



# Considérations intermédiaires relatives à l'action de la police intégrée dans la gestion de la première vague de la crise du coronavirus

---

## *Comité permanent de contrôle des services de police*





Photo aérienne : WIM ROBBERECHTS & Co

Source : Chambre des représentants, photo réalisée avec la collaboration de la Direction Appui aérien de la police fédérale.



# CONTENU

<b>1. MISSION1</b>	
<b>2. PROBLÉMATIQUE</b>	<b>2</b>
<b>3. ACTES D'ENQUÊTE</b>	<b>2</b>
<b>4. ANALYSE</b>	<b>3</b>
4.1	Plaintes individuelles ..... 3
4.1.1	Nombre de plaintes..... 3
4.1.2	Types de faits évoqués dans les plaintes..... 4
4.1.3	Zones de police locale et services de la police fédérale principalement concernés par les plaintes..... 7
4.1.4	Orientation(s) donnée(s) aux plaintes ..... 7
4.1.5	Résultat(s) final(aux) des dossiers de plainte qui ont été examinés ..... 8
4.2	Réponse de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale ----- 9
4.3	Compte-rendu des entretiens avec le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale ----- 10
4.3.1	Préambule ..... 10
4.3.2	Difficultés rencontrées par les services de police ..... 10
4.3.3	Défis actuels..... 14
4.4	Directives opérationnelles ----- 14
<b>5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>15</b>
<b>6. ANNEXE17</b>	



# 1. Mission

1. Le Comité permanent P a pris l'initiative de procéder à un monitoring et à un examen global des plaintes individuelles qui lui sont adressées depuis le mois de mars 2020 en rapport avec la crise du coronavirus.
2. À l'occasion de la présentation orale des résultats intermédiaires de cet examen qui lui a été faite le 25 mai 2020, la Commission d'accompagnement parlementaire a chargé le Comité permanent P de mettre en évidence les difficultés rencontrées par la police intégrée dans la gestion de la crise du coronavirus et ce afin d'éclairer le législateur dans la perspective d'une anticipation d'une éventuelle deuxième vague.
3. Une première actualisation des résultats intermédiaires, correspondant dans une large mesure au contenu du présent rapport, a été exposée le 29 juin 2020 devant la Commission d'accompagnement parlementaire. Au terme de cet exposé, il a été convenu que : (1) pour la fin août, le texte du rapport serait complété avec les résultats de l'autoévaluation de la « *taskforce GPI* » ; (2) les chiffres et l'analyse des plaintes seraient également actualisés ; (3) le rapport serait ensuite remis en prélecture au Commissaire général de la police fédérale et au Président de la Commission permanente de la police locale de sorte que (4) un rapport définitif puisse être déposé devant la Commission d'accompagnement parlementaire dans le courant du mois de septembre.
4. Le présent rapport a été effectivement remis le 13 août 2020 en prélecture au Commissaire général de la police fédérale et au Président de la Commission permanente de la police locale avec un délai contraignant d'une semaine pour y réagir. Il s'avère que les réponses écrites reçues de ces deux interlocuteurs ne remettent nullement en cause le contenu du présent rapport.
5. Dans sa réponse, le Commissaire général de la police fédérale précise que les documents relatifs à l'autoévaluation de la Taskforce GPI ont été rédigés, qu'ils sont actuellement soumis à la relecture du Comité de direction de la police fédérale et seront ensuite soumis pour validation au Comité de coordination GPI. Tenant compte de ces différentes étapes, la transmission de ces documents au Comité permanent P est envisagée pour la fin du mois de septembre 2020.
6. L'urgence liée à l'annonce d'une deuxième vague de la crise du coronavirus et l'importance de disposer au plus vite des leçons à tirer amènent le Comité permanent P à déposer son rapport en l'état, sans notamment attendre de disposer des résultats de l'autoévaluation de la « *taskforce GPI* ».
7. Le Comité permanent P s'engage naturellement à poursuivre son monitoring de l'action de la police intégrée dans la gestion de la crise du coronavirus.

## 2. Problématique

8. La police intégrée a été intensément engagée pendant la crise du coronavirus et plus particulièrement au cours de la période de confinement qu'elle a été chargée de faire respecter. La police intégrée a dû s'adapter à l'évolution permanente de la situation sanitaire et du cadre réglementaire inédit édicté par les autorités compétentes.

9. Le Comité permanent P a enregistré dans ce contexte près de 200 plaintes. Au vu de l'importance quantitative des actions policières menées sur l'ensemble du territoire, en ce compris de nombreuses verbalisations, ce nombre de plaintes peut paraître relativement faible.<sup>1</sup>

10. Le 24 avril 2020, le Comité permanent P a déjà transmis à la police fédérale ainsi qu'à l'ensemble des zones de police locale une série de recommandations découlant de l'analyse des faits tels qu'ils avaient été décrits et vécus par les plaignants. En d'autres termes, ces faits présentaient aux yeux du Comité permanent P, une 'valeur indicative' qui lui paraissait intéressante à communiquer aux composantes de la police intégrée, en l'accompagnant de recommandations concrètes.

11. La disposition actuelle d'un plus grand nombre de plaintes ainsi que les premières décisions de clôture permettent au Comité permanent P d'objectiver davantage certaines tendances mises en évidence précédemment. Ces tendances peuvent être comparées à la vision exprimée par les représentants de la police intégrée rencontrés.

## 3. Actes d'enquête

12. Monitoring et analyse des plaintes individuelles.

13. Entretien avec le premier commissaire divisionnaire Marc DE MESMAEKER, Commissaire général de la police fédérale.

14. Entretien avec le premier commissaire divisionnaire Nicholas PAELINCK, Président de la Commission permanente de la police locale (CPPL).

15. Une lettre a également été envoyée à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale quant aux difficultés que celle-ci aurait mises en évidence dans le contexte précité, entre autres sur la base de contacts avec

.....

<sup>1</sup> Du 14/03/20 au 25/06/20, 116094 procès-verbaux pour infractions liées au Covid 19 ont été enregistrés en BNG. Du 17/04/20 au 25/06/20, 3502 traitements SAC liés au Covid 19 ont été enregistrés dans la nouvelle application CROSS-COVID, qui permet d'enregistrer, de manière centrale et en temps réel, les contrevenants aux mesures contre le Covid 19 ainsi que de refléter en temps réel le nombre d'infractions déjà enregistrées.



des corps de police ou à l'occasion du traitement de plaintes qui lui auraient été adressées. Le 25 juin, le Comité permanent P a reçu une réponse à cette lettre.

## 4. Analyse

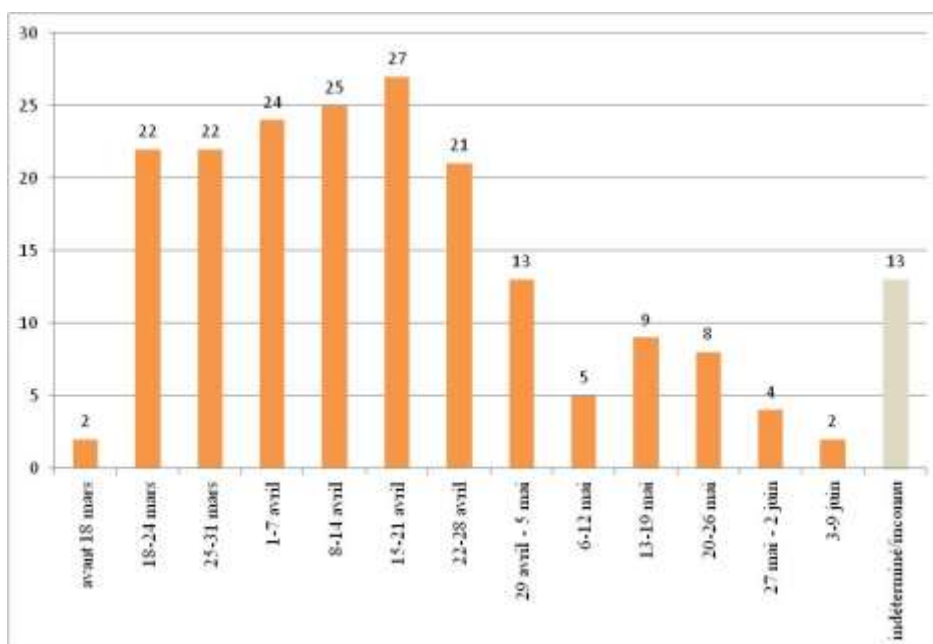
### 4.1 Plaintes individuelles

#### 4.1.1 Nombre de plaintes

16. Au cours de la période du 16 mars (2 jours avant le « lockdown ») au 18 juin 2020, le Comité permanent P a enregistré 197 plaintes de citoyens concernant l'action des services de police dans le cadre des mesures contre le coronavirus.

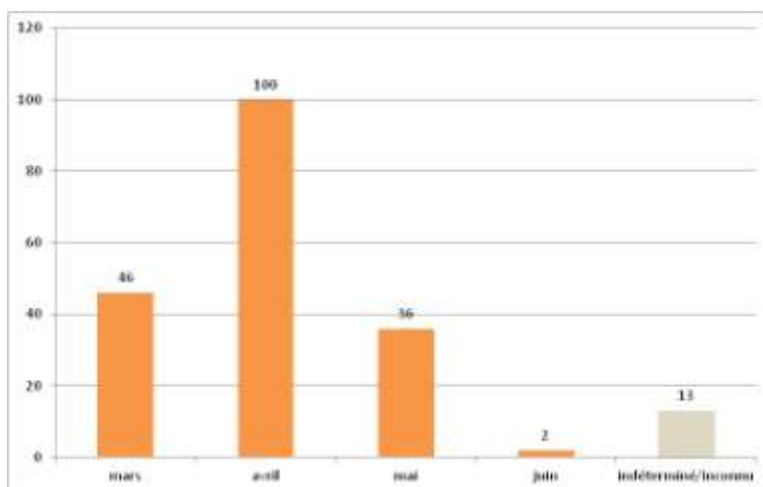
17. C'est manifestement au cours du mois d'avril que les plaintes adressées au Comité permanent P ont été les plus nombreuses.

18. Vous trouverez ci-dessous un diagramme à barres reprenant le nombre de plaintes par semaine. Les dates indiquées sur l'axe horizontal correspondent aux dates auxquelles les faits qui ont conduit au dépôt de plainte se sont produits. La catégorie « indéterminé/inconnu » contient les plaintes pour lesquelles aucune date n'est connue ou déterminée.



19. Le diagramme à barres ci-dessous montre le nombre de plaintes par mois. Les dates indiquées sur l'axe horizontal sont à nouveau les dates auxquelles les faits ayant conduit au dépôt de plainte se sont produits. La catégorie

« indéterminé/inconnu » contient à nouveau les plaintes pour lesquelles aucune date n'est connue ou déterminée.



#### 4.1.2 Types de faits évoqués dans les plaintes

20. Pas moins de 43 types de faits différents apparaissent dans les 197 plaintes enregistrées. Une même plainte peut cependant contenir plusieurs types de faits différents.

21. Dans un ordre décroissant, les 10 types de faits les plus fréquemment évoqués sont :

- un langage agressif, menaçant ou intimidant (34 cas) ;
- exécuter la tâche de manière incorrecte, imprécise, peu soignée, non pertinente (33 cas) ;
- langage vexant, impoli ou irrespectueux (28 cas) ;
- attitude partielle, non neutre ou traitement inégal (27 cas) ;
- acter excessivement, excès de zèle (22 cas) ;
- manquements concernant le non-respect des procédures (20 cas) ;
- manquements concernant le comportement verbal - autre (18 cas) ;
- coups et blessures volontaires (15 cas) ;
- attitude agressive, menaçante ou intimidante (14 cas) ;
- non-respect de légalité, subsidiarité ou proportionnalité lors d'usage de la force ou de la contrainte (13 cas).

En classant ces 10 types de faits les plus fréquemment évoqués, il est interpellant de constater que ce sont ceux qui concernent le langage et le comportement verbal, c'est-à-dire la communication entre le policier et le citoyen, qui sont quantitativement les plus importants (80 cas au total).

Viennent ensuite différents types de faits qui concernent l'exécution des tâches et l'utilisation des compétences (75 cas au total).

Deux types de faits ont encore trait à l'attitude des policiers (41 cas). Ces items peuvent être mis en corrélation avec ceux qui concernent le langage et le comportement verbal, repris de manière plus large dans la communication entre le policier et le citoyen.

Enfin, deux types de fait se rapportent à l'usage de la force (28 cas).

Une part importante de types de faits enregistrés moins fréquemment est également susceptible d'être rattachée aux 4 catégories soulignées ci-avant. Ces types de faits sont (de manière exhaustive) :

- ne pas intervenir, ne pas agir, ne pas se rendre sur place (12 cas) ;
- manquements concernant le fait d'outrepasser ou de détourner les compétences (10 cas) ;
- ne pas acter (10 cas) ;
- manque de transparence, ne pas rendre compte (7 cas) ;
- manquements concernant la mauvaise exécution des tâches - autres (7 cas) ;
- attitude nonchalante, apathique, manque d'empathie, de disponibilité ou de respect (6 cas) ;
- non-assistance médicale (5 cas);
- attitude inadaptée en matière de prévention - autres (5 cas) ;
- manque de discrétion (4 cas);
- attitude inadaptée en matière d'hygiène corporelle et psychique (3 cas) ;
- fouille à nu (3 cas) ;
- attitude inadaptée en matière de comportement non verbal - autres (3 cas) ;

- ne pas fournir des renseignements (2 cas) ;
- attitude inadaptée en matière de tenue (2 cas) ;
- pas d'application (2 cas) ;
- gestes déplacés, comportement déplacé (2 cas) ;
- manquements concernant l'usage de la qualité (de fonctionnaire de police) (1 cas) ;
- manque du sens de la responsabilité, manque d'initiative (1 cas) ;
- manquements concernant l'organisation interne - autres (1 cas) ;
- manquements concernant la manière d'utiliser les moyens du service (1 cas) ;
- manquements concernant la non-exécution des tâches - autres (1 cas) ;
- manquements en matière de coopération et/ou de communication avec les autorités judiciaires (1 cas) ;
- injures (1 cas) ;
- faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions (1 cas) ;
- consultation de GSM - autre (1 cas) ;
- conduite inappropriée (1 cas) ;
- atteinte à la vie privée (1 cas) ;
- manquements concernant la gestion de l'infrastructure, des moyens matériels ou financiers ;
- effacement des données d'un GSM (1 cas) ;
- manquements relatifs à la gestion du personnel (1 cas) ;
- donner ou exécuter un ordre de manière illégale (1 cas) ;
- manquements concernant la coopération et/ou la communication interne (1 cas) ;
- manque de discrétion (1 cas).

### 4.1.3 Zones de police locale et services de la police fédérale principalement concernés par les plaintes

22. Globalement, jusqu'au 18 juin 2020, 135 zones de police locale et 17 services de la police fédérale ont fait l'objet de plaintes.

23. À titre indicatif, les unités concernées par trois plaintes ou plus sont les suivantes :

ZPZ Bruxelles/Ixelles Brussel/Elsene	14
ZPZ Midi Zuid	9
PZ Antwerpen	8
ZPZ Uccle/Watermael-Boitsfort/Auderghem Ukkel/Watermaal-Bosvoorde/Oudergem	7
ZPZ Bruxelles-Ouest/Brussel-West	6
ZP Charleroi	5
PZ Lanaken/Maasmechelen	4
ZP PolBruNo (ZPZ Schaarbeek/Evere/Saint-Josse-ten-Noode Schaarbeek/Evere/Sint-Joost-ten-Node)	4
PZ Grimbergen	4
PZ Westkust	3
ZP de Sylle et Dendre	3
PZ Blankenberge/Zuienkerke	3
PZ Limburg Regio Hoofdstad	3
PZ Rupel	3
PZ Geraardsbergen/Lierde	3

24. Ces données brutes doivent être nuancées par la prise en compte de multiples facteurs tels que le nombre d'habitants, de résidences secondaires, de voies de communication,... ainsi que le nombre d'interventions et de procès-verbaux rédigés.

### 4.1.4 Orientation(s) donnée(s) aux plaintes

25. Il y a lieu de préciser que pour un même dossier de plainte, le Comité permanent P peut décider plusieurs orientations distinctes.

26. Les principales orientations données aux plaintes par le Comité permanent P ont été<sup>2</sup> :

- l'enquête autonome confiée au service de police concerné (84 cas) ;

.....

<sup>2</sup> Les chiffres renseignés se rapportent uniquement aux décisions qui ont été validées en séance plénière du Comité permanent P.

- la contestation de constatations<sup>3</sup> (47 cas) ;
- la demande d'information auprès de corps/unité (28 cas) ;
- l'enquête confiée à un service de contrôle interne (26 cas) ;
- la transmission du dossier aux autorités judiciaires (22 cas).

27. Le Service d'enquêtes P s'est quant à lui vu confier le traitement de 13 plaintes.

#### **4.1.5 Résultat(s) final(aux) des dossiers de plainte qui ont été examinés**

28. Comme pour les décisions d'orientation, il se peut qu'un dossier de plainte contienne plusieurs décisions finales.

29. Le résultat le plus souvent mis en évidence est l'absence de faute (19 cas).

30. Viennent ensuite dans un ordre décroissant et de manière exhaustive :

- une faute individuelle (4 cas) ;
- une faute structurelle (2 cas)<sup>4</sup> ;
- des recommandations structurelles (2 cas) ;
- le caractère pas établi à suffisance (2 cas) ;
- le caractère inopportun (policier retraité/décédé/situation régularisée) (2 cas) ;

.....

<sup>3</sup> Le Comité permanent P a rapidement introduit sur son site internet <https://comitep.be> un onglet explicatif à l'attention des personnes souhaitant déposer plainte contre la police dans le cadre des mesures contre le coronavirus. Un item spécifique de cet onglet traite de la question du dépôt de plainte pour une amende « corona ». Il y est expressément indiqué que : « *Le Comité P n'est pas compétent pour examiner des contestations dans le cadre des 'amendes corona'. Il existe des procédures spécifiques pour contester ces amendes : soit auprès du 'fonctionnaire sanctionnateur' de la commune, s'il s'agit d'une amende 'administrative' SAC, soit auprès de l'autorité judiciaire compétente, en cas d'amende 'judiciaire'. Votre conseil est la personne la plus appropriée pour vous aider à entamer ces démarches. Si vous souhaitez dénoncer d'autres aspects concernant l'intervention des fonctionnaires de police qui vous ont verbalisés pour infraction à une mesure contre le corona, vous pouvez vous adresser au Comité P. Mais notez bien qu'une telle plainte n'aura aucune influence sur votre 'amende corona' et que ce faisant, vous n'activez pas non plus la procédure pour contester 'l'amende corona' ».*

<sup>4</sup> Il s'agissait d'une part, d'un fait de 'refus d'acter' une plainte à l'encontre de fonctionnaires de police et d'autre part, d'un fait 'd'exécuter la tâche de manière incorrecte, imprécise, peu soignée, non pertinente' lors d'un contrôle à la frontière.

- la présentation d'excuses<sup>5</sup> (1 cas) ;
- le rappel à l'ordre (1 cas) ;
- le refus de seconde lecture du plaignant (1 cas) ;
- le retrait de plainte (1 cas).

31. De la sorte, 27 dossiers de plainte étaient clôturés à la date du 18 juin 2020.

## **4.2 Réponse de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale**

32. Depuis l'instauration des mesures de sécurité dans le cadre de la pandémie de Covid-19 par le Conseil National de Sécurité, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale n'a reçu aucune dénonciation ou plainte de la part de la police fédérale ou de la police locale relative à la problématique du maintien de ces mesures.

33. En revanche, du 17/03/2020 au 25/06/2020, des citoyens ont déposé 51 plaintes contre les membres de la police intégrée auprès de l'Inspection générale concernant la manière dont les mesures de sécurité ont été appliquées.

34. Les faits dénoncés par les citoyens auprès de l'Inspection générale concernaient plus précisément :

- le non-respect des mesures par la police elle-même (ne pas porter de masque, ne pas respecter la distance de 1,5 m) ;
- le fait que la police a mis des gens ensemble au cours d'une action, de sorte que la distance de sécurité entre ces personnes n'a pas été respectée ;
- la non-intervention de la police à la suite de réunions ou de déplacements non essentiels ;
- l'attitude (impolie) de la police ;
- le fait de ne pas répondre aux questions en matière d'application des mesures contre le Covid par la police ;
- l'obligation imposée par la police de continuer à circuler ;

.....

<sup>5</sup> Dans un dossier, la police a présenté ses excuses au plaignant qui les a acceptées, en raison de quoi la plainte a également été considérée comme régularisée.

- la contestation des constatations (le citoyen n'est pas d'accord avec l'amende corona) ;
- des amendes infligées par la police pour le dépassement de la frontière linguistique ;
- l'obligation imposée par la police de quitter sa deuxième résidence bien que le citoyen s'y trouvât déjà avant le début de la pandémie.

### 4.3 Compte-rendu des entretiens avec le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale

#### 4.3.1 Préambule

35. À l'occasion des entretiens individuels menés avec le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale, le Comité permanent P a pu relever de manière positive une grande cohérence entre les propos de ces deux représentants de la police intégrée qui ont œuvré ensemble au sein de la « *taskforce GPI* »<sup>6</sup>. Le Comité permanent P fait donc le choix de ne pas spécifier systématiquement l'origine des propos de l'un ou l'autre de ces interlocuteurs.

36. Par ailleurs, le Comité permanent P a pris acte du fait qu'une autoévaluation de la « *taskforce GPI* » était actuellement en cours. La finalité énoncée de cette autoévaluation, à savoir : « (...) *identifier dès à présent les points à améliorer dans l'hypothèse d'une nouvelle crise (sanitaire ou autre) nécessitant une telle approche intégrée* » est similaire à la mission confiée au Comité permanent P par sa Commission d'accompagnement parlementaire. Le Comité permanent P a demandé à être destinataire des résultats de cette autoévaluation et en assurera en tout cas un suivi.

37. Comme évoqué au point 1. « Mission » du présent rapport, le Comité permanent P ne dispose pas encore de ce rapport d'autoévaluation.

#### 4.3.2 Difficultés rencontrées par les services de police

38. Les points d'achoppement repris dans ce chapitre sont ceux qui ont été avancés au Comité permanent P à l'occasion des entretiens susmentionnés avec le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale.

.....

<sup>6</sup> La « *taskforce GPI* » est composée des membres du comité de coordination de la police intégrée, de leurs collaborateurs et de leurs conseillers directs, ainsi que d'experts. La *taskforce GPI* vise à assurer une gestion permanente et en temps réel de la crise, ainsi qu'à assurer une gestion centrale et nationale de divers aspects, tels que les équipements de protection et la concertation syndicale. Cette *taskforce GPI* a ensuite été intégrée dans le schéma fédéral en matière de gestion de la crise et est représentée dans le COFECO.



#### 4.3.2.1 En ce qui concerne l'ambiguïté de certaines normes au respect desquelles ils ont été chargés de veiller

39. Certaines dispositions de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19<sup>7</sup> (AM COVID), combinées aux interprétations parfois plus contraignantes qui en ont été données dans les FAQ diffusées par le Centre de crise national (NCCN), ont posé problème quant au respect de leur application sur le terrain.

40. À titre d'exemple, selon le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale, la question de la pénétration contraignante dans un domicile aux fins d'y constater des activités festives, dans le cadre de l'article 5 de l'AM COVID, a largement fait débat sans qu'une réponse totalement satisfaisante pour la sécurité juridique tant des citoyens que des policiers ait pu être clairement dégagée.

41. C'est tout particulièrement lorsque le policier sur le terrain est dans l'incertitude quant à la règle dont il doit veiller au respect et/ou lorsque le citoyen est conscient que son propre comportement ne peut, d'un point de vue juridique, être sanctionné même s'il est inadéquat, que les interactions entre ces deux parties sont davantage susceptibles de dégénérer.

42. D'autres exemples des difficultés rencontrées par la police lors du maintien des mesures sur le terrain à cause de la manière dont la législation a été formulée portent sur le manque de clarté de ce qu'il fallait entendre exactement par les notions de 'rester à la maison', qui n'est pas un concept (juridique) connu de la police, 'rassemblement', 'tolérance pour les personnes âgées' et cetera. Comme les déplacements transfrontaliers n'avaient pas été rendus passibles de sanctions, la police a dû s'appuyer sur les infractions relatives aux déplacements non essentiels.

43. Les difficultés décrites au sein de la présente section paraissent pouvoir être mises au moins partiellement en concordance avec les observations formulées *supra* quant aux principaux types de faits qui apparaissent dans les plaintes enregistrées par le Comité permanent P.

#### 4.3.2.2 En ce qui concerne la gestion intégrée de la crise

44. La mise en place de la « *taskforce GPI* » ainsi que la publication de la circulaire ministérielle GPI 94 concernant les directives consécutives aux mesures prises dans le cadre de la lutte contre le virus COVID-19<sup>8</sup> ont facilité et renforcé la gestion policière intégrée de cette crise qui a nécessité le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence national et entraîné la prise de mesures contraignantes et urgentes imposées au niveau national.

<sup>7</sup> MB du 23 mars 2020, Ed. 2.

<sup>8</sup> MB du 1<sup>er</sup> avril 2020.

45. Cependant, certaines directives tant opérationnelles que non opérationnelles édictées par la « *taskforce GPI* » n'ont pas toujours été appliquées de manière uniforme ni conforme au sein même de la police intégrée.

46. À titre d'exemple, il est notamment fait état de contrôles poussés et de la verbalisation de déplacements de professionnels de la santé, de diplomates et de fournisseurs de marchandises, en contradiction avec les directives opérationnelles émises par la « *taskforce GPI* ». L'ouverture de magasins d'une même enseigne a été verbalisée dans les communes d'un arrondissement mais pas dans celles de l'arrondissement voisin. Des passages frontaliers ont été fermés d'initiative, préalablement aux instructions données en ce sens.

47. Sur le plan non opérationnel, d'autres exemples sont encore cités comme le fait pour certaines zones de police d'acquiescer et autoriser le port de masques FFP2 dans des hypothèses non prévues par les directives GPI, de commander des tests sérologiques sans s'aligner sur la vision intégrée ou encore d'appliquer anticipativement des mesures de déconfinement.

48. La question de l'autorité du niveau fédéral sur les écoles de police provinciales s'est également posée face à des situations diverses telles que la fermeture d'écoles et la cessation totale des formations ou à l'inverse, la reprise des entraînements GPI 48 alors que l'analyse des risques n'avait pas encore été concertée en Comité supérieur de concertation (CSC).

49. Les services de police ont été confrontés à des instructions parfois contradictoires de différentes autorités de police, tant administratives que judiciaires. En ce qui concerne les autorités administratives, le ministre de l'Intérieur a toutefois adressé le 15 mai 2020 aux Gouverneurs un courrier leur rappelant qu'ils étaient chargés de contrôler si les administrations locales respectaient les décisions prises par le Conseil National de Sécurité élargi, contenues dans l'AM COVID.

#### **4.3.2.3 En ce qui concerne le timing et la méthodologie des décisions prises en Conseil National de Sécurité et de l'adoption des textes**

50. Les délais très courts entre les décisions prises en Conseil National de Sécurité et communiquées en conférence de presse, la rédaction et la publication des versions successives de l'AM COVID, la rédaction et la diffusion des FAQ du NCCN ainsi que l'adaptation et diffusion interne des directives opérationnelles par la police intégrée impliquaient que les nouvelles dispositions étaient communiquées en dernière minute avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'AM COVID aux unités de police chargées de veiller à leur respect sur le terrain.

51. Certains aspects des décisions prises en Conseil National de Sécurité n'ont pas été repris dans l'AM COVID mais bien dans les FAQ du NCCN, ceux-ci étant dépourvus de force contraignante à défaut de valeur juridique.

52. La participation d'un représentant de la « *taskforce GPI* » au Comité fédéral de coordination (COFECO) et la formulation d'avis lors de la rédaction des textes (AM COVID et FAQ du NCCN) ont permis de faire valoir certaines considérations policières. Celles-ci n'ont cependant pas toujours été retenues.

53. La police locale regrette toutefois de ne pas avoir été directement représentée au sein du COFECO, de sorte que les intérêts de la police locale n'ont pas toujours été suffisamment pris en compte. Le représentant de la « *taskforce GPI* » au sein du COFECO était en effet un membre de la police fédérale.

54. De sérieuses difficultés ont également été rencontrées dans la mise en place de mécanismes efficaces de sanctions spécifiques (transactions pénales immédiates/sanctions administratives).

#### **4.3.2.4 En ce qui concerne la communication**

55. Au cours des entretiens susmentionnés, les points d'achoppement suivants en matière de communication ont été relevés.

56. Les nombreuses communications, mais pas toujours sans ambiguïté, des autorités semblaient parfois prêter à confusion, tant parmi les citoyens que parmi les policiers sur le terrain.

57. L'un des aspects cités à ce sujet concerne la multitude de canaux (ex. : NCCN, provinces, communes, zones de police, secteurs professionnels,...) qui ont entraîné un flux massif d'informations qui n'étaient pas toujours alignées les unes sur les autres.

58. Un autre aspect concerne la communication de certains experts qui étaient d'avis qu'un certain nombre de décisions prises par le Conseil National de Sécurité étaient inadéquates, étant donné le faible risque (virologique) de certaines actions (par exemple l'interdiction de loger dans les 'secondes résidences'), ce qui a compliqué le maintien des mesures sur le terrain.

59. Un autre aspect signalé à cet égard est que, lors d'interviews, les ministres ont parfois interprété les dispositions différemment de ce qu'en disaient les FAQ du NCCN, ce qui a prêté quelque peu à confusion sur le terrain. La communication inopinée sur l'ouverture des frontières a également posé des défis sur le terrain puisque ni les administrations locales, ni les zones de police, ni la France (pays voisin qui gardait les frontières fermées à ce moment-là) n'en avaient été informée à l'avance.

#### 4.3.2.5 En ce qui concerne le plan non opérationnel

60. La police intégrée est restée longtemps sans information claire quant à son statut de service prioritaire pour la fourniture de moyens de protection, en particulier les masques, et aux timing et modalités de cette fourniture. La police intégrée s'est tournée vers différents canaux, dont son propre personnel. Fin avril, 300.000 masques ont été livrés par le canal de la *Taskforce* du SPF Santé Publique. Il a été constaté tant pour les masques que pour d'autres moyens de protection que les procédures d'achats imposées à la police fédérale sont particulièrement lourdes et complexes. La police fédérale s'est d'ailleurs rattachée à un marché public organisé par une zone de police locale.

61. La police intégrée est également restée longtemps dans l'incertitude quant à la reconnaissance du statut de service prioritaire pour le testing, lequel est pourtant particulièrement important pour le maintien de la capacité policière par la réduction de la période de quarantaine en cas de testing. Ce testing est également important pour le personnel policier lui-même mais aussi pour la population qu'il peut rassurer quant aux interactions qu'elle est susceptible de connaître avec des policiers sur le terrain. Le 22 juin, le Commissaire général de la police fédérale et le Président de la Commission permanente de la police locale ont reçu une réponse de la part du Risk Management Group indiquant qu'aucune capacité de testing distincte ne peut être réservée à la police intégrée.

#### 4.3.3 Défis actuels

62. La police intégrée est actuellement confrontée à plusieurs défis en lien avec la gestion de la crise du coronavirus comme la continuité des fonctionnalités de base, le maintien d'une réserve de capacités pour pouvoir continuer à assurer les missions et être prêts à affronter (éventuellement) une forte demande opérationnelle liée à la gestion de la stratégie de sortie du confinement ou d'une/de la deuxième vague ainsi que la gestion de groupes à risques tels que les trans migrants à propos desquels aucune directive ni mesure particulière n'a été prise par les autorités.

#### 4.4 Directives opérationnelles

63. La « *taskforce GPI* » a rapidement édicté des directives opérationnelles qui sont directement communiquées par voie électronique aux mandataires de la police intégrée et sont également consultables par les membres de la police intégrée sur un portail d'information COVID-19.

64. La circulaire GPI 94 confirme le caractère contraignant de ces directives opérationnelles obligatoires pour lesquelles une application rigoureuse et sans nuance par toutes les composantes de la police intégrée est demandée.

65. La « *taskforce GPI* » assimile ces directives opérationnelles à des ordres d'opération qui ne sont, en conséquence, pas destinées au public ni, *a fortiori*, à la presse. Elle demande de respecter ce principe afin de garantir la sérénité des interventions policières. Les directives opérationnelles présentent un caractère dynamique de par leurs mises à jour régulières en fonction des modifications successives apportées à l'AM COVID. Elles font l'objet de fiches distinctes classées par thème traité. En fonction de l'évolution de l'AM COVID, certains thèmes sont ajoutés ou retirés.

66. Pour chaque thème, les bases légales ou réglementaires, les modalités d'intervention, les conditions d'établissement d'un procès-verbal ainsi que les mesures visant à mettre fin à l'infraction sont indiquées. En outre, à chaque thème est joint un tableau didactique reprenant des exemples très concrets de situations auxquelles les policiers de terrain sont susceptibles d'être confrontés.

67. S'il est tout à fait concevable que les directives opérationnelles assimilables à des ordres d'opération soient exclusivement diffusées en interne au sein de la police intégrée afin d'en garantir l'efficacité, il peut être regretté que les tableaux didactiques particulièrement concrets et complets n'aient pas été publiés, notamment sur les sites internet des zones de police locale, afin que la population soit informée du cadre de référence des policiers de terrain. Une telle initiative aurait été de nature à réduire l'incompréhension d'une partie de la population à l'égard d'interventions policières pourtant légitimes. Cette incompréhension est illustrée par certaines plaintes adressées au Comité permanent P non fondées.

68. La publication de tableaux didactiques par la police intégrée ne devrait cependant pas déroger aux directives précises énoncées dans la circulaire ministérielle GPI 94 quant à la communication externe dans le contexte de la crise du coronavirus. Le ministre de l'Intérieur y insiste sur le fait que durant la phase fédérale la communication externe est coordonnée par le NCCN (discipline 5 - D5) et que toute forme de communication externe devra être soumise préalablement avec et à une approbation par la D5.

## 5. Conclusions et recommandations

69. Le Comité permanent P a demandé tant au Commissaire général de la police fédérale qu'au Président de la Commission permanente de la police locale de formuler dans l'ordre de priorité les points qu'ils estiment les plus importants de rencontrer dans la perspective de la survenance d'une éventuelle deuxième vague ou d'une autre crise.

70. Il s'agit, selon eux, de :

- « l'élaboration de textes juridiques répondant aux exigences de clarté et de cohérence indispensable à leur application uniforme non contestable. Un travail proactif d'élaboration d'un cadre légal général abordant et réglant les différents aspects d'une telle crise (unité de commandement au niveau des autorités de police administratives et judiciaires, mécanisme de sanctions (administratives), réquisition des moyens nécessaires, etc.) (...) » ;
- « une communication univoque et claire de l'autorité envers la police sur le terrain et envers le citoyen » ;
- « un cadre juridique à un organe de gestion au sein de la police intégrée » ;
- « une gestion efficace par les autorités de la mise à disposition de moyens (de protection) matériels nécessaires ».

71. La police locale aspire en outre essentiellement à être reconnue, impliquée et représentée au sein des divers organismes publics en matière de gestion de crise.

72. Le Comité permanent P prend acte de ces recommandations qui émanent des deux représentants de la police intégrée rencontrés et constate que ces recommandations impliquent essentiellement les autorités de police, lesquelles ne ressortent pas des compétences du Comité permanent P comme le prévoit l'article 2 de sa loi organique du 18 juillet 1991<sup>9</sup>.

73. Comme évoqué *supra*, le Comité permanent P a déjà adressé à la police fédérale ainsi qu'aux zones de police locale certaines recommandations découlant de l'analyse des faits tels qu'ils avaient été décrits et vécus par les plaignants. La police fédérale ainsi que plusieurs zones de police locale y ont répondu positivement.

74. Ces recommandations restent d'actualité. Elles sont annexées au présent rapport.

75. S'y ajoute la recommandation de publier, notamment sur les sites internet des zones de police locale, les tableaux didactiques illustrant les différents thèmes repris dans les directives opérationnelles de la « *taskforce GPI* », dans le respect des dispositions de la circulaire ministérielle GPI 94.

.....  
<sup>9</sup> MB du 26 juillet 1991.

## 6. Annexe

Extrait de la communication adressée le 24 avril 2020 par le Comité permanent P à la police fédérale ainsi qu'aux zones de police locale :

- D'après le Comité permanent P, il reste nécessaire d'organiser un briefing quotidien, au cours duquel les collaborateurs sont minutieusement informés des objectifs généraux et particuliers des missions et des directives émanant des autorités en général et reçoivent plus particulièrement des éclaircissements à propos des directives opérationnelles reprises dans le manuel d'intervention qui est disponible sur le portail d'information Covid-19, étant donné que ces informations sont périodiquement actualisées et que, selon toute probabilité, cette évolution continuera encore pendant un certain temps ;
- comme bon nombre de plaintes ont trait à la conduite à l'égard du plaignant/de la plaignante, le Comité P souhaite attirer l'attention sur quelques valeurs fondamentales telles qu'elles sont reprises dans le Code de déontologie, notamment : 1) l'esprit de service, 2) l'attitude (politesse, tact, contrôle de soi,...), 3) l'impartialité, 4) l'intégrité et la dignité de la fonction et 5) la loyauté ;
- il est recommandé de traduire de manière aussi détaillée que possible les problèmes rencontrés à l'occasion d'une intervention dans le procès-verbal. Ces informations sont non seulement importantes pour la magistrature ou le fonctionnaire sanctionnateur communal, mais peuvent, le cas échéant, également être utilisées dans le cadre d'une enquête relative à une plainte ;
- les zones de police qui disposent déjà de bodycams<sup>10</sup> peuvent s'en servir utilement et elles feraient bien de saisir les images relatives aux incidents et d'y renvoyer dans leur procès-verbal ;
- il est recommandé de porter une attention particulière à la communication avec la personne verbalisée. Outre la motivation de la verbalisation, il est également souhaitable de fournir des explications claires sur la procédure suivie ainsi que les voies d'une éventuelle contestation ou d'un recours ;
- une attention particulière doit être accordée à la sécurité et au bien-être du personnel : si c'est faisable sur le plan opérationnel, il faut

.....  
<sup>10</sup> Sous réserve de l'avis d'initiative formulé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 8 mai 2020 suites aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams*.  
[https://www.organedecontrol.be/files/CON19008\\_Avis\\_dOffice\\_COC\\_Bodycam\\_F.PDF](https://www.organedecontrol.be/files/CON19008_Avis_dOffice_COC_Bodycam_F.PDF).

toujours agir conformément aux règles en vigueur, en accordant une attention particulière à la distanciation sociale et à l'utilisation maximale des pièces d'équipement de protection, si celles-ci sont disponibles ;

- le Comité permanent P a également pu constater que de nombreuses initiatives ont été et sont prises au sein de la police intégrée pour continuer à informer et à sensibiliser le public aux mesures contre le corona imposées par les autorités, ainsi qu'à leur impact sur le travail quotidien de la police par le biais des canaux de médias sociaux appropriés. Voici quelques exemples qui peuvent servir de source d'inspiration :
  - faire en sorte que la législation et la réglementation (en évolution constante) tout comme les questions fréquentes soient rapidement et facilement accessibles au citoyen moyen en les offrant directement sur le média utilisé ou bien en prévoyant un lien vers le Centre national de crise ;
  - renvoyer vers des services qui ont traduit les questions fréquentes sur les mesures dans le cadre du coronavirus dans plusieurs langues ;
  - offrir des articles intéressants relatifs au Covid-19 ainsi que des recommandations via un lien vers Secunews ou via la publication de vidéos de sensibilisation ;
  - prévoir un aperçu régulièrement mis à jour des infractions Covid-19 constatées par le service de police concerné ;
  - publier l'offre de services adaptée pour que la population soit informée du fait que, par ces temps particuliers, l'accent est forcément mis sur l'aide urgente et sur le maintien des mesures contre le corona qui reste nécessaire. Il s'agit essentiellement des éléments suivants : 1) la fermeture de certains commissariats, 2) les heures d'ouverture adaptées de l'accueil, 3) l'incitation à prendre un rendez-vous en ligne ou à se servir de Police-On-Web pour les dépositions non urgentes, 4) l'explication du principe de l'intervention reportée, 5) l'attitude à prendre en cas de perte de la carte d'identité, 6) les directives pour dénoncer les commerces qui ne respectent pas les mesures contre le corona,... ;
  - sensibiliser à la problématique des violences intrafamiliales (VIF), en renvoyant au numéro d'aide 1712 (le service d'assistance téléphonique professionnelle pour les questions sur les violences, les abus et la maltraitance d'enfants), le Centre d'aide sociale générale et le Centre d'avis aux jeunes (CAJ) ou en offrant la possibilité de chatter avec des collaborateurs spécialisés de la police entre telle et telle heure,... ;
  - mettre en garde la population contre les escrocs corona, notamment le phishing et la propagation de virus et de logiciels de rançon cachés derrière les messages et applications Covid-19 ;



- inciter la population à être vigilante à l'égard de personnes qui cherchent à pénétrer dans les habitations des personnes âgées sous des prétextes liés au Covid-19 ;
  - donner un aperçu des initiatives citoyennes chaleureuses organisées au profit de la police ;
  - ...
- Le Comité permanent P est pleinement conscient du fait que les circonstances et le contexte particuliers dans lesquels la tâche policière est actuellement effectuée et devra l'être dans un avenir (proche) hypothèquent incontestablement la prestation normale de services ou auront à terme (encore plus) une incidence (négative) sur ladite prestation. Il est dès lors important d'expliquer clairement au citoyen qu'il sera remédié à son problème, certes pas toujours de manière usuelle, et d'exposer ce que cette méthode de travail signifie concrètement pour lui.