

Article d'opinion janvier 2020

Inspecteur général Thierry GILLIS et Inspecteur général adjoint Johan DE VOLDER

Résumé**ADIEU, POLICE D'ANTAN
BIENVENUE, POLICE DE DEMAIN !**

*PLAIDOYER POUR PLUS DE COLLABORATION ET D'ÉCHANGES
D'INFORMATIONS ENTRE ET AVEC LES SERVICES DE POLICE
et
POUR UN MEILLEUR CONTRÔLE SUR LES SERVICES DE POLICE*

La coopération et l'échange d'informations avec et entre les services de police n'ont pas toujours été une réussite. Parmi quelques exemples, on peut citer le drame du Heysel, les crimes et délits commis par les tueurs du Brabant, l'affaire Dutroux et, plus récemment, les attentats à l'aéroport de Zaventem et à la station de métro Maelbeek. Ces exemples ont permis de constater à maintes reprises que la coopération et l'échange d'informations n'étaient pas toujours optimaux. Cependant, chacune de ces tragédies a donné lieu à la formulation et à la mise en œuvre d'éléments à améliorer. La loi sur la fonction de police, la loi sur la police intégrée et la base de données nationale générale (police) doivent leur existence au fait que certaines structures et certains systèmes ne fonctionnaient pas suffisamment correctement dans le passé.

Ce passé nous a donc appris que les gouvernements prennent des mesures, mais qu'ils n'intervenaient souvent qu'en cas de catastrophes, de dysfonctionnements graves ou d'événements juridiques graves ayant eu un impact majeur sur l'opinion publique.

Dans cette société en mutation rapide, toute organisation qui se respecte doit constamment se demander à quoi ressemblera son avenir. A cet égard, l'Inspection générale a un rôle majeur à jouer dans la supervision de la police fédérale et locale. Il est donc légitime de se demander comment la police belge peut continuer à mener à bien ses tâches liées à la coopération et à l'échange d'informations, avec une attention particulière sur le caractère démocratique de la police.

Diverses études ont déjà montré qu'il était manifestement nécessaire d'améliorer la coopération et d'intensifier ces échanges d'informations. Pourquoi cette constatation ? D'une part, le travail policier traditionnel a de plus en plus de mal à répondre aux besoins de sécurité d'une société moderne, en partie à cause de l'énorme évolution dans le domaine des technologies de l'information. D'autre part, les attentes des gouvernements et des citoyens à l'égard de la police ne cessent de croître.

Enfin, la criminalité grave et organisée continue sa progression, confrontant la police à de nouvelles tendances en constante progression telles que la cybercriminalité, la mondialisation de la criminalité, la digitalisation, etc...

Plus que jamais, l'action de la police dépendra de l'image des phénomènes qu'elle aura. Celle-ci dispose-t-elle d'assez d'informations ? Coopère-t-elle suffisamment ? Le gouvernement lui offre-t-elle suffisamment de possibilités d'accroître et d'améliorer la coopération ?

La réponse à la question de savoir si les forces de police sont déjà engagées dans une coopération et un échange d'informations en 2019 est sans équivoque positive ; plusieurs exemples le prouvent. Mentionnons par exemple l'existence de plates-formes multidisciplinaires telles que l'OCAM¹, le PIU² et le CIM, auxquelles participent, en plus de la police, plusieurs services. En outre, il existe des organes interdépartementaux tels que le ANSM³, le Comité stratégique ainsi qu'un Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, qui sont des organes au sein desquels des consultations interdépartementales ont lieu. Citons également les cellules d'arrondissements charge de la lutte contre la fraude sociale. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et le radicalisme violent, les CSIL⁴ et les LTF⁵ ne doivent pas être oubliés. Le Centre pour la cybersécurité Belgique mérite également d'être mentionné ici en raison de son rôle de coordination dans ce domaine. Il est évidemment impossible d'énumérer ici de manière exhaustive les innombrables autres formes de collaboration.

La volonté de coopérer est présente, et pourtant il existe des possibilités d'amélioration ! Dans une étude récente réalisée par quatre commissaires de police dans le cadre de la formation ayant abouti à l'obtention du brevet de direction, huit formes de coopération existantes ont été examinées. Il s'agit des services suivants :

- L'ARIEC⁶ Limburg (belge);
- L'ARIEC Anvers;

¹ Organe de coordination et d'évaluation de la menace.

² Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité, l'Unité de renseignements sur les passagers collecte, stocke et traite les données relatives aux passagers voyageant par des moyens de transport internationaux.

³ Autorité nationale de sécurité maritime

⁴ Cellule de Sécurité intégrale locale

⁵ Groupes de travail locaux

⁶ ARIEC, en français « Centre d'information et d'expertise d'arrondissement ». La prévention et la lutte contre la criminalité organisée par le seul droit pénal ne suffisent plus. La chaîne de sécurité a besoin d'une approche intégrée dans laquelle l'approche répressive traditionnelle (par le biais de la police et du ministère public) devrait être complémentaire d'une approche administrative et fiscale. Un ARIEC fait alors office de point de contact supra-local et de centre de connaissances et d'expertise pour une approche administrative de la criminalité organisée. Il fournit également un soutien pour le traitement et la coordination des cas individuels lorsqu'une approche intégrée du processus de la criminalité organisée s'impose. L'ARIEC associe divers acteurs, tels que la commune, la police locale, la police fédérale, les services d'inspection, le ministère public ou des partenaires publics et privés.



- Le RIEC⁷ Limburg (néerlandais);
- PAALCO⁸ Namur;
- Le CIM⁹;
- Le FJC¹⁰ Limburg (belge);
- L'équipe KALI¹¹;
- Les CSIL-R¹².

Un certain nombre de conclusions intéressantes en ressortent. Par exemple, il est important que la direction d'une organisation mène une politique axée sur la coopération puisque après tout "on a peur de ce qu'on ne connaît pas.". Le constat ne peut pas être nié : le nombre de formes de coopération continue d'augmenter et résulte généralement d'un besoin croissant du terrain.

Cependant, il n'existe actuellement aucun texte de base général rendant possible la coopération et l'échange d'informations entre toutes les entités ayant un rôle à jouer dans la chaîne de sécurité, ce qui est perçu par l'étude comme une lacune importante. Cela vaut également pour le manque d'uniformité dans le traitement des données. Parfois une base de données commune est utilisée, parfois c'est un système propre à un service qui a été développé, et dans d'autres cas encore il est fait usage de la banque de données d'un autre service. Dans le pire des cas, il n'existe même aucun système. Il apparaît donc nécessaire de disposer d'une plate-forme d'information unique dotée d'une base juridique commune.

Il est également important de noter que de nombreuses formes de coopération ne sont pas structurellement financées, ce qui met leur existence même en danger.

⁷ RIEC, en français « Centre régional d'information et d'expertise ». Les centres d'expertise néerlandais aident leurs partenaires à lutter contre la criminalité organisée. Leur but est de rendre le gouvernement et la société plus résilients et de stimuler la coopération afin de contrer l'affaiblissement de la société.

⁸ Pour une approche administrative de la criminalité organisée. PAALCO a les mêmes objectifs que ses homologues flamands et néerlandais.

⁹ Le Carrefour d'Information Maritime est « le service 101 de la mer du Nord ». Avec le MRCC (Maritime Rescue and Coordination Centre à Ostende), le service 100 de la mer du Nord, ils font partie de la garde côtière belge. Les services suivants collaborent dans le Carrefour d'information maritime : la police de la navigation, la douane, la marine et le SPF mobilité.

¹⁰ Le « Family Justice Center » est la dernière partie de l'approche en chaîne de la violence intrafamiliale. Les organismes de secours, la police et la magistrature sont tous sous le même toit, de sorte qu'ils peuvent intégrer la violence intrafamiliale et la combattre ensemble.

¹¹ L'« équipe Kali » fait référence à une déesse hindoue combattant les mauvais esprits, mais aussi à la ville colombienne de Cali où les cartels de la drogue ont réussi à s'infiltrer à tous les niveaux. Cette équipe a été mise en place dans le cadre du plan énergétique multi-agences en vue de lutter contre les gangs de trafiquants de drogue à Anvers et dans les environs. Voir https://www.gva.be/cnt/dmf20180221_03369248/stroomplan-voorgesteld-kaliteam-moet-antwerpse-drugsmaffia-bestrijden, consulté le 06/08/2019.

¹² La cellule de sécurité intégrale locale constitue une plateforme multidisciplinaire où les services de l'administration locale, les organisations locales de prévention sociale et les services de police se rencontrent pour discuter de l'approche concrète des personnes radicalisées, axée sur des cas concrets. La création de la structure CSIL et l'échange d'informations au sein du CSIL se trouvent dans le Plan d'action fédéral contre le radicalisme (Plan R). Voir <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/radicalisme/actieplan-radicalisme-plan-r>

Une autre recommandation consiste à disposer d'un coordinateur interne au sein de la plate-forme. En effet, les formes de coopération mal ou pas du tout coordonnées sont moins efficaces.

De nouvelles structures, de nouveaux systèmes d'information et de nouveaux plans de sécurité doivent également être mis en place. Il est aussi recommandé de créer des "maisons de sécurité" pour gérer et coordonner la politique de sécurité au niveau local, provincial, régional ou fédéral, ce qui fait actuellement défaut. Il s'agirait d'une entité dans laquelle l'ensemble des partenaires serait représenté.

L'appel de ces 4 commissaires n'est pas unique. La commission d'enquête parlementaire créée à la suite des attentats de Zaventem et de Maelbeek a appelé à davantage de coopération et d'échanges d'informations dans plusieurs domaines; la commission estimait qu'une approche intégrée faisait défaut.

La magistrature demande aussi une attention particulière en la matière. Le 01.09.2017, à l'occasion de l'audience solennelle inaugurale de la Cour d'appel de Bruxelles, le procureur général Johan Delmulle a préconisé la création d'un "Joint Intelligence Center" dans chaque arrondissement judiciaire. Le gouvernement Michel a également lancé plusieurs propositions, dont la création d'une "banque carrefour de sécurité".

L'appel du monde professionnel est donc clair : mettre l'accent sur la coopération et l'échange d'informations !

Toutefois, il est difficile de trouver un fil conducteur dans toutes ces propositions.

- L'Inspection générale appelle donc à une approche plus systématique de cette question en fournissant un cadre juridique clair. Cela peut se faire en s'assurant qu'il existe une image globale de la coopération et de l'échange d'informations. Qui échange actuellement quelles informations avec qui, et où est-il nécessaire d'avoir plus de coopération? L'objectif serait d'établir un "registre d'informations interdépartemental" pour comprendre comment et avec qui les autorités publiques et les autres organismes collectent, gèrent, traitent, communiquent et échangent des informations mais aussi comment l'échange existant peut être amélioré ou mieux organisé.
- Les règles de coopération existantes rendent l'échange d'informations plus difficile car elles sont différentes en fonction de l'institution à laquelle on appartient. Afin d'améliorer l'efficacité sur le terrain, il est donc nécessaire d'établir un cadre juridique global unique. Celui-ci devra être néanmoins suffisamment souple pour permettre des formes de coopération "à la carte". Celles-ci devraient alors également bénéficier d'un financement structurel.
- Les plans de sécurité devront être portés à un niveau plus élevé. Cela peut se faire, par exemple au niveau de la zone de police et au niveau provincial, en élaborant, entre autres, des plans zonaux ou provinciaux de sécurité visant à remplacer les plans zonaux actuels.

La complexité et l'interdépendance de la question d'une sécurité intégrée exigeront en effet une extension et une participation directe des partenaires non policiers. Pourquoi les douanes, les services d'inspection sociale et économique et autres ne devraient-ils pas être associés à l'élaboration de ces plans ?

- Il est clair qu'un chantier d'une telle envergure doit être abordé avec prudence. On ne peut pas avoir l'intention de créer un "Etat Big Brother". Le contrôle démocratique des formes de coopération et d'échange d'informations devra donc être renforcé. En visant le respect des lois en la matière, les principes de protection des données à caractère personnel, de motivation adéquate et de proportionnalité, entre autres choses, devront continuer à s'appliquer dans la future législation.
- Afin de créer une "culture de coopération", il est nécessaire que la lettre de mission des mandataires des services participants accorde plus d'attention que ce n'est le cas actuellement à la coopération et à l'échange d'informations, afin que cela puisse être vérifié au moment de l'évaluation de ceux-ci.
- Les formes de coopération doivent être structurellement soutenues financièrement. Dans le cas contraire, les formes de coopération existantes, telles que les ARIECs, disparaîtront et les nouvelles formes de coopération nécessaires ne verront pas le jour. Il doit également être clair que la sécurité des citoyens ne peut être véritablement assurée que si les forces de police disposent de spécialistes et de matériel spécialisé de pointe. Et oui, ce n'est pas bon marché....
- Mieux vendre la coopération et l'échange d'informations. Ceux qui ne font pas de publicité ne vendront rien. Les succès doivent donc être mieux communiqués.

L'observation se répète sans cesse : la police doit évoluer dans une société de l'information où le rythme du changement s'accélère. Tout est donc lié à tout.

C'est également ce qui ressort de la déclaration du gouvernement flamand de septembre 2019, qui fait référence à la mise en place d'un ministre *de la Justice et du maintien administratif* et à un service flamand de tutelle d'exécution. Dans la déclaration du gouvernement flamand, l'importance de l'échange d'informations est à nouveau soulignée : "*Le gouvernement flamand a un intérêt pour un échange d'informations fluide avec les services fédéraux de renseignement et de sécurité, mais aussi avec les autorités locales.*"

Tout cela conduit à la conclusion que la police doit aussi avoir une capacité à pouvoir s'adapter plus rapidement à ces changements au risque de perdre sa pertinence et sa légitimité.

Toutefois, il appartient aux autorités politiques de créer le cadre qui permettra à la police de s'adapter à ces nouvelles réalités.

Il est temps que l'autorité fasse à nouveau un grand pas en avant en ce qui concerne les possibilités de coopération et d'échange d'informations, comme elle l'a déjà démontré dans le passé. En effet, avec l'introduction de la loi sur la fonction de police au début des années 1990, les services de police de l'époque (gendarmerie, police communale et police judiciaire)

ont été dotés de lignes directrices uniformes applicables à toutes les actions policières, quel que soit le service intervenant.

Bien qu'en 2020 cela soit considéré comme une évidence, une telle mesure était loin d'être acquise à l'époque, puisque chaque service de police avait sa propre réglementation et sa propre culture ! Appliquons dès lors le titre du film "Back to the future", refaisons la démarche du passé pour améliorer la coopération et l'échange d'informations à l'avenir.

Il est indéniable qu'une plus grande coopération et un plus grand échange d'informations conduiront à des services de police qui auront un impact plus important sur la société, car l'information dont dispose la police augmentera. Mais est-ce vraiment ce que la société veut ? "Il y a un paradoxe dans le fait qu'une société démocratique a besoin d'être protégée à la fois par la police et contre la police¹³". James Madison l'a dit ainsi pendant sa présidence américaine de 1809 à 1817 : "*Le gouvernement doit pouvoir contrôler les gouvernés et aussi se contrôler lui-même*". Cela signifie d'une part, comme cela a été expliqué en détails ci-dessus, que le gouvernement doit donner à la police le cadre juridique et les moyens de jouer pleinement son rôle de protecteur dans un monde en mutation.

D'autre part, le même gouvernement doit veiller à ce que cette police renforcée soit également surveillée mieux. Et c'est aussi là que réside le problème en 2020. Aujourd'hui déjà, les organes de contrôle existants tels que le COC, le Comité P et l'Inspection générale ne sont pas en mesure de remplir les tâches qui leur sont confiées de manière qualitative, non seulement par manque de ressources, mais aussi en raison de l'absence d'une politique globale d'intégrité au sein de la police. Il serait sans doute opportun d'écrire à l'avenir aussi un article sur ce sujet, en particulier sur la manière d'améliorer le contrôle sur les services de police. Dans ce contexte, il peut être fait mention, entre autres, à une manque de progrès dans le domaine du contrôle des policiers après leur recrutement¹⁴.

Nous plaidons donc énergiquement pour que les autorités accordent l'attention nécessaire à l'amélioration de la coopération avec et par les services de police.

La démocratie de demain se crée après tout aujourd'hui, ou comme l'a dit John Calvin Maxwell : "*Un manque de réalisme dans la vision d'aujourd'hui coûte de la crédibilité demain*¹⁵".

Johan DE VOLDER
Inspecteur général adjoint

Thierry GILLIS
Inspecteur général

¹³ Gary T. Max, "Police and democracy", The Encyclopedia of Democracy, 1995, voir <http://web.mit.edu/gtmarx/www/poldem.html>

¹⁴ T. Gillis et J. De Volder, "Intègre un jours, intègre toujours?", Inspection générale de la Police Fédérale et de la Police Locale, voir <https://www.police.be/aigpol/fr/actualites/integre-un-jour-integre-toujours>, 2019.

¹⁵ Quote de John Calvin Maxwell, auteur américain de livres sur le leadership.

