

**Enquête de contrôle à propos de l'implémentation de la circulaire CP3 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux (29 mars 2011) ..... 2**

<b>1</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Mission</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Actes d'enquête</b> .....	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>2</b>
4.1	La méthodologie de l'enquête .....	2
4.2	La perception de la circulaire par les chefs de corps .....	3
4.2.1	Quant à leur lecture de la circulaire et aux ambitions qu'elle a pu faire naître .....	3
4.2.2	Quant à l'appui reçu dans la mise en œuvre de la circulaire ... ..	4
4.2.3	Quant aux réalisations concrètes issues de la circulaire ... ..	5
4.2.4	Quant aux changements structurels ou organisationnels issus de la CP3 ... ..	6
4.2.5	Quant aux remarques des chefs de corps sur le contenu de la circulaire .....	6
4.3	L'implémentation de la circulaire .....	6
4.3.1	L'environnement interne .....	6
4.3.1.1	Quant aux conditions de base pour implémenter la circulaire .....	6
4.3.1.2	Quant aux objectifs et aux processus de travail .....	7
4.3.1.3	L'impact de la circulaire sur la structure du corps de police et son fonctionnement .....	8
4.3.1.4	Quant aux investissements réalisés en matière de système de contrôle interne (au sens large) .....	9
4.3.1.5	La maîtrise interne de l'organisation, l'œuvre de tous ?.....	10
4.3.2	L'évaluation et la gestion des risques .....	10
4.3.3	L'information et la communication .....	11
4.3.4	Le monitoring .....	12
4.3.5	Le plan par étapes .....	13
<b>5</b>	<b>Conclusions et recommandations</b> .....	<b>13</b>
5.1	Conclusions .....	13
5.1.1	Quant à l'interprétation des chefs de corps .....	13
5.1.2	Quant à la mise en œuvre de la circulaire .....	14
5.1.3	Les obstacles .....	15
5.2	Recommandations .....	15
<b>6</b>	<b>Abréviations</b> .....	<b>16</b>

# **Enquête de contrôle à propos de l'implémentation de la circulaire CP3 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux (29 mars 2011)**

## **1 INTRODUCTION**

Le 29 mars 2011, la circulaire ministérielle CP3 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux, a vu le jour. Cette circulaire a été publiée au Moniteur belge du 21 avril 2011.

La circulaire avait pour but d'améliorer le service et la gestion optimale au sein de la police intégrée et de proposer un cadre à cet effet, à savoir mieux gérer les activités internes et les rendre transparentes. Par conséquent, la circulaire souhaite créer les conditions permettant l'élaboration d'un système de contrôle interne. Un bon système de contrôle interne permet en effet qu'une organisation corresponde aux objectifs qu'elle souhaite atteindre et offre, aux termes de la circulaire, une certitude raisonnable que ces objectifs seront aussi réellement atteints.

La circulaire comprend deux annexes. La première annexe constitue le fil conducteur pour l'implémentation du contrôle interne. Celle-ci s'opère à l'aide d'un plan par étapes où un système de gestion des risques, inspiré du modèle COSO-INTOSAI, joue un rôle important. La deuxième annexe contient une procédure minimale de gestion des plaintes dans le cadre d'enquêtes administratives.

Le 19 juin 2013, il a été décidé au sein du Comité permanent P d'ouvrir une enquête relative à la mise en œuvre de la circulaire sur le terrain.

## **2 MISSION**

Examiner la perception et l'implémentation de la circulaire CP3 relative au « système de contrôle interne » dans la police intégrée, structurée à deux niveaux du 29 mars 2011.

## **3 ACTES D'ENQUETE**

Le Comité P suit depuis 2004 les services de contrôle interne, essentiellement en matière de gestion et de traitement des plaintes. La circulaire ministérielle CP3, publiée en 2011, concerne le système de contrôle interne de l'organisation, concept bien plus étendu que celui de service chargé du contrôle interne.

La notion de gestion du risque, notion importante dans la philosophie de la CP3, est de plus en plus présente et très souvent utilisée dans des domaines nombreux, variés et même fort éloignés des activités des services de police. Lors de nos recherches nous avons constaté que des formations sont aujourd'hui organisées en matière de contrôle interne. L'objectif affiché de ces formations est de développer la qualité et l'efficacité de son organisation et de maîtriser le processus complet de contrôle interne. Ces formations s'adressent autant à des managers et des dirigeants provenant du secteur privé que du secteur public.

## **4 ANALYSE**

### **4.1 La méthodologie de l'enquête**

Des entretiens semi-directifs ont été conduits avec une sélection de chefs de corps et/ou leur technicien en matière de contrôle interne, sur la base d'un questionnaire préétabli. Dans ce questionnaire nous avons distingué deux axes d'investigation. Le premier visait à recueillir la vision du chef de corps vis-à-vis de la CP3 et donc son interprétation de la circulaire. Le second, basé sur l'annexe 01 de la circulaire, plus systématique, visait à vérifier l'implémentation du modèle COSO. Nous avons ainsi passé en revue les différentes étapes du modèle précité, soit l'environnement interne, l'évaluation et la gestion des risques, l'information et la communication, le monitoring et enfin le plan par étapes. Une trentaine de zones de police<sup>1</sup> et la police fédérale ont été sélectionnées pour faire partie de notre échantillon de

---

<sup>1</sup> ZP Liège (5277), ZP Charleroi (5330), PZ Gent (5415), PZ Antwerpen (5345), ZP Mons-Quévy (5324), ZP Namur (5303), ZP Basse-Meuse (5281), ZP Mouscron (5317), ZP La Louvière (5325), ZP Boraine (5327), ZP Seraing-Neupré (5278), ZP Châtelet-

consultation. Un courrier du Comité P a été adressé à ces services de police afin de les informer de l'ouverture de l'enquête et de planifier les entretiens.

Afin qu'il ne s'agisse pas d'un exercice purement théorique, le questionnaire servant de base aux entretiens n'a pas été transmis préalablement à nos interlocuteurs<sup>2</sup>. Nous souhaitons en effet que ceux-ci s'expriment de manière spontanée et éviter des réponses formatées, qui n'auraient pas de lien avec la réalité. Cette méthode nous a permis d'obtenir effectivement des informations concrètes, enrichies d'exemples pratiques, quant à la manière dont la CP3 a été intégrée et implémentée (ou non !) dans les services de police. Les chefs de corps ont été informés que le résultat de l'enquête serait anonyme. Ils ont aussi été sensibilisés au fait que nous nous intéressions autant aux réalisations concrètes qu'aux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la circulaire.

Notre objectif n'est pas d'établir un classement des zones de police, de les évaluer ou de les juger par rapport à la circulaire, mais de comprendre les éventuels facteurs de succès ou les obstacles à son implémentation.

Par rapport à notre questionnaire initial chaque domaine a été enrichi d'une question spécifique relative à l'application de la CP3 en matière d'identification et d'analyse des risques sur le plan financier dans les corps de police. Ces questions sont à mettre en rapport avec l'enquête de contrôle relative aux allocations et indemnités liées à la fonction de police.<sup>3</sup> Un rapport distinct sera rédigé dans le cadre de ce dossier.

Le présent rapport se veut une synthèse des tendances qui ont été exprimées par les chefs de corps au cours de nos entretiens. Il s'agit d'une étude exploratoire visant à faire le point de la situation.

## **4.2 La perception de la circulaire par les chefs de corps**

L'objectif des questions de cette première partie était de recueillir les premières impressions des chefs de corps suite à la parution de la circulaire CP3 relative à l'instauration d'un système de contrôle interne, de connaître les ambitions éventuelles nées de cette circulaire, les réalisations concrètes mais aussi les éventuelles remarques des chefs de corps quant au contenu de la circulaire.

### **4.2.1 Quant à leur lecture de la circulaire et aux ambitions qu'elle a pu faire naître ...**

Deux tendances équivalentes se distinguent. Il y a ceux pour qui la circulaire est très claire, compréhensible, évidente, au point qu'ils estiment que ces principes étaient déjà d'application au sein de leur zone de police. Et, il y a ceux pour qui la lecture de la circulaire fut particulièrement ardue et dont le contenu est considéré comme étant fort complexe et théorique, voire académique et en conséquence sans application pratique et concrète<sup>4</sup>. Ceux-là ne voient aucune plus-value dans l'application de la circulaire et d'une façon générale appréhendent les modèles managériaux avec réticence quant à leur réelle utilité dans le secteur non-marchand. Un chef de corps nous signalera au passage que le modèle COSO, modèle de management particulièrement présent dans les institutions financières, n'aura pas empêché les banques d'être à l'origine de la crise financière de 2008 aux États-Unis puis dans le reste du monde ...

Pour rappel, la circulaire CP3 fait suite aux deux premières circulaires diffusées en rapport avec le community policing (CP). La première expliquait le « community policing »<sup>5</sup> et la seconde visait à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité<sup>6</sup>. Sous

---

Aiseau-Presles-Farciennes (5331), PZ Leuven (5388), PZ Ieper (5462), PZ AMOW (5408), PZ Oostende (5449), PZ GAOZ (5384), ZP Brunau (5337), ZP Entre Sambre et Meuse (5306), ZP Ottignies-Louvain-la-Neuve (5275), ZP Braine-l'Alleud (5273), ZP Arlon-Attert-Habay-Martelange (5297), PZ Spoorkin (5459), PZ Laarne-Wetteren-Wichelen (5438), PZ Neteland (5369), PZ Demerdal-DSZ (5396), PZ Vlaamse Ardennen (5425), PZ Balen-Dessel-Mol (5368), PZ Heist (5362), PZ Geel-Meerhout-Laakdal (5366).

<sup>2</sup> Ndlr : Certaines zones de police nous ont demandé s'il était possible d'obtenir préalablement le questionnaire afin de préparer l'entretien. De même, certaines zones nous ont demandé une copie des notes réalisées durant l'entretien. Nous n'avons pas accédé à ces demandes.

<sup>3</sup> Cf. dossier 2011-115093.

<sup>4</sup> Ndlr : Certains vont considérer la circulaire CP3 comme étant « indigeste ».

<sup>5</sup> Circulaire ministérielle 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.* 09 juillet 2003, p. 37049.

<sup>6</sup> Circulaire ministérielle CP 2 du 03 novembre 2004 visant à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité, *M.B.* 29 décembre 2004, p. 86672.

l'impulsion de CGL (direction des relations avec la police locale), de nombreux corps ont dès lors investi dans un management basé essentiellement voire exclusivement sur les principes de l'EFQM (European Foundation for Quality Management).

Passer du modèle EFQM au modèle COSO ou intégrer le modèle COSO dans le modèle EFQM n'a pas toujours été une entreprise évidente pour les corps de police. Cependant, pour certains, la CP3 n'a été qu'un rappel de ce que voulait dire l'EFQM et, en ce sens, appliquer les principes de l'EFQM c'était déjà s'occuper de la maîtrise interne de l'organisation. Pour d'autres l'EFQM visait à se situer (positionnement EFQM) et la CP3 était la mise en pratique et la réalisation des divers processus au sein du corps de police. Les différences de vocabulaire entre la CP3 et la CP2 étaient, selon certains, trop grandes.

La CP3 n'a pas fait naître de très grandes ambitions parmi les chefs de corps rencontrés, soit parce qu'ils estimaient s'inspirer, avant la lettre, des principes de la circulaire et être aptes à résoudre les problèmes lorsqu'ils surviennent, soit parce qu'ils ne voient pas la plus-value que cela pourrait leur apporter dans la gestion « en bon père de famille » de leur corps de police. Pour eux, le contenu de la CP3 est inhérent à la bonne gestion d'un corps de police et ils s'interrogent dès lors quant à l'utilité/la nécessité d'une circulaire. Tenir compte des risques liés à l'exercice de la fonction de police va (devrait) aller de soi.

Certains chefs de corps n'ont retenu de leur lecture de la circulaire que l'aspect gestion et traitement des plaintes repris en annexe 2 de la circulaire, en précisant certes que la détection des risques passe par l'analyse des plaintes. Il est vrai que cette annexe est la seule partie de la circulaire quasi directement « opérationnalisable ». Plusieurs corps ont d'ailleurs repris et développé leur procédure de traitement des plaintes, définissant en même temps le rôle et les responsabilités de chaque intervenant, du coordinateur des plaintes au chef de corps. Plusieurs corps de police, avant la publication de la CP3, avaient déjà investi dans des projets de gestion et de traitement des plaintes en utilisant les conclusions de celles-ci afin d'améliorer le fonctionnement du corps de police.

La CP3 est globalement perçue comme une opportunité permettant de (dé)passer de la notion de contrôle interne au sens strict pour passer à la notion de système de maîtrise interne de l'organisation. À cet égard, plusieurs chefs de corps sont particulièrement sensibles à la responsabilisation de tous les échelons de la hiérarchie et de tous les membres de leur personnel. Ils comptent également sur l'appui des organisations syndicales afin d'obtenir l'adhésion du personnel à ce projet.

Un chef de corps en particulier a évoqué devant nous la norme ISO 31000 (Risk management). Ce concept est selon lui plus riche que celui de la circulaire CP3, car il tient plus compte de l'environnement extérieur alors que la CP3 est axée sur l'environnement interne. Dans ce modèle, le risque est analysé plus en termes de « chances » et moins en termes de « menaces ».

#### **4.2.2 Quant à l'appui reçu dans la mise en œuvre de la circulaire ...**

Une majorité de chefs de corps a regretté l'absence d'un appui ou d'un accompagnement dans la mise en œuvre pratique de la circulaire et des principes qu'elle véhicule. Ils signalent le manque d'appui de la police fédérale en la matière et attendent avec impatience la publication d'un manuel pratique, fruit des travaux de CGL et de la Commission permanente de la police locale (CPPL).

Rappelons qu'en avril 2012 un « Info Nouvelles » avait été publié à propos de la mise en œuvre de la CP3<sup>7</sup>. On y annonçait la rédaction d'un manuel pratique permettant aux entités de mettre en œuvre la CP3. La structure de ce manuel devait se décliner en sept chapitres<sup>8</sup> se référant au cycle PDCA (Plan – Do – Check – Act) et se découpant chacun en cinq parties : Effets recherchés ; Outils pratiques ; Casus ; Bonnes pratiques ; Liens. Dans un premier temps, seuls les trois premiers chapitres de ce manuel devaient être développés. Jusqu'à ce jour aucun « Info Nouvelles » n'a évoqué la parution de ce manuel pratique. Des groupes de travail avaient pourtant été constitués en vue de l'élaboration de ce manuel.

<sup>7</sup> V. BODY, *Mise en œuvre de la CP3*, Info Nouvelles, numéro 2105, 30 avril 2012, pp. 1 et 2.

<sup>8</sup> Chapitre I. Déterminer de bons objectifs ;

Chapitre II. Décrire l'environnement interne de maîtrise (1. En matière de leadership ; 2. En matière de collaborateurs ; 3. En matière de moyens ; 4. En matière de processus) ;

Chapitre III. Évaluer les risques (1. Évaluer la « culture du risque » ; 2. Évaluer la situation en matière d'approche de processus ; 3. Identifier les risques de ne pas atteindre les objectifs ; 4. Analyser les risques pour évaluer la nécessité de prendre des mesures.) ;

Chapitre IV. Mettre en place les mesures de maîtrise (de contrôle) ;

Chapitre V. Suivre et rendre compte ;

Chapitre VI. Prendre la bonne décision à tous les niveaux ;

Chapitre VII. Déterminer les acteurs d'un système de maîtrise interne de l'organisation.

Certains des corps de police rencontrés ont participé aux sous-groupes de travail mis en place par CGLX en collaboration avec la CPPL mais apparemment rien de concret ne semble avoir été diffusé pour l'ensemble des services de police. Entre-temps CGLX a été dissout.

Néanmoins, un chef de corps, sans doute mieux avisé, a pu obtenir une copie d'un manuel intitulé « Un système de Maîtrise Interne de l'Organisation à la police intégrée ». Ce manuel porte la date du 10 août 2012. Il se compose de cinq livres. Le livre 1 s'intitule « Le système » et propose un plan par étapes pour mettre en place un système de maîtrise de l'organisation et est destiné « à se lancer ». Le livre 2 invite à remplir le « plan par étapes » de façon plus détaillée. Il suggère d'abord un changement de culture, étape pouvant prendre environ deux ans. Le livre 3 se compose de fiches pratiques qui pourront servir à remplir les différentes étapes. À titre exemplatif nous y retrouvons une fiche identifiant les risques réels ou potentiels d'une mauvaise utilisation des informations contenues dans les RIR (rapports d'information) et qui pourraient avoir des conséquences dommageables. Nous y trouvons aussi, dans un autre domaine, des fiches « profil de compétence » pour chaque cadre et grade ; des check-lists « analyser l'organisation et déterminer des objectifs » ; la pratique de « briefings » et de « débriefings » ou encore la « communication autour du code de conduite ». Un livre 4 intitulé « Le casus » est resté vide. Le livre 5 se compose d'une seule page reprenant les acteurs du système de maîtrise interne de l'organisation. À la lecture de ce document force est de constater que les efforts déployés à la mise en œuvre d'un système de maîtrise de l'organisation n'ont pas été diffusés et partagés par toutes les parties prenantes.

Lors de notre entretien avec les représentants de la commissaire générale nous avons compris qu'un manuel a bien été présenté à la commission permanente de la police locale mais celle-ci aurait retiré son soutien à ce projet. Selon nos interlocuteurs les chefs de corps désiraient en fait du « clé sur porte » afin de disposer d'une liste de risques et de solutions proposées et déresponsabilisait totalement les chefs de corps dans la réponse à donner au risque détecté. Nos interlocuteurs de la police fédérale concèdent que certaines formulations de la circulaire peuvent être perçues par certains comme étant trop « managériales ». C'est selon eux pour cette raison que d'une part les annexes de la circulaire se voulaient d'un abord plus pratique et que d'autre part est née l'idée, à l'époque de l'ancien commissaire général, de rédiger un manuel afin de faciliter la mise en œuvre de la circulaire. Cette idée a été soutenue tant par la commission permanente de la police locale que par la police fédérale. L'idée de fournir un appui aux chefs de corps en la matière n'est pas totalement éteinte puisqu'il entre apparemment dans les intentions de la police fédérale de fournir cet appui via les nouveaux directeurs coordonateurs. Au niveau de la commissaire générale une direction « stratégie » s'occupera de « maîtrise interne de l'organisation ». Une de ses tâches sera de réaliser une fiche ou un manuel afin de fournir un appui à la rédaction de processus, ceux-ci ont en effet rarement été écrits et certainement pas dans une optique transversale. Au niveau de l'arrondissement, des personnes ressources pourront être désignées dont la fonction sera de faire revivre la « maîtrise interne de l'organisation » tant au profit du directeur coordonateur que des zones de police locales. Aucun timing quant à la mise en place de ces projets n'a été précisé.

Pour être complet, signalons que certaines zones ont reçu un soutien de leur réseau provincial d'appui à la gestion, en organisant des journées d'étude relatives à l'interprétation de la CP3 et au développement de son implémentation au sein des corps de police.

### **4.2.3 Quant aux réalisations concrètes issues de la circulaire ...**

Sur le plan des réalisations concrètes, à une ou deux exceptions près, aucun domaine n'a particulièrement fait l'objet d'une application stricte des principes repris par la circulaire.

Nous avons rencontré deux corps de police au sein desquels les principes du modèle COSO sont appliqués depuis de nombreuses années, bien avant la publication de la CP3. Ces corps sont bien entendu en avance dans l'application du modèle COSO et chaque année un ou plusieurs domaines de travail sont examinés sous l'angle systématique des principes du modèle COSO.

Dans une zone en particulier, depuis 2004, soit bien avant la parution de la circulaire CP3, sur base du modèle EFQM, toutes les activités ont été regroupées par domaine d'activités (activités opérationnelles, budget et finances, communication, documentation, infrastructures, organisation administrative du service, personnel, ressources informatiques, ressources logistiques, inventaires) puis analysées avant de recevoir une certaine priorité. Les risques liés à ces activités ont alors été systématiquement analysés

et évalués (Notamment : RIR, libérés conditionnels, gestion des saisies, accès BNG, privations de liberté, marchés publics, dépanneurs, domiciliations ...). Pour chaque domaine une fiche de travail est réalisée et attribué à un pilote. Ces fiches sont toutes reprises dans un « master plan CP3 ». Une communication est faite à l'ensemble du personnel pour l'informer des domaines retenus pour analyse. Pour chaque domaine il est vérifié si une (des) procédure(s) écrite(s) existe(nt), si elles ne doivent pas être réactualisées afin que chaque membre du personnel sache ce qu'il est attendu de lui. Enfin, une personne est chargée d'effectuer des contrôles de routine. C'est la mise en œuvre la plus aboutie de la circulaire CP3 que nous avons pu observer. Un officier « monsieur qualité » est chargé de cette implémentation à temps plein.

#### **4.2.4 Quant aux changements structurels ou organisationnels issus de la CP3 ...**

L'impact de la circulaire sur la structure des corps de police ou leur organisation interne est quasi nul. Si certains organigrammes ont été adaptés, c'est essentiellement en réorganisant le service de contrôle interne et/ou en créant un service qualité. L'objectif poursuivi est d'avoir une meilleure communication entre les services s'occupant de la gestion des plaintes, de la discipline et de la qualité tout en assurant leur indépendance comme préconisé par la CP3. Certains chefs de corps ont modifié leur organigramme afin de disposer d'un service de contrôle interne (au sens large) afin d'optimiser ses services.

La CP3 n'est pas particulièrement reprise dans les plans zonaux de sécurité et lorsqu'elle est citée, c'est très souvent en termes flous sans objectif clairement identifiable.

#### **4.2.5 Quant aux remarques des chefs de corps sur le contenu de la circulaire ...**

Parmi les remarques des chefs de corps quant au contenu de la circulaire nous retiendrons que la responsabilisation de chacun des échelons de la hiérarchie n'est pas nécessairement acquise. Des chefs de corps se plaignent du manque d'implication de leur cadre moyen et de leur cadre officier, très certainement dans leur fonction « contrôle ». La qualité de l'encadrement laisserait donc à désirer dans certaines zones de police de l'aveu même des chefs de corps concernés.

Nous émettrons l'hypothèse que la circulaire a effectivement pu être perçue différemment en fonction de la formation suivie par les officiers et aussi de leur génération. Certains, d'une génération plus ancienne, n'y ont vu que l'aspect « suite du contrôle interne » au sens strict. D'autres, plus jeunes et plus férus de management y ont vu un outil global pour le corps de police, une nouvelle culture, une nouvelle philosophie, impliquant une meilleure transparence du corps de police et la nécessité de devoir rendre des comptes. Pour ceux-là la circulaire est d'une lecture aisée. Le cadre de base et le cadre moyen devraient également recevoir une plus grande attention durant leur formation au sujet de la CP3 et de la philosophie qu'elle véhicule.

Suite à l'annonce de la présente enquête plusieurs corps de police ont démarré en 2014 une étude visant à faire l'inventaire des risques dans toutes les fonctionnalités de base.

### **4.3 L'implémentation de la circulaire**

#### **4.3.1 L'environnement interne**

##### **4.3.1.1 Quant aux conditions de base pour implémenter la circulaire ...**

Nous souhaitons reprendre l'ensemble des conditions de base développé par une zone de police en particulier, permettant une meilleure « maîtrise de son organisation » : *Un code de conduite (déontologie) connu et appliqué par la ligne hiérarchique et tous les collaborateurs ; l'exécution professionnelle des tâches par la ligne hiérarchique et tous les collaborateurs, à cette fin ceux-ci sont correctement formés et leur formation continuée est assurée ; un système de contrôle structuré où le rôle de chacun est bien défini ; la direction du corps soutient le système de maîtrise interne de l'organisation ; le principe de séparation des différentes fonctions est implémenté dans la structure de l'organisation et aussi sa culture ; les responsabilités et délégations de responsabilité sont décrites de façon claire ; les procédures de sélection sont conformes aux objectifs de l'organisation. Satisfaisant à cet environnement interne le corps s'est lancé dans un processus baptisé : « Assurer la sécurité au sein*

de notre environnement de travail ». Les objectifs de ce processus ont été définis, les risques détectés et évalués, des moyens (mesures) de maîtrise développés, un monitoring assuré.

Certains chefs de corps sont bien conscients de l'importance de l'environnement interne avant d'implémenter la circulaire CP3. Nos interlocuteurs auprès de la police fédérale estiment que la récente réorganisation et les changements structurels réalisés sont directement liés à l'implémentation de la circulaire CP3<sup>9</sup>. Aujourd'hui, les outils de gestion du risque sont au niveau de la commissaire générale, disposant de nouvelles responsabilités, ainsi qu'au niveau du comité de direction. Cette structure modifiée permet de bénéficier d'un bon environnement de contrôle. À ce jour déjà un certain nombre de « polices » uniformes ont été édictées pour tous les services de la police fédérale (voyages à l'étranger, cadeaux de représentation, GSM de service, alcool). Au sein du commissariat général est créé un « bureau intégrité » chargé du traitement analytique des plaintes à travers des problèmes de structure ou d'organisation. La politique en matière de gestion des plaintes et un « ombudsman » y seront placés. Le traitement concret des plaintes est toujours réalisé par le service de contrôle interne.

#### **4.3.1.2 Quant aux objectifs et aux processus de travail ...**

L'axe principal du modèle COSO, repris par la CP3, est d'abord de fixer des objectifs pour ensuite élaborer un ou plusieurs processus de travail permettant d'atteindre ces objectifs. Il était indispensable de savoir si d'une part ces objectifs étaient définis et, d'autre part, si des processus de travail étaient décrits.

La première difficulté est de savoir quels objectifs entrent ou peuvent entrer dans le cadre de la mise en œuvre de la CP3. Car les objectifs ne manquent pas au sein des services de police. Les plans de sécurité déterminent en effet des objectifs stratégiques, opérationnels, internes, externes etc. La CP3 quant à elle reste fort vague quant aux objectifs pour lesquels elle s'applique (prioritairement). *A fortiori*, tout objectif pourrait, selon nous, faire l'objet d'une étude selon les principes de la CP3.

Par rapport aux objectifs à atteindre, les chefs de corps défendent la nécessité de décloisonner les services, d'avoir une transversalité dans les objectifs définis, de travailler dans et pour un seul corps de police et non dans un service spécifique. Nous pensons à ce sujet qu'effectivement il s'agit là d'une manière de responsabiliser chacun dans l'organisation par rapport à des objectifs communs. C'est l'un des fondements de la circulaire. Les moyens évoqués afin que chaque membre du personnel soit concerné sont les suivants : profiter des formations pour mixer le personnel, avoir des réunions régulières entre membres de services différents et responsabiliser les chefs de service dans une optique de transversalité. Une autre idée est de faire partager une manière identique de travailler pour tous les membres de la zone. Certains objectifs du plan zonal de sécurité peuvent aussi (partiellement) se retrouver dans les évaluations des membres du personnel.

Si les objectifs ne manquent pas, les processus de travail ne sont pas quant à eux suffisamment élaborés ou pas élaborés du tout au sein des services de police. La plupart des chefs de corps restent bien en peine de nous communiquer la description d'un processus leur permettant d'atteindre un objectif défini. Dans de nombreux corps de police les processus de travail font partie de la tradition orale. On nous déclare certes s'attaquer (aujourd'hui) à la rédaction des processus de travail ou à leur réécriture. Cette écriture est parfois nécessaire suite à la détection d'un problème dans l'application d'une procédure (par exemple en matière d'accueil ou suite à l'augmentation du nombre de rébellions). Lorsque des processus sont évoqués, ils se résument souvent à des notes de corps ou à des directives internes.

Ce constat remet évidemment en cause la mise en œuvre des principes contenus dans la circulaire. Il est inconcevable d'élaborer un système de contrôle interne, lire une maîtrise interne de l'organisation, alors que les processus de travail ne sont pas (encore) clairement définis. Pour faire une comparaison avec une chaîne de montage, il est aisé de dire que l'on a décidé de construire un véhicule ; mais à ce stade, on n'a pas décrit les étapes, les activités, les actions à effectuer par chacun pour y arriver ... *A contrario*, la description de tous les processus de travail en cours au sein d'une organisation, quelle qu'elle soit, n'est pas une sinécure. La description des processus demande un effort énorme, beaucoup de temps et d'énergie. Par ailleurs lorsque l'on imagine que cette tâche devrait être accomplie par 192 zones de police ainsi que par les unités de la police fédérale cela implique une énorme capacité qui

---

<sup>9</sup> Arrêté royal du 23 août 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, *M.B.* 03 septembre 2014, pp. 70234 et s.

serait monopolisée au détriment de l'action de terrain ... Il serait intéressant de mutualiser ces descriptions de processus, au moins en ce qui concerne les processus primaires. (Des formations en écriture des processus semblaient disponibles au sein de CGL)

La distinction entre processus primaire et processus d'appui reste elle-même assez vague. Certains considèrent par exemple que les processus primaires sont connus et qu'en conséquence seuls les processus d'appui doivent être définis au sein du corps de police (soit tout ce qui est spécifique à un corps de police). La circulaire ne nous offre aucune définition ni du processus primaire, ni du processus d'appui. Ces deux notions sont évoquées dans l'introduction du plan national de sécurité 2012-2015 : « *La première partie décrit la contribution des services de police à une société sûre et viable ainsi qu'à l'instauration d'un plus grand professionnalisme dans la fonction de police. Les lignes de force de la fonction de police et de la gestion policière y sont énumérées. Il s'agit ici essentiellement des processus primaires de la police. Ces processus contribuent à répondre aux attentes légitimes de l'ensemble des parties prenantes. Les thèmes politiques prioritaires sont : la gestion de l'espace public et l'information administrative, la fonction de proximité, la contribution à la sécurité routière, l'approche des phénomènes de criminalité et la coopération policière internationale. Une deuxième partie, qui traite de la responsabilité sociale de l'entreprise au niveau des services de police, est consacrée aux processus d'appui. Ceux-ci sont axés sur la création de conditions visant à permettre les processus primaires. Les thèmes politiques prioritaires sont : une politique de GRH moderne, la gestion de l'information et des ICT, la gestion optimale et l'optimisation des moyens disponibles, l'innovation et les nouvelles technologies et, enfin, le développement durable.* »<sup>10</sup>

Certains plans zonaux de sécurité reprennent une identification claire des processus primaires et d'appui.

Par exemple les processus primaires suivants :

*L'intervention (dans son aspect secours et assistance, ainsi que la qualité de service).*

*Le traitement administratif des procès-verbaux. Ce thème reprend non seulement la qualité, la complétude mais également le traitement des informations qui doivent y figurer (en ce compris l'alimentation du cycle de l'information (triptyque de l'identification judiciaire, signalements, etc.).*

Et les processus d'appui suivants :

*L'acquisition des moyens matériels (dans l'esprit de transparence de l'acquisition, d'efficacité et de qualité des moyens matériels).*

*Les processus de gestion (exemple : s'organiser pour la détermination des priorités par un scanning comprenant une mise à jour des chiffres de la criminalité, la tenue à jour du Diagnostic Local de Sécurité, etc. intégré dans un planning avec dead-line).*

Certaines zones ont néanmoins décrit des processus spécifiques. Par exemple celui d' « acter et traiter une plainte ». L'élaboration d'un tel processus permet de visualiser les différentes étapes, les détails du processus et les liens potentiels avec d'autres processus, tels que « porter secours », « veiller à la sécurité », « aviser et conseiller » ...

Le constat global d'absence de description des processus au sein des corps de police n'exclut cependant pas l'absence de toute procédure écrite reprises dans des notes de service. Citons par exemple « la collecte des perceptions immédiates et leur dépôt », « la procédure de saisie et de dépôt au greffe », « la procédure de mise en cellule d'une personne arrêtée » ... Deux zones de police se sont aussi dotées de « manuel de l'intervention » ou de « manuel opérationnel » dans lesquels sont précisément décrits les processus de travail au sein de la zone.

#### **4.3.1.3 L'impact de la circulaire sur la structure du corps de police et son fonctionnement**

Nous avons abordé lors de nos entretiens l'impact de la circulaire sur la structure ou l'organisation des services de police. Ceux-ci n'ont quasiment jamais fait l'objet d'une adaptation structurelle ou organisationnelle suite à la parution de la CP3. Certains corps ont gardé leur service de contrôle interne

---

<sup>10</sup> Plan national de sécurité, 2012-2015, « Veiller ensemble à une société sûre et viable », pages 7 et 8.



en vue de leur faire gérer les plaintes et la discipline. D'autres ont misé sur la mise en place d'un nouveau service destiné à l'analyse des dysfonctionnements du corps de police, dans l'esprit de la CP3. Dans certains cas, une personne a été désignée pour analyser la circulaire. (Certains gros corps de police estiment qu'il faudrait deux équivalents temps plein pour ce faire). Cette analyse s'est souvent accompagnée d'une diffusion du contenu de la circulaire au niveau des officiers du corps, des cadres moyens mais plus rarement au niveau du cadre de base. Notons pourtant que selon les principes de la circulaire, le contrôle interne (la maîtrise interne de l'organisation) est l'œuvre de tous.

Par notre questionnaire nous nous sommes aussi intéressés à l'impact de la circulaire sur le traitement des dossiers disciplinaires, à la gestion et au traitement des plaintes. Rappelons que la circulaire préconise de séparer ces différents aspects. Très souvent, le service chargé de la gestion du personnel s'occupe aujourd'hui du traitement des dossiers disciplinaires. Le service de contrôle interne s'occupe plus souvent du traitement des plaintes et de certains dysfonctionnements organisationnels ou structurels. L'analyse des plaintes se fait de plus en plus en tenant compte d'un éventuel dysfonctionnement lié à la structure ou à l'organisation du service en plus de l'analyse d'un dysfonctionnement individuel. En matière de traitement des dossiers disciplinaires plusieurs corps de police ont recours à un bureau d'avocats externe ou envisagent d'y recourir dans le futur.

Selon la CP3, il est attendu que les chefs de service ou les directeurs s'intéressent eux-aussi à ces dysfonctionnements et proposent des solutions aux problèmes rencontrés. Cette manière de faire ne peut cependant pas être assimilée à ce qui est proposé dans la CP3 car trop souvent elle ne s'accompagne pas d'une réflexion proactive quant à la détection et à l'analyse des risques. Certains chefs de service mentionnent que leur impartialité pourrait même être mise en cause car ils sont trop proches de leur personnel. Il en résulte que les enquêtes internes confiées à la première ligne ne sont pas correctement menées. Il s'agit sans aucun doute d'un obstacle à l'implémentation correcte de la circulaire. En effet, pour certains, il est particulièrement délicat d'exercer une fonction de contrôle tout en étant membre d'une équipe, comme par exemple au sein du service intervention. Cette problématique se retrouve également en matière d'évaluation.

#### **4.3.1.4 Quant aux investissements réalisés en matière de système de contrôle interne (au sens large)**

En termes de formation, globalement les corps de police n'ont pas investi dans la formation d'un ou de plusieurs collaborateurs en matière de système de contrôle interne. Certains chefs de corps ont suivi une petite formation « CP3 » et des réunions ont pu être organisées au niveau provincial ou suite à l'initiative d'un directeur coordinateur. Une personne formée en cette matière pourrait jouer un rôle d'entraîneur ou de « coacher » pour la mise en œuvre progressive d'un système de contrôle interne au sein de la zone de police. Certaines zones l'ont compris et ont réalisé cet investissement. Un corps de police dispose d'un officier se consacrant à temps plein à l'implémentation de la CP3. Cet officier a suivi le cycle de formation à l'EFQM donnée par CGL et un autre officier de ce corps a suivi la formation COSO en externe. Signalons que l'IFA propose une formation en matière de système de contrôle interne.

Les corps de police n'ont pas plus investi dans l'achat de matériel ou de logiciel spécifique en la matière. Des corps de police ont néanmoins recruté du personnel afin de suivre les plans d'action de leur zone de police.

Certaines de nos questions liées à l'environnement interne du corps de police avaient trait à la politique de gestion des ressources humaines. La plupart des corps de police déclarent attacher une importance fondamentale aux principes d'intégrité, de respect des valeurs éthiques et professionnelles. La rédaction d'un profil de fonction adéquat pour le poste proposé suivi d'un recrutement testant les critères de sélection des candidats semble être un gage de qualité. Le membre du personnel est ensuite suivi régulièrement par le biais du système d'évaluation dans lequel s'intègrent en tout ou en partie les objectifs de la zone. Le lien entre le recrutement d'un membre du personnel doté d'un profil spécifique pour accomplir des tâches prévues dans un processus déterminé et son évaluation est évident. Cela fait bien partie de l'implémentation de la CP3. Certaines zones sont parvenues à traduire leurs objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, eux-mêmes décrits par des comportements souhaités et des indicateurs objectifs définis par la hiérarchie.

Dans ce cadre, il est parfois nécessaire de combler certaines lacunes en demandant au membre du personnel de suivre des formations complémentaires. Les formations continues offertes par le corps de

police viennent combler les éventuelles lacunes ou répondent aux nouvelles attentes du corps de police envers son personnel.

Certains corps ont lié leur politique d'intégrité à l'analyse des risques en tant que tel. Leur raisonnement consiste à tirer les enseignements pour le corps des dysfonctionnements constatés sur le plan individuel.

#### **4.3.1.5 La maîtrise interne de l'organisation, l'œuvre de tous ?**

Une des pierres d'angle de la circulaire CP3 est de dire que le contrôle interne est l'œuvre de tous. Mais comment y parvenir ? Nous retiendrons les bonnes initiatives prises dans plusieurs corps de police. Ainsi, certains membres du personnel peuvent jouer un rôle de référent dans des matières spécifiques, quelque soit leur grade ou la fonction exercée. Ces personnes « ressources » sont aptes à signaler les problèmes qui se posent dans leur domaine de prédilection, voire à les anticiper. Certaines zones tentent de mettre en place ces relais « qualités » dans chaque service. Ces personnes sont ainsi responsabilisées, mises en valeur et investies d'une mission de coaching pour l'ensemble du corps dans leur matière d'excellence. Par ailleurs, lorsque chacun connaît son « périmètre de responsabilité », il est plus à même de détecter les risques potentiels liés à ses activités, d'en informer sa hiérarchie et d'éventuellement proposer une solution pour y remédier. Une autre façon intéressante de responsabiliser les gens est de leur faire rédiger une fiche de « know-how » concernant leur matière de prédilection. Dans d'autres corps un « kit de survie » reprenant les séquences de la procédure a été rédigé, permettant à toute personne de reprendre ces activités en cas de besoin. Il est aussi essentiel que de nouveaux défis soient proposés aux membres du personnel et que ceux-ci soient encouragés à s'y engager, avec le soutien de toute l'organisation. Au besoin des formations sont réalisées en interne.

#### **4.3.2 L'évaluation et la gestion des risques**

Dans le modèle proposé par la CP3 une des étapes du processus consiste à détecter les risques potentiels liés aux activités de l'organisation. Cette détection des risques s'accompagne d'une analyse du risque, tant par rapport à sa probabilité de survenance que par rapport à l'impact de sa réalisation.

Plusieurs approches ont été observées dans la phase de détection des risques. Il arrive que le chef de corps (ou le comité de direction) détermine lui-même les domaines sur lesquels la détection et l'analyse du risque porteront. Un listing de tous les risques potentiels peut aussi être établi par l'ensemble des services de la zone. Tenant compte du plan zonal de sécurité certains risques sont retenus pour analyse ou sont ensuite reliés à l'une ou l'autre priorité zonale. Rappelons que plusieurs services de police, parfois suite à l'annonce de la présente enquête, sont occupés à lister les risques potentiels au sein de leur organisation. Pratiquement, l'ensemble du personnel est convié à lister soit les problèmes survenus dans l'exercice de leurs activités, soit d'inventorier les risques potentiels liés à leurs activités. Certains corps effectuent cette démarche au niveau d'un service en particulier, par exemple leur service recherche. L'objectif est d'informer ensuite les membres de ce service sur les risques qu'ils encourent de par leur fonction particulière.

La majorité des corps de police n'a pas développé de méthodologie de travail en matière d'analyse du risque. Cette analyse de risque se fait généralement à la suite d'une situation problématique. Ce n'est pas ce que préconise la circulaire. Nous avons néanmoins constaté dans les corps de police occupés à lister leurs risques potentiels qu'une analyse du risque conforme à ce qui est proposé par la circulaire (tenant compte de l'impact potentiel et de la probabilité de survenance) est appliquée. Par ailleurs, certaines opportunités, comme la construction d'un nouveau bâtiment de police, permettent de mettre à plat, de façon proactive ici, les risques liés aux différentes activités policières (complexe cellulaire, entreposage de l'armement, techno-prévention etc.).

Au sein du commissariat général, les risques liés à l'utilisation des banques de données et à la protection des avoirs (bâtiments, matériels, armement) ont clairement été identifiés. Dans le cadre de la nouvelle structure chaque directeur de la direction générale de la gestion des ressources et de l'information (PLIF : personnel, logistique, informatique, finances) est responsable et redevable devant la commissaire générale et le comité de direction. Des risques tels que : « les activités accessoires » et « la gestion des statuts particuliers (congrés sans solde, missions d'intérêt général) » ont déjà été détectés. Le directeur général est ensuite interpellé par la commissaire générale ; le responsable de ligne est chargé d'apporter une solution au niveau du comité de direction. Cette solution est discutée, analysée au sein du comité de direction et des décisions sont prises.

Un des risques détectés en rapport direct avec le métier de policier est « l'usage de la contrainte ». Ainsi, l'analyse systématique des procès-verbaux relatifs aux faits où les policiers ont fait usage de la force permet de détecter effectivement certains risques, notamment en rapport avec les prescriptions de la loi sur la fonction de police<sup>11</sup>. Outre les aspects légaux, les éléments permettant de mieux protéger les membres du personnel (diminuer le nombre d'accidents de travail) sont également pris en compte. Des plans d'action en matière de prévention des accidents de travail ont été élaborés. Un suivi mensuel avec les conseillers en prévention et les moniteurs en gestion de la violence permet de détecter certains risques dans l'usage de la force et de l'arme.

Nous avons très souvent constaté que seuls les services internes de prévention et de protection au travail ont réalisé une analyse des risques, axée sur le bien-être et la sécurité du travailleur dans son environnement. (Elle consiste en une aide à la mise en place et au suivi d'un système dynamique de gestion des risques (concrétisé dans un plan global de prévention), par la gestion des accidents et incidents de sécurité et par le fait de donner des avis dans les divers domaines liés au « bien-être » (à titre exemplatif la problématique des « patrouilles à un seul homme ») Certains corps ont par service ou par poste de travail inventoriés les risques liés au type de prestations effectuées.

Parmi d'autres domaines à risques citons pêle-mêle : « la consultation irrégulière des banques de données policières » ; « le contrôle de la qualité des procès-verbaux » (plusieurs aspects sont systématiquement examinés : le degré de connaissance, le respect des directives du parquet, l'aspect leadership - rôle de l'OPJ; couplé avec un contrôle de qualité sur le triptyque judiciaire et donc une amélioration de l'alimentation de la BNG) ; « les arrestations administratives » ; « la rédaction de fiches d'information ».

On a vu naître aussi une réflexion sur le type de matériel dont le corps de police pourrait se doter afin d'améliorer le bien-être du personnel. L'usage de véhicules représente un risque. Dès l'achat on envisage les différents types de cylindrées en fonction du service auquel est destiné le véhicule. La protection du membre du personnel, par un équipement adapté, en accord avec le fonctionnaire de prévention.

L'examen des plaintes permet souvent de mettre en lumière des comportements individuels qui pourraient être inadéquats. L'enseignement à tirer de l'analyse de ces plaintes reste très limité sur le plan organisationnel ou structurel. Certains corps sont attentifs aux problèmes survenus dans d'autres corps de police et s'interrogent alors sur la possibilité de survenance de cette problématique au sein de leur corps et de ses conséquences.

Parmi d'autres thématiques discutées avec les chefs de corps nous retiendrons les suivantes : « l'absentéisme » ; « la conduite des véhicules prioritaires » ; « la poursuite d'un véhicule sur plusieurs arrondissements » ; « l'usage des moyens de communication » ; « la téléphonie » ; « le GSM de service » ; « l'armement », « la consommation des carburants » ; « la restitution d'objet retrouvés » ; « l'assistance à un huissier de justice » ...

Certaines activités sont propres et exclusives aux services de police. Il s'agit notamment de l'usage de la contrainte, des privations de liberté et des saisies et confiscations. Dans ce cadre, l'examen de certaines plaintes a permis d'améliorer certaines procédures, mais ces activités n'ont pas été abordées systématiquement par tous les corps de police dans le cadre de la circulaire CP3.

### **4.3.3 L'information et la communication**

L'information et la communication prennent une place importante dans le modèle COSO. Il est important que les membres du personnel connaissent ce qui est attendu d'eux<sup>12</sup>, maîtrisent le périmètre des responsabilités de chacun dans l'organisation, et plus spécifiquement dans les différents processus mis en œuvre. Nous nous sommes donc intéressés à la diffusion de la circulaire CP3, mais aussi à la diffusion des objectifs de l'organisation, des processus élaborés et au recueil de l'information quant au fait de savoir si les objectifs sont atteints et dans quelle mesure.

---

<sup>11</sup> Ndlr : Attention cependant à ce que cette relecture ne soit pas un filtre permettant de « corriger » certains procès-verbaux afin qu'ils soient conformes aux prescriptions en matière d'usage de la contrainte.

<sup>12</sup> Ndlr : Avant même son recrutement, il est important que le membre du personnel sache précisément ce qu'on attend de lui, d'où l'importance des profils de fonction et des critères de sélection en rapport avec les activités qui seront réellement demandées au membre du personnel.

Malgré sa diffusion via l'Infodoc et l'Infonews, la circulaire CP3 en tant que telle n'a pas toujours été diffusée à tous les membres du personnel. De nombreux chefs de corps estiment, comme nous l'avons vu supra, que cette circulaire n'est pas suffisamment opérationnalisée que pour être transmise telle quelle au personnel de base. On peut comprendre que la lecture de la circulaire en son état actuel, si elle n'est déjà pas évidente pour tous les chefs de corps, l'est sans doute encore moins pour le personnel du cadre de base. Motiver dès lors le personnel à prendre une part active tant dans la détection des risques que dans la maîtrise des processus internes semble bien illusoire, du moins sans passer par une traduction concrète et en phase avec le travail de chacun. Nous avons rencontré un corps de police où le chef de corps (ou l'un de ses officiers désigné à cet effet) diffuse à l'attention du personnel un message relatif à l'application de la CP3 au sein de son corps de police en précisant les domaines sur lesquels les efforts porteront. La désignation d'un « animateur » au niveau provincial ou, au niveau central, au sein de la police fédérale devrait favoriser la mise en œuvre de la circulaire au sein des unités de la police fédérale et des corps de police locale qui le souhaitent.

Les objectifs des corps de police sont largement diffusés, tant en interne qu'en externe. Lorsqu'ils existent (on a vu la faiblesse des corps de police sur ce point), les processus de travail sont en général consultables par les membres du personnel. Les moyens de communications et d'information sont aujourd'hui multiples et variés. Il existe de multiples briefings ou communications orales faites aux différents niveaux ou services de l'organisation. Des notes de service, sont diffusées notamment par courriel. Elles sont aussi consultables sur l'intranet via des mots clés ou sur une banque de documentation (infothèque). Certaines zones ont investi dans des Smartphones permettant aux membres de leur personnel de disposer de l'information en permanence via un serveur dans le « cloud ». Le leitmotiv est de croiser l'information en utilisant autant de canaux de communication que possible.

Il existe bien des tableaux de bord ou des systèmes de recueil des données au sein des services de police. C'est d'abord un outil permettant de suivre l'évolution de la criminalité enregistrée au sein de la zone (cambriolages, accidents avec blessés ...) et moins un outil permettant de vérifier si des objectifs stratégiques ou opérationnels ont été atteints. Des tableaux de bord ont aussi été mis en place sur le plan financier. Le suivi budgétaire est devenu une clé de voûte importante dans la gestion d'une zone de police surtout en temps de restrictions budgétaires. Certains corps établissent mensuellement un tableau de bord de l'ensemble des données collectées tant à destination des autorités de police administratives que judiciaires.

La communication est aussi le moyen de détecter certains risques. En effet, il est de la responsabilité de chacun de signaler les étapes du processus où un nouveau risque est apparu. Nous constaterons que si dans chaque corps de police un ou plusieurs exemples de ce type de signalement ont pu avoir lieu, cette procédure est malgré tout fort rare, dans le cadre d'un objectif déterminé et d'un processus connu. Il s'agit souvent d'un « problème » rencontré par le membre du personnel qui remonte par la voie hiérarchique. Dans le cadre de l'amélioration constante des processus nous noterons la bonne pratique qui consiste à consigner dans un registre unique tous les incidents survenus au sein du corps (un pneu crevé, l'utilisation d'une bombonne lacrymogène, un accident de travail ...). Une autre bonne idée consiste à définir systématiquement une date ultime de validité à chaque note du corps. En règle générale, la durée prévue est de 6 mois à un an. Durant cette période la note est évaluée ou réévaluée par son rédacteur. L'utilité de la note, la procédure prévue, les modalités d'exécution sont ainsi réexaminées et, le cas échéant, adaptés avant d'être à nouveau publiés avec une nouvelle date de validité. Cette méthode assure une actualisation des directives zonales d'une part et invite, d'autre part, à une réflexion critique quant à leur mise en application.

#### **4.3.4 Le monitoring**

Le monitoring vise à vérifier le bon déroulement des processus (ou de certaines activités) afin, le cas échéant, de revoir certaines procédures si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints.

Comme nous l'avons constaté, la plupart des corps de police disposent aujourd'hui de tableaux de bord de leurs activités. Certains sont fort développés voire couplés avec les activités quotidiennes de chaque membre du personnel sur base d'un enregistrement de ses activités de service. Généralement un responsable de projet suit l'évolution de ces activités et enregistre les résultats dans le cadre du suivi du plan zonal de sécurité. Rares sont les zones de police ayant fixé des objectifs partiels ou intermédiaires, mais certaines ont développé à ce sujet des outils remarquables.

Un corps en particulier a développé en collaboration avec une Dirco un système très intéressant de « balanced scorecard », véritable tableau de bord visuel qui permet de suivre minutieusement les priorités du plan zonal de sécurité. Des facteurs critiques de succès ont été définis, de même que des normes et des indicateurs. Ce système permet de suivre l'évolution du corps de police par rapport à ses objectifs et de rendre compte mensuellement au collège de police.

Au sein de la police fédérale on souhaite disposer en permanence d'un tableau de bord<sup>13</sup> à jour fonctionnant sur base d'une simple extraction des données.

Dans les zones de police ayant pris de l'avance en matière de maîtrise interne de l'organisation, un listing annuel des actions de contrôle est établi, précisant le domaine dans lequel le contrôle est réalisé, le type d'action de contrôle, la fréquence, le personnel assigné, les constatations effectuées et le suivi donné à ces constatations.

Si le monitoring au sens systémique de la CP3 est peu développé, rappelons que de nombreux corps se sont dotés d'outils permettant le contrôle de leur personnel et de répondre à certaines plaintes. Nous pensons notamment à tous les systèmes de badging permettant le calcul des heures de prestation ou attestant de la présence d'un membre du personnel à tel endroit, mais aussi à l'installation de « fleetlogger » permettant de constater d'éventuels excès dans l'usage des véhicules de service ou de l'AVL (automatic vehicle location) pour les radios de bord Astrid, à l'enregistrement des communications téléphoniques permettant de vérifier l'accueil réservé à la population au téléphone, à l'installation de caméras de surveillance dans les commissariats ... Incidemment, ces outils permettent au service de police de rendre des comptes aux autorités de police (en signalant par exemple le nombre de passage de véhicules de police à tel endroit sur le territoire).

Aucun système d'auditing n'a été mis en place dans les services de police consultés. Il existe un service « audit » au niveau du commissariat général de la police fédérale. Treize auditeurs devraient y travailler, leur profil de fonction a été approuvé, mais l'absence de mobilité empêche leur recrutement au stade actuel. Par ailleurs on se demande s'il ne faudrait pas engager du personnel qui en termes de mesures de maîtrise procéderait à des vérifications sur le terrain, notamment quant à l'application loyale des directives du comité de direction de la police fédérale.<sup>14</sup>

L'Inspection générale et des sociétés « externes » sont parfois appelées par les corps de police pour les aider dans la gestion de leur corps de police et de façon incidente dans l'application de la CP3. En participant par exemple à des prix d'excellence ou de qualité, certains corps disposent d'une façon ou d'une autre, d'un regard extérieur sur leur organisation.

Nous noterons la réflexion intéressante d'un chef de corps précisant que si tout devait être analysé par des personnes extérieures la ligne hiérarchique ne se sentirait plus ni responsabilisée, ni impliquée. C'est un élément avec lequel il faudra tenir compte puisque nous avons par ailleurs déjà réalisé la difficulté de certains membres du cadre des officiers à prendre leurs responsabilités.

#### **4.3.5 Le plan par étapes**

Aucune des zones rencontrées ne dispose d'un plan par étapes. La police fédérale souhaite s'inspirer du modèle développé au sein de la défense nationale. Un service central qui développe et conceptualise des instruments pour les services d'arrondissement et pour les zones de police locale qui le demandent serait certainement une plus-value.

## **5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1 Conclusions**

#### **5.1.1 Quant à l'interprétation des chefs de corps**

Une bonne moitié des chefs de corps rencontrés déclarent adhérer à la philosophie de la circulaire et aux principes qu'elle véhicule et précisent que ceux-ci étaient déjà d'application au sein de leur zone. De nombreux interlocuteurs rencontrés considèrent pourtant la lecture de la circulaire comme étant ardue.

---

<sup>13</sup> Ndlr : appelé « MIST » pour management information system.

<sup>14</sup> Ndlr : Cf. art. 2. 1<sup>o</sup>.c) et d) de l'A.R. du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, M.B. 23 novembre 2006, p.65299 (modifié par l'A.R. du 23 août 2014 (M.B. 3 septembre 2014, p. 70234)).

À l'exception de corps de police qui s'étaient déjà engagés dans l'implémentation du modèle COSO avant la parution de la CP3, la circulaire n'a pas fait naître de grandes ambitions dans les corps de police. Pour beaucoup, l'application de la circulaire est inhérente à la bonne gestion du corps et tenir compte des risques liés à certaines activités va de soi pour celui qui gère son corps en bonus pater familias.

L'annonce de la diffusion d'un manuel pratique, opérationnalisant la circulaire, est restée vaine. Une ébauche de manuel existe pourtant, celui-ci pourrait-être finalisé et transmis à tous les chefs de corps. Pour l'heure, la circulaire CP3 ne fait plus couler beaucoup d'encre. Nous saluerons l'initiative de la police fédérale de fournir aux zones de police un appui à l'élaboration de processus via le niveau provincial.

Les corps de police appliquant le modèle COSO, avant la parution de la circulaire, ont bien entendu pris de l'avance et acquis une certaine expérience. L'investissement minimal, en termes de capacité, est de désigner une personne responsable de l'implémentation de la CP3 au sein du corps de police.

Sur le plan structurel et organisationnel la circulaire n'a pas suscité de grands changements, sauf parfois au niveau de la gestion des plaintes, du service de contrôle interne et de la création d'un service « qualité ».

La présente enquête aura au moins le mérite de rappeler à certains l'existence de la circulaire CP3. Certains corps ont démarré en 2014 une étude visant à faire l'inventaire des risques dans leurs fonctionnalités de base.

### **5.1.2 Quant à la mise en œuvre de la circulaire**

Si l'on retrouve facilement les objectifs que se fixent les corps de police, les processus de travail permettant d'atteindre ceux-ci sont rarement définis. Ce constat remet évidemment en cause la mise en œuvre de la circulaire. Les chefs de corps sont conscients qu'une écriture de ces processus est un travail de longue haleine, hypothéquant une certaine capacité de leur corps de police.

On retrouve pourtant au sein de certains corps de police des manuels relatifs à l'une ou l'autre fonctionnalité. Ces documents permettent de déterminer les différentes étapes du processus, les responsabilités de chacun et les liens potentiels avec d'autres processus. Ces documents pourraient utilement servir de base à l'identification des risques.

Aucun investissement particulier n'a été réalisé en termes de formation ou d'achat de matériel ou de logiciel en matière de maîtrise interne de l'organisation.

Si l'un des fondements de la circulaire est que le « contrôle » interne est l'œuvre de tous, il est particulièrement malaisé de motiver le personnel pour ce type de fonction. Nous noterons néanmoins de bonnes idées, comme celle qui consiste à responsabiliser des personnes de référence (ou personnes ressources) pour certaines matières ou pour certains projets.

Suite à l'annonce de la présente enquête quelques corps de police se sont lancés dans une détection systématique des risques liés à leurs activités. Nous avons constaté que cette détection des risques est soit reliée aux objectifs ou aux priorités du plan zonal de sécurité, soit liée à un service spécifique du corps de police. Rappelons néanmoins que dans la majorité des corps de police consultés la détection des risques se fait dans une approche réactive et non proactive.

Nous n'avons pas découvert d'autre méthodologie en matière d'analyse du risque que celle issue de la circulaire, basée sur la probabilité de survenance d'une part et sur l'impact potentiel d'autre part. Néanmoins, de nombreuses analyses de risque, axées sur la sécurité et le bien-être du travailleur dans son environnement, ont été réalisées par les services internes de prévention et de protection au travail au moyen de leur méthodologie propre.

L'enseignement lié à l'analyse des plaintes sur le plan organisationnel ou structurel reste très limité. Certaines activités propres et exclusives aux services de police, telles que l'usage de la contrainte, les privations de liberté, les saisies et confiscations n'ont pas été abordées systématiquement par tous les corps de police dans le cadre de la CP3.

Les moyens de communication au sein des corps de police sont multiples et fréquents (briefings, courriels, intranet, SharePoint ...). Les objectifs du plan zonal de sécurité sont diffusés en interne et en externe. Il en va de même en interne pour les processus de travail (lorsqu'ils existent).

De nombreux « tableaux de bord » ont été élaborés au sein des services de police afin de suivre l'évolution de certains projets ou des objectifs du plan zonal de sécurité.

Il est rare qu'un membre du personnel de base signale la survenance d'un risque dans un processus. Le plus souvent il s'agit d'une situation problématique qui est signalée à la hiérarchie. À nouveau il s'agit plus d'une activité réactive que proactive.

La circulaire en tant que telle n'a pas été, telle quelle, diffusée à l'ensemble du personnel. Certains corps ont organisé des sessions d'information à son sujet. Rappelons que la participation de tous est requise à la mise en œuvre d'une « maîtrise interne de l'organisation ».

Le monitoring au sens systémique de la circulaire est peu élaboré, sauf dans les corps de police qui se sont appuyés sur le modèle COSO. Ce qui n'exclut cependant pas l'utilisation de nombreux moyens techniques qui permettent le contrôle des activités des membres du personnel (badging, caméras, fleetlogger).

Rappelons que deux zones de police appliquent le modèle COSO depuis de nombreuses années. C'est au sein de ces zones que nous avons constaté les réalisations les plus abouties dans la mise en œuvre de la CP3.

### **5.1.3 Les obstacles**

Un obstacle majeur, pour certains corps de police, semble être le langage utilisé par la circulaire CP3. Qualifiée de trop académique, on comprend l'attente de certains chefs de corps de pouvoir bénéficier d'un appui dans la mise en œuvre pratique de la circulaire.

Un autre obstacle à la mise en œuvre de la circulaire est l'étape relative à la rédaction des processus de travail. La circulaire prône une détection et une analyse du risque à partir de processus clairement définis, où chacun sait ce que l'on attend de lui et connaît son périmètre de responsabilité. En l'absence de ces descriptions de processus il est malaisé de mettre en œuvre les principes de la circulaire.

Un troisième écueil potentiel concerne le rôle des responsables de ligne. Il est attendu que lors du traitement d'une plainte les dysfonctionnements individuels mais aussi les dysfonctionnements organisationnels et structurels soient examinés. Certains responsables de ligne font valoir une trop grande proximité avec leur personnel que pour assurer leur impartialité, ce qui est une première difficulté. Une seconde difficulté consiste à faire sa propre analyse critique en tant que responsable lorsque des éléments organisationnels ou structurels sont remis en cause par l'examen de cette plainte.

Un des fondements de la circulaire est de pouvoir anticiper les obstacles potentiels à la réalisation des objectifs. Le système proposé par la CP3 s'envisage donc de façon proactive et non de façon réactive. Trop souvent, les exemples de détection et d'analyse de risque qui nous ont été communiqués ne sont qu'une réaction à un problème donné. Ne confondons donc pas une bonne gestion d'un service de police « en bon père de famille » et une bonne gestion des risques.

Par ailleurs, la CP3 ne se limite pas à une analyse des risques potentiels. La circulaire élabore un « système » dans lequel plusieurs étapes sont prévues. Tenant compte de l'environnement, les objectifs évoluent, les processus sont corrigés et réélaborés, de nouveaux risques apparaissent et d'autres disparaissent, des outils de contrôle et de monitoring se développent. La circulaire CP3 c'est donc bien plus que de réagir lorsqu'un problème se présente.

## **5.2 Recommandations**

Les corps de police consultés recherchent en majorité un appui dans la mise en œuvre de la circulaire CP3. Les principes de la CP3 devraient se vulgariser pour être accessibles et compréhensibles par l'ensemble du personnel. Obtenir l'adhésion des membres du personnel à la mise en œuvre de ces principes ne se fera que par une bonne compréhension de la circulaire par tous. Dans ce cadre, il pourrait être utile de relancer l'idée d'un manuel « CP3 » destiné à favoriser l'implémentation de la circulaire.

Plus spécifiquement un appui pourrait être apporté aux services de police en matière de description des processus. Il s'agit d'une étape importante dans la construction d'un système de contrôle interne mais qui nécessite un investissement important des zones de police. Ces descriptions de processus pourraient par exemple être mutualisées (au moins en ce qui concerne les processus primaires).

Nous souscrivons à l'idée d'avoir au sein de la police fédérale un animateur central, ainsi que des personnes relais au niveau des directeurs coordinateurs. Ceci permettrait autant aux unités de la police fédérale qu'aux zones de police qui le souhaitent de s'engager dans la mise en œuvre de la circulaire.

Au sein des zones de police, il serait efficient qu'une personne soit affectée à la mise en œuvre de la CP3. Nous avons constaté que les réalisations les plus abouties en la matière l'ont été suite à la volonté du chef de corps de progresser en désignant une personne responsable de l'implémentation de la circulaire.

Il serait aussi utile de faire un inventaire des pratiques « CP3 » au sein des polices locales et des unités de la police fédérale. Si chaque zone de police est confrontée individuellement à l'application et à l'implémentation de la CP3, il n'en demeure pas moins que les risques liés à l'exercice de la fonction de police sont proches et bénéficieraient d'une détection et d'une analyse qui pourrait être diffusée pour l'ensemble des corps de police. Une table des risques détectés et analysés par les zones de police pourrait être tenue à jour au sein de la CPPL (ou de tout autre organisme). Toute zone confrontée à un type de risque pourrait utilement consulter cette table et être informée de la zone qui a déjà travaillé sur ce type de risque. En bref, faciliter le « benchmarking » (ce que certains corps de police font déjà). Certaines zones pourraient jouer un rôle de pilote en la matière tant elles ont pris de l'avance dans l'application des principes de la CP3.

Les problématiques suivies par le Comité P pourraient utilement être examinées au travers du prisme de la CP3. Nous pensons notamment aux aspects relatifs à l'usage de la contrainte, aux privations de liberté et aux saisies (*cf. supra*), mais aussi, et le thème est d'actualité, à la sécurisation des bâtiments et du matériel sensible.

## **6 ABREVIATIONS**

BNG	Banque de données nationale générale
CGL	Direction des relations avec la police locale
CGLX	Commissaire général – local excellent
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CP	Commissaire de police
CPPL	Commission permanente de la police locale
Dirco	Directeur coordinateur administratif
EFQM	European Foundation for Quality Management
IFA	Institut de formation de l'administration fédérale
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
OPJ	Officier de police judiciaire
PLIF	Personnel, logistique, ICT et finances
RIR	Rapport d'information