



**L'APPROCHE DES ENQUÊTES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES AU SEIN
DE LA POLICE JUDICIAIRE FÉDÉRALE APRÈS L'OPTIMALISATION ET LE
RÉAGENCEMENT DES DIRECTIONS CENTRALES**

TABLE DES MATIÈRES

Contenu

1.	OBJET _____	1
2.	MÉTHODOLOGIE ET ACTES D'ENQUÊTE _____	2
3.	ANALYSE _____	4
3.1.	Enquêtes économiques et financières avant l'optimisation de la police fédérale en 2014-----	4
3.1.1.	Police locale – police fédérale.....	4
3.1.2.	Police fédérale : déconcentré – central.....	5
3.1.3.	OCDEFO.....	5
3.1.4.	Enquêtes pénales à 3 niveaux au sein de la police intégrée	8
3.2.	Enquêtes financières et économiques après les mesures d'optimisation de la police fédérale en 2014-----	8
3.2.1.	Mesures d'optimisation de 2014	8
3.2.2.	Enquêtes pénales à 4 niveaux.....	9
3.2.3.	Arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale (TO3)	9
3.2.4.	OCDEFO après l'optimisation	11
3.2.5.	Unités d'enquête spécialisées dans les 5 chefs-lieux des arrondissements de PJF – équipes mixtes d'enquête multidisciplinaires - MOTEM	14
3.2.6.	Nouveau modèle de fonctionnement DGJ	18
3.2.7.	Plus-value.....	19
3.2.8.	Plan national de sécurité 2016-2019	19
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS _____	21
4.1.	CONCLUSIONS -----	21
4.1.1.	Mesures d'optimisation	21
4.1.2.	Harmonisation du fonctionnement entre la police locale et la police fédérale en matière d'enquêtes ECOFIN	21
4.1.3.	Harmonisation du fonctionnement, en matière d'enquêtes ECOFIN, entre les entités de la police judiciaire fédérale.....	22
4.1.4.	OCDEFO.....	23
4.1.5.	Unités d'enquête spécialisées dans les 5 PJF des chefs-lieux d'arrondissement – équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire - MOTEM.....	24
4.1.6.	Capacité en personnel	25
4.1.7.	Plus-value.....	26
4.1.8.	Plan national de sécurité 2016-2019	26
4.1.9.	Conclusion finale	26
4.2.	RECOMMANDATIONS -----	27
5.	ABRÉVIATIONS _____	29

L'APPROCHE DES ENQUÊTES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA POLICE JUDICIAIRE FÉDÉRALE APRÈS L'OPTIMALISATION ET LE RÉAGENCEMENT DES DIRECTIONS CENTRALES

1. OBJET

1. Suite à la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimalisation des services de police¹ et à l'arrêté royal du 23 août 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale², la direction centrale de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF) de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale a été supprimée. Cette direction centrale était entre autres chargée de missions de police judiciaire spécialisées et de l'appui à ces missions relatives à la lutte contre la criminalité organisée économique, financière, sociale et fiscale. Ces missions ont été reprises par l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO).

2. L'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO), suite à l'arrêté royal du 23.8.2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale a été repris sous la direction centrale de lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC)³.

3. En outre, la loi portant mesures d'optimalisation des services de police a prévu la création d'unités de recherche au sein des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège, chargées d'enquêtes spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale. Ces unités de recherche sont particulièrement chargées de faire partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire (MOTEM). Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres peut préciser les règles de coordination, de direction et d'engagement des effectifs⁴.

4. L'enquête de contrôle avait pour but de vérifier comment l'approche des enquêtes financières et économiques⁵ au sein de la police judiciaire fédérale est organisée après ces mesures d'optimalisation ; si les missions qui étaient précédemment assumées par la DJF ont trouvé leur place dans la nouvelle structure organisationnelle et si ceci a donné lieu à une optimalisation.

¹ Moniteur belge du 31.3.2014.

² Moniteur belge du 3.9.2014.

³ Arrêté royal du 23.8.2014 modifiant l'arrêté royal du 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, article 11.

⁴ Cf. article 24 de la loi portant mesures d'optimalisation des services de police du 26.3.2014 qui remplace l'article 105 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structuré à deux niveaux (LPI) ; la création des unités de recherche est prévue par l'art. 105, § 11 LPI.

⁵ Par enquêtes financières et économiques, on vise ci-après les enquêtes pénales (informations et instructions) en matière de criminalité économique, financière, sociale et fiscale. Dans ce cadre, dans le présent rapport, on utilise parfois l'abréviation ECOFIN.

2. MÉTHODOLOGIE ET ACTES D'ENQUÊTE

5. Dans une première phase de l'enquête – dans la période allant d'octobre 2015 à mai 2016 – un document d'analyse⁶ a été élaboré ainsi qu'une analyse de la réglementation antérieure et nouvelle. Ensuite, le 19.12.2015, un questionnaire écrit a été transmis au directeur général de la direction générale de la police judiciaire (DGJ) de la police fédérale.

6. Dans ce questionnaire, il a été demandé dans une 1^{ère} partie quel était le cadre de personnel prévu et effectif de l'OCDEFO au 31.12.2013 et quelle était l'utilisation de cette capacité en 2013.

7. La deuxième partie du questionnaire concernait la nouvelle situation suite à la loi d'optimisation précitée et l'arrêté royal précité du 23.8.2014. Ce faisant, on a demandé :

- les compétences de l'OCDEFO ;
- la composition du cadre du personnel de l'OCDEFO ;
- la période endéans laquelle les modifications seront effectuées ;
- les compétences des nouvelles unités à constituer au sein des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège, chargées d'enquêtes spécialisées en matière de criminalité économique et financière et de fraude fiscale et sociale ;
- la composition de ces unités de recherche ;
- les compétences des nouvelles équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire dont feront partie les nouvelles unités d'enquête spécialisées précitées ;
- la composition de ces équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire ;
- le modèle de fonctionnement qui sera utilisé pour accorder le fonctionnement de ces divers services entre eux.

Il a enfin été demandé quelle était la plus-value attendue ou quelle sera la plus-value de ces mesures d'optimisation.

8. Les réponses écrites du 3.5.2016 du directeur général DGJ ont été reçues le 11.5.2016 et ensuite analysées.

9. Au motif que la réponse du directeur général DGJ contenait insuffisamment d'informations en ce qui concerne les compétences et la composition des équipes de recherche spécialisées au sein des directions judiciaires déconcentrées (PJF) d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège et concernant les compétences et la composition des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, les directeurs judiciaires de ces directions ont été interrogés par écrit dans une deuxième phase de l'enquête. Cette phase s'étendait de mai 2016 à septembre 2016.

10. On a demandé aux directeurs judiciaires :

- quelles sont les divisions dans leur direction qui sont chargées des enquêtes en matière de criminalité économique et financière et de fraude fiscale et sociale ;
- quel était le cadre de personnel prévu et effectif de ces divisions et la situation en la matière avant l'optimisation ;

⁶ Entre autres les rapports annuels de la DJF.

- quelles sont les compétences des unités d'enquête spécialisées visées à l'art. 105, § 11 LPI en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale ;
- comment ces compétences se rapportent aux missions des autres unités ECOFIN dans leur propre direction ;
- comment ces compétences se rapportent aux missions de l'autre direction judiciaire du ressort judiciaire ;
- quelle est la formation prévue pour le personnel et comment celle-ci est-elle actuellement réalisée ;
- quel est le profil des collaborateurs de ces unités d'enquête spécialisées ;
- si, lors du recrutement de ces collaborateurs, il a d'une quelconque façon été tenu compte de l'expertise qui était éventuellement devenue disponible suite au rétrécissement de l'OCDEFO ;
- quelles sont les règles plus précises de coordination, de direction et d'engagement des collaborateurs de ces unités d'enquête spécialisées, tant par rapport aux divisions ECOFIN régulières de leur propre direction que vis-à-vis des autres PJF de du ressort ;
- de quelle manière ces unités d'enquête spécialisées font-elles partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire ;
- quelles sont les compétences et la composition de ces équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire spécialisées ;
- quelles sont les règles plus précises de coordination, de direction et d'engagement des collaborateurs de ces équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire ;
- quel est le modèle de fonctionnement qui accordera le fonctionnement de ces divers services entre eux ;
- quelle est la plus-value à attendre quant à cela par rapport à la situation avant les mesures d'optimisation de 2014.

11. Les réponses écrites des directeurs judiciaires ont été le cas échéant complétées par un commentaire verbal, après quoi les réponses ont été traitées.

12. Les conclusions de la phase 1 et de la phase 2 de l'enquête ont fait l'objet d'un rapport de synthèse qui a été transmis par lettre du 10.1.2017 au commissaire général de la police fédérale, en demandant de faire parvenir d'éventuelles remarques pour le 15.2.2017 au Comité permanent P. Par lettre du 22.2.2017, le commissaire général faisant fonction C. FONTAINE a transmis un certain nombre de remarques, éclaircissements et compléments.

13. Suite à cette réponse écrite du 22.2.2017, des éclaircissements supplémentaires ont encore été demandés à la police fédérale, en particulier une copie du Modèle de fonctionnement DGJ, ainsi qu'une copie des textes réglementaires les plus récents qui ont été transmis en rapport avec le contenu définitif des missions de l'OCDEFO par la police fédérale aux ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ces informations ont été reçues le 15.3.2017 et le 3.4.2017.

14. Un certain nombre des remarques, éclaircissements et compléments reçus de la police fédérale ont donc été traités dans le rapport. Ceci est toujours mentionné de manière explicite.

3. ANALYSE

3.1. ENQUÊTES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES AVANT L'OPTIMALISATION DE LA POLICE FÉDÉRALE EN 2014

3.1.1. *Police locale – police fédérale*

15. Après la réforme des polices de 2001, la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en matière de missions de police judiciaire a été réglée par une directive du Ministre de la Justice du 20.2.2002⁷ et ensuite par la circulaire subséquente 2/2002 du Collège des Procureurs généraux⁸. En ce qui concerne l'attribution d'informations et d'instructions par la magistrature aux services de police, le principe général qui en constituait le fil conducteur était la complexité de l'enquête qui peut être déduite d'un certain nombre de critères en rapport avec :

- la nature du fait à examiner ou des faits à propos duquel il faut enquêter ;
- la nature des devoirs d'enquête à poser ;
- la dispersion géographique des actes d'enquête spécialisés.

16. En ce qui concerne la nature du fait ou des faits à propos desquels il faut enquêter, la directive du 20.2.2002 mentionne entre autres que l'enquête en matière de délinquance économique, financière, sociale et fiscale organisée est en principe attribuée à la police fédérale. Il s'agissait alors :

- du blanchiment du produit de la criminalité grave ou organisée ;
- d'infractions sociales ou fiscales graves et/ou organisées, à savoir celles qui mettent en œuvre des mécanismes particulièrement complexes, qui usent de procédés à dimension internationale ou qui causent un préjudice important au Trésor public de l'État belge ou d'États étrangers ;
- de la fraude au préjudice des objectifs ou des intérêts financiers de l'Union européenne ;
- du délit d'initié ;
- d'appel illégal à l'épargne publique ;
- de la manipulation de cours ;
- de l'escroquerie financière.

17. En ce qui concerne la nature des actes d'enquête à effectuer, on attribue entre autres les formes spécialisées d'analyse de patrimoine.

18. En ce qui concerne enfin la dispersion géographique des devoirs d'enquête, l'enquête sur un ou plusieurs faits dont les principaux actes d'enquête doivent principalement être effectués en dehors de l'arrondissement ou du Royaume est en principe attribuée à la police fédérale.

⁷ Directive du Ministre de la Justice organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire, 20.2.2002, MB du 1.3.2002.

⁸ Circulaire du Collège des Procureurs généraux n° COL 2/2002 relative à la directive ministérielle organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire.

3.1.2. Police fédérale : déconcentré – central

19. Jusqu'en 2014, la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale comportait 6 directions centrales et 1 service, et 27 directions déconcentrées. Lors de la réforme des polices en 2001, on a opté pour un modèle dans lequel les capacités de recherche pour effectuer des enquêtes au sein de la police judiciaire fédérale ont été pourvues au sein de ces 27 directions judiciaires déconcentrées qui se situaient au niveau des (anciens) arrondissements judiciaires⁹.

20. Afin de clarifier les relations entre le niveau central et le niveau déconcentré, d'arrondissement, un modèle de fonctionnement DGJ a été élaboré au sein de la direction générale de la police judiciaire décrivant plus précisément les rapports entre le directeur général et les directeurs des directions centrales et déconcentrées, ainsi que les rapports entre les directeurs centraux et les directeurs des directions déconcentrées (les directeurs judiciaires). Ce faisant, les rapports ont été décrits en ce qui concerne les informations et les instructions à effectuer ainsi qu'en ce qui concerne les fonctions de coordination, d'appui, de conception et de contrôle¹⁰.

21. Comme déjà indiqué, pour les enquêtes pénales à effectuer, on a opté pour un modèle déconcentré. Dans le modèle de fonctionnement DGJ¹¹ de 2003, on a indiqué entre autres à ce sujet que les directions centrales n'effectuent en principe pas d'informations ni d'instructions¹² : « *Les directions centrales n'effectuent en principe pas d'informations ni d'instructions, et inversement, il n'appartient pas au SJA de développer des fonctions qui se situent au niveau central, comme le développement d'une image (inter)nationale ou la constitution d'un partenariat à ce niveau. L'ensemble de tâches est donc clairement complémentaire, ce qui exclut les positionnements concurrents.* »

22. Les missions des directions centrales concernaient donc des fonctions de coordination, d'appui, de conception et de contrôle, qui ont été plus précisément définies dans la note relative au Modèle de fonctionnement DGJ, version 2003 et détaillées dans les annexes de ce document.

3.1.3. OCDEFO

23. Par rapport au principe selon lequel les directions centrales n'effectuent pas d'informations ni d'instructions, une exception a toutefois été faite, lors de la réforme des polices de 2001, pour des unités très spécialisées, dont l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO), où une capacité opérationnelle de recherche a bel et bien été prévue au niveau central.

24. Déjà avant la réforme des polices de 2001, il y avait, au sein de la police judiciaire fédérale d'alors le service OCDEFO qui, dans le cadre de la lutte contre certains délits ECOFIN, avait tant une fonction opérationnelle d'enquête (autonome ou en appui d'autres services de

⁹ Comité permanent P, Rapport relatif à l'offre de services des directions centrales de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale (enquête de contrôle 21708/2011), 111.

¹⁰ Modèle de fonctionnement DGJ, version 2003.

¹¹ Modèle de fonctionnement DGJ, version 2003.

¹² Modèle de fonctionnement DGJ, version 2003, 9.

police) qu'une fonction de documentation et d'avis (e.a. la gestion et l'analyse dynamique de la documentation adéquate en la matière)¹³.

25. Lors de la réforme des polices de 2001, ce service a été repris dans la direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière (DJF) de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale.

26. L'OCDEFO conservait/avait, outre les missions ordinaires d'un service central (coordination, appui, conception et contrôle), ses missions d'enquête opérationnelles, tant de manière autonome qu'en appui d'autres services de police¹⁴.

27. Par cette mission opérationnelle, l'OCDEFO constituait une exception au modèle de fonctionnement DGJ concernant la manière dont les capacités d'enquête de la police judiciaire fédérale devaient être utilisées. On ne pouvait constituer de services centraux qu'en répondant à une double condition : en premier lieu, le principe de subsidiarité, et en second lieu, le fait d'offrir une plus-value. L'OCDEFO répondait semble-t-il à ces conditions, comme service central opérationnel lors de la réforme des polices de 2001, bien que nous ne sachions pas quels étaient alors les motifs sur lesquels on s'était basé.

28. Dans le modèle de fonctionnement DGJ précité, on n'a toutefois pas abordé la question de savoir quelles informations et instructions seraient attribuées au niveau déconcentré d'arrondissement et lesquelles seraient attribuées au(x) service(s) central (centraux) de la direction générale de la police judiciaire.

29. Dans le rapport annuel de la DJF de 2012, il a été mentionné à propos de l'OCDEFO, comme service opérationnel, que les motifs de ces exceptions se situaient « *dans le fait que la lutte contre la criminalité économique et financière grave et organisée demandait une approche supra locale, spécialisée et surtout multidisciplinaire. La lutte contre la fraude sociale et fiscale fait partie d'une discipline juridique ayant sa législation répressive propre, l'intervention du ministère public et des services de police étant toujours caractérisée par le principe de subsidiarité. Aussi, dans ces domaines, les limites des arrondissements et même des pays sont souvent dépassées. La criminalité ECOFIN a aussi un caractère très évolutif, de sorte que l'expérience en matière d'enquête est indispensable pour pouvoir garantir une expertise.*

Il y a par conséquent beaucoup d'instances compétentes, tant sur le plan national qu'international, administratif que répressif, qui doivent s'accorder entre elles. L'OCDEFO veille, avec ses partenaires, à ce que le phénomène soit abordé de manière intégrée et intégrale. »

30. Il s'agissait semble-t-il d'une position principalement inspirée par la direction de la DJF, car dans le cadre d'une enquête menée par le Comité permanent P relative aux services centraux de la DGJ, durant la période 2011-2012, le directeur général d'antan a alors remis en question la plus-value de l'OCDEFO, comme service ayant une tâche opérationnelle au niveau central¹⁵.

¹³ Cf. Arrêté Royal du 17.2.1998 relatif au commissariat général, au conseil de direction et au conseil de concertation de la police judiciaire près les parquets (Moniteur belge du 19.2.1998), article 11.

¹⁴ Rapport d'activités DGJ/DJF 2001/2002, 7.

¹⁵ Comité permanent P, Rapport relatif à l'offre de services des directions centrales de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, numéro 409 (enquête de contrôle 21708/2011).

31. En tout cas, l'OCDEFO a effectué des enquêtes pénales, de manière autonome ou en appui, durant la période allant de la réforme des polices de 2001 à l'optimisation de la police fédérale en 2014-2015. Il n'y avait toutefois pas de directives spécifiques qui précisaient que l'OCDEFO, comme service central, avait l'exclusivité pour effectuer certaines enquêtes pénales en matière de criminalité économique ou financière au sein de la police intégrée en général et au sein de la police judiciaire fédérale en particulier¹⁶.

32. Outre des missions opérationnelles, l'OCDEFO avait donc également les missions 'classiques' d'un service central : coordination, conception, appui et contrôle. Ce faisant, l'OCDEFO veillait entre autres au fonctionnement des programmes en matière de phénomènes de criminalité ECOFIN et le service contribuait à l'étude de ces phénomènes.

33. La structure organisationnelle de l'OCDEFO et également la formation réelle du personnel du service OCDEFO a évolué de 2001 à 2014/2015. Pour l'accomplissement de ses tâches, le personnel de l'OCDEFO était au 31.12.2013 composé comme suit :

- Chef de service et secrétariat : 1 membre du personnel opérationnel (OPS) et 2 membres du personnel du cadre administratif/logistique (Calog)
- Cellule Politique et Opérations : 1 Calog
- Cellule Analyse financière : 2 OPS et 1 Calog
- Section Blanchiment et Patrimoine : 14 OPS et 3 fiscalistes
- Section Fraude-TVA : 4 OPS et 8 fiscalistes
- Section Fraude fiscale organisée (GFFO) : 3 OPS et 3 fiscalistes
- Section Fraude sociale organisée (GSFSO) : 8 OPS et 1 fiscaliste
- Officiers de liaison CTIF et OCSC : 4 OPS
- Cellule d'appui OCS-TVA : 1 OPS et 4 externes SPF Finances
- Cellule d'appui OCS-fraude sociale grave et organisée : 2 OPS et 4 externes services d'inspection sociale
- Section FAST : 9 OPS.

Ensuite, auprès de la direction DJF, 3 analystes stratégiques ont été chargés du suivi des phénomènes ECOFIN.

34. En ce qui concerne les enquêtes effectuées – de manière autonome et/ou en appui – il faut faire remarquer que celles-ci semblent menées au sein de 4 des sections précitées (Blanchiment/Pat, TVA, GFFO et GSFSO). Celles-ci disposaient au 31.12.2013 de 29 OPS et 15 fiscalistes. Vu aussi les missions non opérationnelles de l'OCDEFO, une partie de cette capacité en personnel a vraisemblablement aussi été affectée à de telles missions, de sorte qu'on peut supposer que ces 44 membres du personnel ne travaillaient pas exclusivement dans le cadre d'enquêtes pénales.

¹⁶ A l'exception des dispositions spécifiques relatives aux dossiers transmis par le Service européen Antifraude OLAF au parquet fédéral – Cf. COL 9/2009 du 18.6.2009.

3.1.4. *Enquêtes pénales à 3 niveaux au sein de la police intégrée*

35. Les enquêtes pénales en matière de criminalité économique et financière, en Belgique, dans la période allant de 2001 à 2014-2015 se situaient à 3 niveaux en ce qui concerne les services de police intégrée :

- au sein des services de recherche de la police locale ;
- au sein de services déconcentrés de la police judiciaire fédérale ;
- au sein de l'OCDEFO au niveau central de la police judiciaire fédérale.

3.2. ENQUÊTES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES APRÈS LES MESURES D'OPTIMALISATION DE LA POLICE FÉDÉRALE EN 2014

3.2.1. *Mesures d'optimisation de 2014*

36. Début 2013, le groupe de travail Optimisation, à la demande du ministre de l'Intérieur de l'époque, a fait une proposition d'optimisation pour la police fédérale¹⁷. Ce faisant, il a entre autres proposé que la pure capacité d'enquête qui était présente, au niveau central, au sein de l'OCDEFO comme service central soit intégrée au niveau déconcentré, toutefois, auprès des 5 nouvelles directions d'arrondissement de la police judiciaire fédérale aux chefs-lieux des arrondissements, ceci pour éviter le morcellement.

37. En outre, il a entre autres été proposé de revoir le modèle de fonctionnement DGJ, ce qui conduirait à une redéfinition des fonctions existantes de coordination, d'appui, d'expertise, de conception et de contrôle des services centraux, et de compléter le Modèle de fonctionnement DGJ en y ajoutant le management de la recherche.

38. En ce qui concerne la capacité de recherche en général, la proposition mentionnait entre autres qu'elle devait être entièrement revue sur la base :

- d'une évaluation de la répartition existante sur base de critères fondés ;
- de nouveaux indicateurs ;
- d'un management généralisé de la recherche ;
- d'une révision du Modèle de fonctionnement de la DGJ ;
- des priorités de la magistrature à la lumière de la réforme de la justice à venir.

39. Il ressort de la présente enquête que dans la période qui a suivi, à un moment donné, il était prévu de supprimer entièrement l'OCDEFO comme service. Suite à une demande d'avis du ministre de la Justice, le Collège des Procureurs généraux s'est semble-t-il exprimé en faveur du maintien de l'OCDEFO avec un nombre limité et bien précis de compétences. Nous n'avons toutefois pas connaissance du contenu concret de cet avis.

40. Suite à l'optimisation, la structure organisationnelle de la police fédérale a été modifiée en 2014¹⁸.

41. En ce qui concerne la police judiciaire fédérale, entre autres, les anciens services déconcentrés (PJF) ont été regroupés selon la description des nouveaux arrondissements judiciaires et la direction centrale DJF – dont l'OCDEFO faisait partie – a été supprimée.

¹⁷ Optimisation de la Police fédérale. Rapport à la demande du Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet, 18.1.2013.

¹⁸ Nous renvoyons à la Loi du 26.3.2014 portant mesures d'optimisation de la police et à l'arrêté royal du 23.8.2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

42. Dans la direction générale de la police judiciaire, on a prévu une direction centrale de lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC) qui comportera alors entre autres un office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO)¹⁹. En ce qui concerne les compétences, la direction générale de la police judiciaire assure entre autres des missions spécialisées de police judiciaire et d'appui de ces missions, en particulier en ce qui concerne la criminalité grave et organisée²⁰.

43. Auprès des services déconcentrés de la police judiciaire fédérale dans les 5 chefs-lieux d'arrondissement, on a entre autres prévu une unité de recherche spécialisée en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale²¹. Ces unités de recherche spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale, sont chargées en particulier de faire partie d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, ce qu'on appelle les MOTEM. La loi prévoit qu'un arrêté royal pourra fixer les modalités de coordination, de direction et d'engagement d'effectifs de ces unités de recherche.

3.2.2. *Enquêtes pénales à 4 niveaux*

44. Suite à l'optimalisation de la police fédérale et à l'adaptation de la réglementation en 2014, la réglementation actuelle prévoit, en ce qui concerne les enquêtes économiques et financières de la police intégrée, la structure suivante :

- enquêtes par la recherche de la police locale ;
- enquêtes par les services ECOFIN des services déconcentrés de la police judiciaire fédérale ;
- enquêtes par les unités de recherche spécialisées des unités déconcentrées de la PJF dans les 5 chefs-lieux d'arrondissement, faisant partie, le cas échéant, d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire (MOTEM) ;
- enquêtes par l'OCDEFO.

45. Suite aux mesures d'optimalisation, un niveau d'enquête supplémentaire est apparu dans la réglementation en ce qui concerne les enquêtes économiques et financières.

3.2.3. *Arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale (TO3)*²²

46. Dans l'arrêté royal du 27.10.2015, la nouvelle répartition du personnel de la police fédérale a été adaptée à la nouvelle structure d'organisation de la police fédérale (TO3) suite à la loi portant mesures d'optimalisation des services de police précitée du 26.3.2014 et à l'arrêté royal du 23.08.2014 modifiant l'arrêté royal du 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale. Cet arrêté royal du 27.10.2015 remplace le précédent du 26.2.2010 (TO2 ter).

¹⁹ Cf. art. 11 de l'arrêté royal 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, modifié par l'arrêté royal du 23.8.2014. L'art. 11, 4^o parle d'une direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée ; nous utiliserons l'abréviation OCDEFO.

²⁰ Cf. art. 10 de l'arrêté royal 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, modifié par l'arrêté royal du 23.8.2014.

²¹ Cf. art. 24 de la loi du 26.3.2016 portant optimalisation des services de police, qui modifie l'art. 105 de la loi du 7.12.1998 organisant la police intégrée, structurée à deux niveaux.

²² Arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale – Moniteur belge du 30 octobre 2015.

47. Dans une lettre du 29.5.2015, du directeur f.f. d'antan de la DGR²³ de la police fédérale à l'inspecteur des Finances demandant son avis à propos du projet d'AR fixant la répartition du personnel de la police fédérale, on rappelle à titre d'introduction que l'optimisation a entre autres pour but de renforcer « l'opérationnalité » de la police fédérale et que « *Elle a cherché à déconcentrer ce qui pouvait l'être en ne maintenant au niveau central que ce qui devait l'être en cherchant à réinvestir au niveau déconcentré les économies d'échelle réalisées au sein des arrondissements fusionnés ainsi que celles réalisées au niveau central* ». ²⁴

48. La détermination de la nouvelle répartition du personnel de la police fédérale est, d'après cette lettre du 29.5.2015, le résultat d'une procédure interne lors de laquelle les divers mandataires de la police fédérale (centrale et déconcentrée) ont indiqué leurs besoins en personnel compte tenu, semble-t-il, d'une norme d'économie fixée par le comité de direction de la police fédérale, et, d'autre part, de la vision sur l'arrondissement et les normes établies. Le comité de direction a, ce faisant, appliqué les principes/limites suivants²⁵ :

- le principe de l'enveloppe fermée : le TO3 ne prévoit pas plus de places et plus de 'points'²⁶ que le TO2 ter ;
- normes minimales : pour l'accomplissement des missions, le comité de direction a déterminé en 2014 des normes d'organisation et de fonctionnement minimales pour pouvoir assurer un service minimal sur tout le territoire ;
- norme d'économie : sur la base d'une évaluation dans un arrondissement judiciaire de référence (Flandre orientale), le comité de direction a déterminé un taux d'économie de 10% pour les nouveaux arrondissements constitués de la fusion d'anciens arrondissements, en demandant que cette économie soit réinvestie dans l'opérationnalité du nouvel arrondissement ; le comité de direction a ensuite imposé aux directions centrales une économie de 5% sur la capacité ; cette économie est d'abord investie dans le même pilier, et au maximum dans les services déconcentrés (e.a. DGJ vers les PJF) ;
- norme structurelle : le comité de direction a déterminé pour les PJF déconcentrées qu'il y aura un maximum de 12 à 13% d'officiers dans le cadre opérationnel et un minimum de 50% dans le cadre de base pour aboutir ainsi à une forme plus pyramidale dans la structure hiérarchique de la police fédérale.

Le comité de direction de la police fédérale considère le TO3 comme un cadre de référence déterminant le nombre de places que les pouvoirs publics souhaitent idéalement consacrer à l'exécution des tâches de la police fédérale pour ainsi aboutir à une situation idéale de référence qui puisse donner une direction aux décisions en matière d'attribution des moyens humains effectivement disponibles en fonction des limites opérationnelles, statutaires et budgétaires²⁷.

49. En ce qui concerne le remplissage de ce cadre de personnel – en l'espèce, la transition de la répartition du cadre de personnel sur la base du TO2ter vers celle basée sur le TO3 – celui-ci aura lieu, pour la police fédérale dans sa totalité, en plusieurs phases :

²³ DGR : direction générale de la gestion des ressources et de l'information de la police fédérale.

²⁴ Police fédérale, direction générale de la gestion des ressources et de l'information, note provisoire DGR-2015/17332 du 29.5.2015, 1.

²⁵ Police fédérale, direction générale de la gestion des ressources et de l'information, note provisoire DGR-2015/17332 du 29.5.2015, 1 – 3.

²⁶ Évaluation des places pour tous les grades en fonction de l'impact budgétaire d'une place d'inspecteur.

²⁷ Police fédérale, direction générale de la gestion des ressources et de l'information, note provisoire DGR-2015/17332 du 29.5.2015, 2 – 3.

- Phase 0 : transfert de la fonction d'OT2ter vers OT3 (si 80% de la fonction était identique) ;
- Phase 1 : déplacement avec consensus entre le directeur et le membre du personnel concerné ;
- Phase 2 : déplacement – mise en concurrence si plusieurs candidats souhaitent un même poste ;
- Phase 3 : le déplacement d'un membre du personnel par le directeur au sein de sa propre direction (même sans l'accord du membre du personnel concerné) ;
- Phase 4 : mobilité IN, comme prévu par la LPI ;
- Phase 5 : déplacement en dehors de la direction ;
- Phase 6 : mobilité ordinaire.

Le 22.2.2017, on se trouvait à la phase 5 : il s'agit du déplacement de membres du personnel en dehors de leur direction (par exemple, les membres de l'ancienne DJF, dont faisait partie l'OCDEFO en dehors de la DJSOC)²⁸.

50. Il ressort de ces informations que la transition vers la répartition de personnel TO3 n'est en d'autres termes pas terminée et que la situation actuelle est une situation provisoire.

51. Il faut ensuite faire remarquer que cette transition concerne la police fédérale dans son ensemble et ne se limite donc pas à des services ou directions spécifiques.

3.2.4. OCDEFO après l'optimisation

52. Dans le nouveau cadre de personnel TO3 de la police fédérale (2015), on a prévu un cadre de personnel de 18 ETP collaborateurs de police opérationnels dans l'OCDEFO : 2 équipes d'enquête opérationnelles de chaque fois 8 ETP et 2 coordinateurs auprès des cellules d'appui (OCS-TVA et OCS-Fraude sociale).

53. Le nombre de 16 fiscalistes qui travaillaient déjà pour l'OCDEFO est maintenu²⁹.

54. Le remplissage effectif du nouveau cadre de personnel TO3 au sein de la police fédérale – en ce compris donc DJSOC et ce faisant OCDEFO – est pour l'instant encore en cours.

55. Ce 'nouvel' OCDEFO n'aurait plus que des tâches opérationnelles, autonomes ou en appui. Au moment où le directeur général DGJ a été interrogé (décembre 2015 – mai 2016), un projet d'offre de services était soumis à la validation des autorités compétentes. Il s'agit (1) d'enquêtes autonomes pour certaines matières spécifiques, (2) d'enquêtes provisoirement autonomes pour certaines matières spécifiques dans l'attente que l'enquête soit attribuée à un autre service de la police intégrée et (3) de l'appui à d'autres services de la police intégrée dans le cadre de certaines enquêtes.

56. Un projet d'arrêté royal exécutant l'article 102, deuxième alinéa, 4° de la LPI mentionnant les délits qui seront de la compétence des services centraux de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, comprenant donc l'OCDEFO comme

²⁸ Compléments police fédérale du 22.02.2017.

²⁹ Ces fiscalistes se situent 'hors cadre' car leurs salaires ne sont pas payés par la police fédérale, mais par le SPF Finances, et ne sont donc pas repris dans le cadre du personnel TO3. Le 23.01.2017, il y avait effectivement 15 fiscalistes auprès de DJSOC (éclaircissements fournis par la police fédérale par lettre du 22.2.2017).

service de la DJSOC, a été préparé par la police fédérale en 2016, avec un avis du 16.6.2016 des procureurs généraux près la Cour d'Appel, et transmis par la police fédérale aux ministres de l'Intérieur et de la Justice³⁰.

57. Dans le projet d'arrêté royal, concernant les missions d'enquête spécialisées qui seront effectuées par les services centraux, on mentionne entre autres à l'art. 1, §1, 2° :

- *« la fraude avec des instruments financiers, comme prévu à l'art. 2, 1° de la loi du 2.8.2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ;*
- *la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne ;*
- *les escroqueries-tva du type carrousel à grande échelle qui occasionnent un préjudice grave aux intérêts financiers de l'État ;*
- *les dossiers complexes ayant une portée internationale qui sont peu fréquents et nécessitent une expertise spécifique. »*

58. En outre, ces services centraux devraient, sous l'autorité du Procureur fédéral, accomplir tout acte d'enquête en vue de localiser des crimes ou délits, afin de permettre aux autorités judiciaires compétentes d'attribuer l'enquête au service de police qu'ils désignent (cf. art. 1, §3 du projet d'AR).

59. Dans le Rapport au Roi accompagnant ce projet d'arrêté royal, en ce qui concerne l'octroi de missions de recherche aux services centraux de la DGJ, il faut entre autres faire remarquer qu'il faut tenir compte des principes généraux de la fonction de police dans notre pays, ce qui implique, pour les services centraux de la DGJ :

- « - les missions d'enquête attribuées qui ont un caractère spécialisé. Ceci se rapporte au principe que la police fédérale fournit un service de police spécialisé ;*
- les missions d'enquête, en fonction des besoins opérationnels, peuvent également être effectuées par les directions déconcentrées de la DGJ ;*
- d'autres activités que les missions d'enquête spécialisées peuvent leur être attribuées, comme, l'appui, la R&D et la coordination. »³¹*

60. Ensuite, dans le Rapport au Roi accompagnant ce projet d'arrêté royal, on mentionne que l'article 1^{er} indique de manière limitative les délits pour lesquels les services centraux de la DGJ effectuent des missions d'enquête, et que les critères utilisés pour l'attribution sont entre autres :

- *« l'efficacité : ces délits ne se produisent pas assez souvent pour développer, dans chaque direction déconcentrée de la DGJ, une expertise (par exemple, la recherche de personnes condamnées) ;*
- *le partenariat : l'approche de certains délits nécessite un partenariat très spécifique, de sorte qu'il n'est pas opportun de prévoir, dans chaque direction déconcentrée de la DGJ, un point de contact pour le partenaire concerné (p.ex. partenariat avec le SPF Finances pour la fraude TVA organisée). »³²*

61. Dans le projet d'arrêté royal exécutant l'article 102, deuxième alinéa, 4° de la loi du 7 décembre 1998 organisant une police intégrée qui a été transmis aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, on prévoit à l'article 2 une évaluation de l'attribution des missions

³⁰ Compléments police fédérale des 22.2.2017 et 15.3.2017.

³¹ Projet d'arrêté royal exécutant l'article 102, deuxième alinéa, 4° de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, Rapport au Roi, p. 1.

³² *Ibidem*, p. 2.

mentionnées à l'article 1^{er} qui serait effectuée par les services centraux de DGJ, puisque cette attribution a en effet un caractère exceptionnel³³. Cette évaluation doit être effectuée avant le 1^{er} juin 2017 et a pour but « *de vérifier si les services d'enquête centraux atteignent la plus-value réelle voulue, en particulier en ce qui concerne la collaboration avec les 14 directions judiciaires fédérales déconcentrées* »³⁴.

Dans cette évaluation, on évaluera si les conditions suivantes sont remplies :

1. *Développement efficace d'une expertise au niveau déconcentré, avec appui qualitatif et quantitatif depuis le niveau central ;*
2. *Elaboration et respect de critères clairs pour l'attribution d'enquêtes aux services d'enquêtes déconcentrés ou centraux, qui peuvent disposer d'une capacité d'enquête centrale limitée mais suffisante ;*
3. *L'existence de synergies renforcées entre les divers niveaux d'enquête pour éviter un modèle de concurrence ;*
4. *Garantir la concrétisation des tâches principales des services centraux (appui, R&D, coordination) ;*
5. *Garantir la mise en place d'équipes d'enquête multidisciplinaires (MOTEM) ;*
6. *Positionnement univoque des autorités judiciaires en matière de délimitation entre les services d'enquête déconcentrés et centraux ;*
7. *Définition claire des tâches et responsabilités du niveau central (marges d'enquête autonome, rôle en matière de localisation, contribution attendue en matière d'appui...) ;*
8. *Présence d'une flexibilité suffisante et d'une capacité de réorientation au niveau central pour pouvoir suivre le contexte changeant et le contexte de sécurité.*

62. La police fédérale indique dans sa réponse écrite du 22.02.2017 que ses autorités de tutelle décideront quand ces dispositions entreront en vigueur³⁵.

63. Il faut ensuite faire remarquer que le fonctionnement des programmes et le suivi des phénomènes ECOFIN (prioritaires et non prioritaires) ne semblent plus être assurés par l'OCDEFO. Au sein de la direction centrale DJSOC – dont l'OCDEFO fait donc maintenant partie – il y a un service transversal Stratégie et PNS qui pilotera entre autres des analystes stratégiques pour le suivi des phénomènes de DJSOC, et l'élaboration de dossiers de programme ; en outre, il y a au sein de DJSOC un Service PNS/fonctionnement des programmes qui assurera le suivi des phénomènes de criminalité prioritaires.

64. Dans la réponse écrite de la police fédérale du 22.02.2017 relative à ce programme, on précise encore ce qui suit :

« Le suivi du fonctionnement des programmes a été modifié quant à son contenu depuis l'optimalisation de la police fédérale, au sens où on met l'accent sur le suivi stratégique, et moins sur la coordination opérationnelle des dossiers. Puisqu'après l'optimalisation, il n'y avait plus de capacité suffisante disponible au sein de DJSOC pour assurer le suivi de tous les programmes prévus par le PNS, le comité de direction a récemment décidé de confier certains programmes au Dirjud et/ou au Dirco.

³³ *Ibidem*, p. 3.

³⁴ *Ibidem*, p. 3.

³⁵ Réponse du commissaire général faisant fonction du 22.2.2017.

La transversalité 'recherche orientée sur le butin' pourrait être confiée à un Dirjud. En ce qui concerne l'approche de la fraude fiscale et sociale, nous proposons aux diverses directions de reprendre le programme à leur compte (la police fédérale mettant une personne de contact à leur disposition).

DJSOC demeure de toute façon compétente pour cartographier les phénomènes mentionnés dans le PNS, ainsi que pour la coordination et le suivi (en collaboration avec la DGJ/le staff). Vu que suite à l'optimalisation, le nombre d'analystes a été réduit de 22 ETP à 14 ETP, il faut ici aussi établir des priorités. »

65. Tant en ce qui concerne le paquet de tâches qu'en ce qui concerne le remplissage du cadre du personnel, il semble donc que l'OCDEFO se trouve encore actuellement dans une phase de transition.

3.2.5. Unités d'enquête spécialisées dans les 5 chefs-lieux des arrondissements de PJF – équipes mixtes d'enquête multidisciplinaires - MOTEM

66. Comme déjà indiqué, la loi du 26.3.2014 portant les mesures d'optimalisation des services de police prévoyait la création d'unités de recherche au sein des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège, chargées d'enquêtes spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée, et de fraude fiscale et sociale. Ces unités de recherche sont en particulier chargées de faire partie d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire. Un arrêté royal délibéré en conseil des ministres peut fixer les modalités de coordination, de direction et d'engagement d'effectifs³⁶.

3.2.5.1. Capacité d'enquête

67. Il apparaît du questionnement de la PJF³⁷ des chefs-lieux d'arrondissement que la capacité en personnel prévue dans le TO3 pour effectuer les enquêtes ECOFIN en général est, pour la PJF de Liège et la PJF de Flandre orientale environ la même qu'avant l'Optimalisation. Pour la PJF d'Anvers et la PJF de Mons, le cadre de personnel prévu a augmenté. Pour la PJF de Bruxelles et la PJF de Charleroi, nous n'avons pas obtenu d'informations détaillées à ce sujet. Il s'en suit que dans les propositions des PJF en question faites en matière de cadre de personnel, il a été tenu compte de ces nouvelles missions dans le cadre des unités d'enquête spécialisées ECOFIN et MOTEM, et que ces propositions ont semble-t-il au moins été validées en partie.

68. Le remplissage de ce nouveau cadre de personnel diffère toutefois fortement en fonction de la PJF³⁸. Seule la PJF de Mons a un cadre de personnel complet. Pour la PJF de Flandre orientale, 64 des 67 places sont occupées, pour la PJF de Liège, 59 des 60 places sont occupées et pour la PJF de Charleroi, 31 des 32 places sont occupées. Pour la PJF d'Anvers, seules 77 des 115 places prévues sont occupées. La PJF de Bruxelles n'a pas fourni de données détaillées, mais indique une situation structurellement déficitaire en matière d'effectifs en général, en particulier en raison des départs dus à l'âge ou par mobilité.

69. Comparé à la situation avant l'Optimalisation, il apparaît que dans la PJF de Mons, le nombre d'enquêteurs ECOFIN présents a augmenté de 27 OPS à 34 OPS et dans la PJF d'Anvers (77 OPS v 77 OPS) et dans la PJF de Flandre orientale (de 66 OPS à 65 OPS), elle est

³⁶ Cf. art. 105, § 11 de la loi du 7.12.1998 organisant un service de police intégrée, structuré à deux niveaux.

³⁷ Les directeurs judiciaires de la PJF de Mons et de la PJF de Charleroi ont été interrogés séparément.

³⁸ Nous rappelons que les PJF des chefs-lieux d'arrondissement ont été interrogées dans la période de mai à septembre 2016.

restée environ identique. Dans la PJF de Liège, il y a eu une diminution de 62 ETP à 59 ETP, dont encore 3 OPS sont temporairement chargés d'enquêtes terro. Dans la PJF de Bruxelles, nous n'avons pas reçu d'informations détaillées, mais on indique que pour l'instant, une partie importante des capacités sont destinées à des enquêtes terro, au détriment des autres divisions, même si on fait moins appel dans ce cadre à la division d'enquête qui effectue des enquêtes financières qu'aux autres divisions. La PJF de Charleroi ne nous a pas non plus fourni de chiffres d'avant l'Optimisation, mais parle d'un déficit en capacité qui se traduit par des dossiers à traiter qui restent pour l'instant sur le côté.

70. Alors qu'il y a un déficit entre le cadre prévu dans le TO3 et l'occupation réelle, ce déficit n'est pas (en 1^{er} lieu) dû à des causes/motifs qui seraient en rapport avec la matière ECOFIN. On se réfère entre autres aux départs dus au vieillissement. En ce qui concerne les matières ECOFIN, on souligne toutefois la problématique de la difficulté à recruter des inspecteurs principaux ayant une spécialisation particulière dans de telles matières.

71. Il faut également remarquer que la procédure de transition d'un cadre du personnel basé sur le TO2 ter vers le TO3 est encore en cours pour l'ensemble de la police fédérale. On en est pour l'instant à la phase 4 de 6, ce qui signifie que la situation actuelle de ces directions est encore une situation provisoire.

3.2.5.2. Organisation et fonctionnement

72. L'article 105, §11, LPI prévoit depuis 2014 des unités de recherche spécialisées au sein des unités déconcentrées de la PJF dans les 5 chefs-lieux d'arrondissement ; ces unités feraient en particulier partie d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, ce qu'on appelle les MOTEM. Dans le nouvel article 105, § 11 LPI, un arrêté royal a été annoncé, délibéré en conseil des ministres, fixant les modalités de coordination, de direction et d'engagement d'effectifs. Un tel arrêté royal n'existe pas (encore) et il n'y a pas encore d'autre réglementation validée en la matière.

73. En ce qui concerne le fonctionnement desdits MOTEM, le ministre de la Justice a répondu à une question parlementaire que celles-ci ne constitueront pas de structure fixe au sein des services de police, mais seront un mode de fonctionnement et de collaboration par lequel, à la demande du magistrat dirigeant, diverses disciplines (unités de recherche de 1 des 5 plus grandes directions déconcentrées de la police fédérale, experts fiscaux, experts sociaux, etc..) pourront être regroupés et dans lequel le magistrat dirigeant coordonne l'enquête³⁹ : *« L'article 105 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux prévoit la possibilité de créer des "équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire", ou, plus brièvement, MOTEM. Ces MOTEM ne représentent toutefois pas une structure fixe, ni chez les services de police ni chez les services d'inspection ; elles sont une manière de fonctionner et de collaborer. Si un dossier de criminalité économique et financière organisée, de fraude fiscale ou sociale, ou encore de criminalité ICT l'impose, des disciplines diverses peuvent être rassemblées à la demande du magistrat dirigeant. Le magistrat concerné coordonne l'enquête. Suivant le dossier dont il est question, une telle équipe d'enquête multidisciplinaire temporaire peut être constituée avec des unités de recherche de l'une des cinq plus grandes directions judiciaires déconcentrées de la police fédérale, et des membres, par exemple, d'un service d'inspection sociale. La composition de chaque MOTEM variera selon la nature du dossier (enquêteurs de police, experts fiscaux, experts sociaux, etc.) et peut également être modifiée*

³⁹ Chambre des Représentants, Rapport intégral, Question n° 850 de monsieur le député Peter VANVELTHOVEN du 16 février 2016 (N.) au ministre de la Justice, DO 2015201607823, 14.03.2016.

au cours de l'enquête. En ce qui concerne les dossiers de fraude fiscale, il est possible d'élargir les MOTEM à l'un des 16 fonctionnaires fiscaux qui sont à la disposition de la police fédérale. L'arrêté royal du 23 janvier 2007 fixe les règles relatives à la mise à disposition de ces fonctionnaires fiscaux, lesquels sont chacun dotés d'un profil différent et d'une expérience différente. Compte tenu de leur rôle linguistique, ils peuvent être affectés, dans l'ensemble du pays, à des enquêtes des directions judiciaires déconcentrées, dans le cadre d'une MOTEM ou non, ou à des enquêtes de l'Office central de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO). »

74. À l'exception de la PJF de Flandre orientale, l'absence de l'arrêté royal dont il est question à l'art. 105, § 11, LPI – ou d'une autre initiative réglementaire qui apporterait plus de précisions en la matière – est la raison pour laquelle on n'a pas encore pris d'initiative dans le déploiement effectif d'une unité d'enquête spécialisée⁴⁰ et/ou à propos de la manière dont les équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire (MOTEM) fonctionneront.

75. Le PJF Flandre orientale a déjà créé une section MOTEM qui enquête/enquêtera en matière de fraude fiscale et sociale, la délimitation des compétences par rapport aux sections 'classiques' de la section criminalité financière étant basée sur un certain nombre de critères évalués de manière ponctuelle, après quoi l'enquête sera attribuée à la section MOTEM ou à une des autres sections.

76. En ce qui concerne les équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire MOTEM, le directeur judiciaire de la PJF Flandre orientale fait remarquer que ces équipes d'enquête ne doivent pas être créées sur une base permanente, mais doivent être composées dans des enquêtes spécifiques, les policiers faisant alors équipe avec des fonctionnaires spécialisés mis à disposition par d'autres administrations (fiscales et sociales).

77. Le directeur judiciaire de Flandre orientale fait remarquer que l'absence d'arrêté royal tel qu'annoncé par l'art. 105, § 11, LPI, n'empêche pas la constitution des dites MOTEM, mais en complique l'entrée en vigueur car il n'y a pas de caractère contraignant vis-à-vis des services spécialisés en matière de fraude fiscale et sociale.

78. En ce qui concerne les administrations fiscales, le directeur judiciaire de Flandre orientale fait remarquer qu'il y a déjà eu des négociations approfondies dans ce cadre avec le SPF Finances à propos de l'implantation, du staff et des règles de fonctionnement de ces équipes, mais que ces négociations se sont arrêtées lors du changement de gouvernement. Au niveau de la PJF Flandre orientale, il n'y a pas encore eu de négociations engagées avec les services d'inspection fiscale, d'après le directeur judiciaire, qui indique que, en ce qui concerne la collaboration avec les fonctionnaires fiscaux, l'intégration de ces fonctionnaires dans la PJF est devenue une nécessité en tenant compte à la fois de la charte du contribuable et de la récente procédure nouvelle 'una via', une procédure qui veut mettre fin à la double incrimination.

79. En ce qui concerne les services d'inspection sociale, la situation est semble-t-il inverse. Les négociations n'ont pas encore commencé avec les directions centrales des services concernés, qui d'après le directeur de Flandre orientale, ne seraient pas rapidement disposées à entrer dans un fonctionnement en MOTEM, qui, vu la nature des actes d'instruction

⁴⁰ En dehors de la capacité prévue dans le cadre de l'élaboration du TO3 – Cf. *supra*.

présente des avantages pour la magistrature, alors que ces services sont plutôt orientés vers les contrôles administratifs. Les administrations concernées sont toutefois disposées à entrer dans une équipe d'enquête composée ad hoc, dans le cadre d'un protocole de collaboration en préparation entre la PJF Flandre orientale et l'Inspection sociale de Gand et l'auditorat du travail en matière de composition d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire.

80. La PJF d'Anvers, la PJF de Liège estiment qu'il n'est pas souhaitable de créer une unité d'enquête spécialisée distincte supplémentaire outre les sections ECOFIN qui serait alors engagée spécifiquement dans le cadre d'un fonctionnement en MOTEM ; en ce qui les concerne, en fonction de l'enquête qui se présente, une équipe mixte d'enquête multidisciplinaire pourrait être créée, où, en ce qui concerne les services de police, les collaborateurs seraient recrutés parmi les sections ECOFIN existantes, en fonction de la spécialité souhaitée.

81. La PJF de Mons demande surtout des éclaircissements : un fonctionnement en MOTEM avec des moyens adaptés ou un modèle de fonctionnement tel qu'il existait auparavant où on pouvait faire appel, par exemple, à des fiscalistes de l'OCDEFO.

82. La PJF de Bruxelles indique que vu le contexte actuel il ne peut être question d'une unité d'enquête spécialisée distincte.

83. Le directeur judiciaire de Charleroi situe cette unité d'enquête spécialisée au sein de la section ECOFIN existante.

84. Les directeurs judiciaires de la PJF d'Anvers, de la PJF de Mons, de la PJF de Liège et de la PJF de Flandre orientale sont d'avis qu'un fonctionnement multidisciplinaire offre une plus-value. Les directeurs judiciaires de la PJF de Bruxelles et de la PJF de Charleroi ne se prononcent pas à ce sujet.

85. Après de toutes les PJF interrogées, il n'y a pas de différences quant aux profils de fonction des collaborateurs qui seront/seraient engagés dans les unités d'enquête spécialisée et/ou dans les équipes MOTEM, par rapport à leurs collègues des autres unités ECOFIN.

86. Le questionnement démontre qu'il n'y a pas eu de 'récupération' spécifique de l'expertise libérée suite au fait que le cadre du personnel de l'OCDEFO a été réduit, si un collaborateur de l'OCDEFO a été transféré vers une PJF, cela cadrerait alors dans le mouvement général de mobilité qui se déroule actuellement en plusieurs phases après la restructuration de la police fédérale suite à l'optimalisation, et non dans une approche générale visant à 'transférer' une expertise.

87. En ce qui concerne la délimitation des compétences entre les PJF des arrondissements et les autres PJF de l'arrondissement – et l'éventuel soutien/collaboration latérale dans ce cadre – il faut constater qu'il n'y a pas encore de réglementation en la matière. Le fonctionnement en MOTEM est prévu par ressort territorial dans la loi et par conséquent, cela signifiera aussi que la capacité prévue peut être utilisée dans tout le ressort, d'après les directeurs judiciaires, mais il n'y a pas encore de réglementation en la matière, et il ne semble pas qu'il y ait d'accords (ou de débuts d'accords) entre les PJF à ce sujet.

Le directeur judiciaire de Liège fait remarquer dans ce cadre qu'en ce qui le concerne, il est souhaitable d'avoir un cadre clairement établi. D'autres directeurs parlent de la conclusion de protocoles.

La PJF de Bruxelles souligne en outre que les sous-effectifs de ses services ne permettraient pas un tel appui latéral.

88. En ce qui concerne le règlement du fonctionnement en matière d'enquêtes ECOFIN entre la police locale et la police fédérale, la plupart des directeurs régionaux se réfèrent à la COL 2/2002 précitée qui concerne la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en matière de missions de police judiciaire, qui est toujours d'application.

89. La manière dont a lieu la collaboration entre la police locale et fédérale peut changer, et dépend entre autres de la direction donnée par le ministère public et du degré d'implication des zones locales dans les enquêtes ECOFIN.

3.2.6. Nouveau modèle de fonctionnement DGJ

90. Dans le cadre de la proposition d'optimisation de la police fédérale, il a également été proposé de revoir le modèle de fonctionnement de la DGJ (*cf. supra*). La police fédérale nous a transmis, le 15.3.2017, un nouveau Modèle de fonctionnement de la DGJ, approuvé par le commissaire général⁴¹. Dans ce nouveau modèle de fonctionnement, on décrit la manière dont les relations fonctionnelles entre les composantes de la direction générale de la police judiciaire (DGJ) s'établissent. Ce faisant, on mentionne entre autres : « *Le modèle met l'accent sur les principes de fonctionnement, les modalités complémentaires seront déterminées à travers des directives thématiques* »⁴².

91. En ce qui concerne la fonction d'enquête, il est indiqué dans ce nouveau modèle de fonctionnement que la PJF (on vise les services déconcentrés de la police judiciaire fédérale) exercent en principe la fonction d'enquête⁴³. Les services centraux exercent alors une fonction d'enquête (1) dans les matières indiquées par ou en vertu de la loi et (2) pour les enquêtes qui ne peuvent être attribuées à une PJF territorialement compétente (art. 23 C.i.cr) ; dès que la localisation a eu lieu, l'enquête est transmise à la PJF territorialement compétente⁴⁴.

92. En ce qui concerne l'article 105, § 10 et 11 LPI, on prévoit une modalité particulière : « *À l'article 105, § 11 LPI, le législateur a chargé les PJF de Bruxelles, Liège, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Anvers d'enquêtes spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée, de fraude fiscale et sociale, et de criminalité ICT. Dans ces matières, la répartition concrète des rôles et des tâches entre les diverses composantes de la DGJ seront fixées par des directives thématiques.* »

93. Les informations qui nous ont été fournies par la police fédérale le 22.2.2017 et le 15.3.2017 à propos du nouveau modèle de fonctionnement ne comprennent pas de telles directives thématiques.

⁴¹ Réponse écrite du 22.2.2017 émanant du commissaire général faisant fonction et informations complémentaires transmises par la police fédérale le 15.3.2017.

⁴² Modèle de fonctionnement de la DGJ, janvier 2016, p. 1.

⁴³ *Ibidem*, p. 4.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 5.

3.2.7. Plus-value

94. Dans le cadre de la présente enquête, on a demandé tant au directeur général de la direction générale de la police judiciaire qu'aux directeurs judiciaires des PJF des chefs-lieux d'arrondissement quelle serait la plus-value (attendue) comparée à la situation antérieure aux mesures d'optimisation de 2014.

95. Dans la réponse du 3.5.2016 du directeur général de la direction générale de la police judiciaire, on mentionne à ce sujet : « *Le constat est très bien posé dans le questionnaire du Comité P. Désormais en effet des mesures d'optimisation, la lutte contre la délinquance économique et financière et la lutte contre la fraude fiscale et sociale s'articuleront au niveau de la police fédérale autour de quatre entités : les unités déconcentrées, l'approche MOTEM, l'OCDEFO, et la DJSOC dans sa dimension « suivi des phénomènes » en lien avec le nouveau PNS. Si on ajoute le rôle (essentiel) des polices locales dans l'arsenal des outils destinés à combattre judiciairement cette forme de criminalité, le tableau est complet* ». ⁴⁵

96. Il nous semble que cette réponse ne dit rien à propos de la plus-value attendue.

97. Les directeurs des PJF des chefs-lieux d'arrondissement ont généralement répondu à la question relative à la plus-value que vu la situation actuelle, il n'est pas encore possible de fournir une réponse à cette question.

98. Comme déjà indiqué, la possibilité de travailler avec des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire est considérée par plusieurs de ces directeurs judiciaires comme une opportunité.

3.2.8. Plan national de sécurité 2016-2019

99. Il faut encore souligner que le nouveau Plan national de sécurité 2016-2019 prévoit diverses dispositions concernant l'approche des délits ECOFIN.

100. La lutte contre la fraude fiscale et sociale est reprise comme un thème de sécurité nationale dans le Plan national de sécurité 2016-2019⁴⁶.

101. En ce qui concerne la fraude sociale, on formule comme objectifs pour la police intégrée :

- affûter les méthodes et techniques d'enquête ;
- assurer en tant que police fédérale une collaboration améliorée avec les partenaires au niveau national et international ;
- accorder, au sein de la police fédérale, une attention spéciale à la récupération des avoirs ;
- soutenir, en tant que police judiciaire fédérale, l'approche administrative ;
- formaliser et partager l'analyse du phénomène ;
- optimiser l'échange d'informations ;
- affiner et communiquer l'expertise.

⁴⁵ Réponse DGJ du 3.5.2016, 20-21.

⁴⁶ Plan national de sécurité 2016-2019, Partie 2, chapitre 2, rubrique 2.4 'Fraude sociale et fiscale'.

- 102.** En ce qui concerne la fraude, les objectifs suivants sont entre autres formulés :
- en tant que police judiciaire fédérale, établir une image en réalisant deux fois par an des analyses stratégiques sur la fraude organisée à la TVA, en mettant en exergue les nouvelles tendances en matière de fraude aux carrousels. La fraude fiscale dans le domaine des impôts sur les revenus fera également l'objet d'analyses stratégiques. L'impact de l'économie numérique y sera abordé ;
 - améliorer la prévention de la fraude organisée à la TVA au moyen du « datamining » afin de pouvoir intervenir en temps opportun et, dès lors, éviter des préjudices supplémentaires. Le « datamining » est mis en œuvre par la cellule d'appui en matière de fraude organisée à la TVA, à laquelle participe la police judiciaire fédérale ;
 - veiller à une réaction rapide en vue de la saisie optimale d'avantages patrimoniaux illégaux par la police judiciaire fédérale dans les enquêtes relatives à la fraude à la TVA organisée qui lui sont attribuées (principe « una via ») ;
 - appliquer le management de la recherche pour ce qui concerne la répression des infractions fiscales ;
 - mettre en œuvre la structure optimisée de la police fédérale en prêtant une attention particulière au rôle de la police judiciaire fédérale ;
 - assurer le recrutement, par la police fédérale, d'enquêteurs financiers afin de faire face aux départs d'enquêteurs financiers et de préparer un parcours de carrière (comprenant des formations adéquates) mieux adapté aux besoins du terrain.

103. Outre les objectifs qui concernent l'approche de ces phénomènes de sécurité, il faut également signaler le thème transversal de l'approche axée sur le butin qui est également reprise dans le Plan national de sécurité 2016-2019⁴⁷. Ici, il est entre autres question de la continuation de l'approche multidisciplinaire fructueuse de la criminalité économique-financière au moyen du 'datamining' dans le cadre des cellules mixtes de soutien en matière de fraude sociale et fiscale, et l'extension de cette approche, entre autres, au blanchiment. L'objectif 11 mentionne entre autres à ce sujet :

« Maintenir et étendre les formes de coopération et d'échange d'informations actuelles avec les administrations fédérales et régionales. Au cours des années, les partenaires ont conclu des accords de coopération (ex. : le protocole fraude sociale grave et organisée, le protocole fraude fiscale, etc.), des processus ont été mis en place entre des chaînes de partenaires pour mieux accorder leurs actions, l'échange d'informations a été facilité par la désignation d'officiers de liaison (ex. : par la police et/ou le fisc auprès de l'Organe central pour la saisie et confiscation (OCSC), de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), de la Commission des jeux de hasard, etc.), des fonctionnaires fiscaux ont été mis à la disposition du ministère public et de la police intégrée. Ces pratiques doivent être perpétuées, voire élargies là où c'est nécessaire. ».

104. En ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale et/ou sociale et l'approche axée sur le butin, le Plan national de sécurité 2016-2019 comprend donc des objectifs en rapport direct avec la présente enquête. Nous soulignons particulièrement les mentions relatives à la mise en place de la structure optimisée de la police judiciaire fédérale ; l'amélioration de la collaboration avec les partenaires externes et la prise de mesures pour remédier au départ d'enquêteurs financiers.

105. Nous remarquons enfin, en ce qui concerne le Plan national de sécurité 2016-2019, qu'en ce qui concerne le suivi et l'évaluation de la réalisation des objectifs du Plan national de

⁴⁷ Plan national de sécurité 2016-2019, Partie 2, chapitre 2, rubrique 1.4. 'Approche axée sur le butin'.

sécurité qui sont de sa compétence, la police fédérale élaborera et appliquera entre autres un système uniforme de monitoring⁴⁸.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. CONCLUSIONS

4.1.1. Mesures d'optimisation

106. Suite à la loi portant mesures d'optimisation des services de police du 26.3.2014 (MB 31.3.2014) et à l'arrêté royal du 23.8.2014 modifiant l'arrêté royal du 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, un niveau d'enquête supplémentaire a été créé pour les enquêtes relatives aux délits économiques et financiers à effectuer par la police intégrée.

107. Alors que ces enquêtes se situaient précédemment (1) auprès de la police locale, (2) auprès des services déconcentrés par arrondissement de la police judiciaire fédérale ou (3) auprès de l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO) de la direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière (DJF) de la direction générale de la police judiciaire, on a prévu en outre (4) la création d'unités de recherche au sein des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège, chargées de missions spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale. Ces unités d'enquête sont chargées en particulier de faire partie d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire. Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres peut fixer des règles plus précises de coordination, de direction et d'engagement des effectifs.

108. En outre, entre autres les directions judiciaires déconcentrées ont été 'passées' à la circonscription des nouveaux arrondissements judiciaires et les directions centrales de la police judiciaire ont été réformées, la DGJ étant supprimée et l'OCDEFO faisant maintenant partie de la direction centrale de lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC).

109. Par arrêté royal du 27.10.2015, le nouveau cadre du personnel de la police fédérale a été fixé (TO3), adapté à la nouvelle structure organisationnelle de la police fédérale suite à la loi précitée portant mesures d'optimisation du 26.3.2014 et l'arrêté royal du 23.08.2014 modifiant l'arrêté royal du 14.11.2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

110. L'objectif de la présente enquête était, deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire, de vérifier comment était organisée l'approche des enquêtes financières et économiques au sein de la police judiciaire fédérale, après ces mesures d'optimisation ; si les missions qui étaient ainsi précédemment assumées par la DJF ont trouvé leur place au sein de la nouvelle structure organisationnelle et si cela a donné lieu à une optimisation.

4.1.2. Harmonisation du fonctionnement entre la police locale et la police fédérale en matière d'enquêtes ECOFIN

111. En ce qui concerne l'harmonisation du fonctionnement entre la police locale et la police fédérale en matière d'enquêtes ECOFIN, la directive du ministre de la Justice du 20.2.2002 organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration

⁴⁸ Plan national de sécurité 2016-2019, Partie 5 'Suivi et évaluation', rubrique 1 'Phénomènes de sécurité'.

entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire, plus amplement précisée dans la circulaire COL 2/2002 du Collège des Procureurs généraux est toujours d'application. Le principe de base est que les enquêtes sont confiées à la police locale sauf si la complexité de l'enquête nécessite qu'elle soit confiée à la police fédérale. Les enquêtes en matière de délinquance économique, financière, sociale et fiscale sont, dans ce cadre, en principe attribuées à la police fédérale.

4.1.3. *Harmonisation du fonctionnement, en matière d'enquêtes ECOFIN, entre les entités de la police judiciaire fédérale*

112. L'harmonisation du fonctionnement, en matière d'enquêtes ECOFIN, entre les diverses entités concernées de la police judiciaire fédérale était, avant l'optimalisation, basée sur le Modèle de fonctionnement DGJ de 2003. Le principe de base était que les directions centrales n'effectuaient en principe pas d'informations ni d'instructions, mais que celles-ci étaient effectuées par les directions déconcentrées par arrondissement de la police judiciaire fédérale. L'OCDEFO constituait toutefois (entre autres) une exception à cette règle, celui-ci effectuant bel et bien des enquêtes pénales. Ce faisant, il faut remarquer qu'il n'y avait pas de directives spécifiques complémentaires déterminant quelles enquêtes seraient effectuées par quels services (déconcentrés ou centraux).

113. Lors de la préparation des mesures d'optimalisation, le groupe de travail Optimalisation a, à la demande du Ministre de l'Intérieur de l'époque, début 2013, fait une proposition d'optimalisation pour la police fédérale⁴⁹. Ce faisant, il a été proposé de revoir le modèle de fonctionnement de la DGJ, ce qui mènerait entre autres à une redéfinition des fonctionnalités existantes de coordination, d'appui, d'expertise, de conception et de contrôle des services centraux, et à compléter le modèle de fonctionnement de la DGJ en y ajoutant le management de la recherche.

114. Récemment, un nouveau modèle de fonctionnement DGJ a été approuvé par le commissaire général de la police fédérale, réglant plus précisément le fonctionnement entre les diverses entités de la police judiciaire fédérale, et ceci tant en ce qui concerne les enquêtes qu'en ce qui concerne les autres fonctionnalités.

115. En ce qui concerne les enquêtes ECOFIN, on annonce, dans ce Modèle de fonctionnement DGJ, une directive thématique distincte relative au fonctionnement (entre autres) des unités d'enquête spécialisées précitées et des MOTEM.

116. Concernant ces unités d'enquête spécialisées, la police fédérale fait remarquer qu'elle prendra les initiatives nécessaires afin de connaître le point de vue des autorités judiciaires à propos de la constitution ou non de ces unités⁵⁰ (*cf. infra*). On fait remarquer, dans la rédaction du présent rapport, qu'il apparaît clairement du présent rapport qu'à propos de la constitution de ces unités, *'il y a des arguments pour/contre'*⁵¹.

⁴⁹ Optimalisation de la police fédérale. Rapport à la demande de la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet, 18.1.2013.

⁵⁰ Lettre du commissaire général faisant fonction du 22.02.2017.

⁵¹ Lettre du commissaire général faisant fonction du 22.02.2017.

4.1.4. OCDEFO

117. L'OCDEFO a été, lors de la réorganisation suite aux mesures d'optimisation, joint à la direction centrale DJSOC. Ce service n'effectuerait plus que des tâches opérationnelles. Le cadre du personnel a, ce faisant, été progressivement supprimé. Au 22.2.2017, on n'avait pas encore déterminé de manière définitive quelles seraient ces tâches opérationnelles. Outre un projet d'offre de services qui aurait été soumis à la validation des autorités compétentes, il y a un projet d'arrêté royal exécutant l'art. 102, deuxième alinéa, 4° de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structuré à deux niveaux, dans lequel les (futures) missions d'enquête et actes d'enquête de (entre autres) l'OCDEFO, comme service central, sont décrites. Dans le rapport au Roi qui l'accompagne, on décrit plus précisément les principes qui doivent être appliqués dans l'attribution de missions d'enquête aux services centraux de la DGJ (en ce compris donc l'OCDEFO).

118. Dans le projet d'arrêté royal, il est également précisé que pour juin 2017, il faudra effectuer un contrôle afin d'évaluer l'attribution de ces missions aux services centraux, et également de vérifier si les services d'enquête centraux ont atteint la plus-value réelle souhaitée, en particulier en ce qui concerne l'appui et la collaboration avec les 14 directions fédérales déconcentrées. Lors de l'évaluation, il faut notamment vérifier s'il a été satisfait à la demande d'élaborer et de respecter des critères clairs pour l'attribution d'enquêtes aux services d'enquête déconcentrés ou centraux, si les synergies ont été renforcées entre les divers niveaux d'enquête pour prévenir un modèle concurrentiel, si la mise en place des équipes d'enquête multidisciplinaire (MOTEM) est assurée, si les autorités judiciaires ont une position univoque quant à la répartition des tâches entre les services d'enquête déconcentrés et centraux, et s'il y a une définition claire des tâches et responsabilités du niveau central (entre autres en ce qui concerne les marges d'enquête autonome).

119. Le projet d'arrêté royal a été transmis par la police fédérale à ses autorités de tutelle et n'est actuellement pas encore en vigueur. La police fédérale fait ici remarquer que le moment où ces dispositions entreront en vigueur dépend entièrement de la décision des autorités de tutelle en la matière⁵².

120. Le fonctionnement des programmes et le suivi des phénomènes ECOFIN (prioritaires et non prioritaires) ne seront, semble-t-il plus assurés par ou avec l'appui de l'OCDEFO. Des services transversaux sont prévus à cette fin au sein de la direction DJSOC. Vu qu'après l'optimisation, il y a des capacités insuffisantes au sein de la DJSOC pour assurer le suivi de tout ce qui est prévu dans le nouveau Plan national de sécurité, le comité de direction a récemment décidé de confier certains programmes aux directeurs judiciaires et/ou aux directeurs-coordonateurs. En ce qui concerne le traitement de la fraude fiscale et sociale, la police fédérale propose aux diverses administrations de se charger du programme (la police fédérale mettant une personne de contact à disposition). DJSOC reste toutefois compétente pour cartographier les phénomènes mentionnés au Plan national de sécurité, ainsi que pour la coordination et le suivi (en collaboration avec la DGJ/le Staff). Vu que suite à l'optimisation, le nombre d'analystes stratégiques a été réduit, ici aussi, il faut définir des priorités, selon la police fédérale.

⁵² Réponse écrite du commissaire général faisant fonction du 22.02.2017.

4.1.5. *Unités d'enquête spécialisées dans les 5 PJF des chefs-lieux d'arrondissement – équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire - MOTEM*

121. L'article 105, § 11, LPI indique qu'un arrêté royal, délibéré en conseil des ministres, fixera les modalités de coordination, de direction et d'engagement d'effectifs en ce qui concerne les unités d'enquête spécialisées des chefs-lieux d'arrondissement qui doivent, en particulier, faire partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire (ce qu'on appelle les MOTEM). Un tel arrêté royal n'existe pas (encore).

122. Nous soulignons ici que la formulation de l'article 105, § 11, LPI ne prévoit expressément que l'éventualité d'un tel arrêté royal.

123. En ce qui concerne les équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, le Ministre de la Justice, en réponse à une question parlementaire, a précisé que celles-ci ne seraient pas une structure fixe au sein des services de police, mais un possible mode de fonctionnement et de collaboration dans le cadre d'enquêtes pénales, sous la coordination d'un magistrat.

124. Le questionnement des directeurs judiciaires des PJF des chefs-lieux d'arrondissement a indiqué que plusieurs de ces directeurs faisaient toutefois référence à l'absence d'un tel arrêté royal pour expliquer pourquoi il n'y avait actuellement pas encore d'autres initiatives qui avaient été prises pour la création d'unités d'enquête spécialisées, telles que prévues à l'article 105, § 11 LPI, et pour participer à des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire.

125. Il apparaît aussi que certains directeurs judiciaires de PJF chefs-lieux d'arrondissement estiment qu'il n'est pas souhaitable de créer une unité d'enquête supplémentaire distincte permanente en plus de leurs sections ECOFIN habituelles ; pour contribuer au fonctionnement en MOTEM, on pourrait, d'après eux, puiser, en fonction de l'enquête qui se présente, parmi les collaborateurs des sections ECOFIN existantes, en fonction de la spécialisation requise.

126. Le directeur judiciaire de Flandre orientale observe que l'absence de cet arrêté royal n'empêche pas la constitution dudit fonctionnement en MOTEM, mais que ceci en complique toutefois l'entrée en vigueur car il n'y a pour l'instant pas de caractère contraignant vis-à-vis des services externes spécialisés en fraude fiscale et sociale. En ce qui concerne les administrations fiscales, il fait remarquer qu'il y a déjà eu des négociations approfondies avec le SPF Finances à propos de l'implantation, du staff et des règles de fonctionnement de ces équipes, mais que ces négociations se sont arrêtées après le dernier changement de gouvernement. En ce qui concerne les services d'inspection sociale, il n'y aurait, d'après le directeur judiciaire de Flandre orientale, pas encore eu de négociations avec les directions des services concernés qui ne seraient pas disposées à entrer dans un fonctionnement en MOTEM ; ces administrations sont toutefois disposées à travailler dans des équipes d'enquête composées ad hoc. Dans ce cadre, il y a un protocole de collaboration en préparation entre la PJF de Flandre orientale et l'Inspection sociale de Gand et l'auditorat du travail à propos de la composition d'équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire.

127. Diverses PJF interrogées soulignent qu'il est souhaitable ou nécessaire d'avoir un cadre réglementaire définitif.

128. Dans la réponse écrite du 22.02.2017 du commissaire général faisant fonction de la police fédérale au Comité permanent P, on fait remarquer que la police fédérale prendra les

initiatives nécessaires au sein de la plate-forme de concertation JUSTIPOL afin de prendre connaissance du point de vue des autorités judiciaires quant à la constitution ou non d'unités d'enquête spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale qui seront chargées en particulier de faire partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, telles que prévues à l'article 105, § 11, LPI, auprès des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège.

4.1.6. *Capacité en personnel*

129. Au sein de l'OCDEFO, le nouveau cadre du personnel TO3 prévoit encore 18 ETP comme collaborateurs de police opérationnels. En cas de cadre complet, il s'agira de moins de collaborateurs de police opérationnels qu'avant l'optimisation, lorsque les sections d'enquête comptaient 29 ETP. À ce sujet, il faut tout d'abord faire remarquer que vu que l'OCDEFO, avant l'optimisation, avait également des tâches non opérationnelles, une partie de la capacité en personnel était alors vraisemblablement également chargée d'autres tâches qu'effectuer des enquêtes pénales, de sorte qu'on peut supposer que ces 29 ETP ne travaillaient pas exclusivement aux enquêtes pénales. Il découle également du projet d'offre de services et du projet d'arrêté royal qui sont en cours d'élaboration que l'OCDEFO ne garderait plus que principalement des tâches opérationnelles.

130. Le 31.12.2013, 15 fiscalistes travaillaient auprès de l'OCDEFO, après l'optimisation, on prévoit un nombre de 16 fiscalistes.

131. Le questionnement des 6 directions déconcentrées précitées de la police judiciaire fédérale indique que – pour autant que des informations détaillées nous soient fournies à ce sujet – le nouveau cadre du personnel prévoit au moins autant ou plus de capacités en personnel pour effectuer les enquêtes ECOFIN que dans la situation antérieure à l'optimisation. La suppression progressive du cadre du personnel de l'OCDEFO a donc semble-t-il au moins été compensée par une augmentation du cadre du personnel auprès des PJF des chefs-lieux d'arrondissement.

132. Au moment du questionnement (mai - septembre 2016), ces cadres de personnel étaient, pour 4 des 6 directions déconcentrées interrogées, complets ou presque complets. Pour la PJF d'Anvers, seules 77 des 115 places étaient occupées ; ce faisant, il faut faire remarquer que l'occupation de personnel de la PJF d'Anvers, de manière générale, semble souffrir d'un déficit grave. La PJF de Bruxelles n'a pas fourni de données détaillées, mais parle d'une situation structurellement déficitaire quant à l'occupation du personnel en général.

133. Le déficit entre le cadre de personnel prévu et l'occupation réelle n'est pas à imputer en premier lieu à des causes/origines qui soient spécifiques aux matières ECOFIN. On se réfère entre autres aux départs dus à l'âge. En ce qui concerne les matières ECOFIN, on souligne toutefois la difficulté de recruter des inspecteurs principaux avec une spécialisation particulière dans de telles matières.

134. Chez certains des services déconcentrés interrogés de la police judiciaire fédérale, on a signalé qu'une partie de la capacité disponible en personnel en matière d'enquêtes ECOFIN doit pour l'instant être affectée dans le cadre d'enquêtes en matière de terrorisme.

135. Le passage du cadre de personnel TO2 ter au cadre de personnel TO3 était encore en cours lors du questionnement. Il s'agit d'une procédure de transition en plusieurs phases qui

concerne toute la police fédérale. Cela signifie que la situation actuelle en matière de personnel est une situation provisoire.

136. Dans la réponse écrite du 22.02.2017 de la police fédérale, on fait remarquer que les moyens en capacité de la police fédérale font pour l'instant l'objet de discussions avec les autorités de tutelle.

4.1.7. *Plus-value*

137. Les directeurs judiciaires interrogés ont généralement répondu à la question relative à la plus-value des mesures d'optimisation pour les enquêtes ECOFIN qu'il n'est pas possible pour l'instant de donner une réponse, vu l'état actuel des choses.

138. Toutefois, la possibilité de travailler avec des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire est perçue comme une opportunité par plusieurs de ces directeurs.

139. Le directeur général DGJ n'a pas donné de réponse concrète à la question relative à la plus-value.

4.1.8. *Plan national de sécurité 2016-2019*

140. La lutte contre la fraude sociale et fiscale est reprise au Plan national de sécurité 2016-2019 comme thème de sécurité nationale.

141. En outre, le thème transversal de l'approche axée sur le butin est repris au Plan national de sécurité 2016-2019.

142. Dans le cadre de ces thèmes, des objectifs sont formulés en rapport direct avec l'objet de la présente enquête, notamment en ce qui concerne la mise en place de la structure optimisée de la police judiciaire fédérale, l'amélioration de la collaboration avec les partenaires externes et la prise de mesures pour remédier aux départs d'enquêteurs financiers.

4.1.9. *Conclusion finale*⁵³

143. Presque trois ans après l'entrée en vigueur des mesures d'optimisation de la police fédérale, nous constatons, en ce qui concerne l'approche des enquêtes économiques et financières par la police judiciaire fédérale :

(1) qu'il n'y a pas encore de concrétisation définitive des missions d'enquête qui seront confiées à l'OCDEFO, en tant que service central. Un projet d'arrêté royal en la matière a été soumis aux autorités de tutelle de la police fédérale, prévoyant tant les principes d'attribution des missions d'enquête aux services centraux qu'une évaluation de l'exécution de ces critères d'attribution. La police fédérale fait remarquer que l'entrée en vigueur de ces dispositions dépend de la décision de ses autorités de tutelle ;

(2) qu'il n'y a pas encore de réglementation spécifique en ce qui concerne le fonctionnement et l'engagement des unités d'enquête spécialisées de la PJF des chefs-lieux d'arrondissement, et en ce qui concerne la participation de ces unités aux équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, et quant au fonctionnement de ces

⁵³ Dans la réponse écrite du 22.2.2017 de la police fédérale, on fait remarquer à ce sujet que le fait qu'il n'a pas été satisfait aux aspects mentionnés ci-après n'a pas empêché la direction générale de la police judiciaire d'investir dans l'approche de la criminalité financière et économique, tant au niveau déconcentré qu'au niveau central.

équipes d'enquête. La police fédérale indique à ce sujet qu'elle demandera aux autorités judiciaires leur point de vue quant à la constitution ou non de ces unités ;

(3) qu'il y a bien un nouveau modèle de fonctionnement DGJ qui devra harmoniser le fonctionnement des diverses unités de la police judiciaire fédérale entre elles, mais qu'en ce qui concerne les enquêtes ECOFIN, dans ce modèle de fonctionnement DGJ, spécifiquement en ce qui concerne le fonctionnement (entre autres) des unités d'enquête spécialisées précitées et des MOTEM, une directive thématique distincte est annoncée. La police fédérale signale, en ce qui concerne l'harmonisation des missions entre ces diverses unités, qu'il faut d'abord connaître le point de vue des autorités judiciaires en ce qui concerne la constitution précitée des unités d'enquête spécialisées dans les PJF des chefs-lieux d'arrondissement ;

(4) que la transition vers le nouveau cadre de personnel TO3 au sein de la police fédérale est encore en cours. La police fédérale signale à ce sujet que les moyens, en termes de capacités, de la police fédérale font pour l'instant l'objet de discussion avec ses autorités de tutelle⁵⁴.

4.2. RECOMMANDATIONS

144. Il est recommandé de prévoir une concrétisation définitive des missions du service central de lutte contre la criminalité économique et financière organisée (OCDEFO) de la direction centrale DJSOC de la police judiciaire fédérale. Si des échéances ne sont pas déjà fixées à cette fin, il est recommandé de le faire.

145. Il est recommandé de prévoir une réglementation définitive concernant le fonctionnement et l'engagement des unités d'enquête spécialisées en matière de criminalité économique et financière organisée et de fraude fiscale et sociale, qui seraient chargées en particulier de faire partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, comme prévu à l'article 105, § 11, LPI, au sein des directions judiciaires déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège. Si des échéances ne sont pas déjà fixées à cette fin, il est recommandé de le faire.

146. Il est recommandé que le nouveau modèle de fonctionnement DGJ qui harmonise les compétences et le fonctionnement des diverses entités de la police judiciaire fédérale soit ensuite complété par des directives thématiques spécifiques où, en ce qui concerne les enquêtes ECOFIN au sein de la police judiciaire fédérale, une harmonisation serait prévue entre les divisions d'enquête ECOFIN régulières des directions déconcentrées de la police judiciaire fédérale, les unités d'enquête spécialisées auprès des directions déconcentrées d'Anvers, Bruxelles, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Liège qui participeront aux équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire et le service central OCDEFO. Ce faisant, il faut également fixer une harmonisation entre, d'une part, les unités d'enquête spécialisées précitées qui feront partie des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire, situées dans les services déconcentrés de la police judiciaire fédérale des chefs-lieux d'arrondissement et, d'autre part, les divisions d'enquête ECOFIN régulières des autres services déconcentrés de la police judiciaire fédérale au sein du même arrondissement. Si des échéances ne sont pas déjà fixées à cette fin, il est recommandé de le faire.

⁵⁴ On vise le 22.2.2017, date à laquelle cette information a été transmise au Comité permanent P par la police fédérale.

147. Il est recommandé que les mesures adéquates soient prises afin que les cadres de personnel qui ont été fixés par l'arrêté royal du 27.10.2015 soient également remplis. Si des échéances ne sont pas déjà fixées à cette fin, il est recommandé de le faire.

148. Il est recommandé qu'une fois que les recommandations précitées auront été mises en œuvre, une évaluation ait lieu selon un agenda établi pour vérifier si les mesures ainsi prises auront mené à une optimisation en ce qui concerne l'approche des délits ECOFIN par les diverses entités concernées de la police judiciaire fédérale.

5. ABRÉVIATIONS

AR	Arrêté royal
CTIF	Cellule de Traitement des Informations Financières
DGJ	Direction générale de la police judiciaire
Dirco	Directeur coordinateur
Dirjud	Directeur judiciaire
DJF	Direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière
DJSOC	Direction centrale de lutte contre la criminalité grave et organisée
ECOFIN	Conseil Affaires Economiques et financières
ETP	Équivalent temps-plein
GFFO	Section fraude fiscale organisée
GSFSO	Section fraude sociale organisée
LPI	Loi sur la police intégrée
MB	Moniteur belge
MOTEM	Équipe mixte d'enquête multidisciplinaire
OCDEFO	Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée
OCS	Cellule d'appui
OCSC	Organe Central pour la Saisie et la Confiscation
OPS	Service opérations
PJF	Police judiciaire fédérale
PNS	Plan national de sécurité
SJA	Service judiciaire d'arrondissement
SPF	Service public fédéral
TO	Tableau organique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée