

TABLE DES MATIERES

FONCTIONS D'AUDIT ET DE CONTROLE INTERNE AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE 1

1. AVANT-PROPOS	1
2. ORGANISATION DE LA FONCTION D'AUDIT AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE	1
2.1. Contexte global	1
2.1.1. Cadre réglementaire	1
2.1.2. Situation du service d'audit interne de la police fédérale	1
2.1.3. Cadre du personnel	1
2.1.4. Mission du service d'audit interne de la police fédérale	1
2.1.5. Valeurs du service d'audit interne	2
2.1.6. Objectifs du service d'audit interne	2
2.2. Fonction d'audit	2
2.2.1. Charte d'audit	2
2.2.2. Système de mesure des prestations	2
2.2.3. Manuel d'audit	3
2.2.4. Analyse de la fonction d'audit	3
2.2.5. Audits effectués	3
2.2.6. Conclusion	4
3. ORGANISATION DE LA FONCTION DE CONTROLE INTERNE AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE	4
3.1. Historique et structure actuelle	4
3.2. Tâches	4
3.3. Description du processus de traitement des plaintes	5
3.4. Matières disciplinaires	5
3.5. Enquêtes judiciaires	5
4. ANNEXE A : DESCRIPTION DES TACHES ACTUELLES DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE	6
NOTES	7

FONCTIONS D'AUDIT ET DE CONTROLE INTERNE AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE¹

1. AVANT-PROPOS

Nous nous efforçons dans la présente analyse de dresser un bilan de la situation actuelle concernant le contrôle et l'audit interne au sein de la police fédérale. Pour ce qui est de l'organisation du concept de « contrôle interne » au sein de la police fédérale, nous avons appris qu'un groupe de travail avait été mis en place en vue de développer une vision commune du concept en question et de mieux y faire aligner les missions (fondamentales) des différents services (de contrôle) concernés sur celui-ci.

À l'heure actuelle, en cette matière, des directives fédérales ou ministérielles font toujours défaut. Un tel cadre réglementaire permettrait pourtant d'arriver à une définition des tâches plus optimale en matière de contrôle interne au sein du service de police intégré.

La présente analyse vise, dans sa première partie, à dresser une image globale de l'organisation de la fonction d'audit à la police fédérale. Le premier chapitre est consacré au contexte général de la fonction d'audit (notamment le cadre réglementaire, la vision, les valeurs, les objectifs, etc.). Le deuxième chapitre traite de l'organisation de la fonction d'audit en soi en mettant l'accent sur la charte d'audit, le système de mesure des prestations, le manuel d'audit et l'analyse de l'activité d'audit.

La deuxième partie, quant à elle, porte sur l'organisation de la fonction de contrôle interne au sein de la police fédérale. Sont plus particulièrement explicités l'historique, la structure actuelle et les missions du service. Viennent ensuite une description du processus de traitement des plaintes, des matières disciplinaires et des enquêtes judiciaires.

2. ORGANISATION DE LA FONCTION D'AUDIT² AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE

2.1. CONTEXTE GLOBAL

2.1.1. Cadre réglementaire

L'article 7, 10° du chapitre II de l'arrêté royal (A.R.) du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale³ est libellé comme suit : « Le commissaire général assure les missions suivantes : procéder aux audits nécessaires relatifs au fonctionnement et à l'efficacité de la police fédérale ; [...] ».

2.1.2. Situation du service d'audit interne de la police fédérale

La directive ministérielle du 9 novembre 2000⁴ a octroyé la compétence d'audit à la Direction « de la coordination et du fonctionnement de la police fédérale » (CGC) au niveau du commissariat général. Lors de la mise en place de la police fédérale (1^{er} janvier 2001), un service d'audit interne a été constitué dans ce but au sein de cette direction. Depuis l'A.R. du 14 novembre 2006, la direction « de la coordination et du fonctionnement de la police fédérale » n'existe plus, de sorte que le service d'audit dépend, d'un point de vue fonctionnel, directement du commissaire général.

2.1.3. Cadre du personnel

Le cadre actuel est fixé à 3 auditeurs (1 CP + 2 Calogs de niveau A).

2.1.4. Mission du service d'audit interne de la police fédérale

Le service d'audit interne entend contribuer à l'amélioration constante du fonctionnement de la police fédérale en : (1) assistant les collaborateurs dans l'organisation afin qu'ils mettent en œuvre leurs responsabilités efficacement, cela grâce aux nécessaires analyses, évaluations, recommandations, avis et informations qu'il leur dispense ; (2) prodiguant au (top) management une seconde opinion pertinente à propos (du degré de maîtrise) de la gestion

telle qu'elle est pratiquée au sein de l'organisation.

Le service d'audit interne réalise ces objectifs en effectuant des missions d'audit interne indispensables en s'efforçant de toujours améliorer son expertise ainsi que l'efficacité et la qualité des services prestés.

2.1.5. Valeurs du service d'audit interne

Il s'agit, pour les membres du service, de se montrer loyaux envers l'organisation, tant à titre de partenaire qu'au service de celle-ci. Pour ce faire, ils entendent faire preuve : (1) d'intégrité en ne subissant aucune forme d'influence qui entacherait leur capacité de jugement professionnel ; (2) d'indépendance et d'objectivité en se prononçant de façon impartiale et non faussée ; (3) de discrétion en n'utilisant l'information obtenue que dans l'optique de la mission ; (4) d'un esprit de service en répondant dans des délais raisonnables et de façon correcte aux besoins et attentes des clients ; (5) d'un esprit aussi critique qu'ouvert et constructif.

2.1.6. Objectifs du service d'audit interne

Le service d'audit interne a pour mission d'effectuer divers types d'audit (performance, conformité, etc.) auprès des différents rouages de la police fédérale selon les normes internationales en vigueur au sein de l'Institut des auditeurs internes. Selon le CG et le responsable du service, son but est d'évaluer, de manière indépendante, la gestion du risque et les mesures de contrôle interne du point de vue de leur efficacité et de leur efficience dans le cadre de l'A.R. du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale : (1) fournir sur demande un avis et/ou une expertise dans le domaine du contrôle interne ; (2) à la demande du CG, donner un avis dans des dossiers ponctuels ; (3) nouer et entretenir des contacts avec les services d'audit externes ou les services qui remplissent une fonction d'audit (AIG), en vue de pouvoir échanger les connaissances et expériences ; (4) faire progresser le professionnalisme des auditeurs en respectant le plan de formation interne.

2.2. FONCTION D'AUDIT

2.2.1. Charte d'audit

L'année 2003 a vu la rédaction d'un projet de charte d'audit. Par la voie d'une telle charte, le service d'audit interne entend clairement formuler les objectifs qu'il veut atteindre (le but de l'audit interne) et la façon d'y arriver. Elle clarifie la place de l'audit interne dans l'organisation ainsi que son « champ de travail » (portée). Enfin, la charte (le projet de) devrait représenter un instrument permanent qui permet de veiller à la qualité de l'audit interne. Précisons toutefois que la charte est un moyen et non un but en soi. Elle est à considérer comme une part essentielle du développement d'une fonction et d'un département d'audit interne à part entière et équilibré au sein de l'organisation.

2.2.2. Système de mesure des prestations

L'un des objectifs premiers du service d'audit interne consiste à exécuter ses missions d'audit de façon experte et professionnelle, tout en s'efforçant de toujours améliorer ladite expertise ainsi que l'efficacité (la « valeur ajoutée » des audités et de l'organisation) et la qualité des services prestés. À cet effet, un système de mesure des prestations a été mis au point (base = suivi des performances et surveillance de la qualité) afin de pouvoir mesurer la « valeur ajoutée » de la fonction d'audit.

Une partie concrète de ce système de mesure consiste dans la rétroinformation (feed-back) des audités à la suite d'un audit effectué. Un questionnaire a été élaboré à cette fin, lequel sera transmis en principe peu après la présentation du rapport, aux principaux audités. Il s'articule autour de six sujets, chacun pesant à sa manière dans l'évaluation et étant concrétisé par une ou plusieurs questions concrètes (elles-mêmes pondérées à l'intérieur du sujet même). Le but est de tirer les leçons qui s'imposent concernant l'expertise des auditeurs et l'efficacité et la qualité des audits effectués.

Les six sujets sont : (1) finalité globale et méthodologie d'un audit ainsi que son étendue ; (2) professionnalisme des auditeurs ; (3) déroulement de l'audit ; (4) résultats de l'audit ; (5) présentation et discussion des résultats ; (6) valeur ajoutée. Enfin, une appréciation générale est demandée.

2.2.3. Manuel d'audit

Les auditeurs internes doivent pouvoir s'appuyer sur un manuel d'audit digne de ce nom. Celui-ci contient les méthodes et procédures à la base de toute activité d'audit (ex. planification d'audits, exécution d'un audit, rapportage, etc.).

L'élaboration progressive d'un manuel d'audit au sein de la police fédérale a débuté dans la seconde moitié de 2003 et, depuis, celui-ci est régulièrement actualisé. Deux initiatives concrètes ont notamment été prises assez récemment : (1) l'information disponible (ouvrages de référence, livres, articles...) est inventoriée selon une méthode d'indexation détaillée (huit thèmes : contrôle interne, audit interne, gestion des risques, performance, *corporate governance*, organisations professionnelles autour de l'audit, management) ; (2) la méthodologie utilisée pour les audits de performance a été définie dans un texte de synthèse.

2.2.4. Analyse de la fonction d'audit

Le service d'audit effectue chaque année un certain nombre de missions d'audit. Au fil du temps, l'approche s'est modifiée en ce sens que l'accent n'est plus mis au même endroit, notamment en ce qui concerne le point de départ d'un audit, le fonctionnement intégré et une orientation vers les valeurs de la police fédérale. En voici en substance les changements.

2.2.4.1. Fonctionnement et gestion des risques intégrés

Tout audit se prononce sur la qualité du système de contrôle interne existant. Il est, à cette occasion, fait référence – dans les constats et recommandations y liées –, tant de manière implicite qu'explicite, aux objectifs du plan national de sécurité. Lors de la formulation des recommandations, le service d'audit vérifie si et dans quelle mesure il existe déjà des initiatives ou des projets au sein de la police intégrée qui réagissent de manière appropriée aux faits constatés. Si de telles initiatives existent, elles sont de préférence reprises dans les recommandations visant à encourager les différentes directions et services de la police fédérale à « regarder par-dessus la clôture » et, le cas échéant, à apprendre les uns des autres.

Quelques exemples concrets de tels projets : références au projet « service qualité » (DGS/Q) et aux projets d'amélioration « communication ciblée », « optimisation de la mobilité » et « dynamisation et optimisation du PRP2 » au sein de DGS. Chaque audit mentionne, dans ses recommandations, dans quelle mesure les services ou directions peuvent s'y inscrire.

Le service d'audit part en outre du principe de gestion des risques intégrée telle qu'elle est appliquée dans le modèle COSO/ERM. Le point de départ, dans ce concept, est que chaque responsable à son niveau s'occupe de la gestion des risques plutôt que de confier cette mission aux seules mains des experts. C'est pourquoi une attention nécessaire est accordée, lors de la formulation des constatations, à la définition correcte des responsabilités en la matière aux divers niveaux de l'organisation. En d'autres termes, il est fait appel aux compétences présentes à tous les niveaux concernés afin de gérer efficacement les éventuels risques, ce qui devrait agir comme un *incentive* afin d'accroître l'implication capable des collaborateurs.

2.2.4.2. Orientation qualité (EFQM)

La mission d'audit, les constatations et recommandations sont, depuis quelque temps au sein de la police fédérale, explicitement traduites dans le référentiel EFQM étant donné qu'il est mieux connu à la police intégrée que le modèle COSO/ERM en usage dans les services d'audit.

2.2.5. Audits effectués

- (1) Audit de performance CGPP (novembre 2003)

- (2) Processus de planning pour la mise en œuvre de la réserve générale lors de la gestion des événements (mai 2004)
- (3) La circulation du courrier au sein des quartiers Bruxellois (décembre 2004)
- (4) L'élaboration du budget 2005 (avril 2005)
- (5) Simplification administrative (avril 2005)
- (6) Coopération des services de la police fédérale sur le territoire de l'aéroport national de Zaventem (octobre 2005)
- (7) Contrôle interne au sein de la police fédérale – évaluation du système de contrôle interne de la police fédérale (juillet 2006)
- (8) Enregistrement des prestations DAR (mars 2007)
- (9) Équipes techniques WPR (mai 2007)
- (10) Audit du management DSEO (juin 2008)
- (11) Audit de performance SPC Poste Anvers (novembre 2008)

2.2.6. Conclusion

L'on peut sans trop de risques de se tromper, estimer qu'au sein de la police fédérale, la façon actuelle de travailler met d'autres accents qu'auparavant, notamment sur le fonctionnement intégré et sur l'excellence du service policier. La manière dont les missions d'audit sont effectuées se rapproche ainsi très fort du *mission statement* de la police fédérale d'une part et du plan national de sécurité 2008-2011 d'autre part.

3. ORGANISATION DE LA FONCTION DE CONTROLE INTERNE⁵ AU SEIN DE LA POLICE FEDERALE

3.1. HISTORIQUE ET STRUCTURE ACTUELLE

Dans le prolongement de la mise en place de la police fédérale, tous les commandements des anciens groupes territoriaux provinciaux ont été regroupés en un service DPMD, de l'ex-DPMD qui, en exécution de l'article 19 de l'A.R. du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi disciplinaire, intervenait en tant que service de coordination pour l'autorité disciplinaire supérieure (le CG et les 5 DG). Ce service avait pour mission d'assister l'autorité disciplinaire supérieure dans le traitement administratif des dossiers disciplinaires.

En mars 2003, il a été décidé de faire du service DPMD aussi un « Service de contrôle interne » qui aurait pour tâche d'examiner toutes les plaintes reçues avant d'en faire rapport aux CG/DG. Dans ce cadre, l'ancienne DPI (devenue DSI) assumait une fonction de « coordinateur des plaintes » : elle centralisait/analysait toutes les plaintes à charge de la police fédérale et s'occupait des contacts avec le Comité P en exécution du protocole d'accord.

Début 2005, ce rôle de coordinateur des plaintes a été aussi repris par DPMD.

Le SCI, finalement officiellement reconnu par la PF2^{bis} (2007), est structuré comme suit :

- | | |
|-------------------|----------------------------------|
| (1) SCI Bruxelles | 1 CDP – 2 CP – 2 INPP – 1 Niv. C |
| (2) SCI Nord | 1 CDP – 1 CP – 1 INPP – 1 Niv. B |
| (3) SCI Sud | 1 CDP – 1 CP – 1 INPP – 1 Niv. B |

3.2. TACHES

Les missions du SCI peuvent se résumer comme suit : (1) gestion et traitement de tous les dossiers disciplinaires pour le compte de l'autorité disciplinaire supérieure (ADS) (service de coordination discipline et délégué ADS) ; (2) gestion et traitement de toutes les suspensions provisoires par mesure d'ordre, en ce compris les prolongations de quatre mois ; (3) enquêtes

préalables discipline à la demande de l'ADS ; (4) gestion, analyse et examen de toutes les plaintes entrantes (directes, via Comité P, AIG, parquets, etc.) ; (5) dispense d'avis en matière de discipline aux autorités disciplinaires ordinaires de la police fédérale et de la police locale ; (6) exécution des apostilles à la demande des parquets à charge des membres de la police fédérale.

Les tâches se répartissent encore entre, d'une part, les missions de coordination et d'appui et, d'autre part, les missions d'enquête. Une description plus détaillée en est reprise en annexe A.

3.3. DESCRIPTION DU PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Toute plainte à l'encontre d'un membre ou d'un service de la police fédérale doit être transmise au service de contrôle interne (SCI). Le service qui réceptionne la plainte doit cependant envoyer un accusé de réception au plaignant et l'informer du fait que sa plainte a été transmise au service de contrôle interne. Les plaintes du Comité P ou de l'AIG envoyées à DGS sont également centralisées au SCI.

Ce dernier enregistre toutes les plaintes avant de les transmettre, après une première analyse, au commissaire général ou au directeur général *ad hoc* dès lors qu'il s'agit de plaintes à l'encontre de personnel de sa direction.

En se basant sur le contenu de la plainte, le DG décide de la suite à donner : (1) non recevable ; (2) suite d'enquête par le SCI (dans la grande majorité des cas) ; (3) enquête par le service concerné.

Une fois l'enquête terminée, le rapport en est transmis au SCI, qui procède d'abord à une analyse avant de le déposer chez le DG pour décision. Ces décisions peuvent être diverses : (1) enquête complémentaire ; (2) classement sans suite du dossier étant donné que des éléments insuffisants, voire aucun élément, qui pourraient faire conclure à une faute ou un dysfonctionnement ne sont apparus ; (3) prise de mesures adéquates (remarque, procédure disciplinaire, adaptation des instructions, projet d'amélioration, etc.) en cas de manquement individuel ou structurel.

Le SCI informe le plaignant de cette décision et lui explique succinctement les mesures prises. Il met en outre le Comité P et le service concerné (membre du personnel) au courant du résultat et de la décision.

Une fois que toutes ces notifications ont eu lieu, le dossier peut être clôturé et classé par le SCI.

3.4. MATIERES DISCIPLINAIRES

Le SCI veille au suivi de tous les dossiers disciplinaires qui doivent être traités par l'autorité disciplinaire supérieure (ADS) (DG, CG, Min.Int.). Concrètement, il assume les tâches suivantes : (1) s'il échet, exécution d'une enquête préalable ; (2) préparation du rapport introductif et audition éventuelle de l'intéressé ; (3) préparation de la proposition de sanction ; (4) représentation de l'ADS auprès du conseil de discipline s'il y a reconsidération ; (5) notification de la sanction définitive à l'intéressé.

Le SCI traite en outre tous les dossiers relatifs à une suspension provisoire par mesure d'ordre.

Enfin, le SCI centralise la totalité des sanctions disciplinaires prononcées au sein de la police fédérale en vue de l'envoi périodique au Comité P qui a été convenu.

3.5. ENQUETES JUDICIAIRES

Si les membres du SCI sont confrontés à des faits judiciaires durant l'examen des plaintes ou des dossiers disciplinaires, procès-verbal doit absolument être dressé.

Dans ce contexte, le SCI est régulièrement chargé par les autorités judiciaires de mener des enquêtes (apostilles) sur des faits judiciaires commis par des membres de la police fédérale.

4. ANNEXE A : DESCRIPTION DES TACHES ACTUELLES DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE

Missions de coordination et d'appui	Missions d'enquête
Point de contact général pour les plaintes internes et externes (Comité P, AIG, citoyen, parquet, autres autorités) ; enregistrement de toutes les plaintes	Exécution de devoirs d'enquête relatifs à des plaintes administratives internes/externes
Analyse et évaluation des plaintes entrantes et présentation pour décision d'enquête au DG/CG	Exécution de devoirs d'enquête mineurs pour le compte du parquet (apostilles) dans le cadre d'enquêtes à charge de membres du personnel de la police fédérale
Évaluation des rapports d'enquête pour le compte du CG/DGF (leçons à retenir et mesures à prendre)	Exécution d'enquêtes préalables en matière de discipline à la demande de l'autorité disciplinaire supérieure
Traitement de dossiers disciplinaires pour l'ADS (analyse de dossier, enquête préalable, rapport introductif, audition, proposition de sanction, défense devant le conseil de discipline, etc.)	
Contribution au développement d'une politique disciplinaire générale (taux de la peine, formation, adaptation législation, analyse des arrêts Conseil d'État, suspensions provisoires, etc.)	
Demandes de révision de la sanction disciplinaire	
Dossiers « suspension provisoire » et prolongations	
Suivi de tous les dossiers judiciaires ouverts à charge d'un membre du personnel	
Dispense d'avis à l'autorité disciplinaire ordinaire (interne et externe)	
Évaluation des dossiers disciplinaires traités par l'autorité disciplinaire ordinaire dans le cadre d'une éventuelle évocation	
Point de contact pour les services internes (DSI, DSJ, DSW, Bureau intégrité, cellule d'audit, service corruption, etc.) et pour les services externes (Comité P, AIG, Centre pour l'égalité des chances, Organe de contrôle de la BNG, etc.)	

NOTES

- ¹ 30817/2009/I/05-108608/2006.
- ² Note service d'audit interne de la police fédérale.
- ³ Moniteur belge du 23 novembre 2006.
- ⁴ Directive du 9 novembre 2000 des ministres de l'Intérieur et de la Justice portant sur l'organisation de la police fédérale – Établissement des directions et services exécutifs au sein des services du commissaire général et des directions générales de la police fédérale (M. B. 9 décembre 2000).
- ⁵ Note DGS/DSP-DIT/OUT-158 du 2 février 2009.