



Enquête de contrôle visant à analyser la manière dont la police fédérale assure la coordination des missions judiciaires au niveau déconcentré depuis l'optimisation de la police fédérale et son impact sur l'exécution de ces missions tant au niveau fédéral qu'au niveau local

Comité permanent de contrôle des services de police

Enquête de contrôle

Photo aérienne : WIM ROBBERECHTS & Co
Source : Chambre des représentants, photo réalisée avec la collaboration de la
Direction Appui aérien de la police fédérale

Synopsis

Suite à la loi du 26 mars 2014¹ et à l'AR du 23 avril 2014², un mouvement dit d'optimisation a été lancé à la police fédérale qui comprenait également une augmentation d'échelle fonctionnelle. Cette augmentation d'échelle a eu et a aussi des conséquences pour la relation police locale - police fédérale. Ainsi, la loi ne prévoit plus l'obligation de mettre en place des fonctionnaires de liaison.

Le directeur judiciaire reste toutefois chargé de la coordination des missions judiciaires et conserve également la responsabilité de l'appui à (aux services de recherche de) la police locale, appui pour lequel - à la demande de la zone de police - des protocoles d'accord peuvent être conclus. L'article 105 LPI adapté depuis la modification législative reste toutefois vague en ce qui concerne le contenu de ces protocoles d'accord et dispose uniquement que les modalités et engagements en matière d'appui judiciaire peuvent y être précisés. Les documents parlementaires ne précisent pas non plus ce que de tels protocoles d'accord peuvent contenir.

Étant donné que cette optimisation est menée depuis plusieurs années, le Comité permanent P a décidé de réaliser une enquête de contrôle sur la manière dont la coordination des missions judiciaires est assurée depuis l'optimisation de la police fédérale et sur son impact sur l'exécution de ces missions, tant au niveau fédéral qu'au niveau local.

La présente enquête vise à dresser un inventaire, une sorte de 'photographie' de la manière dont cette coordination se déroule actuellement, et sonde donc également la satisfaction (des services de recherche) des zones locales concernant cette forme d'appui.

Les questions d'enquête générales suivantes ont servi de fil conducteur à l'enquête :

Comment la coordination des missions judiciaires, en tant qu'élément de la mission d'appui de la police judiciaire fédérale, est-elle assurée au niveau déconcentré après l'optimisation de la police fédérale ? La police locale en est-elle satisfaite ?

Quelles conséquences cela a-t-il sur l'exécution de ces missions par la police locale ainsi que par la police fédérale ?

Pour l'enquête, quatre indicateurs ont été utilisés qui doivent permettre d'avoir une vision claire, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, sur la manière dont se déroulent la coordination et la coopération des missions judiciaires (en tant qu'élément d'appui au sein de la police intégrée) :

- 1) Comment les relations de service sont-elles entretenues ?
- 2) Comment sont organisés les forums de concertation ?
- 3) Les fonctionnaires de liaison sont-ils maintenus ou supprimés ?
- et 4) Existe-t-il ou non des protocoles ?

.....
¹ Loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police, MB du 31 mars 2014.

² 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, MB du 3 septembre 2014.

Par ailleurs, une attention distincte a été consacrée à deux éléments de coordination, à savoir l'approche du phénomène de la criminalité moyenne et la promotion du management de la recherche au sein des services de police³.

La présente enquête ne constitue donc pas une évaluation de l'optimisation de la police fédérale en soi⁴ et se limite à la coordination des missions judiciaires en tant qu'élément d'appui.

L'enquête comporte cinq phases :

1^{re} phase : entretiens avec les directeurs judiciaires des directions judiciaires déconcentrées sélectionnées. Afin d'obtenir une image représentative de la situation, il a été décidé d'englober 7 des 14 directions judiciaires déconcentrées dans l'enquête : PJF d'Anvers, de Hal-Vilvorde, du Limbourg, de Flandre orientale, de Liège, de Namur et du Hainaut-Charleroi ;

2^e phase : entretiens avec le chef de corps et/ou le chef de service de la recherche locale de 3 zones de police par direction judiciaire déconcentrée, excepté dans l'arrondissement plus petit de Hal-Vilvorde (2 zones de police). Lors de la sélection, on a recherché une diversité de zones en utilisant notamment des critères de taille et de situation⁵ ;

3^e phase : entretiens avec les procureurs du Roi des parquets auxquels ressortissent les directions judiciaires fédérales déconcentrées précitées⁶ ;

4^e phase : entretien avec les coprésidents de l'association des juges d'instruction ;

5^e phase : entretien avec le directeur général DGJ, présentation des résultats de l'enquête, possibilité de réaction et de réplique.

.....

³ L'approche de la criminalité moyenne a fait l'objet d'attention parce que le rapport préparatoire du mouvement d'optimisation (DE BOLLE C. e.a. (2013) Rapport à la demande de la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet) du groupe de travail exprimait l'ambition de la police fédérale de mettre en place une réelle collaboration avec les services de recherche locale pour l'approche de la criminalité moyenne, en partant de la COL 2/2002.

Le management de la recherche bénéficie de cette attention supplémentaire parce qu'il est repris comme thème transversal dans le Plan national de Sécurité 2016-2019 et que plusieurs objectifs sont posés dans ce cadre. La police judiciaire fédérale doit ainsi notamment sensibiliser et aider la police locale afin qu'elle s'inscrive dans le concept de management de la recherche.

⁴ Une telle évaluation est prévue par l'art. 45 de la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police, MB du 31 mars 2014.

⁵ Zones de police visitées : ZP Antwerpen, ZP Noorderkempen, ZP Berlaar-Nijlen, ZP TARL, ZP K-L-M, ZP Limburg regio Hoofdstad, ZP Maasland, ZP Heusden-Zolder, ZP Gent, ZP Waasland Noord, ZP Maldegem, ZP Charleroi, ZP Châtelet/Aiseau-Presles/Farciennes, ZP Botte du Hainaut, ZP Liège, ZP Vesdre, ZP SECOVA, ZP Namur, ZP Haute Meuse, ZP 3 Vallées.

⁶ Six entretiens ont eu lieu. En raison de circonstances, un entretien n'a pas pu avoir lieu endéans le délai de l'enquête.

Synthèse des principales constatations

Entretien des relations de service

Tous les directeurs judiciaires utilisent leur présence au conseil zonal de sécurité (CZS) pour entretenir le contact annuel prévu avec les bourgmestres de leur ressort. Ce conseil offre également la possibilité de rencontrer le chef de corps de la zone de police. Il existe par ailleurs d'autres forums de concertation formels où les mandataires se rencontrent (peuvent se rencontrer). En raison de l'optimisation et de la provincialisation, plusieurs directeurs judiciaires rencontrent toutefois des difficultés à entretenir de fréquents contacts individuels et personnels avec tous les bourgmestres et tous les chefs de corps de l'arrondissement.

Plusieurs procureurs du Roi ont confirmé que, en raison de la provincialisation, les directeurs judiciaires ont plus de difficultés à entretenir de tels contacts.

À terme, le directeur général souhaiterait que certains thèmes nationaux (ex. la criminalité organisée) soient mis à l'ordre du jour du CZS par les directeurs judiciaires. Cela principalement dans le but de présenter des phénomènes de sécurité spécifiques de manière similaire dans l'espoir d'arriver, au niveau local, à une bonne intelligence du problème et ce afin de prendre des initiatives de concert avec les partenaires locaux et les autorités administratives.

Forums de concertation

Des contacts contribuant à la coordination des missions judiciaires sont entretenus dans de nombreuses structures de concertation où le directeur judiciaire, le chef de corps et le procureur du Roi ou leurs représentants sont présents.

Des forums de concertation comme la concertation de recherche au niveau de l'arrondissement (CRA) sont toutefois devenus trop grands, ce qui fait que des structures de concertation supplémentaires ont été prévues à des niveaux intermédiaires.

La plupart des concertations sont perçues comme utiles par les répondants qui font néanmoins remarquer que des aspects plutôt politiques (stratégiques) et de nouvelles directives y sont souvent principalement abordés. Les questions purement opérationnelles seraient surtout abordées lors de contacts bilatéraux. Une remarque formulée à plusieurs reprises concerne l'absence de concertation plus tactique entre chefs de service de la PJF et chefs (de service) de la recherche locale, en présence d'un représentant du procureur du Roi. Et ce, surtout dans les matières pour lesquelles aucune concertation sur les phénomènes n'est organisée. Il a été constaté que là où une telle concertation est organisée, elle est fortement appréciée tant par la police locale que par la police fédérale, notamment en raison du caractère opérationnel.

Fonctionnaires de liaison

Même si la fonction n'est plus prescrite par la loi, quatre des sept directeurs judiciaires interrogés ont opté, selon une vision claire, pour le maintien des fonctionnaires de liaison à la police locale. Ces directeurs, pas par hasard ceux des plus grands arrondissements, considèrent la fonction - en tout cas dans

l'état actuel des choses, après l'optimisation - comme nécessaire pour assurer le fonctionnement intégré sur le plan de la recherche.

Tout dépend cependant de la manière dont le fonctionnaire de liaison remplit cette fonction. La présente enquête montre que le fonctionnaire de liaison peut toujours apporter une forte contribution au fonctionnement intégré des services de police, à condition que cet officier soit présent activement, qu'il entretienne des contacts fréquents avec les zones de police et qu'il assume réellement ses missions de coordination, d'appui et d'information. Il ou elle doit en outre être en mesure de détecter et diffuser de bonnes pratiques. Si ce rôle est joué de cette manière, la valeur ajoutée d'un fonctionnaire de liaison à la police locale est reconnue et appréciée.

Une partie des zones de police (surtout les plus petites) constatent néanmoins une réduction des contacts avec le fonctionnaire de liaison depuis l'optimisation. C'est notamment pour cette raison que la police fédérale perdrait également le contact avec le terrain.

Protocoles relatifs à la répartition structurelle des tâches et autres accords d'appui et de coordination

L'article 105 LPI modifié⁷ prévoit la possibilité de conclure - à la demande d'une zone de police - un protocole entre la police fédérale et la police locale. Il a été constaté que, depuis l'optimisation, la police locale n'a que peu ou pas formulé de demandes de conclusion de protocole. Dans tous les arrondissements visités, de nombreux accords ont pourtant été formalisés - sous la forme de protocole ou non - entre la police fédérale et la police locale. Ces accords portent surtout sur des aspects d'appui spécialisé (ex. labo, RCCU, BTS, ...) et sur une coopération et un appui plus opérationnels (ANPR, ...).

Dans quatre arrondissements, après l'optimisation, des accords renouvelés et/ou adaptés ont été conclus entre la police fédérale et la police locale sur la répartition structurelle des tâches concernant les missions judiciaires. Dans deux des quatre arrondissements, des protocoles ont été établis entre la police fédérale et la police locale. Ils ont été cosignés par le procureur du Roi. Dans les deux autres, cette répartition des tâches a été reprise dans une circulaire du procureur du Roi.

Nonobstant ces accords, de nombreux chefs de corps interrogés indiquent que, malgré la répartition des tâches prescrite ou convenue, ils doivent régulièrement effectuer des enquêtes qui relèvent du domaine de la police fédérale.

Cela serait principalement dû à des problèmes de capacité à la police fédérale. Il semble toutefois y avoir moins de discussions là où des accords complémentaires ont été passés, sous la forme de protocoles ou circulaires, après concertation avec tous les partenaires concernés. La même chose s'applique aux arrondissements où les officiers de liaison entretiennent encore des contacts réguliers dans les zones et où une bonne entente règne entre le chef de corps et le directeur judiciaire.

.....

⁷ Suite à la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police, MB du 31 mars 2014.

Au fil des différents thèmes abordés dans la présente enquête, plusieurs répondants, y compris certains magistrats, ont souligné l'importance de l'aspect culturel⁸ et des contacts personnels (informels) qui l'accompagnent. En plus des structures et protocoles, les personnes clés et leurs contacts restent donc importants.

Après l'optimisation, plusieurs recherches locales se verraient également confrontées à des missions modifiées *de facto* en raison d'une application plus stricte de la circulaire COL 2/2002. Apparemment, avant l'optimisation, il y avait des arrondissements dans lesquels certaines enquêtes qui - bien que relevant du domaine de la police locale - étaient malgré tout partiellement ou totalement traitées par la PJF.

Plusieurs chefs de corps ont suggéré que la circulaire COL 2/2002 soit revue. On constate que c'est bien moins le cas dans les arrondissements où un protocole ou une circulaire a été élaboré sur la base d'une concertation. Cette opinion n'était toutefois pas partagée par une majorité des directeurs judiciaires ni par les procureurs du Roi. Selon eux, cette directive est suffisante, en particulier là où les règles ont été affinées/clarifiées - sur la base de protocoles. Le directeur général, pour sa part, estime qu'il serait mieux d'ajuster la COL.

Dans les directions judiciaires déconcentrées où une assise a été créée et où des objectifs communs ont été définis en concertation avec la police locale et le procureur du Roi, les accords sont clairement mieux respectés que là où cela n'a pas eu lieu.

Selon le directeur général, la discussion sur la révision de la COL 2/2002 et son adaptation à la pratique - qui a changé - devrait logiquement être menée autour de quatre axes. Plus précisément : 1) ce qui est déjà repris dans la loi ne doit pas être révisé ; 2) il serait mieux de revoir la liste des infractions figurant dans la circulaire car certaines formes de criminalité ont disparu depuis sa publication, tandis que de nouveaux phénomènes sont apparus ; 3) les directives relatives aux techniques policières doivent également être revues. Par exemple, en ce qui concerne les écoutes téléphoniques, de nombreuses zones de police locale les effectuent désormais elles-mêmes et 4) une discussion doit être menée sur ce que les zones de police et la police fédérale peuvent faire ensemble.

Néanmoins, selon le directeur général, certains phénomènes ne pourront jamais être gérés par une 'simple' répartition ou séparation des tâches. Par exemple, les enquêtes sur les plantations de cannabis peuvent difficilement être réparties entre la police locale et la police fédérale en fonction du nombre de plantes.

Enfin, le directeur général estime que la COL 2/2002 pourrait également inclure les aspects des enquêtes techniques médico-légales. Il faudrait définir ce qui est local et ce qui est fédéral en la matière.

Criminalité moyenne

.....

⁸ Par là, plusieurs répondants faisaient allusion aux manières locales (entre police locale et police fédérale) de coopération, aux habitudes historiques et à la préférence pour des contacts personnels avec des personnes de confiance plutôt que pour des protocoles.

Dans l'approche de phénomènes criminels, il existe une zone dite grise, généralement en raison de la définition artificielle d'un niveau supérieur et d'un niveau inférieur de criminalité, zone dont on ignore si elle relève de la compétence de la police fédérale ou de la police locale. Cela serait surtout le cas dans des phénomènes comme les stupéfiants, certains vols, le trafic de voitures et les matières Ecofin. Dans de tels cas, il semble qu'il n'y ait pas de suite d'enquête ou seulement une suite d'enquête limitée. D'après certains répondants, cette zone grise est également influencée par des problèmes de capacité à la police fédérale et à la police locale ou par un manque de moyens d'investigation (adéquats) au niveau local.

Une partie des directeurs judiciaires essaie de résoudre ce problème en misant sur plus (de formes) de coopération avec la police locale, par exemple dans des équipes d'enquête temporaires mixtes.

Système de cascade et tension entre finalité administrative et pénale

Le problème de capacité à la police fédérale et le phénomène de la criminalité moyenne mèneraient à ce que plusieurs chefs de corps appellent le *système de cascade*. En tant que dernier maillon de la chaîne, la police locale se verrait ainsi dans l'obligation de prendre certains dossiers et d'ouvrir une enquête sous la pression des autorités judiciaires et administratives et ce même si toute la capacité y est déjà déployée.

En raison de cette 'pression' des autorités administratives et des liens avec la communauté locale, la police locale - et donc aussi la recherche - serait alimentée en permanence en nouveaux dossiers. Un manque de transparence vécu à plusieurs endroits contribuerait à faire naître, au niveau local, la perception selon laquelle la charge de travail est plus élevée à la recherche locale qu'à la recherche fédérale.

Cette perception est conforme aux tensions qui existeraient entre les responsabilités et objectifs administratifs et judiciaires. Comme chacun sait, les enquêtes sur certains phénomènes criminels demandent le temps de constituer le dossier et de rassembler les preuves. Il est régulièrement demandé à la police locale - en vue de ne pas 'brûler' un dossier - d'attendre avant de s'attaquer aux nuisances provoquées par cette criminalité. D'une part, cela prend souvent trop de temps d'après la police locale, alors que la probabilité de condamnation est incertaine. D'autre part, il a également déjà été constaté que des enquêtes judiciaires ont fait l'objet d'interférences et ont été hypothéquées par des contrôles administratifs.

Plusieurs procureurs du Roi reconnaissent ces tensions et veulent travailler à des solutions. Notamment en misant sur (la passation d'accords concernant) le maintien administratif, sans que l'on puisse s'attendre à ce que ce soit la panacée universelle. Un appel a été lancé en faveur de plus de concertation en la matière.

Le directeur général dit clairement que la police fédérale n'a jamais eu l'intention de créer un système de cascade. Au contraire, la police judiciaire fédérale a toujours été favorable au management des enquêtes, avec une interaction avec les magistrats et la police locale, y compris une priorisation - en concertation - des enquêtes. Le directeur général a l'impression que la

tension évoquée entre la finalité administrative et la finalité pénale est exagérée et que ce problème se pose moins qu'on ne le laisse entendre. Selon lui, la perception créée est également alimentée par le fait que la police locale n'a pas une vision suffisante de ce que fait la police fédérale. Que cela se produit montre bien qu'il y a encore du travail à faire en ce qui concerne l'approche intégrée des phénomènes (ex. criminalité organisée) et que davantage d'accords doivent être conclus sur le terrain par analogie avec l'approche du terrorisme.

Selon le directeur général, une réflexion pourrait être menée pour rechercher les possibilités d'améliorer cette coopération/harmonisation, compte tenu des limitations/responsabilités légales qui existent actuellement. Le cadre juridique ne permet actuellement pas toujours d'échanger des informations. Grâce aux systèmes de management de la recherche qui sont introduits, la police locale aura à l'avenir déjà une meilleure compréhension de la charge de travail de la police fédérale.

Management de la recherche

Tous les directeurs judiciaires misent dans une mesure plus ou moins grande sur la diffusion auprès de la police locale de systèmes de management de la recherche comme GES et dans une moindre mesure ITINERA. Dans certains cas, GES (y compris une première formation) est simplement mis à disposition. Dans d'autres arrondissements, par exemple en Flandre orientale, on travaille activement à l'introduction de GES dans les corps locaux.

Une majorité des répondants de la police voit les possibilités offertes par l'utilisation d'un système commun (notamment sur le plan de la coordination (échange de données) et du suivi). Toutes les zones de police ne sont toutefois pas aussi enthousiastes et les chefs de corps semblent avoir des points de vue divers. Certains corps utilisent GES à leur satisfaction, tandis que d'autres sont encore sceptiques.

Le directeur général déclare qu'il faudrait investir encore davantage dans le management des enquêtes afin de répondre aux questions suivantes, entre autres : comment fixer des priorités avec les magistrats, comment parvenir à une plus grande transparence (également entre la police locale et la police fédérale), etc. ?

Des initiatives en la matière doivent également être prises pour standardiser, car le directeur général estime qu'il est indéfendable que la police intégrée - une organisation de 40 000 employés - utilise autant de systèmes différents pour gérer la même chose. Il semble très difficile d'arriver à ce que la police soit bien alignée sur un seul rang. En première instance, selon le directeur général, l'objectif doit être d'harmoniser là où c'est nécessaire et possible. En premier lieu, au sein du pilier judiciaire. Ensuite, on peut essayer de persuader la police locale d'utiliser les mêmes systèmes. À cet égard, l'intérêt public doit prévaloir.

Problèmes de capacité en matériel et personnel à la police fédérale

Le principal problème mis en avant par tous les interlocuteurs reste le manque de moyens en personnel et en matériel de la police fédérale en général et de la police judiciaire fédérale déconcentrée en particulier. De ce fait, l'appui fédéral ne peut souvent pas être fourni ou l'être insuffisamment. En plus, ces dernières années, il a fallu investir de la capacité supplémentaire dans la lutte contre le terrorisme. Dans certains arrondissements, les pénuries sont si graves que les directeurs judiciaires sont contraints à faire des choix impossibles et ne mènent pas (ne peuvent pas mener) l'enquête sur certains dossiers. Malgré la compréhension au niveau local pour cette situation, cela hypothèque la relation entre la police fédérale et la police locale. Les accords (des protocoles) subissent une pression qui fait que certains corps locaux ne voient pas d'autre solution que d'investir eux-mêmes dans des domaines qui doivent en réalité être catalogués comme 'appui spécialisé'.

L'optimisation n'a donc pas encore conduit à une augmentation des moyens disponibles ni à une meilleure répartition de ceux-ci. Bien au contraire, on parle pratiquement partout de déficits (importants). D'après plusieurs répondants, cette situation a atteint un point critique pour le fonctionnement intégré des services de police.


En raison d'une importante pénurie de personnel et de matériel et malgré les gros efforts des directeurs judiciaires et de leurs collaborateurs, la crédibilité de la PJF est sérieusement ébranlée en tant que partenaire à part entière et moteur de la recherche. Si aucune amélioration n'intervient, cela pourrait également saper la confiance entre les partenaires au sein de la police intégrée.

Il n'empêche que la police locale est généralement très satisfaite de la qualité des missions d'appui et de coordination qui sont encore assumées (peuvent être assumées) par la police fédérale.

Bien que certains aspects du niveau central aient été transférés aux arrondissements, le fonctionnement de ce niveau central n'aurait, selon un certain nombre de directeurs, pas tenu compte, ou en tout cas pas suffisamment, de l'optimisation. Il a ainsi été signalé qu'il n'y aurait par exemple que peu ou pas d'appui du niveau central pour garantir de bons projets au niveau fédéral. Le directeur général déclare qu'il s'agit en partie d'un problème de perception et qu'il doit donc y avoir une meilleure communication au sujet des initiatives au niveau central, mais là aussi, la situation déficitaire des effectifs se fait sentir. Ainsi, le service central des stupéfiants ne dispose plus que de cinq ETP pour effectuer toutes les tâches. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que de nombreux services centraux sont très appréciés, comme DSU, DVI, la cellule des personnes disparues, le service des avis de recherche, etc.

Échelle de la recherche locale

Le paysage de la recherche locale reste très diversifié même après l'optimisation et malgré quelques fusions. Des services de recherche importants et bien développés y fonctionnent aux côtés de services à l'équipement limité et aux maigres effectifs. En vue d'assurer la coordination et d'apporter un appui, cela demande une approche différenciée et des efforts



de la part des directeurs judiciaires sur le plan du traitement équivalent. Selon les répondants, des augmentations d'échelle des zones de police locale pourraient être bénéfiques à ce traitement équivalent. Un grand nombre des interlocuteurs recommande à tout le moins la possibilité d'une coopération poussée entre les recherches locales dans ce cadre.

Une réduction du nombre de recherches locales, par une fusion de services de recherche (ou zones de police) ou une coopération poussée, permettrait non seulement de limiter le nombre d'interlocuteurs dans les différents forums de concertation, mais permettrait aussi que les services de recherche locale soient plus à même de mener des enquêtes de grande ampleur et d'acquérir et conserver de l'expertise. La spécialisation requiert une certaine échelle. Bien que certains bourgmestres et chefs de corps soient encore très réticents, l'expérience montre, selon un procureur du Roi, que là où des fusions sont déjà intervenues, les bourgmestres s'en félicitent et indiquent que le fonctionnement de leur police s'est amélioré.

Les arguments anti-fusion le plus souvent entendus sont le risque de distanciation de la problématique locale et de perte d'une position d'information favorable. L'idée sous-jacente est que des recherches plus grandes, plus performantes s'occuperaient automatiquement plus de criminalité moyenne et qu'il ne resterait donc pas de capacité pour les problèmes plutôt locaux. Il convient d'en tenir compte en cas de coopération ou de fusion.

Pour le directeur général, il est clair que les grandes différences entre les zones de police font qu'il est très difficile pour la police fédérale de satisfaire l'attente d'un service équivalent pour toutes les zones. En fonction des différences entre les zones de police, différentes formes d'appui s'imposent.