des autorités judiciaires qu'elles fassent preuve d'intérêt pour leur statut et la structure de la police intégrée. À cet égard, les DirCo demandent qu'on accorde de l'attention au fait que toutes les autorités, donc aussi les autorités judiciaires, devraient tenir compte des protocoles conclus. Un DirCo a plus particulièrement demandé que les autorités judiciaires tiennent compte de la réalité dans laquelle la police ne constitue pas le seul acteur au niveau de l'approche destinée à augmenter la sécurité et dans laquelle d'autres partenaires ont eux aussi un rôle à remplir à cet égard, et ceci plus particulièrement au niveau de l'interprétation de la politique de sécurité. Un autre DirCo trouve qu'on note un parallèle important entre les attentes du procureur du Roi et les attentes du DirCo, lié au fait que tous deux visent une uniformité et une collaboration maximales dans une même circonscription d'arrondissement. Ce DirCo écrit à ce sujet : *« Dans de nombreux cas, il y a toutefois confusion : des affaires plutôt administratives ont le plus souvent également un aspect judiciaire ou vice versa. L'esprit de collaboration est donc identique, que l'initiative soit judiciaire ou administrative : on parle des mêmes partenaires, dans la même circonscription, avec des discussions sur la même plateforme ».*

C'est ainsi que les personnes interrogées attendent plus d'ouverture et une meilleure volonté en matière de collaboration. Les DirCo veulent être considérés comme des facilita-

teurs de la collaboration entre les partenaires impliqués dans chaque discussion ayant un impact supralocal.
Dans les relations avec les autorités judiciaires, les personnes interrogées souhaitent également un dialogue ouvert qui puisse mener à des décisions de consensus respectueuses des préoccupations de toutes les parties dans les affaires qui influencent (in)directement le fonctionnement des différents services de police. Les personnes interrogées ont indiqué que l'harmonie et la concertation avec les autorités sont souhaitables. Plusieurs personnes interrogées ont également déclaré qu'elles étaient satisfaites de la collaboration avec les autorités judiciaires qui écoutent attentivement la police et mettent tout en œuvre pour optimaliser la coopération. Les personnes interrogées ont néanmoins mis en garde contre une attitude parfois trop bureaucratique de nature à entraîner des retards inutiles.

En ce qui concerne les missions judiciaires, un répondant a indiqué que les autorités judiciaires travaillent principalement avec la PJF et la recherche locale, ce qui oblige trop souvent le DirCo à insister pour que son rôle soit reconnu.

11.3.10 Question 10 : Quelles sont, à votre avis, les attentes de la police locale et des autres acteurs impliqués au niveau du rôle et de la fonction du DirCo dans ce domaine ?

Les personnes interrogées ont indiqué que la police locale attend un appui de la police fédérale et que dans ce cadre, le DirCo participe à la réflexion sur la manière d'améliorer la sécurité, le cas échéant, en anticipant les problèmes potentiels. Le DirCo peut s'acquitter de ce rôle en mettant ses connaissances, moyens et possibilités à la disposition des autres et en endossant une fonction charnière qui favorise la collaboration. Ce rôle, il peut l'assumer à partir de sa perspective globale et de ses nombreux contacts diversifiés au niveau de l'arrondissement. Cela peut également lui permettre d'être mieux accepté en tant qu'instigateur, ou en tout cas de l'être mieux qu'un collègue chef de corps. Les autres acteurs impliqués considèrent également le DirCo comme un modérateur et un arbitre dans les débats et le laissent intervenir en tant que garant des accords convenus, négociateur et modérateur de la pollinisation croisée qui passe par la plate-forme de concertation des chefs de corps et des conseils zonal de sécurité.

Les personnes interrogées estiment que les partenaires les perçoivent comme des fournisseurs de solutions et de méthodologies, et ceci, dans le cadre de leur rôle indépendant, neutre et objectif et grâce à leur ancrage profond dans la police locale et leur attitude transparente au niveau du respect des accords et des protocoles.

Les personnes interrogées espèrent aussi que ces attentes correspondent aux activités des services qu'ils proposent, et ceci, d'autant plus que les partenaires pertinents n'ont rien exprimé d'autre. Dans ce cadre, il convient de faire remarquer que certaines attentes externes s'avèrent contradictoires. Certains partenaires estiment le rôle du DirCo trop puissant, tandis que d'autres estiment précisément que le DirCo devrait être investi de compétences plus importantes. Une personne interrogée explique à ce sujet : *« Ne disposant pas de moyens propres et la balle se trouvant au niveau central, le DirCo n'a pour seule arme que sa bonne volonté pour naviguer entre ceux qui veulent lui donner du pouvoir et ceux qui contestent son pouvoir et ses interventions »*. Il est bien sûr difficile de satisfaire simultanément à ces attentes diamétralement opposées, mais cinq ans de fonctionnement dans une atmosphère le plus généralement objective et neutre permettent de dire qu'aujourd'hui les DirCo jouissent d'une plus grande confiance qu'au début de la réorganisation de la police.

11.3.11 Question 11 : Quelles sont, selon vous, les facteurs critiques de succès qui permettent d'arriver à une politique et une mise en œuvre opérationnelle réussies de l'appui latéral cité plus avant ?

Avant tout, les personnes interrogées ont indiqué qu'une certaine mentalité au niveau des différentes parties concernées constitue une condition *sine qua non* pour le développement et à la mise en œuvre réussis de l'appui latéral, mais également, et dans une mesure importante, des autres services également proposés par le DirCo. Les caractéristiques de cette mentalité sont le respect mutuel pour la spécificité et la légalité de chaque partenaire, le fait de viser l'intérêt général dans un état d'esprit ouvert et une vision commune des autorités administratives et judiciaires qui encourage une collaboration intégrée et une réflexion conjointe. Étant donné que le respect est fortement lié à la connaissance des spécificités et des limitations de chacun, à ce niveau, le DirCo est investi d'un rôle particulier qui, moyennant une définition claire de sa fonction, le place en position idéale pour assurer cette fonction de charnière. À cet égard, certaines personnes interrogées plaident également pour que dans certains domaines, le DirCo soit doté d'un pouvoir plus contraignant.

On pourrait le formuler autrement, et comme l'a exprimé une des personnes interrogées : *l'acceptation et la volonté de travailler de manière plus efficiente à tous les échelons de la police intégrée.* Étant donné que l'appui apporté par le DirCo dans le cadre de l'appui latéral dépend surtout, pour ne pas dire exclusivement, de la bonne volonté et de la confiance mutuelle des partenaires, il est très important que tous les partenaires fassent preuve d'une véritable volonté de réussite et d'engagement, et ceci, dans une atmosphère de transparence totale.

Dans la pratique, il semble que dans de très nombreux cas, ce scénario reste plutôt un « wishfull thinking ».

Pour les chefs de zone, cela demanderait qu'ils puissent prendre une certaine distance par rapport à leur crainte de perdre leur autonomie et leur latitude de décision à l'avantage d'une plus grande solidarité et d'un plus grand bénéfice à plus long terme. La quantité et la diversité des missions dans les différentes zones augmentent et la volonté de conclure des protocoles diminue proportionnellement, a écrit une personne interrogée. De l'avis du Comité P, cette constatation est inquiétante. Il faut donc chercher à mettre en place un climat de volonté de solidarité basé sur un principe « win-win ». Si ce climat s'avère impossible à créer ou à maintenir, l'appui latéral et la collaboration sont impossibles.
À cet égard, une personne interrogée a déclaré : *« Les trop petites zones n'ont pas beaucoup à offrir et ont d'importants besoins, mais éprouvent des difficultés à rendre ce qu'on leur donne. Moins de zones de police ? »*, pose-t-elle comme question rhétorique. Le Comité P trouve dans cette réponse bien sûr un élément-clé. Il n'est pas simple en effet de créer une situation « win-win » lorsque certains des partenaires n'ont pas beaucoup à offrir, ce qui est le cas dans les collaborations avec les zones comptant moins de 100 membres de personnel opérationnel.

En ce qui concerne les services centraux de la police fédérale, cela supposerait de respecter la police locale et de proposer un appui spécialisé synonyme d'une plus-value aux unités sur le terrain. De l'avis des personnes interrogées, la police locale a besoin d'une approche spécifique par arrondissement et pas tant d'une approche générale soufflée et dirigée par la police fédérale. Certaines personnes interrogées ont également souligné que tous les services d'appui spécialisés devraient se trouver dans le SCA de sorte à ce que le DirCo dispose de plus d'atouts lors des négociations et qu'il puisse décider en toute connaissance de cause. Cette mesure pourrait être réalisée en créant un « plus grand département » de personnel dans les services du SCA ou, de l'avis du Comité P, en déplaçant tout simplement ces unités sous le commandement du DirCo (organisé au niveau de l'arrondissement ou non).

Pour le DirCo, cela signifierait qu'il pourrait jouer un rôle de décision et disposer d'un véritable mandat pour s'engager au niveau de l'arrondissement dans des accords qui seraient contraignants pour la police fédérale. Un répondant a donné l'exemple de la WPR pour illustrer le fait qu'une unité opérationnelle est encore aujourd'hui toujours « dirigée » à partir de « Bruxelles », et ceci, sur son propre territoire. Les personnes interrogées ont également indiqué qu'une plus grande autonomie et une certaine autosuffisance en matière de personnel et de moyens représentaient un facteur critique de succès pour le SCA. À cet égard, le renforcement du CIA a été cité en exemple. La qualité et les compétences

des collaborateurs du SCA constituent donc bien des facteurs critiques de succès sur la voie vers une meilleure qualité des services à la population.

Dans un dernier point, les personnes interrogées ont également parlé du fait que les autorités concernées devaient également être convaincues de l'importance de l'appui latéral. C'est ainsi, entre autres, que la présence de forums de discussion et de plates-formes de concertation au niveau du SCA a été citée comme facteur critique de succès. Une personne interrogée a fait remarquer que le fait qu'une circulaire devait être rédigée pour encourager l'appui latéral prouvait que ces initiatives de collaboration ne sont pas toujours mises sur pied spontanément. Les autorités peuvent jouer un rôle important à ce niveau.

11.3.12 Question 12 : Quelles sont les sources d'aide possibles ou les moyens nécessaires pour mettre en place ces activités ?

Les personnes interrogées ont indiqué que le développement de l'appui et des services est avant tout une question de « volonté » et « d'intégration dans le mode de réflexion ».
Cette volonté peut et doit être stimulée à l'aide des moyens nécessaires et plus encore par la reconnaissance effective par les services centraux et autres partenaires et dans ce cadre, l'engagement du DirCo est limité par ses propres moyens.

Les personnes interrogées ont cité quelques exemples concrets d'éléments susceptibles de promouvoir l'appui latéral.
C'est ainsi qu'ils ont mis en avant la puissance d'une alimentation maximale de la base de données de la CGL pour favoriser l'effet tache d'huile des bonnes pratiques : la diffusion des connaissances sur la fonction de police spécialisée sur le terrain par le biais du développement, entre autres, d'une offre en connaissances et en informations utiles et opérationnelles développées sur une base fonctionnelle à partir de la police fédérale et le développement d'un intranet auquel la police locale aurait accès.

11.3.13 Question 13 : D'autres remarques générales peuvent-elles contribuer à la réalisation des objectifs de cette enquête ?

Par l'incarnation de la police intégrée qu'il représente au niveau de l'arrondissement le DirCo peut être un ambassadeur de la police fédérale. Pour qu'il puisse pleinement remplir ce rôle d'ambassadeur, il faut garantir au DirCo l'autonomie nécessaire et en même temps prévoir une certaine responsabilité et transparence.
Cette revalorisation du rôle de DirCo se fait toutefois attendre et concrètement, il n'y a pas encore grand-chose qui a bougé à ce niveau. Ou, comme l'a formulé une personne

interrogée : *« Le DirCo est investi de plus de responsabilités sans recevoir plus de compétences et devient ainsi l'otage des circonstances ».*

La crainte relative au maintien de l'autonomie des zones a toujours constitué une pierre d'achoppement dans le processus de standardisation et d'uniformisation. La demande croissante de coopération entraîne aujourd'hui une demande plus importante d'uniformisation pour éviter de devoir à chaque fois réinventer l'eau chaude. Les zones s'orientent à ce niveau vers l'arrondissement, la province et le niveau fédéral dans l'espoir d'y obtenir un aperçu de la diversité des lois, règles et directives. Plutôt que de laisser chaque zone le faire à son niveau, il serait souhaitable que la police fédérale prémâche cette matière et propose des instructions prêtes à l'emploi et immédiatement utilisables sur le terrain policier. Les attentes à ce niveau sont que l'un ou l'autre service central réponde à ce besoin. De l'avis du Comité P, le niveau du DirCo pourrait également y jouer un rôle (beaucoup plus important).

11.4 Conclusions partielles (2ème partie)

Les DirCo indiquent qu'ils sont impliqués de près dans la mise sur pied de l'appui latéral. Leur apport varie fortement d'un arrondissement à l'autre et détermine la mesure dans laquelle le DirCo peut et est autorisé à endosser un rôle plus actif ou passif dans l'organisation de la sécurité.
En ce sens, les DirCo assument plusieurs rôles et fonctions et offrent différentes formes de services dans l'arrondissement. Ils sont donc non seulement actifs dans le domaine de l'appui latéral entre les zones, mais plaident également pour des accords entre la police locale et la police fédérale.

Depuis la réforme de la police, les DirCo se sont construit une réputation de neutralité, de discrétion et d'objectivité. Ils veulent réellement soutenir la police locale et comptent dans ce cadre sur les bonnes intentions des autres partenaires. Dans l'ensemble, les DirCo sont satisfaits de leurs attentes par rapport aux autorités et autres partenaires policiers. Ils mettent cependant en garde contre les dangers liés à la volonté de certaines zones de faire cavalier seul. Ils attendent aussi des directions centrales de la police fédérale qu'elles considèrent la police locale comme un élément à part entière de la police intégrée et qu'elles reconnaissent le DirCo dans sa fonction charnière entre ces deux éléments. En ce qui concerne les autorités administratives, les DirCo s'attendent à un intérêt plus marqué et à une meilleure vision, ainsi qu'à une meilleure connaissance de la complexité de l'organisation policière. À ce niveau, ils demandent que les chefs de corps puissent disposer de la latitude d'initiative nécessaire et font remarquer que la créativité des bourgmestres consti-

tue un facteur critique de succès de la coopération interzonale. En ce qui concerne les autorités judiciaires, les DirCo s'attendent à ce que celles-ci manifestent leur intérêt pour leur statut et la structure de la police intégrée et mettent également en garde contre une attitude parfois trop bureaucratique.

À titre de principal facteur critique de succès, les DirCo citent la mentalité appropriée de tous les partenaires. Ils estiment ce point plus important encore que l'augmentation des moyens. Une des caractéristiques de cette mentalité doit être le respect mutuel vis-à-vis de la spécificité et des limitations ainsi que l'égalité de chaque partenaire, une communication et une interaction ouvertes, une réflexion et des agissements communs dans l'intérêt général et une vision partagée des autorités administratives et judiciaires.
Tout cela devrait permettre au DirCo de jouer le rôle d'ambassadeur de la police fédérale au niveau de l'arrondissement et d'assumer pleinement son rôle de facilitateur en matière d'appui latéral.

12 INTERVIEW DES DIRCO ET CHEFS DE CORPS DE LA POLICE LOCALE

12.1 Méthodologie

La méthode utilisée dans le cadre de cette partie de l'enquête a été l'interview. Toutes les interviews se sont déroulées dans les bureaux du lieu de travail des intéressés. Cela a permis de disposer de toute la documentation (éventuellement) nécessaire et a aussi permis aux personnes interviewées de ne pas devoir se déplacer à Bruxelles. En moyenne, chaque interview a duré entre une et deux heures. Au cours de cet entretien, nous avons abordé la problématique de l'appui latéral sous toutes ses facettes. Le but de cette interview n'était pas tant de rassembler des informations objectives et détaillées sur le sujet, but qui avait déjà largement été réalisé à l'aide du questionnaire adressé aux DirCo en 2006, mais bien plus de se faire une idée des impressions et avis (subjectifs) des DirCo dans ce domaine à un niveau intermédiaire et auprès des chefs de zone au niveau de leurs expériences opérationnelles et stratégiques quotidiennes.

Le recours à une équipe mixte du point de vue du rôle linguistique du Service d'enquêtes a permis à un commissaire auditeur d'introduire le sujet et d'aider les participants dans leur propre langue. Au cours des interviews on a pris des notes qui ont été conservées dans le dossier de travail. En ce qui concerne le traitement des données, on a opté pour une analyse qualitative. Les idées et les avis émis ont été regroupés et synthétisés et ensuite

placés dans des rubriques par grands thèmes. Ces idées et ces avis ont ensuite également été classés par ordre alphabétique par rubrique.

Cette méthode permet de se faire très rapidement une idée générale des principaux items qui ont été abordés pendant les entretiens avec les personnes interviewées.
En ce qui concerne les DirCo impliqués dans cette partie de l'étude, pour cet entretien plus approfondi sur l'appui latéral nous avons utilisé les réponses écrites au questionnaire de 2006. Nous avons également accordé une certaine attention à la nomination du nouveau commissaire général et aux implications potentielles de cette nouvelle nomination sur l'appui latéral.
Pour les chefs de zone concernés, un questionnaire distinct a été établi, qui a servi de fil conducteur pour le déroulement de l'entretien.

12.2 Aperçu de l'échantillon

DirCo concernés :

16 avril 2007	DirCo Oudenaarde	Monsieur Drieskens
17 avril 2007	DirCo Nivelles	Monsieur Deridder
19 avril 2007	DirCo Charleroi	Monsieur Lemaire
20 avril 2007	DirCo Louvain	Monsieur Hemmerijckx
20 avril 2007	DirCo Anvers	Monsieur Neefs
26 avril 2007	DirCo Bruxelles	Monsieur Deveaux
4 mai 2007	DirCo Tournai	Monsieur Celliere

Chefs de corps concernés :

7 mai 2007	Chef de corps Braine	Monsieur Duhamel
8 mai 2007	Chef de corps Dijleland	Monsieur Rondas
9 mai 2007	Chef de corps Hekla	Monsieur Noël
21 mai 2007	Chef de corps Tournaisis	Monsieur Minne
24 mai 2007	Chef de corps Germinalt	Monsieur Bal
30 mai 2007	Chef de corps Wavre	Monsieur Hardy

12.3 Analyse des interviews des DirCo

12.3.1 Aperçu des formes moins utiles d'appui latéral

12.3.1.1 Les propositions administratives ou non opérationnelles de collaboration

Il semble parfois utile dans certains domaines de rassembler des propositions non opérationnelles relativement simples au niveau du SCA. Cela ne réussit cependant pas toujours ou parfois très difficilement. La gestion et la coordination à partir du SCA, par exemple d'une simple tâche technique comme le flashage, s'avèrent en pratique une chose difficile. Si de telles formes de collaboration pourtant simples ont déjà parfois du mal à réussir, il est clair que les tâches et les missions complexes le seront encore plus.

12.3.2 Aperçu des observations faites sur certaines formes d'appui latéral

12.3.2.1 En ce qui concerne la solidarité au niveau de l'arrondissement[72] (Arrosol)

La solidarité au niveau de l'arrondissement est une forme obligatoire d'appui latéral qui dépend d'autres formes d'appui latéral telles que visées dans la circulaire PLP 27 du 4 novembre 2002. En ce qui concerne l'utilisation de cette capacité fixée à 2 % de l'effectif disponible de chaque autre zone du même arrondissement (y compris l'effectif mis à sa disposition par le corps d'intervention), il convient de ne pas du tout tenir compte de la ligne de prestations HyCap des zones concernées. Par analogie aux principes de la PLP 27, le système de solidarité entre les arrondissements décrit ici donne lieu à une compensation par les zones qui ont droit à des renforcements en provenance d'autres zones. Le type de compensation est laissé à l'appréciation des zones. Par ordre de disponibilité, la zone fait d'abord appel à ses propres capacités. Lorsque celles-ci ne suffisent pas, elle peut éventuellement invoquer d'éventuels protocoles dans le cadre de la PLP 27. Mais quoi qu'il en soit, si le dispositif nécessaire dépasse les propres capacités de la zone, la zone concernée peut faire appel à la solidarité d'arrondissement.

Le bon fonctionnement coordonné d'Arrosol ressortit à la responsabilité du DirCo en ce qui concerne sa « comptabilité ». En ce sens, il est utile de faire un bilan à long terme dans le but d'en dégager les grands flux et tendances et de donner une certaine visibilité à des

[72] Directive ministérielle MFO-2 du 2 août 2005 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforcement pour les missions de police administrative (M.B. 17 août 2005).

accords de collaboration annuels dénommés « sempiternels ». Il est également utile pour le DirCo de procéder à des mesures de capacité supplémentaires dans ce domaine.

12.3.2.2 En ce qui concerne l'appui stratégique

Malgré le pouvoir qui découle de l'autonomie des communes, les chefs de corps acceptent des propositions et des informations comme une forme d'appui stratégique du SCA. C'est ainsi par exemple que les analystes stratégiques du SCA fournissent du matériel chiffré sous la forme d'index de sécurité en matière de criminalité, de sécurité routière, etc. Les chefs de corps ne considèrent pas ce point comme une ingérence non autorisée dans leur politique zonale, mais plutôt comme un appui bienvenu synonyme de plus-value.

12.3.2.3 Le centre de communication et d'information (CIC)

Le plus souvent, il est question de protocoles écrits en ce qui concerne ce point, ceci du fait que les intéressés veulent jouer la sécurité en cas d'éventuel dérapage. Un DirCo a décrit cette situation comme un « système du parapluie ».

12.3.2.4 Les lieux de détention

Le plus souvent, ce sont les plus grandes zones qui prévoient les lieux de détention pour les plus petites zones environnantes. Cela entraîne des problèmes entre autres au niveau des remboursements financiers, des accords relatifs au nettoyage des cellules après emploi, au niveau de l'indemnisation en cas de dommage par vandalisme, de l'organisation et de la surveillance, de l'apport de nourriture aux personnes incarcérées, etc.

12.3.2.5 Le corps d'intervention

Lors du conseil ministériel spécial sécurité et justice des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement de l'époque a, dans le cadre d'une série de mesures destinées à, avant la fin de la législature, augmenter de 3.000 le nombre de policiers dans les rues, décidé de créer un corps d'intervention. Ce corps d'intervention[73] fait partie de la contribution totale des autorités fédérales à l'appui de la politique de sécurité locale. L'objectif était d'augmenter

[73] Circulaire ministérielle GPI 44 du 10 mai 2007 : directives concernant le corps d'intervention (*M.B.* 7 juin 2007).

la présence visible de la police sur le terrain et d'ainsi contribuer à la décision du gouvernement de l'époque de diminuer la capacité hypothéquée et d'appuyer la police locale dans l'exécution de sa politique de sécurité zonale. Le corps d'intervention ne peut toutefois pas être utilisé pour compenser des manquements structurels. La résolution de ce dernier problème doit se faire par le détachement de la police fédérale vers les zones de police concernées. Au total, au cours des différentes phases, environ 500 policiers ont ainsi été mis en place dans les différents arrondissements.

Il est ressorti des interviews et également des propres constatations du Comité P qu'il ne s'agit pas là du meilleur dossier. En principe, il est demandé aux zones deux mois à l'avance quels sont leur desideratas en matière de recours au corps d'intervention au niveau des activités et services d'ordre. Les jours où il n'y a rien de prévu, les membres du corps d'intervention peuvent être utilisés pour patrouiller ou organiser des interventions dans les zones. A ce niveau aussi, il semble que les zones se limitent souvent à leurs propres capacités et éprouvent des difficultés à s'organiser de manière supra zonale, par exemple en faisant patrouiller les membres du corps d'intervention. Un répondant a parlé à cet égard de nombrilisme. Malgré tout, des exemples d'utilisation réussie du corps d'intervention ont également été notés, par exemple au niveau de plusieurs arrondissements qui collaborent sur une ligne de train de et vers un parc de loisirs et dans lequel les membres du corps d'intervention sont utilisés pour patrouiller sur le train en collaboration avec les membres de Securail, du SPC et de diverses zones.

12.3.2.6 Les plans d'intervention et d'urgence

Certains arrondissements disposent de plans d'intervention policière (par exemple STOER ou Steun bij Onverwachte Evenementen en Rampen à Oudenaarde ou encore RAPID à Leuven, dans lequel, dans les cas très graves, du style notamment des attentats à la bombe de Londres, un vaste groupe de rechercheurs peut être rapidement mis à pied d'œuvre). L'élaboration de tels plans ne s'est pas passée sans heurt partout et dans la majorité des cas, ils n'existent même pas. L'élaboration de ces plans a parfois été longue et pénible et confiée à la supervision des DirCo. Ils font référence à ce niveau surtout à l'importance d'une approche transparente qui s'applique d'ailleurs à la majorité des projets. Cela montre par ailleurs également la méfiance de certains chefs de corps. Le plus souvent, on travaille par petites étapes et un petit groupe de travail de chefs de corps considérés comme les figures-clés de l'arrondissement. Il est donc frappant de constater qu'il n'existe manifestement aucun système de « scramble » organisé au niveau national. En d'autres termes, le Comité P émet d'importants doutes sur les possibilités de la structure policière belge de réagir à très court terme en cas de catastrophe ou calamité grave (cf. les

rixes dans les banlieues françaises) et d'ensuite mettre sur pied et alimenter pendant plusieurs jours une capacité de maintien de l'ordre policier suffisante. Il existe bien sûr des accords au niveau des arrondissements ou des provinces entre les corps (cf. Flandre occidentale et Limbourg), mais aucun système n'est manifestement d'application au niveau national ou même au niveau provincial.

12.3.2.7 En ce qui concerne la capacité de recherche

Dans le cadre d'un protocole d'intervention ou d'urgence, il existe également très souvent, çà et là des initiatives en matière de capacité de réserve de recherche. La partie demandeuse dans ce cas est le plus souvent le procureur du Roi. L'objectif de cette capacité de réserve de recherche est de satisfaire à une demande soudaine et inattendue de rechercheurs nécessitée par un événement qui exige une capacité de recherche supérieure à la capacité habituelle. Tout comme c'est le cas pour l'organisation de l'aide aux équipes d'intervention, en cas de besoin ou de catastrophe majeure, la mobilisation de cette capacité à l'endroit de la catastrophe ne pose généralement aucun problème. Personne ne ressent donc le besoin de négocier âprement lorsqu'il s'agit de solidarité en cas d'incidents graves ayant d'importantes conséquences pour l'ordre public. La question est toutefois de savoir si ces initiatives locales suffiront en cas de catastrophe, de dommage ou calamité importants (cf. plus haut).

12.3.3 Aperçu des formes souhaitées et/ou possibles d'appui latéral

12.3.3.1 En ce qui concerne les unités décentralisées de la police fédérale

En ce qui concerne la direction des unités décentralisées de la police fédérale, plusieurs DirCo ont émis l'idée que les unités décentralisées telles que la police de la route (WPR), la police ferroviaire (SPC), la police de la navigation (SPN) et la police aérienne (LPA) devraient être intégrées dans le SCA. À leur avis, cela permettrait de mieux sentir les besoins locaux.

12.3.3.2 En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme

Dans le cadre d'une lutte efficace contre le terrorisme, la PLP 37[74] vise une collecte permanente d'informations. Cette circulaire investit la police locale d'une tâche et d'un rôle importants. À juste titre, la PLP 37 décrit la police locale comme les yeux et les oreilles sur le terrain. Les services de police locale sont donc, par définition, les mieux placés pour satisfaire à la demande de l'article 44 de la loi sur la fonction de police telle qu'elle a été transposée dans la directive contraignante MFO-3. Cette tâche de collecte d'informations doit donc constituer un point d'attention permanent de la police locale qui doit en faire rapport dans le plan zonal de sécurité. Pour garantir et optimaliser ce flux d'informations administratives, la PLP 37 vise l'élaboration d'un plan d'action et la mention de ce phénomène en tant que point d'attention dans le plan zonal de sécurité 2005-2008. Un DirCo a parlé à ce propos de la possibilité pour les SCA de faire procéder à la recherche de base en matière de terrorisme via le DirCo.

12.3.3.3 En ce qui concerne les lieux de détention[75]

La mise à disposition de cellules policières ou l'organisation d'un ensemble de cellules pose souvent de gros problèmes aux petites zones. Non seulement au niveau du nombre d'hommes et de l'infrastructure nécessaires, mais aussi en raison de l'endommagement et de la salissure fréquente des cellules. Le plus souvent, ce sont les grandes zones de police qui mettent leurs cellules policières et leurs capacités à la disposition des plus petites zones environnantes moyennant paiement. À cet égard, certains DirCo plaident pour la mise à disposition de cellules au niveau de l'arrondissement. Au moment du remplissage des questionnaires et de la réalisation des interviews, il n'était pas encore question du nouvel arrêté royal relatif aux normes minimales, à l'implantation et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police. Le Comité P estime donc que les exigences qui découlent de la normalisation des lieux de détention aujourd'hui constituent un bon point de départ à une réflexion sur l'organisation de complexes de cellules centraux dotés d'un personnel spécialisé.

---

74 Circulaire ministérielle PLP 37 du 20 décembre 2004 relative à la coopération et l'échange d'informations au sujet des phénomènes du terrorisme et de l'extrémisme (*M.B.* 25 janvier 2005).

75 Arrêté royal du 14 septembre 2007 relatif aux normes minimales, à l'implantation et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police (M.B. 16 novembre 2007).

12.3.3.4 En ce qui concerne les radars fixes et les radars mobiles

Une collaboration au niveau de l'arrondissement à ce niveau devrait probablement permettre de réaliser des économies de coût. Cette collaboration permettrait d'importantes économies, ne fût-ce déjà qu'au niveau de la formation technique. La proposition d'organiser les radars au niveau de l'arrondissement a été lancée. Cette proposition ne concerne cependant que l'aspect technique des contrôles radar et pas leur aspect stratégique qui a des conséquences sur le moment et l'endroit où sont effectués ces contrôles. Il s'agit là d'un aspect qui ressortit au domaine des plans zonaux de sécurité et à la compétence des conseils zonaux de sécurité.

12.3.3.5 Le centre d'expertise

Étant donné la pléthore d'informations, la nouvelle législation, ainsi que la vitesse à laquelle les changements interviennent, les connaissances sur le terrain enregistrent un recul manifeste, dû entre autres au fait qu'on note dans les 196 zones, 196 interprétations (spécifiques) de ces informations. Cette situation mène à une perte de connaissances. Il est par exemple frappant de constater qu'au cours de ces cinq dernières années, il a souvent été demandé au Comité P de formuler des avis sur l'application ou l'interprétation de l'une ou l'autre réglementation. Il est clair que même si le Comité essaie dans la mesure du possible de répondre à ces questions, cette tâche ne fait partie ni de sa mission, ni de son *core-business*. Chaque jour, le Comité a de plus en plus l'impression que la police locale (et surtout, mais pas exclusivement, les petites zones et les zones de taille moyenne) a un besoin énorme d'appui technique et juridique. Il est également frappant de constater que des modifications importantes liées aux droits de l'homme et faisant pourtant partie de la loi sur la fonction de police – qui reste quand même LA loi de base en ce qui concerne les missions et les compétences de la police – ne semblent toujours pas connues, ceci des mois pourtant après leur introduction. Un centre de connaissance et d'expertise fédéral en matière de police ne serait donc pas du luxe.

Les SCA devraient pouvoir être (ou faire partie d') un tel centre d'expertise. Certaines grandes zones assument déjà aujourd'hui (partiellement) ce rôle parce qu'elles disposent par exemple du personnel ad hoc et qualifié. Cette base pourrait être utilisée pour développer l'organisation et la coordination de l'enseignement policier, ce qui permettrait de l'organiser de manière beaucoup plus rationnelle. Actuellement, chaque zone s'organise elle-même, ce qui rend difficile, voire impossible, à terme, la jonction des différents systèmes mis en place. L'idée a été lancée d'effectuer du travail policier réparateur au niveau de la police fédérale, et ceci, via des fiches numériques qui seraient mises à la disposition

des SCA, sur lesquelles le centre d'expertise de l'arrondissement ajouterait les usages locaux pour les affiner.

L'idée d'un centre d'expertise se retrouve aussi dans le Plan national de sécurité 2008-2011, dans lequel on peut lire : *« Afin d'améliorer, à brève échéance, le flux d'informations et le partage de connaissances entre les collaborateurs de la police intégrée, des projets 'gestion de connaissances' seront mis en œuvre. Ces initiatives ont surtout pour but de développer et d'exploiter les réseaux d'experts. Outre la fonction traditionnelle de bibliothèque (transfert de connaissances explicites), un centre de connaissances mettra les collaborateurs en contact (transfert de connaissances implicites). De cette manière, on contribuera à une diffusion efficace de la documentation disponible et des bonnes pratiques, ainsi qu'au développement, à la formalisation et au partage du know-how policier »*[76]. Les choses restent néanmoins très vagues en ce qui concerne l'endroit où il doit être installé et qui doit en être le moteur. Le Comité P pense que, comme on l'a déjà dit plus avant, le DirCo a très certainement un rôle-clé à jouer à ce niveau.

12.3.3.6 En ce qui concerne l'alerte policière

Les accords en matière d'organisation de l'alerte policière au niveau de l'arrondissement doivent encore être développés. À ce niveau, il s'agit surtout d'affiner les accords concernant par exemple les postes statiques du dispositif. De manière très générale, on peut faire référence ici aux problèmes au niveau du commandement opérationnel du CIC sur le terrain. Cet item ne sera cependant pas approfondi dans le présent document.

12.3.3.7 Le système de gestion

Une personne interrogée a également cité le système de gestion au niveau du SCA. La fonction de gestionnaire de système peut être facilement organisée au niveau du DirCo, et ceci, même pour plusieurs zones.

[76] Plan national de sécurité 2008-2011, p. 27.

12.3.4 Aperçu des remarques intéressantes faites en marge

12.3.4.1 Le niveau d'acceptation du DirCo

Le rôle du DirCo est variable et le niveau d'appréciation de ses services dépend généralement fortement de la taille des zones dans l'arrondissement. C'est ainsi, par exemple, que les zones qui correspondent aux chefs-lieux provinciaux disposent généralement de suffisamment de moyens et de personnel. Ces zones relativement grandes peuvent donc se permettre d'avoir, dans leurs effectifs, des spécialistes qui ne sont pas ou très peu prévus au niveau d'un SCA. En ce qui concerne les plus petites zones, le DirCo et ses services peuvent s'avérer plus utiles au niveau de leur apport de connaissances et d'appui. Cela signifie que dans la situation actuelle, les DirCo doivent fournir du travail sur mesure. Le plus souvent, ils travaillent sur la base d'un consensus et très souvent, ils sont même mandatés comme une sorte de médiateur lorsqu'un problème survient entre deux zones ou au niveau d'un arrondissement. Ce rôle de résolution des problèmes va jusqu'au point où dans certains arrondissements le DirCo est même autorisé à prendre des mesures ayant des implications sur la sécurité. C'est ainsi qu'il peut arriver qu'un DirCo soit autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à un incident aigu en matière d'ordre public ou, par exemple, une vague d'effractions. Les décisions prises dans ce cadre sont ensuite discutées au moment de la réunion périodique avec le chef de corps. Un autre exemple concerne des actions plus importantes menées dans le cadre par exemple de la lutte contre la criminalité. Les DirCo peuvent prendre des décisions, notamment sur l'envoi d'effectifs, le moment et le lieu des interventions. Grâce notamment au lancement de la nouvelle mission du DirCo depuis le 1er mars 2007, on note une politique beaucoup plus orientée vers l'extérieur que ce n'était précédemment le cas.

12.3.4.2 L'importance des protocoles et de l'appui latéral

Si, dans une première phase de la réorganisation, on a noté un important besoin de coopération et de formalisation de cette coopération dans des protocoles écrits, au fur et à mesure de l'avancement de la réforme de la police et de l'acquisition par ses différents acteurs de l'expérience nécessaire, on s'est de plus en plus limité à ne plus régler que les affaires les plus urgentes. Aujourd'hui, la majorité des problèmes mineurs qui ont peu d'impact au niveau de la capacité et de l'utilisation du matériel sont réglés verbalement. Les chefs de zone ne passent plus par le DirCo et une grande partie de la coopération est mise au point sans que le DirCo en soit même informé. Cette dernière constatation pose bien sûr des problèmes au niveau de l'optimalisation du fonctionnement du DirCo. Four-

nir du travail « sur mesure » et se profiler comme un fournisseur de services est en effet particulièrement difficile quand on n'est pas parfaitement au courant des accords pris entre les différentes zones de police.

12.3.4.3 La proposition de travailler par voie électronique

Au niveau central, un groupe de travail « intranet » a été créé qui n'enregistre pas les résultats souhaités. On a besoin d'un système électronique doté de bonnes fonctions de recherche par mots-clés, qui permet de traiter les dossiers administratifs de manière numérique, du moins dans les cas où des archives manuelles ne sont pas obligatoires par ou en vertu de la loi. A cet égard, il est également fait référence à ce qu'on appelle le « système RIO », c'est-à-dire un système automatisé qui enregistre les documents « entrant » et « sortant ». Ce type de système permettrait des économies en termes de capacité et le traitement beaucoup plus efficace de milliers de dossiers.

12.3.4.4 La taille des arrondissements

L'idée a été lancée de limiter le nombre de DirCo par province. Selon certains DirCo, le désavantage de cette limitation serait qu'un DirCo peut difficilement entretenir des contacts étroits avec souvent plus de cinquante bourgmestres. En tant que représentants de la police fédérale, les DirCo actuels bénéficient le plus souvent de la confiance des bourgmestres, ce qui, de leur point de vue, pourrait être synonyme d'un effet négatif en cas d'agrandissement d'échelle. Selon certains DirCo, une alternative pourrait être que les DirCo se spécialisent par province comme une source d'appui latéral et proposent des services à toutes les zones de la province. À ce niveau aussi, la nouvelle vision met l'accent sur la coopération. Dans ce cadre, les personnes interrogées ont à nouveau cité l'exemple du centre d'expertise.

De l'avis du Comité P, il existe de nombreux et bons arguments de procéder à cet agrandissement d'échelle au niveau du DirCo et de lui permettre d'être rattaché à son interlocuteur naturel, à savoir le gouverneur de la province. Dans leur constellation actuelle, les unités du DirCo sont trop petites pour véritablement pouvoir apporter la plus-value qu'elles ont potentiellement à donner. Par ailleurs, comme on l'a déjà dit, il s'agit d'une problématique qui ne peut pas être considérée indépendamment de l'organisation des arrondissements judiciaires et tout professionnel, qu'il vienne de la justice ou de la police, commence progressivement à reconnaître que l'organisation territoriale du 19e siècle est complètement dépassée et manifestement contre-productive. La réalité de ces 20 dernières années nous apprend toutefois que cette problématique est avant tout un problème

politique plutôt qu'un problème technique. Sur le plan technique, les solutions pour le résoudre sont même relativement simples.

12.3.4.5 L'organisation conjointe du secrétariat du DirCo et du DirJud

Pour réaliser des économies en termes de capacité, les personnes interrogées ont émis l'idée d'un secrétariat conjoint DirCo-DirJud au niveau de l'arrondissement. De l'avis du Comité P, on pourrait même aller beaucoup plus loin encore au niveau de la synergie entre le PJF et le SCA et il faudrait dans ce cadre rassembler au moins toutes les fonctions non opérationnelles. N'est-il pas absurde que le scanning, la définition, le développement et l'évaluation de la politique, la politique financière et la gestion, la politique HRM, etc., soient exécutés séparément aussi bien par le PJF de l'arrondissement que par le SCA ? Cette idée permettrait une économie en termes de capacité et une d'utilisation plus rationnelle des moyens, sans parler d'une bien meilleure harmonisation au niveau policier des deux directions déconcentrées de la police fédérale. Le Comité P estime comme absolument recommandé de lancer une réflexion approfondie en ce sens au sein de la police fédérale.

12.3.4.6 En ce qui concerne l'harmonisation de la classification de sécurité des documents

Il est urgent d'organiser une classification de sécurité et des niveaux de sécurité univoques des divers documents échangés aux niveaux interne et externe entre les différents services de police entre eux et entre les services de police et leurs partenaires externes et autorités. Une personne interrogée s'est interrogée sur la signification des différents niveaux de sécurité actuellement utilisés et attribués. Cette personne plaide pour plus de clarté et d'uniformité dans l'octroi des niveaux de classification utilisés par les autorités judiciaires et administratives et prévus dans diverses lois. Le Comité P a également constaté ce problème, par exemple dans ses enquêtes concernant l'Organe de coordination d'analyse de la menace (OCAM). Dans les milieux policiers, il est courant de classer certains documents (diffusion limitée, confidentiel, secret, …) mais sans toutefois faire référence à une législation précise. Il est clair que les services de police ne se rendent manifestement pas compte que ce type de « classification » n'a aucune signification juridique.

12.3.5 Remarques concernant le nouveau commissaire général

12.3.5.1 Le rôle du directeur judiciaire (DirJud)

Avec le nouveau commissaire général, les DirCo ont le sentiment d'avoir un véritable « chef » dont l'objectif est de promouvoir plus et mieux la police intégrée. Ils mettent toutefois en garde contre le risque d'éventuelles frictions avec les directeurs judiciaires parce qu'il semble ressortir du nouvel organigramme et de leur lien direct avec le commissaire général que les DirCo ne sont plus repris dans l'arrondissement. Les DirCo communiquent aujourd'hui directement avec le commissaire général alors que les DirJud doivent toujours passer par leur directeur général de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ). Quoi qu'il en soit, certaines choses doivent donc être recadrées en ce qui concerne, et c'est un euphémisme, les lignes d'autorité particulières et illogiques actuellement d'application au sein de la police fédérale telles qu'elles ont été mises en place par la WGP, même encore après la réorganisation de la police fédérale. De l'avis du Comité P, la position du pilier judiciaire au sein de la police fédérale, d'une part, et celle des PJF au sein de ce pilier judiciaire, d'autre part, s'avèrent particulièrement problématiques, et ceci surtout en raison d'une double autonomisation croissante (c'est-à-dire celle du pilier judiciaire dans son ensemble par rapport à la police fédérale et celle des PJF d'arrondissement plus particulièrement au sein même du pilier). Ce problème n'entre cependant pas dans le champ de la problématique étudiée ici.

12.3.5.2 Les relations avec le commissaire général

Les bonnes relations avec le nouveau commissaire général sont historiques, du fait, en partie qu'une concertation plus informelle existait déjà entre les DirCo et le Secrétariat administratif et technique du département de l'Intérieur (SAT). De par le partage d'un objectif commun, à savoir travailler pour la police locale, il existait aussi déjà de bonnes relations avec la Direction des relations avec la police locale (CGL).

12.3.5.3 La dépendance directe du commissaire général

Les DirCo sont satisfaits de cette décision et leurs attentes concernant leur fonction dans le cadre de la mise en œuvre du fonctionnement intégré dans la police sont élevées. En ce sens, ils attendent aussi du commissaire général plus de clarté au niveau de la répartition des tâches entre les DirCo et les DirJud. La reconnaissance du rôle du DirCo reste d'actualité. Pour illustrer ce point, nous citerons une réaction du DirCo de

Bruges[77] concernant une enquête de contrôle effectuée par le Comité Permanent P qui a débouché sur une publication, à savoir la contribution publiée sous les auspices du Comité dans les « Cahiers du Comité Permanent P » ayant pour titre *« Police, traite des êtres humains et prostitution »*[78], et dans laquelle il se plaignait que l'enquête ne mettait pas assez en avant les prestations et mérites du SCA de Bruges. Outre le « reproche » adressé au Comité P, le DirCo ajoutait également : *« Il est également surprenant de constater la manière dont tous les autres partenaires policiers à qui la parole a été donnée ne parlent pas ou à peine de l'apport du DirCo »*. Outre la constatation que ce DirCo ne s'est manifestement pas demandé comment ce pourrait être le cas, il ressort une nouvelle fois clairement de cette remarque que les DirCo continuent à se battre pour démontrer leur plus-value.

12.3.5.4 Le séminaire des DirCo

Pour anticiper l'arrivée du nouveau commissaire général, les DirCo ont organisé un séminaire à Herbeumont. Depuis leur désignation dans trois différents groupes de travail répartis sur l'ensemble du pays, qui ont entre eux des liens géographiques les différents DirCo préparent et travaillent sur différents thèmes. C'est ainsi qu'il existe un groupe de travail Oost- et West-Vlaanderen, un groupe de travail Antwerpen-Limburg et un troisième groupe de travail qui rassemble les DirCo francophones. Il est ressorti de ce séminaire, pour lequel on a effectué une analyse SWOT en collaboration avec la CGL, entre autres la volonté d'entretenir des relations dans les deux sens avec le commissaire général en alimentant des relations directes. Les DirCo se considèrent dans ce cadre comme une sorte d'ambassadeur régional de la police fédérale et de prolongement du commissaire général qu'ils considèrent plus comme un ambassadeur national. Il reste cependant encore beaucoup à faire et beaucoup de choses à développer.

---

77 Lettre du 31 juillet 2006, non publiée.

78 P. DE COCK, E. WARD et G.L. BOURDOUX, *Police, traite des êtres humains et prostitution*, Cahiers du Comité Permanent P, Bruxelles, Politeia, 2007, 228 p.

12.4 Analyse des interviews des chefs de corps

12.4.1 Aperçu des formes moins pratiques d'appui latéral

12.4.1.1 Les moniteurs de tir

Il arrive de plus en plus que les inspecteurs deviennent moniteurs de tir et deviennent, au moment des exercices de tir, les supérieurs fonctionnels, par exemple des inspecteurs principaux qui participent à l'exercice de tir. Dans certains cas dans lesquels ces moniteurs de tir sont empruntés à d'autres zones, cette situation a mené à la résiliation de l'accord de coopération. Il ressort déjà de cette situation que le principe propagé depuis la loi sur la police intégrée de la *« fonction prime sur le grade »* trouve difficilement sa voie dans la pratique policière, ceci alors que dans l'ancienne gendarmerie, les moniteurs de tir et les instructeurs motos ou instructeurs de cavalerie étaient des sous-officiers qui donnaient cours à des officiers.

12.4.1.2 L'accompagnement des victimes

Du fait que les normes de qualité varient parfois d'une zone à l'autre, les actions suprazonales entreprises par les accompagnateurs de victimes ne donnent pas toujours les résultats souhaités.

12.4.2 Aperçu des remarques sur certaines formes d'appui latéral

12.4.2.1 Un fil rouge

Les accords de coopération concernant les systèmes d'information, les plans catastrophe et la résolution des problèmes opérationnels ne posent généralement pas de problème. Les choses sont par contre beaucoup plus difficiles au niveau des accords relatifs à la résolution des problèmes généraux, notamment des problèmes logistiques. Chaque zone est investie de sa propre mission, possède sa propre vision et ses propres valeurs, ce qui débouche de temps en temps sur une vision des choses parfois relativement spécifique et parfois relativement obstinée. Un exemple est celui de la « communication des mauvaises nouvelles », dans lequel l'équipe d'une zone doit travailler sur le territoire d'une autre zone. L'approche de ces problèmes et l'absence d'effets sur la qualité fournie entraînent çà et là des frictions. Le Comité P estime que dans un domaine comme celui-là ou dans le

cadre du thème de l'accompagnement des victimes, on dispose aujourd'hui toutefois d'une expertise suffisante pour garantir les meilleures pratiques et que les différences importantes ne devraient plus désormais que faire partie du passé. Étant donné la fréquence et l'impact de ces situations sur les personnes concernées lorsque cette expertise n'est pas disponible il serait souhaitable de résoudre ce problème d'urgence. Ces tâches sont trop importantes pour être laissées au hasard.

12.4.2.2 Le rôle du DirCo

Son rôle bénéficie généralement d'une évaluation positive et il en va de même en ce qui concerne son intervention au niveau de l'élaboration des protocoles. Le plus souvent, ses interventions en tant que coordinateur et comptable sont généralement tolérées par les zones. Nonobstant cette estimation positive, on continue à noter une certaine méfiance surtout dictée par une certaine peur de « profitariat » de la part des autres zones.

12.4.2.3 En ce qui concerne la réciprocité

Les choses s'organisent sur la base d'un système de tour de rôle, de « troc » ou encore de facturation. Il n'existe aucune règle fixe en ce qui concerne la réciprocité, à l'exception par exemple de la capacité hypothéquée. C'est ainsi que certaines longues missions de recherche sont considérées être effectuées par pure solidarité sans aucune forme de réciprocité. Le raisonnement à la base de ce type de coopération est qu'une autre zone peut être confrontée à un problème similaire par la suite.

12.4.3 Aperçu des formes souhaitées et/ou possibles d'appui latéral

(1) En ce qui concerne *ASTRID*, la programmation des postes Astrid peut être effectuée par un seul collaborateur pour plusieurs zones.
(2) La *gestion des places de détention* pour plusieurs zones est un exemple de coopération qui donne des résultats positifs.
(3) En ce qui concerne l'*organisation de grandes actions*, plusieurs petites zones peuvent les organiser ensemble chacune sur le territoire de leurs zones respectives. C'est notamment le cas pour certaines actions en matière de circulation (cf. les actions WODCA, etc.) et de lutte contre la criminalité (actions ANTIGOON à Anvers, etc.).
(4) En ce qui concerne l'*HyCap*, le DirCo en tient la comptabilité. Son rôle de comptable est déjà en soi précieux, et ceci, indépendamment de la question que se pose le Comité P de savoir s'il s'agit bien là de la plus-value qu'est censé apporter le DirCo.

(5) En ce qui concerne la fonctionnalité *« intervention »*, on constate qu'une grande plus-value est accordée aux protocoles concernant la police d'intervention, principalement en ce qui concerne l'assistance mutuelle en cas d'incidents graves imprévus nécessitant l'envoi d'effectif important en peu de temps.
(6) Dans le *domaine logistique*, on peut citer, entre autres, la rédaction des cahiers des charges et des adjudications publiques. En ce qui concerne l'achat des véhicules, des vêtements et du matériel destinés à l'ordre public, les plus petites zones se tournent pleines d'espoir vers le DirCo et la police fédérale en général. Les grandes zones sont peu voire pas confrontées à ce problème.
(7) L'existence de *systèmes d'échange* en alternative à la facturation vaut également la peine d'être citée. Dans certaines zones, ce système fonctionne très bien.
(8) L'organisation conjointe d'un *cours de tir* reste un terrain encore largement en friche dans lequel on peut très certainement arriver à une plus grande rationalité et une meilleure efficience.
(9) La création d'une *cellule circulation commune* en tant que spécialité d'expertise sur les différentes zones de police est une opportunité qui doit encore être explorée.
(10) La *gestion des chiens de surveillance et de défense* et sa coordination ont également été citées comme une possibilité d'appui latéral réciproque.

12.4.4 Aperçu des remarques importantes faites en marge

(1) L'*autonomie* de la police locale reste un principe très puissant. On note donc une crainte évidente face à l'agrandissement d'échelle des zones, aussi bien au niveau de la direction du corps qu'au niveau des autorités policières locales. On est manifestement plus enclin à consentir à des efforts financiers plus importants au niveau local ou à les demander au niveau fédéral plutôt qu'à étudier sérieusement la piste de l'agrandissement d'échelle.
(2) Les *bourgmestres* insistent très fort sur l'importance de cette *autonomie*. On constate cependant qu'ils s'investissent rarement, voire jamais, dans la mise en place d'un appui latéral. Les bourgmestres ne veulent pas être embêtés tous les jours par des problèmes de police. Les chefs de zone endossent cette fonction et les en informent si nécessaire.
(3) L'appui mutuel est un *exercice d'équilibre* constant. Certaines zones donnent plus qu'elles ne reçoivent. Parfois, des factures surgissent soudainement pour un appui latéral reçu. Ce qui sera facturé ou ne le sera pas n'est pas toujours clairement défini. Mais les choses évoluent à ce niveau, aussi en ce qui concerne Arrosol.

(4) La *diversité* au niveau des protocoles reste une constatation importante. Il est bien sûr plus facile de travailler avec deux zones qu'avec cinq. Les accords de coopération les plus appropriés diffèrent en fonction du nombre de zones et de leur taille.

(5) La *taille* des zones de police reste un sujet de discussion. Une taille de plus de 100 hommes, de préférence 150 hommes, semble idéale pour pouvoir organiser la majorité des choses de manière autonome. Toute taille inférieure pose des problèmes pratiques qui ne sont pas toujours visibles. Étant donné que certains incidents graves nécessitent très rapidement l'intervention de plusieurs dizaines d'hommes, les plans d'urgence ou les plans d'intervention policière constituent une exception à ce niveau. En faisant des efforts, les zones qui comptent environ 150 membres de personnel, souvent répartis dans plusieurs bâtiments dans différentes communes, peuvent mobiliser 25 policiers environ. Lorsque les circonstances exigent l'intervention d'effectifs plus importants, son organisation dépasse rapidement les compétences zonales et augmente le besoin d'une collaboration latérale. Le mot d'ordre est aussi « autonomie en tant que principe et appui latéral si nécessaire ».

(6) Le *changement* est une constante. Depuis des années, la police est en pleine évolution. La seule constante est donc le changement. Qui dit changement dit aussi systématiquement opposition. Selon les personnes interrogées, il est temps de laisser la police locale ou tout simplement la police en général tranquille. Alors que, de l'avis du Comité P, il y a très certainement beaucoup à dire au niveau opérationnel par rapport à ce point de vue, il passe très certainement à côté de l'aspect générateur des coûts de la structure actuelle liés à ses frais généraux élevés.

(7) *Confiance et honnêteté* s'avèrent les facteurs critiques de succès les plus importants au niveau de la réussite de l'appui latéral. On constate toujours une forme de méfiance vis-à-vis du DirCo de la part de certains chefs de corps zonaux, liée à une méfiance héritée du passé vis-à-vis des anciennes structures de la gendarmerie. Certains continuent à en voir les fantômes dans les DirCo. De bonnes initiatives ont ainsi parfois été bloquées malgré les bonnes intentions du DirCo et sa parfaite intégration dans les nouvelles structures. Beaucoup de choses dépendent donc encore de la bonne volonté de certains chefs de zone.

12.4.5 Remarques relatives au nouveau commissaire général

(1) Les attentes en ce qui concerne la concrétisation du volet « fonctionnement intégré » sont élevées. En ce qui concerne la coopération avec les unités décentralisées, les attentes sont aujourd'hui plus élevées. À ce niveau aussi, un rôle important est dévolu aux DirCo. On attend du nouveau commissaire général qu'il endosse un rôle fédérateur pour permettre à la police intégrée de travailler dans une seule et même direction.

(2) On ne note pas de véritables attentes au niveau des DirCo. À leur niveau, règne plutôt une attitude d'expectative.

13 CONCERTATION AVEC LE COMMISSAIRE GÉNÉRAL

Dans sa réponse écrite du 24 avril 2008, le commissaire général décrit l'analyse telle qu'elle est reprise dans le projet du rapport comme pertinente pour la situation existante et comme ne nécessitant dès lors aucun commentaire particulier. Il souligne que certaines observations et conclusions de ce rapport ont d'ailleurs été identifiées par les services de police concernés et ont été récemment abordées ou font actuellement l'objet d'un débat, entre autres au sein de la police fédérale et dans les réunions de contact entre le commissaire général, les directeurs généraux et les autres directeurs coordonnateurs administratifs concernés. Le commissaire général a enfin ajouté dans sa lettre que les conclusions définitives complémentaires de ce rapport seront traitées de manière ad hoc par les directions et services concernés.

14 CONCLUSIONS

14.1 La banque de données de la CGL

L'enregistrement des aperçus des protocoles conclus dans une banque de données relève de la tâche de la CGL, qui est tenue de faire chaque année un rapport à ce sujet au ministre de l'Intérieur. Tout comme c'est le cas pour la criminalité, il existe ici aussi un « dark number » élevé, en ce sens que la majorité des accords sont conclus verbalement. Cette façon de travailler est généralement considérée comme une bonne méthode par les chefs de corps, mais regrettée par les DirCo par le fait qu'elle risque de les priver d'une vue d'ensemble de la situation. De l'avis du Comité P, cette situation n'est pas non plus acceptable. On ne peut pas élaborer de politique policière sérieuse au niveau fédéral si on n'est pas informé des initiatives prises au niveau local. La déclaration de toutes les formes de coopération interzonale devrait donc être rendue obligatoire. Le plus souvent, il s'agit de petits accords d'appui opérationnel sous la forme de matériel et de personnel. Aujourd'hui, cette coopération se fait donc beaucoup plus que par le passé par le biais d'arrangements verbaux entre les chefs de zone en fonction des nécessités opérationnelles. Le DirCo n'y est souvent plus impliqué et, le plus souvent, il n'en est même plus informé. Cette dernière constatation pose évidemment un problème en termes d'optimalisation du fonctionnement des DirCo. Il est en effet particulièrement difficile pour eux de fournir du travail « sur mesure » et de

se profiler comme fournisseurs de services s'ils ne sont pas parfaitement au courant des accords imminents et existants entre les différents partenaires policiers.

14.2 Le rôle du DirCo dans le développement de l'appui latéral

Les DirCo peuvent plus ou moins influencer le contenu de la politique de sécurité dans les divers domaines de police administrative et judiciaire. Il est parfois question d'une version minimaliste dans laquelle le DirCo conseille les partenaires policiers et les autorités au niveau de la politique de sécurité dans les divers domaines de la police administrative et judiciaire mais reste dans l'ombre. Par ailleurs, il est également question d'interventions poussées dans lesquelles le DirCo a participé en personne à la mise en place de l'appui, en assure activement la direction et prend même éventuellement sa plume pour rédiger de sa propre main des protocoles et les soumettre à signature. L'apport personnel des différents DirCo donne aussi l'impression que les caractéristiques géographiques et historiques de l'arrondissement jouent un rôle important dans la mesure dans la quelle les DirCo peuvent exercer leur influence. Le fait qu'il existe des différences, signifie que des politiques peuvent être définies à l'échelon national de la police fédérale ou du ministre de l'Intérieur et que tout ne peut donc pas être laissé à la vision et aux possibilités personnelles des DirCo locaux. Le Comité P estime que le commissaire général peut et doit pouvoir arriver à une plus grande uniformité avec l'appui nécessaire de l'Intérieur.

14.3 L'interprétation de la notion « appui latéral »

Dans son interprétation étroite, la notion « appui latéral » est assimilée à une série de protocoles concernant l'appui et la solidarité réciproques entre deux zones ou plus, le plus souvent situées au sein du même arrondissement.

Dans son interprétation plus large, cette notion va plus loin que les seuls protocoles locaux et des unités de la police fédérale sont également impliquées dans les accords de coopération. C'est ainsi qu'il existe déjà dans certaines provinces, ce qu'on appelle des « scramble procedures » mises en place en cas de catastrophe ou de calamité grave pour le renfort temporaire des équipes d'intervention par des équipes supplémentaires et du personnel spécialisé de la police locale et fédérale. Il n'existe donc manifestement pas de système de « scramble » organisé au niveau national.

Le Comité P émet également des doutes sérieux sur la capacité de la structure policière belge actuelle de mettre sur pied et d'entretenir pendant plusieurs jours les services d'ordre à grande échelle nécessaires en cas de catastrophe ou calamité grave. Le fait que cette crainte

du Comité P soit loin d'être non fondée ressort par ailleurs d'un passage étonnant du Plan national de sécurité 2008-2011 dans lequel, précisément sur le thème du « maintien de l'ordre » on lit tout à coup *« Un protocole de coopération doit finalement être conclu entre les corps de la police locale et les services déconcentrés de la police fédérale afin de pouvoir faire face à des événements imprévus et cela, en attendant l'engagement du CIK et de forces pouvant être mobilisées par la police intégrée »*[79]. *A contrario*, on ne peut forcément déduire de ce passage qu'une telle mobilisation est donc tout sauf évidente, un point que le Comité P constate depuis des années déjà aussi. De l'avis du Comité P, jusqu'ici, la Belgique a eu beaucoup de chance de ne pas encore avoir été confrontée à une telle « mégacatastrophe ». Il est heureux en tout cas de constater que les décideurs politiques semblent avoir pris conscience du problème.

14.4 La diversité des interventions du DirCo

Dans certaines matières, certains DirCo peuvent jouer le rôle d'arbitre. Dans les conflits, les DirCo interviennent comme une sorte de médiateur qui cherche des solutions satisfaisantes pour toutes les parties prenantes au conflit. Outre cette fonction particulière, le DirCo assume aussi des tâches décrites comme une fonction de charnière, de conseiller, de comptable, de coordinateur, de carrefour, …, ce qui débouche sur une importante diversité de ses interventions (et partant peut-être aussi une certaine imprécision).

14.5 La viabilité des petites zones

Les petites zones n'ont pas autant à offrir et doivent donc souvent demander de l'aide. Les grandes zones doivent essayer de se montrer compréhensives face aux limitations des plus petites zones, notamment en faisant preuve de circonspection dans les contreparties demandées. La plus-value de l'appui latéral est synonyme, non seulement d'une amélioration qualitative mais aussi d'un important bénéfice sur le plan quantitatif par le fait qu'il génère un gain de capacité. Dans certains domaines, seule la coopération permet de réaliser des économies. C'est notamment le cas au niveau des frais généraux et des doubles emplois. L'appui latéral permet des économies de coûts qui améliorent la rentabilité et plus particulièrement celle des petites zones. La question se pose toutefois ici de savoir s'il est réellement opportun de continuer à éviter le débat sur la viabilité des petites zones. À terme, la solution de s'accrocher coûte que coûte aux zones de police qui ne sont pas suffisamment voire pas du tout autosuffisantes ne nous semble pas une stratégie raisonnable.

[79] Plan national de sécurité 2008-2011, p. 29.

14.6 L'organisation d'un centre de connaissance

Il est également frappant de constater que ces dernières années, le Comité P a été de plus en plus sollicité par des policiers pour des avis concernant l'application ou l'interprétation de telle ou telle réglementation. Chaque jour, le Comité a davantage l'impression que la police locale a un besoin énorme d'appui technique et juridique. Dans la mesure du possible, le Comité P répond à ces questions même s'il est clair que cette tâche ne fait pas partie de son *corebusiness*. Ce phénomène de shopping de l'information (auprès du Comité P, des universités, dans le secteur privé, du service juridique de la police fédérale, du SPF de l'Intérieur, …) noté au niveau des policiers montre la nécessité d'un centre fédéral accessible de connaissance et d'expertise dans les affaires policières. Le SCA aussi pourrait y jouer un rôle en affinant les connaissances fournies par le centre fédéral de connaissance et en le complétant avec les finesses et les usages locaux. Le Comité P plaide donc pour la création d'un tel centre de connaissance qui proposerait des informations activement, proactivement et sur demande.

14.7 Les services déconcentrés de la police fédérale

Les DirCo ont déclaré qu'ils veulent fournir un appui sur mesure aux services policiers de base. Ils veulent donc aussi proposer aux zones des moyens et un appui beaucoup plus directs. Pour garantir « l'autonomie d'action » des DirCo, il serait souhaitable que les services fédéraux déconcentrés de la police administrative, notamment la police de la route (WPR), la police ferroviaire (SPC), la police de la navigation (SPN) et la police aérienne (LPA) soient placés sous sa direction, ce qui permettrait une bien meilleure évaluation des besoins locaux. Il nous semble donc opportun d'envisager de placer tous les services déconcentrés de la police fédérale sous le DirCo et d'en même temps réfléchir à un éventuel agrandissement d'échelle jusqu'au niveau de la province. Cette discussion peut toutefois être difficilement menée indépendamment de celle relative à la description des arrondissements judiciaires dont tout le monde s'est aujourd'hui rendu compte du caractère inapproprié. Sur le plan technique, les solutions à ce problème sont relativement simples mais l'écueil dans ce domaine se situe au niveau politique. Par ailleurs, il semble que ce « réaménagement » du pilier administratif de la police fédérale et des DirCo soit aussi parfaitement envisageable indépendamment de la discussion relative aux arrondissements judiciaires.

14.8 Le paradoxe du rôle du DirCo

Étant donné que le DirCo ne dispose que de peu de, voire d'aucun(s), moyen(s) propre(s), son appui dépend largement de sa bonne volonté et de ses aptitudes. Qui plus est, certains partenaires considèrent que le rôle du DirCo est trop puissant et contestent son « pouvoir », alors que d'autres aimeraient lui confier des compétences plus vastes encore. Il est bien sûr impossible de satisfaire ces deux attentes diamétralement opposées. Six années de fonctionnement dans une atmosphère le plus généralement objective et neutre permettent cependant de dire qu'aujourd'hui les DirCo jouissent d'une plus grande confiance qu'au début de la réorganisation de la police. Le Comité P estime néanmoins qu'il est aujourd'hui possible et même recommandé de s'interroger sur la plus-value qu'offre le niveau du DirCo, du moins dans sa description territoriale et/ou ses tâches et/ou compétences actuelles.

14.9 Un facteur critique de succès

Le rôle du DirCo consiste à promouvoir la coopération auprès des différents acteurs actifs dans le domaine de la sécurité. A ce niveau, un rôle particulier est dévolu au DirCo qui, moyennant une définition claire de sa fonction, est idéalement placé pour assumer cette fonction charnière. Il devrait ainsi pouvoir assumer pleinement la fonction d'ambassadeur de la police fédérale en incarnant le concept de police intégrée au niveau de l'arrondissement ou de la province. À cet égard, il faudrait réfléchir à l'éventualité d'accorder au DirCo un pouvoir plus contraignant dans certains domaines mais toujours lié, bien sûr, à une certaine responsabilité et transparence.

14.10 L'importance du thème des protocoles possibles

Dans le paysage policier actuel, l'importance de l'appui latéral dans l'ensemble est plutôt limité et en baisse, et ceci très certainement parce que les problèmes organisationnels post-réorganisation sont aujourd'hui pour la majorité réglés, du moins sur le plan opérationnel. Certains sujets se prêtent bien sûr mieux que d'autres à la coopération. C'est ainsi qu'il y a généralement peu de problèmes dans les accords d'assistance mutuelle dans l'élaboration des plans d'intervention et d'urgence. Par contre, quand il s'agit de centraliser du personnel dans un service qui travaille pour plusieurs zones, les choses deviennent déjà nettement plus difficiles et dans ce cas, elles devraient même être organisées au niveau central.

Les protocoles de coopération doivent donc, en général, mener à des situations « win-win », car dans la négative, ils sont condamnés à rester lettre morte. La confiance mutuelle constitue un facteur critique de succès à ce niveau.

14.11 L'organisation conjointe du secrétariat du DirCo et du DirJud

Le Comité P estime qu'on devrait aller beaucoup plus loin dans la synergie entre les PJF et le SCA et rassembler toutes les fonctions non opérationnelles. Il nous semble donc absurde que toutes sortes de tâches organisationnelles et stratégiques soient organisées séparément. Cette option permettrait de réaliser des économies de capacité ainsi qu'une utilisation plus rationnelle des moyens. En même temps, elle permettrait aussi une meilleure harmonisation entre les deux directions déconcentrées de la police fédérale. Un brainstorming en ce sens s'avère absolument indispensable au sein de la police fédérale.

14.12 The old boys network

Coopérer est souvent une question de « liens privilégiés », ce qu'on appelle la théorie « the old boys network ». Les anciens réseaux et liens collégiaux facilitent et déterminent donc la coopération latérale. Les personnalités et les caractères des acteurs concernés jouent un rôle non négligeable à ce niveau. Il n'en reste pas moins que certains chefs de corps zonaux restent méfiants vis-à-vis de tout ce qui porte une étiquette de police fédérale. Certains chefs de police n'arrivent pas à se débarrasser des fantômes des anciennes structures de la gendarmerie qu'ils continuent à voir dans les DirCo. Cette situation mène à ce que de bonnes initiatives sont parfois bloquées. Beaucoup de choses dépendent donc encore de la bonne volonté de certains acteurs du paysage policier. Cela mène à l'arbitraire et à un manque d'homogénéité au niveau de l'offre de la police belge. Une plus grande coercition et un engagement plus marqué devraient être les objectifs permanents de tous les responsables.

14.13 La « bonne » mentalité professionnelle

À cet effet, il a été fait plusieurs fois allusion au fait que la volonté de mettre en place et de soutenir l'appui latéral requiert une mentalité appropriée et un état d'esprit constructif et il ressort de l'étude qu'une mentalité appropriée est en effet nécessaire pour arriver à une coopération (latérale). Cette mentalité semble néanmoins faire défaut chez certains et il serait bien de faire de ce point un point d'attention dans le cadre des sélections et des évaluations des chefs de corps et de leurs principaux collaborateurs.