

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE LA POLICE FÉDÉRALE ET DE LA POLICE LOCALE**

**Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de  
renforts pour des missions de police administrative (MFO-2)  
Rapport d'évaluation de l'année 2023**



**Octobre 2024**

**Direction  
Audit et Inspection**

## DESTINATAIRES

Madame A. Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique	Exemplaire 1
Monsieur P. Van Tigchelt, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord	Exemplaire 2
Madame I. Godart, Procureur général de Mons	Exemplaire 3
Monsieur E. Snoeck, Commissaire général de la Police Fédérale	Exemplaire 4
Monsieur N. Paelinck, Président de la Commission Permanente de la Police Locale	Exemplaire 5
Madame K. Stinckens, Présidente du Comité permanent de contrôle des services de police	Exemplaire 6
Monsieur T. Gillis, Inspecteur général de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale	Exemplaire 7

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIG	Inspection générale de la police fédérale et de la police locale
A.R.	Arrêté royal
BePad	Plateforme informatique intégrée pour l'échange et la gestion opérationnelle de l'information de police administrative (ainsi que pour la gestion des événements et la demande de renforts)
BIRT	Business Intelligence and Reporting Tools
CCGPI	Comité de coordination de la police intégrée
CDC	Chef de corps
CIK	Corps d'intervention - Interventiekorps
COC	Organe de contrôle (de l'information policière)
CPPL	Commission permanente de la police locale
DAO	Direction des opérations de police administrative
DAB	Direction de la sécurisation
DAS	Direction de la sécurité publique
DSU	Direction special units
DirCo	Directeur coordonateur administratif de la police fédérale
FERES	Federale interventiereserve – Réserve fédérale d'intervention
FTE	Full time equivalent – équivalent temps-plein
GNEP	Gestion négociée de l'espace public
GOLD	Niveau le plus élevé dans la hiérarchie de commandement 'GOLD-SILVER-BRONZE' utilisée pour la gestion d'événements
GPI	Geïntegreerde politie – police intégrée
GT	Groupe de travail
HyCap	Capacité hypothéquée
IFH	Document d'impossibilité de fournir l'HyCap (annexe C de la MFO-2)

MFO2 - Rapport d'évaluation de l'année 2023

MROP	Maintien et rétablissement de l'ordre publique
PJF	Police Judiciaire Fédérale
ROI	Règlement d'ordre intérieur
ZP	Zone de police



# TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>7</b>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>2. CADRE LÉGAL</b> .....	<b>10</b>
2.1. Cadre normatif l.....	10
2.2. Spécification des Missions et compétences générales de l'AIG.....	11
2.3. Spécification des Missions particulières de l'AIG dans le cadre de la MFO-2.....	12
<b>3. LA CONCEPTION DU MÉCANISME</b> .....	<b>13</b>
3.1. Description.....	13
3.2. Rôle du groupe de travail MFO2.....	16
3.2.1. <i>Description</i> .....	16
3.2.2. <i>Constatations</i> .....	16
3.2.3. <i>Recommandation</i> .....	17
<b>4. L'APPLICATION DU MÉCANISME</b> .....	<b>18</b>
4.1. Evolution de la procédure relative au flux des IFH.....	19
4.2. Monitoring du flux IFH.....	19
4.2.1. <i>Nombre d'IFH pour l'année 2023</i> .....	21
4.2.2. <i>Type d'événements</i> .....	23
4.2.3. <i>Catégorie d'événements</i> .....	23
4.2.4. <i>Justificatif de la zone de police</i> .....	24
4.2.5. <i>Description, par la zone de police, de sa situation au moment de la désignation</i> .....	25
4.2.6. <i>Transmission des rapports BIRT AIG – Avis COC</i> .....	26
4.2.7. <i>Concertation entre ZP et DirCo</i> .....	28
4.2.8. <i>Avis DirCo</i> .....	29
4.2.9. <i>Mention, par le DirCo, de la situation de la zone de police au moment de sa désignation</i> .....	30
4.2.10. <i>Engagement du CIK</i> .....	31
4.2.11. <i>Avis DAO</i> .....	32
4.2.12. <i>Engagement de la DAS</i> .....	32
4.2.13. <i>Mention de la ligne de prestation de la zone de police au moment de sa désignation</i> .....	33
4.2.14. <i>En conclusion</i> .....	33
4.3. Recommandations.....	35
<b>5. CONSTAT 1 : LES DIFFICULTÉS DES ZONES DE POLICE</b> .....	<b>36</b>

5.1.	Généralités .....	36
5.1.1.	<i>Quelles différences entre 'missions locales' et 'fonctionnalités de base' ?</i> .....	36
5.1.2.	<i>Conséquences sur la police locale du manque de capacité au sein de la police fédérale</i> .....	37
5.2.	Cas particulier de l'arrondissement Halle-Vilvoorde .....	38
5.2.1.	<i>Situation</i> .....	38
5.2.2.	<i>Risques liés aux décisions des conseils zonaux de sécurité</i> .....	40
<b>6.</b>	<b>CONSTAT 2 : LE PILOTAGE DE LA FORMATION ET DE L'ENTRAÎNEMENT</b> .....	<b>41</b>
6.1.	Formation .....	41
6.1.1.	<i>Formations GNEP niveau B jusqu'au niveau peloton</i> .....	41
6.1.2.	<i>Formations niveau dirigeant (Gold et Escadron)</i> .....	41
6.2.	Entraînement .....	43
6.2.1.	<i>Normes d'entraînement</i> .....	43
6.2.2.	<i>Respect des normes d'entraînement</i> .....	43
6.3.	brevet GNEP niveau B .....	44
6.3.1.	<i>La procédure générale</i> .....	44
6.3.2.	<i>La procédure particulière de récupération du brevet</i> .....	44
6.4.	Adaptation des acteurs .....	45
6.5.	gouvernance de la formation .....	46
6.6.	Recommandations .....	49
<b>7.</b>	<b>CONSTAT 3 : LA COHÉRENCE ENTRE CRITÈRES DE DÉSIGNATION ET PRIORITÉS D'ENGAGEMENT</b> .....	<b>50</b>
7.1.	Analyses de risques et ordres d'opération .....	50
7.2.	Maîtrise des risques et de l'organisation ou engagement indifférencié ?.....	50
7.3.	« Le maintien de l'ordre est un métier. Le rétablissement de l'ordre, plus encore ! » ....	52
7.4.	Conclusion .....	58
7.5.	Recommandations .....	59
<b>8.</b>	<b>CONSTAT 4 : LE CONTRÔLE DU MÉCANISME</b> .....	<b>60</b>
8.1.	Rôle de l'AIG.....	60
8.2.	Contrôle de la police locale par la police fédérale.....	61
8.3.	Recommandations .....	62
<b>9.</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>63</b>
<b>10.</b>	<b>SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>64</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Cadre légal .....	10
Figure 2 – Diagramme des interactions dans le cadre de l'HyCap .....	14
Figure 3 - Place de l'HyCap dans le fonctionnement intégré .....	15
Figure 4 - Processus de désignation et de suivi des IFH .....	18
Figure 5 - Tableau comparatif des IFH 2022 et 2023 par arrondissement .....	21
Figure 6 - Répartition par type d'événements .....	23
Figure 7 - Catégories d'événements .....	23
Figure 8 - Justificatif des ZP .....	24
Figure 9 - Description, par la ZP, de sa situation .....	25
Figure 10 - Transmission des rapports BIRT .....	26
Figure 11 - Concertation entre DirCo et ZP .....	28
Figure 12 - Avis DirCo.....	29
Figure 13 - Engagement du CIK.....	31
Figure 14 - Avis DAO .....	32
Figure 15 - Engagement de la DAS.....	32

# 1. INTRODUCTION

Comme annoncé dans son rapport d'évaluation de la MFO-2<sup>1</sup> publié en 2023<sup>2</sup>, l'AIG a décidé de faire évoluer son approche générale du suivi du fonctionnement de la GPI dans le cadre de la GNEP et son approche spécifique du mécanisme de solidarité en matière de renforts pour des missions de police administrative.

À cet effet, **l'évaluation de la MFO-2 a été effectuée sous l'angle de la notion de maîtrise de l'organisation et de l'approche systémique et méthodologique des risques**. Ces deux notions servent donc de cadre conceptuel à notre analyse<sup>3</sup>. La conséquence est que le mécanisme de solidarité n'est plus analysé comme un élément isolé<sup>4</sup>, mais comme un élément faisant partie d'un domaine d'activité, la GNEP<sup>5</sup>, dont les objectifs fixés par l'autorité sont atteints par le fonctionnement optimal des deux composantes de la GPI dans le respect de leur autonomie<sup>6</sup>. Dans cette approche systémique, tant l'activité de la police fédérale que celle des polices locales sont analysées pour évaluer la mise en œuvre du mécanisme de solidarité tel que défini dans la MFO-2. C'est avec le même cadre de référence que sera construit notre rapport d'évaluation cette année.

Dans celui-ci nous aborderons successivement :

- le **cadre légal** qui définit le mécanisme et les normes s'imposant aux composantes de la police intégrée. Ceci sous la forme d'un inventaire des principaux textes légaux ;
- la **conception du mécanisme**. Ceci sous la forme d'une description du mécanisme tel qu'il est défini par le cadre légal (partie 3) ;
- l'**application du mécanisme**. Ceci sous la forme d'une analyse générale de l'application du mécanisme par les acteurs concernés (partie 4) ;

---

<sup>1</sup> Directive ministérielle MFO-2 du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, M.B. 6 décembre 2017.

<sup>2</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH », mai 2023. L'ensemble des rapports cités est consultable sauf mention contraire sur le site web [www.aigpol.be](http://www.aigpol.be)

<sup>3</sup> La mise en œuvre d'une approche systémique et méthodologique des risques dans le fonctionnement de la GPI s'appuie sur la circulaire CP3 du 29 mars 2011 relative au 'système de contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux, M.B. 21 avril 2011.

<sup>4</sup> Tel que repris dans la MFO-2.

<sup>5</sup> L'AIG étend son analyse conformément aux possibilités qui lui sont offertes par les art. 5 et 8 de la loi sur l'Inspection générale.

<sup>6</sup> Art. 3 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de Police Intégré, structuré à deux niveaux.

- et les **constats** que nous posons à la suite des parties 3 et 4 sur les faiblesses et/ou les difficultés que pose l'application du mécanisme (parties 5, 6, 7 et 8).

Nous terminerons par une synthèse des recommandations formulées tout au long de notre rapport.

Notons enfin que les parties 2 et 3 ont une finalité explicative, notamment pour le lecteur moins familier du cadre légal et organisationnel qui supporte la GNEP. Elles sont donc principalement de nature descriptive. Les autres parties s'inscrivent dans l'activité de contrôle et d'évaluation de l'AIG et comportent donc des constatations et des recommandations.

## 2. CADRE LÉGAL

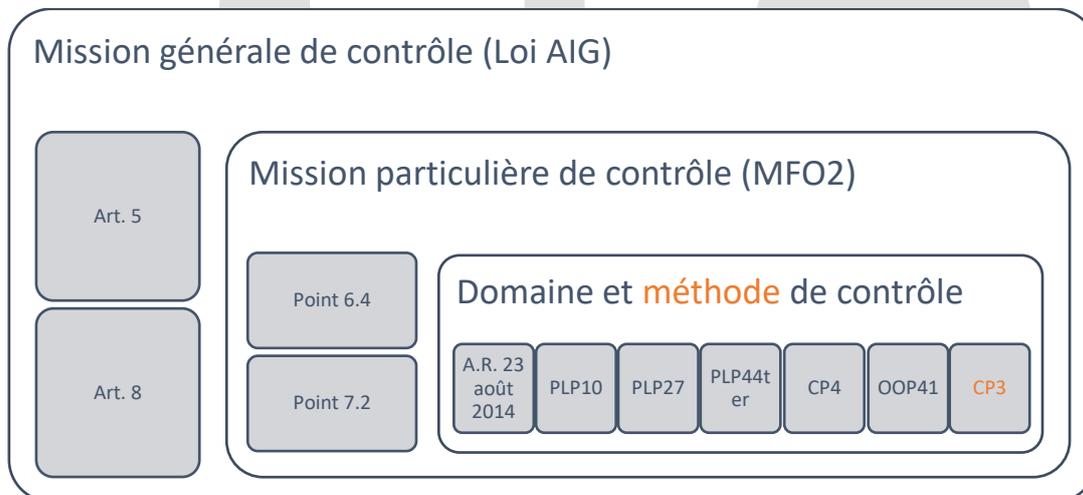


Figure 1 – Cadre légal

### 2.1. CADRE NORMATIF

- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de Police Intégré, structuré à deux niveaux, M.B. 5 janvier 1999 ;
- Loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police, M.B. 15 juin 2007 ;
- Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B. 31 mars 2001 ;
- Arrêté royal du 23 août 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, M.B. 3 septembre 2014 ;
- Arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B. 30 mai 2006 ;
- Arrêté royal du 16 octobre 2009 modifiant l'arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, M.B. 29 octobre 2009 ;
- Directive ministérielle MFO-2 du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, M.B. 6 décembre 2017 ;
- Directive ministérielle MFO-2bis du 11 mai 2021 complétant la directive ministérielle MFO-2 du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administratives. – Prolongation du brevet HyCap, M.B. 31 mai 2021 ;

- Circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001 concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale, M.B. 16 octobre 2001 ;
- Circulaire PLP 27 du 4 novembre 2002 : intensification et stimulation de la coopération interzonale, M.B. 4 décembre 2002 ;
- Circulaire ministérielle GPI 44ter du 14 janvier 2010 définissant les directives concernant le Corps d'intervention, M.B. 27 janvier 2010 ;
- Circulaire CP4 du 11 mai 2001 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux, M.B. 14 juin 2011 ;
- Circulaire OOP 41 du 31 mars 2014 - Opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public, M.B. 15 mai 2014 ;
- Circulaire GPI 81 du 21 juillet 2014 relative au cadre de référence général de l'« Assistance Spéciale » au sein de la police locale, M.B. 14 août 2014 ;
- Circulaire GPI 100 du 23 novembre 2022 relative à l'usage de la violence envers les membres de la Police Intégrée, M.B. 8 décembre 2022 ;
- Circulaire CP3 du 29 mars 2011 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux, M.B. 21 avril 2011 et Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Manuel pour comprendre et mettre en œuvre un système de contrôle interne efficace, février 2020.

## 2.2. SPÉCIFICATION DES MISSIONS ET COMPÉTENCES GÉNÉRALES DE L'AIG

- **Art.5 de la Loi sur l'Inspection générale** : « *L'Inspection générale veille, en tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police relevant du pouvoir exécutif, à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale, ainsi que de leurs composantes, dans le respect de la démocratie et de la protection des libertés et droits fondamentaux.* ».
- **Art.8 de la Loi sur l'Inspection générale** : « *Pour l'accomplissement de leurs missions, les membres de l'Inspection générale possèdent un droit d'inspection général et permanent. Ils peuvent librement entendre les personnes visées par l'article 5 et, après avoir avisé leur autorité responsable, pénétrer dans les lieux où ceux-ci exercent leurs fonctions. Ils peuvent consulter sur place, prendre copie, se faire communiquer et si nécessaire saisir tous documents, pièces ou objets utiles à leurs missions.* ».

## 2.3. SPÉCIFICATION DES MISSIONS PARTICULIÈRES DE L'AIG DANS LE CADRE DE LA MFO-2

- **Point 6.4 de la directive ministérielle contraignante MFO-2 :** *« Un groupe de travail permanent MFO-2 est instauré sous la présidence de DAO. Il est composé de la CPPL, de 3 chefs de corps, de 2 DirCo, de l'Académie nationale de police (ANPA), de l'AIG, de la Direction générale du Centre de crise (DGCC), du Secrétariat administratif et technique (SAT) de l'Intérieur et de DAO. Ce groupe de travail peut se faire assister par des experts. Il a pour mission de faire des propositions, au nom de la police intégrée, au ministre de l'Intérieur en vue d'améliorer les mécanismes décrits dans la présente circulaire et de rendre des avis relatifs à l'interprétation et à l'exécution des directives. Il a pour tâche particulière d'évaluer tous les six mois l'utilisation de la ligne de prestation et, le cas échéant, de faire des propositions d'ajustement ».*
- **Point 7.2 de la directive ministérielle contraignante MFO-2:** *« L'AIG assure le suivi de tous les documents qui lui sont transmis concernant l' « impossibilité de fournir l'HyCap ». Lorsqu'elle estime qu'il ne s'agit pas d'une impossibilité mais bien d'un refus, l'AIG constitue un dossier. Elle remet ensuite un avis motivé au ministre de l'Intérieur expliquant dans quelle mesure la non-fourniture concrète de l'HyCap peut être considérée comme un refus et doit être soumise au mécanisme de sanction financière, conformément à l'article 41, alinéa 3, de la LPI et de son arrêté d'exécution ».*

### 3. LA CONCEPTION DU MÉCANISME

#### 3.1. DESCRIPTION

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de Police Intégré, structuré à deux niveaux (ci-après LPI), prévoit en ses articles 3, 61 et 62, que la police locale assure certaines missions de police à caractère fédéral. Ces missions sont déterminées par le ministre de l'Intérieur ou de la Justice par des directives contraignantes. L'exécution de ces dernières ne peut mettre en péril l'exécution des missions locales. Parmi ses missions, la LPI mentionne spécifiquement en son article 62, 10°, la mission suivante : « *à titre exceptionnel et temporaire, des renforts aux missions de police de grande ampleur* ».

La directive ministérielle contraignante prise en exécution, de manière générale, des articles 61 à 64 de la LPI et de manière spécifique, de la mission reprise à l'article 62, 10°, de la LPI est donc la MFO-2.

Nous rappelons ci-après et de manière synthétique en quoi consistent les objectifs de la MFO-2 et quelles sont ses limites.

La directive ministérielle MFO-2 « *entend régler la mise à disposition par l'ensemble des zones de police du pays d'une partie de leur capacité opérationnelle au profit d'une autre ZP devant faire face à des missions de police administrative qu'elle ne peut assurer seule* »<sup>7</sup>.

Il s'agit d'un mécanisme contraignant de solidarité nationale entre les zones de police, appelé capacité hypothéquée (HyCap) qui n'exonère cependant pas de recourir aux autres mécanismes de solidarité tels que l'appui par la police fédérale avec renforts spécialisés ou non, l'appui latéral volontaire entre les zones de police et la coopération interzonale<sup>8</sup>.

Ce mécanisme d'appui entre zones de police dans le cadre de la gestion d'événements dans le domaine de l'ordre public n'a pas pour objectif de répondre de manière structurelle à des déficits capacitaires, que ce soit au sein d'une ZP ou d'un service de la police fédérale<sup>9</sup>.

En termes de transparence, la MFO-2 prévoit que « *le mécanisme HyCap doit être harmonieusement intégré dans l'engagement de la capacité spécialisée ou non [Corps d'intervention (CIK) et Direction de la sécurité publique (DAS)] pour la GNEP dont dispose la police fédérale. Cette capacité doit être utilisée de manière optimale afin de limiter autant que possible l'utilisation de l'HyCap. Afin d'assurer la transparence et le rendre compte, la police fédérale fait rapport tous les semestres au Comité de coordination de la police intégrée (CC GPI) et via les DirCo à toutes les zones de police locales de la mesure*

---

<sup>7</sup> Directive MFO-2, p. 107803.

<sup>8</sup> Voir circulaire PLP 27 : intensification et stimulation de la coopération interzonale.

<sup>9</sup> Directive MFO-2, p. 107804.

dans laquelle elle contribue, via le CIK et la DAS, à la diminution de l'engagement de l'HyCap»<sup>10</sup>.

Ce mécanisme de solidarité contraignant implique de fait une concertation entre trois acteurs (responsable policier de l'événement, DirCo et DAO) sur la base d'un engagement optimal de leur capacité respective. Un engagement défini et réalisé de manière transparente permet de rendre compte aux autorités compétentes de la manière dont les missions et les objectifs définis sont atteints.

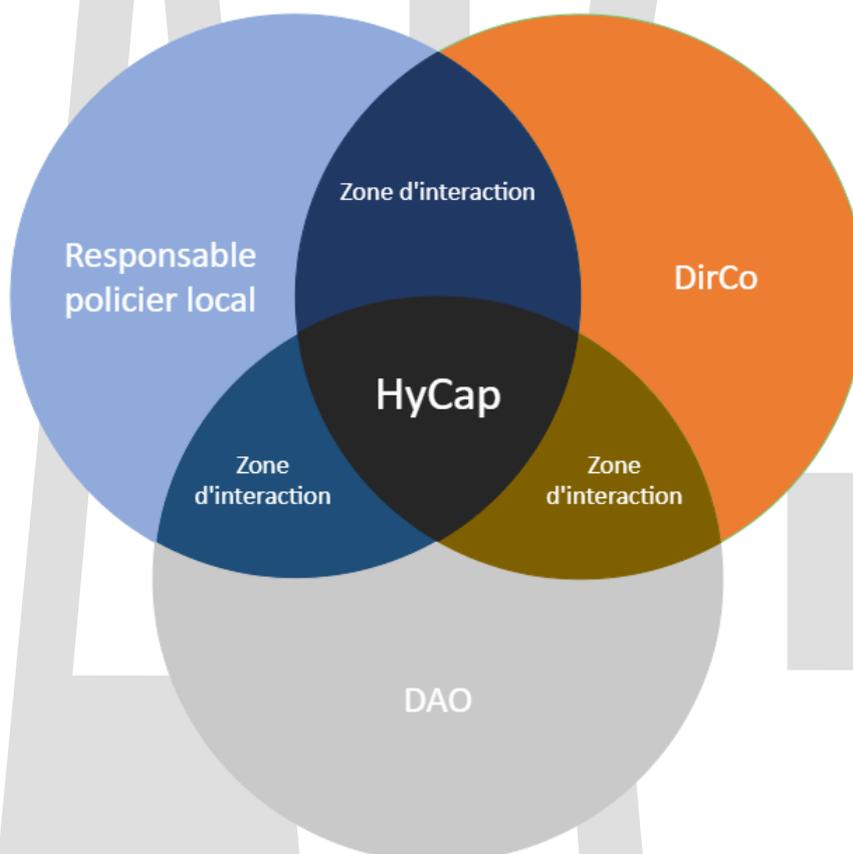


Figure 2 – Diagramme des interactions dans le cadre de l'HyCap

Le mécanisme de solidarité (MFO-2) s'inscrit dans un ensemble. Son évaluation doit nécessairement tenir compte de chaque élément constituant cet ensemble.

Un responsable policier local a la charge de la gestion d'un événement festif ou récréatif. À l'issue d'une phase d'analyse<sup>11</sup>, un dispositif policier nécessaire à l'encadrement dudit

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Analyses de risque stratégique, opérationnelle, bien-être.

événement est défini<sup>12</sup>. Dans ce cadre, il peut être fait appel, si nécessaire et dans certaines conditions, au mécanisme de solidarité. Celui-ci sera mis en œuvre selon des critères définis par la MFO-2.

Il semble évident, à moins d'avoir une vue très étroite sur le fonctionnement d'une organisation, que cette mise en œuvre doit se comprendre et se réaliser en tenant compte du fonctionnement global de la GPI et des objectifs définis par l'autorité pour l'ensemble des fonctionnalités opérationnelles ou pour les activités de support. Une série d'événements ayant un impact sur l'ordre public se situe donc bien au niveau du fonctionnement intégré vu l'implication des différentes composantes de la GPI.

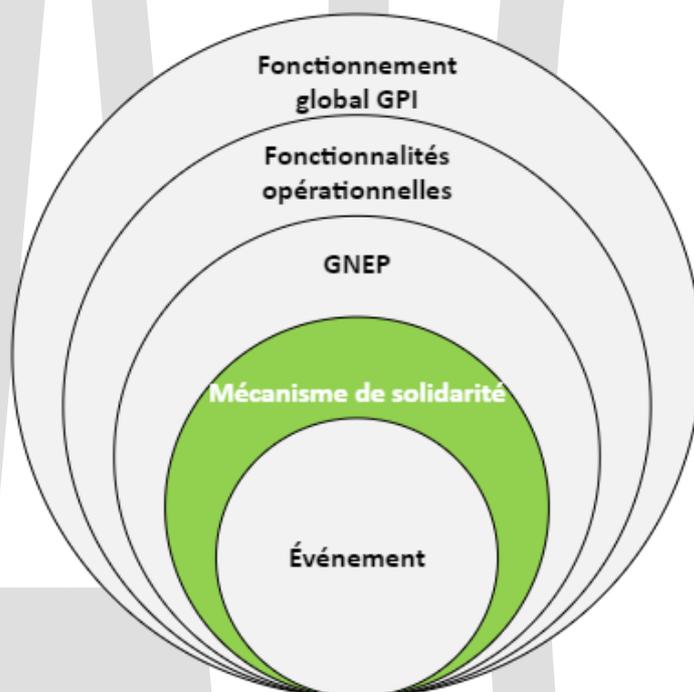


Figure 3 - Place de l'HyCap dans le fonctionnement intégré

---

<sup>12</sup> Ce dispositif policier s'inscrit dans un dispositif de gestion global défini et mis en œuvre sous la conduite de l'autorité et comportant plusieurs acteurs (organisateur, les autres disciplines de la sécurité, etc).

## 3.2. RÔLE DU GROUPE DE TRAVAIL MFO2

À partir de la notion de maîtrise de l'organisation et de ses activités, il doit être constaté que l'autorité a défini dans la MFO-2 un monitoring du mécanisme de solidarité. Ce monitoring est assuré par le groupe de travail MFO-2.

Si la MFO-2 ne développe pas de manière détaillée l'activité de monitoring, elle en fixe les bases en définissant la composition du groupe de travail et en fixant les grandes lignes de son domaine d'activité. Tenant compte des principes de la CP3 définis par l'autorité, on peut estimer que le groupe de travail dispose d'une autonomie appréciable pour fixer les modalités d'exercice de ses missions et responsabilités.

Dans les lignes qui suivent, nous faisons un bref état des lieux du fonctionnement du groupe de travail et nous formulons des recommandations pour améliorer son fonctionnement en formalisant et structurant l'activité de monitoring.

### 3.2.1. DESCRIPTION

Le groupe de travail permanent MFO-2, présidé par DAO, est composé de la CPPL, de 3 chefs de corps, de 2 DirCo, de l'Académie nationale de police (ANPA), de l'AIG, de la Direction générale du Centre de crise (DGCC), du Secrétariat administratif et technique (SAT) de l'Intérieur et de DAO<sup>13</sup>.

La MFO-2 lui attribue des missions précises à savoir<sup>14</sup> :

- Faire des propositions, au nom de la police intégrée, au ministre de l'Intérieur en vue d'améliorer les mécanismes décrits dans la circulaire et rendre des avis relatifs à l'interprétation et à l'exécution des directives ;
- Évaluer tous les six mois l'utilisation de la ligne de prestation et, le cas échéant, faire des propositions d'ajustement.

### 3.2.2. CONSTATATIONS

Les directives MFO sont au cœur du fonctionnement intégré. Un groupe de travail en charge de l'amélioration et de l'évaluation de la mise en œuvre d'une MFO doit fonctionner de manière structurée avec des modalités de fonctionnement claires permettant de rendre compte de son travail d'évaluation et du sens de ses propositions d'amélioration.

---

<sup>13</sup> Directive MFO-2, pt. 6.4, p. 107810.

<sup>14</sup> *Idem.*

Outre les problèmes identifiés par l'AIG dans son rapport précédent<sup>15</sup>, il a été constaté qu'il arrive qu'aucun ordre du jour ne soit envoyé dans le cadre des réunions du groupe de travail.

Il est donc difficile pour les participants de se positionner sur le ou les sujets spécifiques abordés vu le fait que les questions reçues ne sont pas communiquées à l'avance et ne peuvent donc pas être préparées. Si certains membres du groupe de travail, ont une relative liberté de parole en tant que mandataires, il n'en va pas de même pour le représentant de l'AIG qui doit s'assurer que son discours/sa prise de position reflète le positionnement de l'Inspecteur général.

### 3.2.3. RECOMMANDATION

#### L'AIG recommande :

- qu'un ROI fixant les modalités de fonctionnement du GT soit établi ;

L'AIG constate que les modalités-mêmes de fonctionnement du groupe de travail ne sont toujours pas claires en pratique.

Un règlement d'ordre intérieur est donc plus que nécessaire. De cette manière, le dispositif de monitoring du mécanisme sera structuré de manière claire. La transparence et le rendre-compte à l'autorité et à l'ensemble des parties prenantes s'en verront améliorés.

**Tant que ceci n'aura pas été appliqué, il n'y aura aucun sens, pour l'AIG, d'aller plus loin dans l'analyse du fonctionnement et de l'efficacité du groupe de travail.**

---

<sup>15</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH », *Ibid.*, pp. 14-15.

## 4. L'APPLICATION DU MÉCANISME

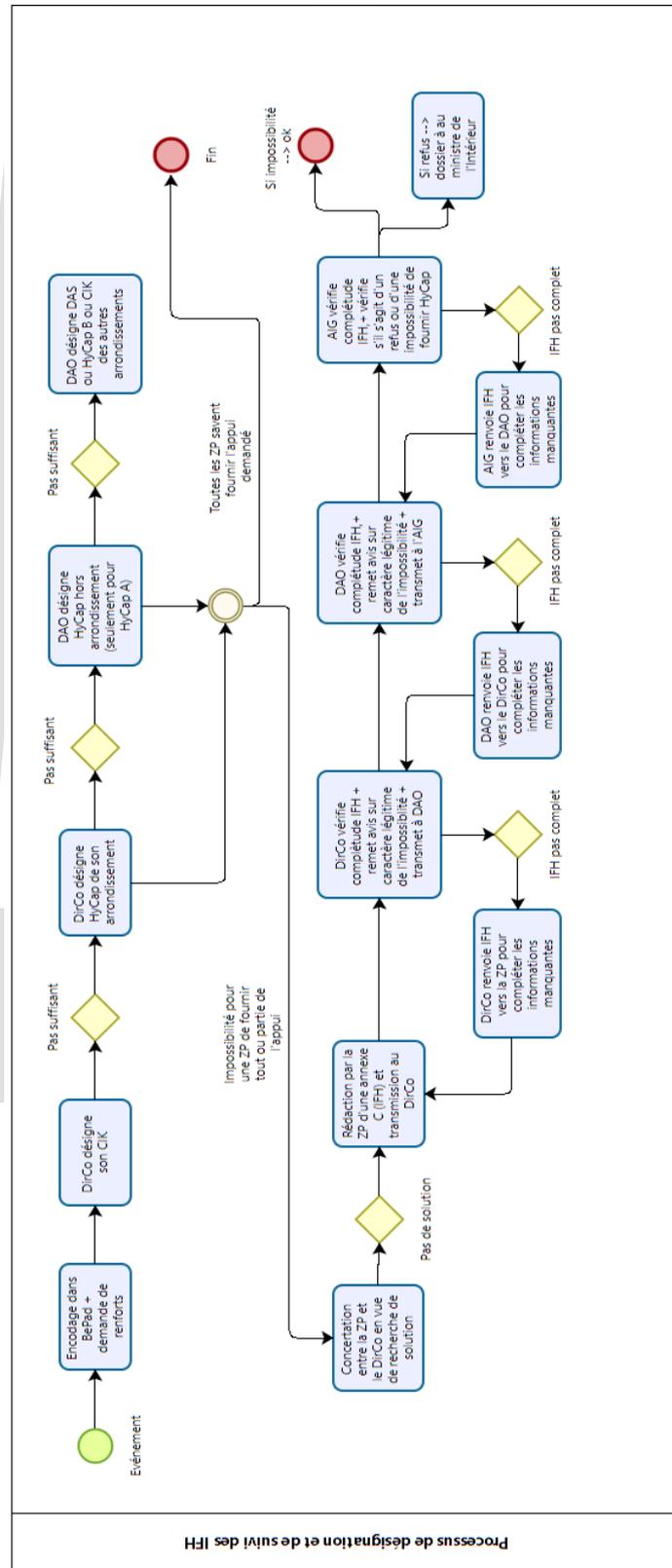


Figure 4 - Processus de désignation et de suivi des IFH

Le schéma repris ci-avant est une description du processus de désignation et de suivi de la désignation dans le cadre du mécanisme HyCap. Il synthétise les différentes étapes depuis la création de l'événement dans BePad (et la demande de renforts) jusqu'à l'envoi éventuel, par l'AIG, d'un dossier au ministre de l'Intérieur.

#### **4.1. EVOLUTION DE LA PROCÉDURE RELATIVE AU FLUX DES IFH**

Comme mentionné en 2023, l'AIG a souligné à de nombreuses reprises<sup>16</sup> les faiblesses liées à la justification, au suivi et au contrôle des annexes C de la MFO-2, ci-après IFH, dans le cadre de ce processus.

En 2022, à la suite de la mise en place d'un nouveau système informatisé de monitoring des IFH au sein de l'AIG, nous avons pu objectiver les problèmes de complétude et de qualité des IFH et identifier ce qui posait problème pour chacune des parties du document qui dépendent d'un acteur différent du mécanisme (zone de police, DirCo et DAO).

À la suite de ces constatations, la révision du système de monitoring du « mécanisme de solidarité en matière de renforts pour des missions de police administrative » s'imposait afin de mieux définir les besoins en information nécessaire tant à l'AIG, qu'aux DirCo et à DAO afin de remplir leurs missions. Une proposition a donc été soumise au ministre de l'Intérieur dans ce sens et à la suite de son approbation, un courrier a été adressé à tous les acteurs du mécanisme HyCap afin de leur indiquer les informations supplémentaires qu'ils devaient indiquer dans les IFH.

#### **4.2. MONITORING DU FLUX IFH**

Nous vous présenterons ci-après les résultats du système de monitoring des IFH mis en place par l'AIG depuis 2022 et pour lequel nous disposons d'une année complète (2023) depuis la mise en œuvre de la nouvelle procédure de complétion des IFH avalisée par la ministre de l'Intérieur et communiquée à l'ensemble des zones de police, des DirCo et à DAO.

---

<sup>16</sup> Ces points d'attention ont par ailleurs été développés dans les documents suivants : a) le plan d'action 2021 et le plan d'action 2022 de la direction Audit et Inspection (IGIN) de l'AIG (documents non-publiés) ; b) le rapport « Application de la MFO-2 – rapport d'évaluation 2018 » ; c) le rapport « Mécanisme de solidarité entre les zones de police – regard rétrospectif 2018-2020 » ; d) la note de synthèse « La Gestion Négociée de l'Espace Public et le concept de New Way of Protesting – un regard rétrospectif pour préparer le futur », le rapport « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH ».

Ces problématiques ont également été mise en exergue par l'AIG lors d'une réunion de travail concernant le projet d'arrêté relatif au mécanisme de sanction qui s'est déroulée le 26 avril 2021 en présence d'un représentant du SAT Intérieur, du directeur de DAO, de membres de DGR Legal.

Cette présentation se veut bien entendu évolutive (de nouveaux éléments ont été monitorés par rapport à 2022) et continuera à s'adapter en fonction des enseignements qui seront tirés de l'analyse régulière et de l'évaluation du monitoring effectués.

Le traitement et l'analyse qualitative des données des signalements se sont, comme l'année dernière, déroulés à partir de trois questions principales :

- les informations communiquées sont-elles vérifiables ?
- les informations communiquées permettent-elles aux DirCo et à DAO de se prononcer sur le fait qu'il s'agisse d'une impossibilité ou d'un refus de fournir l'appui HyCap demandé ?
- et les informations communiquées permettent-elles à l'AIG d'évaluer la situation ou l'AIG devrait-elle investiguer plus avant juste pour déterminer si elle doit ou non ouvrir un dossier à l'attention du ministre ?

S'ajoutent cette année, en plus des points repris en 2022 :

- la description, par la zone de police, de sa situation au moment de la désignation (nombre de FTE + nombre de membres du personnel en congés ou malades) ;
- la transmission par les zones de police des rapports BIRT demandés par l'AIG ;
- par le Dirco : la description de la ZP (nombre FTE + HyCap A ou B et niveau de disponibilité) ainsi que le nombre de FTE demandés et combien de jours à l'avance la demande a été effectuée, de même que les événements BePad sur la zone de police au moment de l'événement pour lequel elle a été désignée (nombre de FTE qu'elle engage pour ses propres événements ainsi que son seuil de recevabilité) ;
- les informations concernant l'engagement du CIK ;
- les informations concernant l'engagement de la DAS ;
- et l'état de la ligne de prestation de la zone de police au moment de sa désignation.

### 4.2.1. NOMBRE D'IFH POUR L'ANNÉE 2023

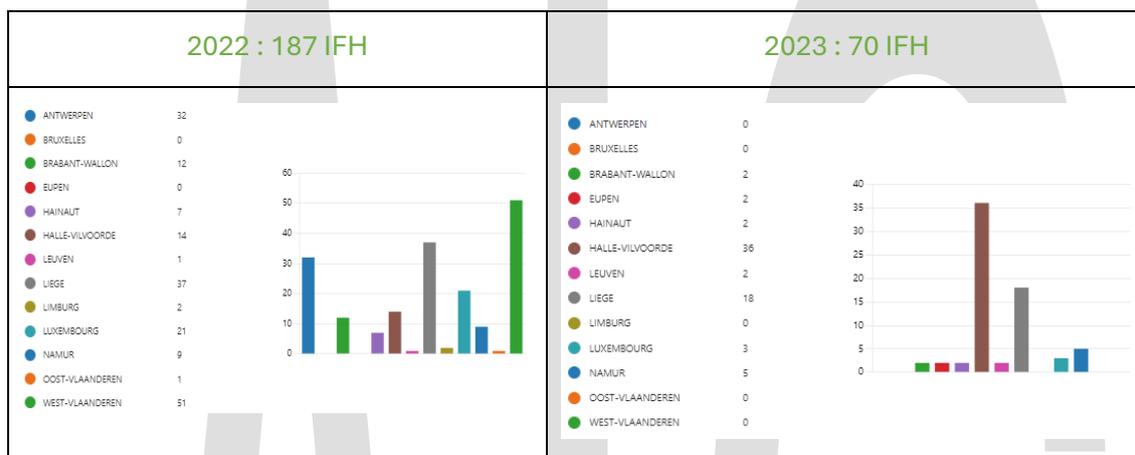


Figure 5 - Tableau comparatif des IFH 2022 et 2023 par arrondissement

La première constatation que nous pouvons faire à la suite de notre monitoring des IFH est que ces derniers ont drastiquement diminué pour l'année 2023. En effet, si nous comptons 187 IFH pour l'année 2022, nous n'en comptons plus que 70 pour l'année 2023 soit une diminution de 62,5%.

Il ne nous est pas possible au stade actuel de connaître avec certitude les motifs d'une telle diminution. Cependant, le nombre d'événements ayant nécessité d'importants dispositifs policiers de maintien de l'ordre ne semble pas avoir diminué au cours de l'année 2023<sup>17</sup>. Les raisons d'une diminution du nombre d'IFH sont donc à chercher ailleurs.

Nous pouvons avancer deux hypothèses. La première est liée au rappel, par l'AIG, de l'importance de la concertation entre les zones de police et les DirCo. Si ce rappel a effectivement été suivi d'effet et qu'il y a eu plus de concertations, nous pouvons penser que plus de solutions ont été trouvées et que cela a donc mené à la rédaction moins systématique d'IFH.

La seconde hypothèse, vu les retours reçus quant à la charge administrative de la nouvelle procédure, est que plus de solutions aient été cherchées (et trouvées) afin de ne pas devoir compléter d'IFH selon la nouvelle procédure.

Précisons qu'en 2022, nous ne comptons que 2 arrondissements sur 13 qui n'avaient transmis aucun IFH. Ce chiffre est passé à **5 sur 13 pour l'année 2023**.

L'arrondissement de **Halle-Vilvoorde représente à lui seul 51,4% des IFH** (36 sur 70) et **une des zones de police de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde représente 25,7% des IFH de l'année 2023** (18 sur 70)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Maintien des dispositifs de MO pour le football, festivals tels que Tomorrowland, les Ardentes, Werchter, F1 Francorchamps, foire agricole de Libramont, Eurotops, etc.

<sup>18</sup> Nous aborderons les décisions prises par certaines zones de police quant aux conditions dans lesquelles elles fournissent ou non l'HyCap au chapitre 6 de ce rapport.

Il y a donc bien une diminution très importante des IFH dans d'autres arrondissements comme par exemple dans celui de Flandre occidentale où les IFH sont passés de 51 en 2022 à 0 en 2023. L'AIG analysera avec le DirCo concerné les raisons ou mesures mises en place ayant permis cette diminution importante.

### *Problèmes rencontrés*

L'AIG constate qu'il arrive très régulièrement que les IFH lui parviennent très tardivement (plusieurs mois après la notification au DirCo de l'impossibilité de fournir l'appui) et incomplets.

Pour l'année 2023, les 18 derniers IFH de l'année, dont certains datant d'événements du mois de juin, ne nous sont parvenus qu'en 2024 (les derniers en mars). S'il n'est pas anormal que des IFH du mois de décembre ne nous parviennent qu'en janvier, il est cependant plus problématique qu'il faille parfois plus de six mois pour que certains IFH soient rédigés et traités avant d'arriver à l'AIG.

L'AIG constate également que la manière dont les IFH sont transmis par DAO n'est pas optimale. Ceux-ci sont transmis via l'onglet « publication » d'un groupe Teams (DAO-MFO2). Les IFH ne sont donc pas classés par année et les retardataires de l'année précédente se mélangent avec ceux de l'année en cours ce qui rend très rapidement le listing illisible et la recherche compliquée.

Au-delà du délai de transmission et de la manière dont les IFH sont transmis, l'AIG a également constaté un problème dans le nombre total d'IFH pour l'année 2023. En effet, après avoir comparé le nombre d'IFH qui a été transmis par DAO et le nombre d'IFH que certains DirCo déclarent<sup>19</sup> avoir reçu en 2023, il y a une différence notable à savoir 70 IFH transmis par DAO et 88 qui auraient dû l'être si l'on se réfère aux chiffres des DirCo.

Nous ignorons à ce stade ce qu'il est advenu de ces 18 IFH manquants. Sont-ce les zones de police qui ne les ont pas transmis aux DirCo, les DirCo qui ne les ont pas transmis à DAO ou DAO qui ne les a pas transmis à l'AIG ? Ou est-ce un mélange de tout cela ?

Afin d'éviter que ce type d'incident ne se produise encore, l'AIG insiste à nouveau sur sa recommandation de mise en place, au sein des DirCo et de DAO, d'un dispositif de pilotage des activités de contrôle de la procédure de complétion et de transmission des IFH<sup>20</sup>. Ce pilotage et ces activités de contrôle au sein d'un environnement interne favorable à la maîtrise des risques devraient permettre à la fois un suivi qualitatif des IFH mais aussi, grâce à une analyse de la complétude et du contenu, d'identifier et d'anticiper les incidents et donc de pouvoir les éviter ou en tout cas d'y réagir plus rapidement et efficacement.

---

<sup>19</sup> 10 DirCo sur 13 ont mentionné dans leur rapport d'évaluation de l'HyCap le nombre d'IFH pour leur arrondissement en 2023.

<sup>20</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH », *op. cit.*, pp. 20 et 25.

## 4.2.2. TYPE D'ÉVÉNEMENTS

● Festif	44
● Revendicatif	19
● Opération (ADM ou JUD)	7
● Autre	0



Figure 6 - Répartition par type d'événements

De l'analyse des IFH reçus, il ressort que **63% d'entre eux concernaient des événements de type festif** (pour 94% en 2022). Nous avons repris dans la classification « *festif* » : les festivals, carnivals, événements sportifs, grands écrans et autres événements de même nature. Seuls **27% des IFH concernaient des événements revendicatifs**. Les 10 derniers pourcents sont en lien avec des opérations de police administrative ou judiciaire.

## 4.2.3. CATÉGORIE D'ÉVÉNEMENTS

Nous avons défini les catégories d'événements comme étant des précisions du type d'événements.

- pour les événements récréatifs, nous avons identifié les catégories les plus représentées, telles que : 'festival', 'carnaval', 'fête nationale', 'F1', 'course cycliste', 'football' et 'autre' ;
- en ce qui concerne les événements revendicatifs, les catégories reprises sont : 'manifestation revendicative', 'grève prison', 'sommet international' et 'autre'.

● Manifestation revendicative	17
● Grève prison	0
● Sommet international (EUROTO...)	2
● Festival	17
● Carnaval	1
● Fête nationale	0
● F1 Francorchamps	0
● Foot	24
● Course cycliste	0
● Autre	9

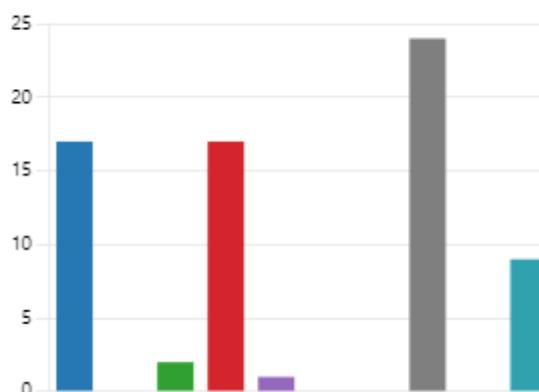


Figure 7 - Catégories d'événements

Parmi les événements festifs ayant généré le plus d'IFH, nous retrouvons :

- Dans la catégorie 'festival' : 17 IFH en 2023 (60 IFH en 2022) dont 13 pour Les Ardentes et 0 pour Tomorrowland (17 en 2022 pour Tomorrowland).
- Les rencontres de football avec 24 IFH en 2023 contre 45 en 2022 ;
- Soulignons qu'il n'y a eu aucun IFH en 2023 pour la F1 à Francorchamps contrairement aux 13 IFH comptabilisés en 2022 pour cet événement.

Parmi les événements revendicatifs ayant générés les plus d'IFH, nous retrouvons :

- Les manifestations contre la franchisation de Delhaize qui ont généré 11 IFH.

#### 4.2.4. JUSTIFICATIF DE LA ZONE DE POLICE



Figure 8 - Justificatif des ZP

L'analyse de la complétude des documents reçus, tenant compte des questions précédemment posées, a abouti à la conclusion que **dans 61% des cas, la motivation invoquée par les ZP était incomplète** et ne permettait ni aux DirCo, ni à DAO, ni à l'AIG de se positionner avec une certitude raisonnable sur l'impossibilité ou le refus pour ces ZP de fournir tout ou partie de l'appui demandé.

Les zones de police continuent bien souvent à justifier la non-fourniture de l'HyCap par le fait :

- qu'elles manquent de personnel ;
- que cela mettrait en péril l'exécution des fonctionnalités de base<sup>21</sup> ;
- que des événements se tiennent sur leur territoire au même moment.

Ces motivations ne posent pas de problèmes en soi à partir du moment où elles sont développées afin de démontrer réellement l'impossibilité de fournir tout ou partie de l'appui demandé. Ce que nous constatons dans les 61% des cas où nous avons estimé la motivation invoquée comme incomplète, c'est que les zones continuent de se contenter de justifications génériques.

<sup>21</sup> Elles sont au nombre de 7 : l'intervention, le maintien de l'ordre public, le travail de quartier, l'accueil, l'assistance policière aux victimes, la recherche et enquête locale et la circulation. Circulaire ministérielle PLP 10 et Arrêté royal du 16 octobre 2009 modifiant l'arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, M.B. du 29 octobre 2009.

Il arrive également que les zones de police justifient l'impossibilité de fournir l'HyCap par la tenue d'événements sur leur territoire au même moment que l'événement pour lequel elles sont désignées. Le problème fréquemment constaté lorsque cette motivation est utilisée est que les zones de police ne mentionnent ni le numéro BePad de l'événement (DAO constate d'ailleurs régulièrement qu'il n'y avait aucun événement dans BePad pour la zone au moment de sa désignation), ni le nombre de membres du personnel engagés dans le cadre dudit événement. Et lorsque le nombre de membres du personnel est malgré tout mentionné, il arrive fréquemment qu'il ne corresponde pas au seuil de recevabilité<sup>22</sup>, ce qui ne dispense donc pas la zone de police de fournir de l'HyCap.

#### 4.2.5. DESCRIPTION, PAR LA ZONE DE POLICE, DE SA SITUATION AU MOMENT DE LA DÉSIGNATION

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, il est prévu que les zones de police fournissent, lorsqu'elles sont amenées à rédiger un IFH, les informations suivantes en plus de leur justification :

- l'existence d'un ou plusieurs événements sur la zone avec n° BePad et nombre de FTE engagés ainsi que le seuil de recevabilité de la ZP ;
- l'existence d'un éventuel appui fourni hors HyCap ;
- la situation de la zone à la date de désignation pour la mission HyCap (nombre de FTE, nombre de congés et d'exempts à la date de l'événement).

<span style="color: blue;">●</span> Oui	29
<span style="color: orange;">●</span> Non	27
<span style="color: green;">●</span> Partiellement	8



Figure 9 - Description, par la ZP, de sa situation

De notre monitoring, il ressort que la demande de l'AIG n'est satisfaite que dans 41% des cas. Dans les 59 autres pourcents, les zones de police ne mentionnent (1) aucune de ces

<sup>22</sup> Seuil de recevabilité : La zone de police sur le territoire de laquelle a lieu un événement nécessitant un déploiement important de moyens policiers doit en première instance fournir elle-même un effort suffisant par l'engagement de son propre personnel avant de faire appel à du renfort. Le seuil de recevabilité est en général fixé à 12% de l'effectif disponible. Le seuil de recevabilité est pris en compte par jour calendrier pour l'ensemble des événements qui tombent le même jour sur le territoire de la même zone de police. Une zone de police qui doit ponctuellement faire face à des missions de police administrative de grande ampleur sur son territoire, est dispensée pour ce/ces jour(s) de livrer de l'HyCap si son engagement propre dépasse le seuil de recevabilité. Voir MFO-2, pts 3.2 et 3.5, pp. 107804 et 107806.

informations, (2) seulement certaines des informations demandées ou (3) se contentent de renvoyer vers les rapports BIRT.

#### 4.2.6. TRANSMISSION DES RAPPORTS BIRT AIG – AVIS COC

Les rapports BIRT permettent une extraction de données de GALoP<sup>23</sup> et « *chaque rapport (liste des différentes données administratives du personnel, personnel en maladie, mutations, visites médicales, vaccinations, logistique,...) permet ainsi de visualiser dans le Portal les données obtenues en direct dans GALoP et de les exporter sous différents formats tels Excel et PDF pour une meilleure exploitation des données* »<sup>24</sup>.

Les rapports BIRT AIG\_001 et AIG\_002, AIG\_003, AIG\_004 ont été créés afin de permettre à l'AIG d'exercer sa mission dans le cadre de la MFO-2.

- Rapport BIRT AIG 001 :

Description : Ce rapport donne le nombre de membres du personnel opérationnels par grade présents au sein de l'unité/la zone à une date donnée. Chaque colonne permet de préciser un peu plus l'effectif effectivement disponible à la date recherchée.

- Rapports BIRT AIG 002, 003 et 004 :

Description : Ces rapports donnent une liste des prestations encodées, des heures prestées et des heures à prester pour les membres du personnel opérationnels de l'unité/la zone pour une période donnée. Seuls les membres du personnel travaillant effectivement pour l'unité/la zone sont inclus dans ce rapport. Les détachés et mis à disposition OUT n'y apparaissent donc pas.

<span style="color: blue;">●</span> Oui	44
<span style="color: orange;">●</span> Incomplets	3
<span style="color: green;">●</span> Non	17



Figure 10 - Transmission des rapports BIRT

<sup>23</sup> DRI, BIRT Viewer, 13 septembre 2022, pp. 426-432. <https://bpolb.sharepoint.com/sites/iNetwork-GALoP/Documents%20partages/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FiNetwork%2DGALoP%2FDocuments%20partages%2FBIRT%5FManuel%5FUtilisateur%5FFR%5F47751%2Epdf&parent=%2Fsites%2FiNetwork%2DGALoP%2FDocuments%20partages>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 10.

Comme le démontre le graphique repris ci-dessus, 24% des zones de police n'ont pas transmis les rapports BIRT demandés et 4% des zones n'ont envoyé qu'une partie des rapports BIRT ou les ont envoyés tous mais seulement pour le jour de l'événement là où l'AIG demande l'envoi de rapports BIRT couvrant une période allant de 10 jours avant l'événement jusqu'à 10 jours après celui-ci. Cette période élargie permet de vérifier le respect des prescrits du statut souvent invoqué pour justifier la non-fourniture de tout ou partie de l'appui HyCap demandé.

- Position du COC par rapport à la demande de l'AIG

Au vu de l'importance prise ces dernières années par la question du respect de la vie privée et du traitement des données personnelles qui s'y rapportent, il n'est pas étonnant que la demande de l'AIG d'obtenir les rapports BIRT précités ait suscité des questionnements.

Dans ce cadre, le COC a reçu en janvier 2023 une demande d'avis sur le sujet provenant d'une zone de police. Cette dernière a demandé au COC de se prononcer par rapport à la transmission systématique des rapports BIRT contenant des données personnelles non-anonymisées.

Suite à cela, le COC a interrogé l'AIG, sollicitant le motif de la demande de transmission des rapports BIRT et demandant si ces mêmes rapports ne pourraient pas être transmis en reprenant des données anonymisées.

L'AIG a répondu que la transmission des rapports BIRT non-anonymisés était nécessaire pour les raisons suivantes :

- Vu le mécanisme de sanction prévu dans la MFO-2 et les conséquences que cela peut avoir sur les zones de police, il est du devoir de l'AIG de pouvoir prouver le refus de fournir l'HyCap au-delà de tout doute raisonnable. La précision des données demandées est donc en lien direct avec la précision demandée à l'AIG dans le cadre de son analyse ;
- Une anonymisation des données ne permettrait pas à l'AIG de s'assurer par exemple que le membre du personnel mentionné à la ligne 1 du jour J moins 3 est bien le même que le membre du personnel mentionné à la ligne 1 de tout autre jour repris dans les rapports BIRT. Cela ne permet donc pas de savoir si cette personne est dotée ou non d'un brevet HyCap B nécessaire à l'exécution des missions HyCap B. Cela ne permet pas non plus de « suivre » un membre du personnel durant l'ensemble des jours que comptent les rapports BIRT demandés et ne permet pas de comparer sa situation à ce que prévoient les prescrits de la partie VI et VIII du PJPo<sup>25</sup>.

En ce qui concerne l'aspect systématique de la demande de transmission des rapports BIRT, l'AIG a informé le COC que pareil processus de transmission des informations et

---

<sup>25</sup> Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B. 31 mars 2001.

données à caractère personnel ne se produit que dans le cas où la concertation (obligatoire) entre la zone de police et le DirCo n'a pas pu aboutir à une solution. Plus les zones de police et les DirCo se parleront et seront orientés solution, moins il sera nécessaire de rédiger des formulaires IFH et donc de transférer des données à caractère personnel via les rapports BIRT AIG. Cette demande n'est donc pas à proprement parler systématique et le principe de proportionnalité semble donc bien respecté.

Au vu des explications qui précèdent, le COC est arrivé à la conclusion que la justification du traitement, par l'AIG, des données personnelles reprises dans les rapports BIRT demandés est suffisamment démontrée. Le COC reconnaît que des données personnelles anonymisées ne permettraient pas à l'AIG de vérifier de manière approfondie que les prescrits du statut ont été correctement respectés et que ce motif a été mobilisé à bon escient pour justifier la non-fourniture de tout ou partie de l'appui HyCap demandé<sup>26</sup>.

#### 4.2.7. CONCERTATION ENTRE ZP ET DIRCO



Figure 11 - Concertation entre DirCo et ZP

La directive ministérielle MFO-2 stipule en son point 7.1 qu' « une ZP qui se trouve dans l'impossibilité d'exécuter une mission HyCap doit en référer au DirCo. À défaut de solution au terme de cette concertation, la ZP concernée transmet une impossibilité de fournir l'HyCap écrite et motivée ».

Malgré qu'elle soit spécifiquement prévue dans la MFO-2, et que nous avons déjà fortement insisté sur l'importance d'une approche orientée solution lorsqu'il s'agit de la fourniture de renforts en matière d'HyCap, force est de constater, à la suite de l'analyse des IFH, que la concertation n'a eu lieu avec certitude que dans 17% des cas. Dans 37% des cas trouvés, les IFH mentionnent qu'aucune concertation n'a eu lieu et dans les derniers 46%, nous ignorons si une concertation a eu lieu ou non car rien n'est mentionné dans les IFH la concernant.

Nous n'avons donc aucune garantie que des solutions sont réellement cherchées en amont de la transmission d'un IFH. L'IFH semble parfois être la solution de facilité et

<sup>26</sup> Courrier du COC, réf. DD2300002, 12 avril 2023.

l'absence de concertation ne permet pas de démontrer le fait que dans la pratique, les DirCo et les chefs de corps cherchent à proposer des solutions ou des alternatives.

Il faut néanmoins nuancer ces affirmations en rappelant la diminution du nombre total d'IFH depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure et le rappel de l'importance de la concertation. Car lorsque la concertation aboutit effectivement à une solution acceptable, aucun IFH n'est rédigé et l'AIG n'est donc pas avisée. L'AIG n'a donc aucune vue sur les concertations ayant abouti ce qui signifie donc bien que nos conclusions ne sont valables que pour les constatations effectuées à la suite du monitoring des IFH.

#### 4.2.8. AVIS DIRCO

● Impossibilité de fournir l'appui	33
● Refus de fournir l'appui	13
● Pas de position	10
● Avis pas rédigé	14



Figure 12 - Avis DirCo

Dans 20% des cas, les DirCo n'ont pas rédigé d'avis quant à l'impossibilité ou le refus des ZP de fournir tout ou partie de l'appui demandé. Dans 14% des cas, un avis a bien été rédigé par les DirCo mais sans qu'ils ne prennent position sur la question de l'impossibilité ou du refus.

Les DirCo se positionnent dans 66% des cas (contre 86% en 2022). Dans 72% de ces 66%, leur avis tend vers une impossibilité et dans 28% de ces 66%, vers un refus. Il reste étonnant, comme souligné dans notre rapport précédent<sup>27</sup>, que les DirCo arrivent à se positionner dans 66% des cas sur l'impossibilité ou le refus pour la ZP de fournir l'appui demandé alors même que 61% des motivations communiquées par les ZP sont incomplètes ou invérifiables et ne permettent donc pas de positionnement sans effectuer plus de vérifications.

L'AIG souligne cependant que **le positionnement des DirCo peut s'avérer différent face aux explications d'une ZP en fonction des arrondissements.**

<sup>27</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH », *op. cit.*, p. 24.

#### 4.2.9. MENTION, PAR LE DIRCO, DE LA SITUATION DE LA ZONE DE POLICE AU MOMENT DE SA DÉSIGNATION

Il est demandé aux DirCo de mentionner dans leur partie de l'IFH :

- le **descriptif de la ZP** concernée en indiquant le nombre de FTE et en précisant s'il s'agit d'une ZP HyCap A ou HyCap B ;
- le **niveau de disponibilité** de la ZP ;
- le nombre de **FTE demandés** et indiquer **combien de jours à l'avance la demande** a été effectuée ;
- et les éventuels **événements encodés en BePad** ainsi que le **nombre de FTE** engagés par la ZP et si le **seuil de recevabilité** de la ZP est **atteint**.

Nous constatons que malgré notre demande, seul 41% des IFH reçus contenaient ces informations. Dans 38,5% des cas, les informations n'étaient pas du tout reprises et dans 11% des cas, elles ne l'étaient que partiellement.

Certains DirCo ont élaboré un canevas d'annexe à l'IFH pour les zones de police de leur arrondissement ainsi que pour pouvoir reprendre les informations qui leur sont demandées par l'AIG. L'annexe C de la MFO-2 ('formulaire d'impossibilité de fournir l'HyCap' ou IFH) ne permet en effet pas, de par sa conception, la mention de toutes les informations demandées par l'AIG.

L'initiative de ces DirCo est donc une bonne pratique que l'AIG recommande d'étendre à l'ensemble des zones de police et des DirCo. Il serait opportun que le groupe de travail MFO-2 se penche sur la question afin de trouver une solution permettant de compléter l'annexe C tant que celle-ci ne sera pas modifiée dans la MFO-2.

#### 4.2.10. ENGAGEMENT DU CIK

● CIK engagés	25
● CIK non-engagés justifié	21
● CIK non-engagés absence de ju...	0
● Ignoré	24



Figure 13 - Engagement du CIK

Nous constatons que les DirCo nous affirment que leur CIK était engagé dans 36% des cas dans les événements ayant fait l'objet d'IFH. Dans 30% des cas, les DirCo nous ont informé que leur CIK n'avait pas été engagé, tout en nous communiquant les motifs de ce non-engagement. Dans les 34% restants, les DirCo ne nous ont communiqué aucune information par rapport à l'engagement de leur CIK.

Il est important de souligner qu'à la lecture des rapports d'évaluation des DirCo, nous constatons que les CIK sont sollicités de manière récurrente afin de prêter main forte à la DAB (suite à des problèmes de capacité) ainsi qu'aux PJF. Ceci a bien évidemment un impact direct et non-négligeable sur leur disponibilité pour des missions de GNEP.

L'engagement des CIK tel que repris dans la figure qui précède est à prendre avec précautions.

En effet, l'AIG demande au DirCo qui reçoit l'IFH de communiquer si son CIK a été oui ou non engagé (et de justifier sa réponse en cas de non-engagement) dans le cadre de l'événement pour lequel les renforts étaient demandés. Seulement, si le DirCo désigne bien dans un premier temps les zones de police (HyCap A ou B) de son arrondissement après la partie disponible de son CIK, il n'en va pas de même si le quota de renfort nécessaire n'est pas encore atteint. Dans ce cas, il sera fait appel, via DAO, à la DAS ou à l'HyCap ou au CIK des autres arrondissements<sup>28</sup>. Lorsque ceci se produit, ce n'est plus le DirCo du lieu où l'événement se déroule qui recevra les IFH des zones de police désignées mais bien le DirCo de l'arrondissement de la zone désignée. Ce dernier n'a pas, contrairement au DirCo de l'arrondissement où a lieu l'événement, l'obligation d'engager la partie disponible de son CIK avant de recourir à l'HyCap vu que DAO peut recourir indépendamment à la DAS ou à l'HyCap (B) ou au CIK des autres arrondissements. Cette information est donc moins pertinente lorsqu'il s'agit de ce cas de figure et cette distinction n'a pas été effectuée dans le cadre de notre monitoring.

<sup>28</sup> Pour plus de précisions : MFO-2, pt. 4.2.1, p. 107806.

#### 4.2.11. Avis DAO

● Impossibilité de fournir l'appui	6
● Refus de fournir l'appui	19
● Pas de position	39
● Avis pas rédigé	6



Figure 14 - Avis DAO

Dans 8% des cas, DAO n'a pas rédigé d'avis quant à l'impossibilité ou le refus des ZP de fournir tout ou partie de l'appui demandé.

Dans 56% des cas, un avis a bien été rédigé par DAO mais sans prise de position claire sur la question de l'impossibilité ou du refus en estimant que « *la zone ne démontre pas suffisamment son impossibilité de fournir l'HyCap* ».

Cette absence de prise de position claire est, contrairement à ce que nous avons souligné dans notre rapport précédent, cohérent avec le fait que la justification des zones de police telle que reprise dans les IFH est incomplète dans 61% des cas. Ce qui pose problème par contre est que les IFH ne soient pas renvoyés aux DirCo afin de demander qu'ils, ou que les zones de police, complètent les informations manquantes pour que DAO puisse émettre un avis motivé et tranché sur le caractère légitime ou non de l'impossibilité de fournir l'HyCap.

DAO se positionne dans 36% des cas. Dans ces 36%, DAO estime qu'il s'agit d'une impossibilité dans 24% des cas et qu'il s'agit d'un refus dans 76% des cas.

#### 4.2.12. ENGAGEMENT DE LA DAS

● DAS engagée	4
● DAS non-engagée justifié	60
● DAS non-engagée et absence d...	0
● Ignoré	6



Figure 15 - Engagement de la DAS

Dans le cadre du monitoring 2023, il ressort que dans 86% des cas, la DAS n'a pas été engagée pour des motifs légitimes (selon DAO) mais ignorés de l'AIG. DAO nous indique que la DAS a été engagée dans 6% des services d'ordre pour lesquels des IFH ont été rédigés et dans 8,5% des cas, DAO n'a pas fait mention de l'information.

Il est à noter que l'engagement de la DAS reste une information obtenue à titre totalement informatif car de l'avis même de DAO, il est difficile de connaître exactement la situation de la DAS et la disponibilité de ses membres.

Pour l'AIG, il est primordial que DAO, afin de pouvoir exercer son rôle dans le cadre de la MFO-2 de manière optimale, ait une vue en tout temps sur le planning des unités fédérales qu'elle peut être amenées à engager. C'est déjà le cas pour les CIK via le CIK planner mais il manque encore à DAO un accès à la planification de la DAS.

#### 4.2.13. MENTION DE LA LIGNE DE PRESTATION DE LA ZONE DE POLICE AU MOMENT DE SA DÉSIGNATION

Dans 91,5% des cas, DAO nous a fait parvenir, comme demandé, l'état de la ligne de prestation<sup>29</sup> de la zone de police concernée par l'IFH. Ceci permet à l'AIG de voir ce que les zones de polices désignées ont déjà fourni comme renfort HyCap pour l'année en cours au moment de la rédaction d'un IFH.

#### 4.2.14. EN CONCLUSION

L'AIG a une fois de plus constaté, au travers de son monitoring, le **manque d'exhaustivité et de qualité des informations contenues dans les IFH**. Cet état de fait continue à rendre le suivi des IFH ainsi que le monitoring du mécanisme HyCap et donc l'identification de situations problématiques pour le moins complexe.

À cette problématique s'ajoute celle de la différence non-négligeable (18) entre le nombre d'IFH transmis par DAO à l'AIG et le nombre d'IFH comptabilisés par les DirCo pour leur arrondissement.

Il n'est pas normal que la transmission des IFH à l'AIG soit encore à ce point problématique.

En ce qui concerne le problème de complétude, l'AIG avait insisté dans son rapport précédent<sup>30</sup> sur les principes de maîtrise de l'organisation (contrôle interne) qui spécifient qu'il **est essentiel que chaque ligne de contrôle joue son rôle en matière de respect de la procédure, de contrôle de l'exhaustivité et de la pertinence des informations communiquées** et que dans cette philosophie, il appartient donc :

- à la ligne hiérarchique des zones de police de s'assurer du respect de la procédure ainsi que de la qualité des motivations reprises dans les IFH rédigés ;

---

<sup>29</sup> « La ligne de prestation correspond à un nombre d'unités de prestation constituant une capacité « comptable » fictive de prestation pouvant être sollicitées sur la base de la solidarité », voir pt. 3.3 de la MFO-2, pt. 3.3, p. 107805.

<sup>30</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « Le mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative. 2022, focus sur le monitoring des IFH », p. 18.

- aux DirCo de (1) vérifier que les zones de police ont communiqué les informations demandées et (2) de se positionner quant aux motivations invoquées et (3) de communiquer les informations qui leur sont également demandées ;
- à DAO d'examiner (1) si les DirCo ont effectué le contrôle des informations transmises par les zones de police, (2) si les DirCo ont remis un avis sur les raisons invoquées pour la non-fourniture de l'HyCap, (3) si les DirCo ont communiqué les informations demandées et ensuite (4) de se positionner<sup>31</sup> sur le caractère légitime ou non de la non-fourniture de l'HyCap et de transmettre les informations qui lui sont demandées.
- et à l'AIG de (1) vérifier la qualité des formulaires reçus et par là d'apprécier si les étapes de contrôle reprises ci-avant ont bien été effectuées et (2) de constituer un dossier à l'attention du ministre de l'Intérieur lorsqu'elle estime qu'il ne s'agit pas d'une *impossibilité* mais bien d'un *refus* de fournir tout ou partie de l'appui demandé.

En cas de **constat d'un manquement** à l'une des étapes de la procédure, **les IFH doivent donc être renvoyés** vers les différents acteurs (chef de corps, DirCo ou DAO) pour ajouter des informations manquantes et ce avant transmission du document au partenaire suivant.

Le monitoring effectué par l'AIG démontre cependant qu'il arrive encore trop souvent que les différents acteurs n'effectuent que peu de contrôle sur la qualité et la complétude des IFH.

Au vu de cela, l'AIG maintient que les problèmes précités, couplés à l'aspect chronophage de ce type d'analyse ainsi qu'à la non-publication à ce jour de l'A.R. relatif au mécanisme de sanction, peuvent amener à s'interroger sur **la valeur ajoutée à ce stade d'enquêtes administratives ponctuelles.**

---

<sup>31</sup> Sur la base des motivations des zones de police et des avis des DirCo.

### 4.3. RECOMMANDATIONS

**L'AIG recommande :**

- que DAO évalue son processus interne relatif au mécanisme de solidarité en portant une attention particulière au pilotage du flux IFH ;
- que la procédure de rédaction, de contrôle et de suivi des IFH soit supportée par une plateforme digitale à développer permettant à chacune des parties prenantes au mécanisme d'accomplir ses tâches d'exécution, de coordination, de pilotage, de suivi et de contrôle ;
- qu'en l'absence d'une plateforme digitale permettant de remplir les IFH et de les valider à chaque stade, et tant que l'annexe C (IFH) n'est pas modifiée dans la MFO-2, d'élaborer un canevas de document à joindre à l'annexe C de la MFO-2 (IFH) pour permettre aux zones de police et aux DirCo de pouvoir mentionner les informations qui leur sont demandées par l'AIG<sup>32</sup> ;
- et que DAO ait une vue en tout temps sur le planning des unités fédérales qu'elle peut être amenée à engager (DAS et CIK) et ce afin qu'elle puisse exercer de manière optimale son rôle central dans le mécanisme HyCap.

---

<sup>32</sup> Un tel canevas a été développé par certains DirCo, il serait bon que le groupe de travail MFO-2 se penche sur cette bonne pratique afin d'avaliser le document de ces DirCo ou d'en proposer une nouvelle version.

## 5. CONSTAT 1 : LES DIFFICULTÉS DES ZONES DE POLICE

### 5.1. GÉNÉRALITÉS

La problématique du manque de personnel au sein de certains services de police, tant locaux que fédéraux est une réalité qu'on ne peut pas nier. Fournir l'HyCap peut parfois se faire, pour ces zones de police, au détriment du bien-être du personnel (repos annulé, changement de service, etc.), de la formation (séance d'entraînement GPI48 annulée ou reportée, etc.) ou avoir un impact sur les fonctionnalités de base qu'elles doivent pouvoir assurer.

#### 5.1.1. QUELLES DIFFÉRENCES ENTRE 'MISSIONS LOCALES' ET 'FONCTIONNALITÉS DE BASE' ?

Si la MFO-2 ne tient pas compte par exemple des obligations des chefs de corps en diverses matière (bien-être, formations, etc), elle stipule par contre bien en son point 7.1. que *« conformément à l'article 61, deuxième alinéa, in fine LPI, **une directive contraignante ne peut mettre en péril l'exécution des missions locales. C'est pour cette raison que les principes de la ligne de prestation et le niveau de disponibilité modulé ont été introduits dans la présente directive. Ils garantissent la possibilité, pour la zone de police, de continuer à exécuter ses fonctionnalités de base** »*<sup>33</sup>.

La question que l'on peut se poser à la lecture de ce passage de la MFO-2 est de savoir ce qui est entendu par *« ne pas mettre en péril l'exécution des missions locales »* ? Car 'missions locales' et 'fonctionnalités de base' n'ont pas la même signification. La différence fondamentale entre ces deux notions est que les fonctionnalités de base sont clairement définies dans la PLP 10, ce qui n'est pas le cas des missions locales qui peuvent donc revêtir un caractère bien plus large.

Dans ce cadre, est-il normal que, comme repris au point 4.1. de la MFO-2 *« les actions de police administrative qui sont organisées par la zone de police de sa propre initiative (ex. : contrôles d'alcoolémie, actions de contrôle et de surveillance judiciaires, ...) et qui sont indépendantes de l'événement pour lequel il est fait appel à l'HyCap, ne sont pas prises en compte dans le calcul du seuil de recevabilité »*<sup>34</sup> ?

Devoir annuler une action locale prévue de longue date et peut-être avec des partenaires internes et externes ou décider de la maintenir mais ne pas pouvoir comptabiliser les membres du personnel qui y participent pour contribuer à justifier de l'impossibilité de

---

<sup>33</sup> MFO-2, pt. 7.1, p. 107810.

<sup>34</sup> MFO-2, pt. 4.1., p. 107806. Ce point aborde le mécanisme de demande de renforts HyCap et plus précisément les obligations liées à l'engagement, par la zone demandeuse, de son propre personnel.

fournir tout ou partie l'HyCap a un impact sur la gestion des missions locales et pourrait donc aller à l'encontre de ce que définit l'article 61, alinéa 2, de la LPI qui est plus général que ce que prévoit la MFO-2.

Ensuite, il y a une différence entre pouvoir assurer ses fonctionnalités de base de manière minimale et pouvoir les assurer en toute sécurité et de manière optimale et axée sur l'esprit de service (aux autorités et aux citoyens).

### 5.1.2. CONSÉQUENCES SUR LA POLICE LOCALE DU MANQUE DE CAPACITÉ AU SEIN DE LA POLICE FÉDÉRALE

La MFO-2 prévoit en son point 3.1 que « *le mécanisme HyCap doit être harmonieusement intégré dans l'engagement de la capacité spécialisée ou non [Corps d'intervention (CIK) et Direction de la sécurité publique (DAS)] pour la GNEP dont dispose la police fédérale. Cette capacité doit être utilisée de manière optimale **afin de limiter autant que possible l'utilisation de l'HyCap*** »<sup>35</sup>.

Seulement, le manque de personnel au sein de la police fédérale peut mener à une sur-désignation de la police locale en matière d'HyCap.

Pour illustrer l'effet en cascade auquel peut mener ce manque de personnel, nous prendrons l'exemple suivant :

Parce que la Direction de la sécurisation de la police fédérale (DAB) manque de personnel<sup>36</sup>, des CIK sont envoyés en mission de protection d'un bâtiment. Du fait de l'indisponibilité des CIK, le DirCo désigne une ou plusieurs zones de police pour fournir l'appui HyCap.

Les chefs de corps concernés doivent alors vérifier s'il leur reste du personnel, après déduction du personnel affecté aux fonctionnalités de base ; après les congés accordés ; les repos statutaires ; les choix posés dans le cadre du bien-être du personnel ; les maladies ; les temps partiels médicaux ; les membres du personnel dispensés pour raison médicale de l'exécution de certaines missions ou de certains horaires ou encore du contact avec la population ; des actions de police administrative et/ou judiciaire planifiées (parfois avec des partenaires), etc. Tout ça, en tenant compte du fait que pour les zones HyCap B, une partie seulement du personnel est formé et équipé.

Au vu de cela, il faut parfois faire reprendre des shifts d'intervention par des inspecteurs de quartier afin de libérer un membre du personnel HyCap B. Les dossiers dudit inspecteur de quartier prendront du retard, il ne sera pas présent dans son quartier et les rendez-vous qu'il avait éventuellement fixés, devront être postposés. Dans ces conditions qui sont le lot de beaucoup de plus petites zones, savoir livrer mathématiquement l'HyCap permet-il en

---

<sup>35</sup> MFO-2, pt. 3.1, p. 107804.

<sup>36</sup> MFO-2, pt. 5.2.10. Voir *supra*.

tout temps de maintenir une exécution qualitative et axée sur le service à la population des fonctionnalités de base ?

Cet exemple montrant que dans certains cas, un manque de capacité dans une unité fédérale (ici DAB) peut avoir des conséquences en cascade allant jusqu'à impacter le fonctionnement d'un service de quartier d'une zone de police et donc le service à la population de cette même zone, a pour seul objectif d'attirer l'attention sur les nombreuses obligations auxquelles les chefs de corps doivent faire face. La directive contraignante MFO-2 n'en n'est que l'une d'entre elles.

Les choix posés par ces mandataires peuvent être considérés comme un refus de fournir l'HyCap si l'on se borne à analyser 'simplement' et 'mathématiquement' les informations contenues dans les IFH. Cependant, si l'on tient compte des éléments précités ainsi que de l'environnement complexe dans lequel ils évoluent, les conclusions seront beaucoup moins tranchées.

Et même si le niveau de disponibilité<sup>37</sup> est recalculé tous les ans, il est clair qu'il ne reflète parfois que très peu la situation réelle d'une zone de police au vu de tout ce qui peut impacter sa capacité réelle disponible.

## **5.2. CAS PARTICULIER DE L'ARRONDISSEMENT HALLE-VILVOORDE**

### **5.2.1. SITUATION**

Dans le cadre de son monitoring des IFH pour les années 2022, 2023 et la partie déjà écoulée de 2024, l'AIG a constaté que certaines zones de police de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde rencontraient des difficultés à fournir l'appui HyCap pour cause de problèmes de capacité.

Ces zones de police ont transmis une lettre ouverte à la ministre de l'Intérieur afin d'évoquer les problèmes précités. À la suite de l'envoi de cette lettre, les chefs de corps de ces zones ont été reçus par la ministre de l'Intérieur.

Selon les chefs de corps reçus par Madame la ministre, 18 pistes de solutions auraient été élaborées afin répondre à la situation délicate qui pèse sur leurs effectifs et met fortement sous pression les fonctionnalités de base de leurs zones. L'une des pistes envisagées est l'arrêt de la fourniture de l'HyCap en dehors du Brabant flamand et de la Région de Bruxelles-Capitale.

Lors de la réunion du groupe de travail MFO-2 du 23 février 2023, le positionnement des zones de police de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde a été abordé et le représentant du

---

<sup>37</sup> Le niveau de disponibilité correspond à la mobilisation maximale du personnel d'une zone de police pouvant être fourni en renfort au profit d'une autre zone. MFO-2, pt. 3.2, p. 107804.

SAT Intérieur présent lors de cette réunion a indiqué que la ministre de l'Intérieur n'avait jamais donné son accord afin que lesdites zones ne fournissent plus l'HyCap en dehors du Brabant flamand et de Bruxelles.

L'Inspecteur général a été invité à la réunion des chefs de corps de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde en date du 9 mars 2023. Lors de cette réunion, il s'est rendu compte que ces derniers n'avaient vraisemblablement pas tous compris le message de la ministre de l'Intérieur de manière identique, même si tous semblaient avoir retenu qu'ils pouvaient être dispensés de fournir l'HyCap en dehors de leur arrondissement et de Bruxelles ou à tout le moins que ceci serait tacitement toléré. L'Inspecteur général a insisté sur le fait que les zones de l'arrondissement Halle-Vilvoorde devaient continuer à faire leur possible pour fournir l'appui HyCap demandé, ce à quoi les chefs de corps se sont engagés.

Malgré cela, plusieurs zones de police de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde ont fait avaliser, par leur conseil zonal de sécurité, le fait de ne plus fournir d'appui HyCap en dehors de leur arrondissement et de Bruxelles. Cette décision se retrouve d'ailleurs fréquemment, avec le manque de capacité, dans les motifs avancés dans les IFH pour justifier de la non-fourniture de l'HyCap.

L'AIG comprend qu'une situation de pénurie de personnel inquiète les différents conseils zonaux de sécurité. Cependant, cette pénurie de personnel est prise en compte dans le cadre du recalcul annuel du niveau de disponibilité des zones de police.

L'AIG comprend également que les conseils zonaux de sécurité fassent part de leurs inquiétudes à l'autorité. Cependant, à la lecture des articles 35 à 37 de la LPI<sup>38</sup>, il appert qu'il n'est pas du ressort du conseil zonal de sécurité de prendre des décisions allant à l'encontre de ce que prévoit une directive ministérielle (la MFO-2) traitant d'un mécanisme contraignant.

Nous avons avisé la ministre de l'Intérieur du fait que la situation des zones de police de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde ne s'améliorait pas et avons attiré son attention sur les décisions prises par les conseils zonaux de sécurité. Madame la ministre a répondu à l'AIG le 19 mars 2024<sup>39</sup> en confirmant l'analyse de l'AIG selon laquelle **il n'incombe pas au conseil zonal de sécurité de décider unilatéralement de mesures permettant de déroger à l'exécution d'une directive ministérielle contraignante.**

---

<sup>38</sup> LPI, Titre II, Chapitre 1<sup>er</sup>, section 3 : conseil zonal de sécurité (art. 35) et plan zonal de sécurité (art. 36 et 37).

<sup>39</sup> Référence courrier : SAT/ADM/2023/2238 OUT/2024/0628

### **5.2.2. RISQUES LIÉS AUX DÉCISIONS DES CONSEILS ZONAUX DE SÉCURITÉ**

La situation de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde en matière d'HyCap est plus que problématique. Pour rappel, Halle-Vilvoorde représente à lui seul plus de 51% des IFH pour l'année 2023 et 93% des IFH reçus à la clôture du présent rapport pour 2024.

Sachant que d'autres zones du pays rencontrent les mêmes difficultés en termes de capacité, l'AIG identifie un risque d'« effet tache d'huile » si ces zones commençaient elles aussi à ne plus fournir l'HyCap en dehors de leur arrondissement. Nous ne pouvons d'ailleurs pas exclure que d'autres zones de police, en dehors de l'arrondissement de Halle-Vilvoorde, n'aient également pris la décision de ne plus livrer d'HyCap hors de leur arrondissement sans que cette décision ne soit clairement mentionnée dans la justification reprise dans les IFH.

Au-delà d'aller directement à l'encontre des prescrits de la MFO-2, la multiplication de ce type de décision signerait tout bonnement la fin du mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative.

## 6. CONSTAT 2 : LE PILOTAGE DE LA FORMATION ET DE L'ENTRAÎNEMENT

### 6.1. FORMATION

La MFO-2 décrit en son point 9 et son annexe D<sup>40</sup> les points de conformité de la formation et de l'entraînement nécessaires à l'exécution des missions GNEP de niveau B.

#### 6.1.1. FORMATIONS GNEP NIVEAU B JUSQU'AU NIVEAU PELOTON

Les diverses formations visant l'acquisition des compétences de base liées aux missions GNEP (*crowd control* et *crowd contain*<sup>41</sup>), exécutées en unités constituées et exigeant un équipement spécifique sont organisées **de manière centralisée par l'ANPA**.

Le nombre de formations organisées par l'ANPA depuis la fin de la période Covid est le suivant :

- Membre de section : 14 formations (7 FR et 7 NL) ;
- Chef de section : 21 formations (15 FR, 5 NL et 1 FR/D) ;
- Adjoint commandant de peloton : 3 formations (3 FR) ;
- Commandant de peloton : 7 formations (4 FR et 3 NL) ;

Ces formations, sont des formations fonctionnelles organisées soit dans le cadre de la formation de base INP, INPP(Sp), CP, soit organisées à l'attention de membres du personnel (zones de police HyCap B, CIK et DAS) désirant exercer des fonctions supérieures à celles dévolues à leur grade.

#### 6.1.2. FORMATIONS NIVEAU DIRIGEANT (GOLD ET ESCADRON)

L'AIG avait constaté dans son rapport précédent que la dernière formation *Gold Commander* avait été organisée à cheval sur les années 2017 et 2018<sup>42</sup> et qu'il n'existait aucun module de formation à l'attention des commandants d'escadron.

---

<sup>40</sup> MFO-2, pp. 107811 et 107824-107827.

<sup>41</sup> Crowd control : événements et rassemblements revendicatifs, piquets de grève, manifestations de protestation, matches de football avec noyaux durs actifs,...

Crowd contain : rassemblements violents, interdits et/ou armés, échauffourées, milices privées,...

<sup>42</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « La Gestion Négociée de l'Espace Public et le concept de New Way of Protesting - Un regard rétrospectif pour préparer le futur », mars 2022, p. 9.

D'après la cellule 'Police Administrative' de l'ANPA, le groupe de travail New Way of Protesting avait demandé à ce que la formation Gold Commander soit revue et avait demandé la création d'une formation commandant d'escadron.

Nous avons eu confirmation de la part de l'ANPA que les deux dossiers d'agrément ont entretemps été finalisés et qu'ils ont passé tous les filtres prévus (DirCom – CPPL – Syndicats).

Les formations sont donc théoriquement prêtes à être dispensées.

La cellule 'Police Administrative' de l'ANPA avait d'ailleurs informé l'AIG mi 2023 qu'une formation Gold Commander allait être organisée fin 2023 ou début 2024 et qu'une formation commandant d'escadron serait organisée durant le second semestre de 2023.

Malheureusement, la formation commandant d'escadron a dû être annulée faute de participants répondant aux critères d'admission<sup>43</sup>. À la suite d'importants problèmes de capacité au sein de la cellule 'police administrative' de l'ANPA<sup>44</sup>, ainsi que de la difficulté qu'elle rencontre à pouvoir disposer des forces nécessaires (pelotons, escadrons) pour les exercices pratiques (FTX), ni la formation commandant d'escadron, ni la formation Gold Commander n'ont été replanifiées à ce jour.

Cela fait donc 6 ans maintenant qu'il n'y a plus eu de formation destinée aux officiers (supérieurs) chargés de la préparation, la direction, la coordination, la gestion et l'évaluation d'événements d'ordre public de niveau 2, 3 ou 4.

Les candidats au brevet de direction seront pour la première fois mis à disposition de l'ANPA durant l'entièreté de leur formation lors de la sessions à venir. L'AIG identifie là une occasion de pouvoir leur dispenser la formation Gold Commander.

---

<sup>43</sup> Avoir été désigné(e) par leur chef de corps ou directeur ; Avoir une expérience régulière en tant que Comd Pl lors de SO (Comd Pl CIK, HYCAP, DAS) et pouvoir démontrer celle-ci. L'ANPA se réserve le droit d'accepter ou de refuser un candidat à la formation ; Posséder la connaissance suffisante des modes d'action, techniques et signes conventionnels ; Disposer d'une tenue MO et de l'équipement requis.

<sup>44</sup> Cfr. Mail du 1er août 2024 du chef de département f.f. de la cellule "police administrative" de l'ANPA.

## 6.2. ENTRAÎNEMENT

D'une manière générale, les chefs de corps des zones de police HyCap B doivent déterminer le nombre de membres du personnel qu'ils veulent former (et entraîner) afin de pouvoir satisfaire aux normes de la MFO-2<sup>45</sup>.

Les DirCo, quant à eux, doivent organiser les entraînements afin de maintenir l'opérationnalité du CIK et de l'HyCap<sup>46</sup>. La DAS quant à elle organise elle-même ses entraînements.

### 6.2.1. NORMES D'ENTRAÎNEMENT

Les normes d'entraînement en matière de GNEP niveau B sont définies précisément au point 2 de l'annexe D de la MFO-2.

Elles comprennent au minimum 2 jours d'entraînement en unité constituée pour les unités HyCap B, et 8 jours pour le CIK et la DAS. Les officiers et cadres moyens du CIK ou des unités HyCap B doivent suivre au moins un jour d'entraînement supplémentaire en leadership et commandement.

### 6.2.2. RESPECT DES NORMES D'ENTRAÎNEMENT

Globalement, les DirCo reprennent, dans leur rapport d'évaluation de l'HyCap, le nombre de CPX, TTX et FTX qu'ils ont organisés durant l'année.

Dans 5 arrondissements, les chiffres communiqués et commentés par les DirCo pour l'année 2023 indiquent que les normes d'entraînement des zones de police HyCap B n'ont pas été atteintes<sup>47</sup>. Les conséquences du fait qu'un certain nombre de membres du personnel n'a pas atteint les quotas d'entraînement ne sont par contre développées dans aucun des rapports des DirCo.

Pour les 8 autres arrondissements, soit les DirCo déclarent que les normes d'entraînement sont atteintes, soit nous avons beaucoup de difficultés à déterminer si ces mêmes normes d'entraînements ont été respectées pour toutes les zones de police, les chiffres étant parfois très lacunaires.

De l'analyse des mêmes rapports, il ressort plus clairement que les normes d'entraînement semblent être globalement atteintes en ce qui concerne les CIK.

---

<sup>45</sup> MFO-2, pt. 9.1., p. 107811.

<sup>46</sup> MFO-2, pt. 9.2. ; annexe D, pt. 2, p. 107811 ; 107824 et 107825.

<sup>47</sup> Voir rapport évaluation HyCap 2023 des DirCo Halle-Vilvoorde, Flandre occidentale, Eupen, Bruxelles, Liège.

Nous ne disposons par contre d'aucune information concernant le respect ou non des normes d'entraînement au sein de la DAS.

### **6.3. BREVET GNEP NIVEAU B**

#### **6.3.1. LA PROCÉDURE GÉNÉRALE**

Depuis l'instauration de l'actuelle MFO-2 en 2017, les brevets GNEP niveau B ont une durée de validité limitée de 2 ans. Pour maintenir leurs brevets au-delà de 2 ans, les membres du personnel doivent être engagés dans des missions de type HyCap B ainsi que suivre les normes minimales d'entraînement<sup>48</sup>. S'ils ne le font pas, ils perdent leur brevet.

Les commandants de pelotons doivent de plus être évalués durant les entraînements et il incombe au chef de corps ou au DirCo respectif de décider (1) si un commandant de peloton n'ayant pas réussi son évaluation doit suivre des entraînements supplémentaires ou (2) s'il ne doit plus être engagé. S'il a échoué à son évaluation et qu'il n'est plus engagé, il perd son brevet<sup>49</sup>.

La MFO-2 prévoit que pour récupérer le brevet perdu, le membre du personnel concerné doit à nouveau suivre la formation fonctionnelle et la réussir<sup>50</sup>.

#### **6.3.2. LA PROCÉDURE PARTICULIÈRE DE RÉCUPÉRATION DU BREVET**

Durant la période Covid étendue (2020 et 2021), il y a eu une forte diminution du nombre d'événements. Ceci a mené à un faible engagement du personnel HyCap B, des CIK et de la DAS et à une difficulté à organiser les entraînements vu l'obligation des gestes barrières et sanitaires.

Beaucoup de membres du personnel se sont donc retrouvés dans une situation théorique de perte de brevet. Cependant, au vu de la situation particulière, la ministre de l'Intérieur a publié en 2021 une MFO-2bis accordant une prolongation de la validité du brevet HyCap en décidant que la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 30 juin 2021 ne rentrerait pas en ligne de compte pour le calcul du délai de 2 ans<sup>51</sup>.

Malgré cette mesure, un nombre indéterminé de membres du personnel a perdu son brevet HyCap. C'est pourquoi, l'ANPA a mis sur pied une formation spécifique « récupération du

---

<sup>48</sup> Les entraînements sont organisés par les DirCo (ou par la DAS pour son personnel) à raison de minimum 2 jours pour l'HyCap B, de 8 jours pour les CIK et la DAS et d'un jour supplémentaire pour les officiers et les cadres moyens (en leadership et commandement). Les commandants de peloton sont évalués au cours du 3<sup>e</sup> jour d'entraînement. Voir MFO-2, Annexe D, pt. 2, p. 107824.

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> MFO-2, pt. 1.3., p. 107824.

<sup>51</sup> MFO-2bis, p. 55442.

brevet HyCap » pour le personnel ayant perdu son brevet après la fin de sa validité mais sans avoir atteint 4 années à ne pas avoir pratiqué. Cette formation dure 4 jours (1 jour de théorie et 3 jours de pratique) et ce peu importe la place occupée dans le peloton. 4 sessions (3 FR et 1 NL) ont été organisées, toutes datant de 2022 ou après.

L'ANPA nous a informé que dans ce domaine, elle travaille sur demande des unités ou en fonction des listes d'attente sur Galop mais que, de ce qu'elle a constaté, les listes d'attentes ou demandes sont relativement limitées. L'AIG a cependant pris connaissance d'un courrier d'un chef de corps du namurois à son DirCo, courrier dans lequel il mentionne les difficultés auxquelles il est confronté à la suite de la perte de brevet de certains membres de son personnel mais aussi à la suite de la non-organisation de formations<sup>52</sup>.

Les besoins de certaines zones et les informations reprises dans plusieurs rapports d'évaluation des DirCo attestant de la non-atteinte des normes minimales d'entraînement tendent à indiquer qu'un certain nombre de membres du personnel est dans une situation de perte de brevet.

Le fait qu'il y ait un décalage entre le nombre de formations « récupération de brevet HyCap » et les besoins exprimés par ce chef de corps nous poussent à nous interroger sur l'efficacité du pilotage et de la gouvernance de la formation en matière d'HyCap.

L'AIG a également pris connaissance du fait que le DirCo Luxembourg a organisé une formation « récupération de brevet » à la demande de l'une des zones de son arrondissement<sup>53</sup>. Si l'initiative et le partenariat avec l'ANPA est louable, il y a cependant lieu de clarifier le rôle de chacun car la MFO-2 prévoit bien que c'est l'ANPA qui organise les formations et que les DirCo organisent les entraînements. Le fait que les DirCo prennent également en charge les formations « récupération de brevet » a un impact sur la disponibilité de leur CIK qui elle-même peut avoir un impact sur la désignation des zones de police dans le cadre de l'HyCap.

#### 6.4. ADAPTATION DES ACTEURS

L'AIG a constaté que certains acteurs du mécanisme HyCap ont adopté des stratégies d'adaptation à la suite de la difficulté d'appliquer certains prescrits de la MFO-2.

Parmi ces mesures nous retrouvons entre autres :

- la création d'une formation « récupération de brevet HyCap » qui s'adresse aux membres du personnel n'ayant pas atteint 4 années sans pratiquer. Au-delà de 4 ans sans pratiquer, c'est la formation fonctionnelle entière qui est à suivre et à réussir ;

---

<sup>52</sup> Courrier du chef de corps de la ZP des Arches au DirCo Namur, MFO2 – Appui et manque de formation – Risque d'indisponibilité HyCap 2<sup>nd</sup> semestre 2024, 31 juillet 2024.

<sup>53</sup> DirCo Luxembourg, *Rapport d'évaluation HyCap 2023*, pt. 4.1, p. 18.

- et la délégation partielle, par l'ANPA, de l'organisation de cette formation aux DirCo.

Nous n'allons pas, faute d'avoir eu le temps et les capacités pour l'analyser, juger de la pertinence de ces mesures. Par contre, celles-ci se distancient de ce que prévoit la MFO-2.

En effet, la MFO-2 prévoit bien que le membre du personnel qui n'a pas été engagé pendant deux ans après sa formation et n'a pas participé à l'entraînement perd son brevet. La directive ministérielle mentionne par la suite que pour obtenir un nouveau brevet, le membre du personnel concerné devra suivre la formation fonctionnelle et la réussir<sup>54</sup>.

Il n'est donc fait aucune mention, dans la MFO-2, d'une non-activité de moins de 4 ans ou de plus de 4 ans dans le domaine de la GNEP, ni de formation « récupération de brevet » qui serait différente (allégée) par rapport à la formation fonctionnelle initiale.

Il en va de même pour la délégation aux DirCo de l'organisation d'une partie des formations « récupération de brevet » vu que la MFO-2 prévoit que la formation fonctionnelle est organisée de manière centralisée par l'ANPA et que les DirCo s'occupent des entraînements.

Si ces adaptations sont nécessaires et que ces pratiques, comme d'autres, diffèrent de ce que prévoit la MFO-2, il y a lieu, après vérifications de la pertinence de celles-ci, de proposer une modification de la MFO-2 plutôt que de ne plus respecter partie de son contenu. Seulement pour cela, il faut un mécanisme de pilotage existant et fonctionnel de l'HyCap en général et de la formation en particulier qui permette d'identifier les risques, de déterminer les mesures de maîtrise de ces risques les plus appropriées et de les proposer au groupe de travail MFO-2 afin que le ministre de l'Intérieur puisse être avisé d'une éventuelle utilité de modifier sa directive.

## 6.5. GOUVERNANCE DE LA FORMATION

Au vu de ce qui a été pointé dans les points précédents, l'AIG constate qu'il y a un problème de gouvernance de la formation (au sens large) en matière de GNEP niveau B.

Avant de développer le sujet plus avant, rappelons les divers niveaux de responsabilités en matière de formation et d'entraînement :

- dans le cadre de l'obtention et du maintien du brevet GNEP niveau B, l'ANPA organise la formation fonctionnelle intégrée pour les fonctions de niveau Bronze, Silver et Gold<sup>55</sup> ;

---

<sup>54</sup> MFO-2, annexe D, pt. 1.2., p. 107824.

<sup>55</sup> MFO-2, pt. 1.2., p. 107824.

- les chefs de corps des zones de police HyCap B doivent déterminer le nombre de membres du personnel qu'ils veulent former afin de pouvoir satisfaire aux normes de la MFO-2<sup>56</sup> ;
- et les DirCo, quant à eux, doivent organiser les entraînements afin de maintenir l'opérationnalité du CIK et de l'HyCap<sup>57</sup>.

Chaque entité dispose donc de ses propres responsabilités dans le cadre de la formation et de l'entraînement.

Étant donné que le brevet GNEP niveau B fait partie du brevet général attribué à l'issue de la formation de base, l'AIG constate qu'il ne ressort pas spécifiquement dans le dossier « compétences » du dossier personnel des membres du personnel<sup>58</sup>. Ceux-ci, ainsi que leurs responsables ne savent donc pas suivre aisément l'état de validité dudit brevet.

À part un commandant de peloton qui n'aurait pas réussi l'évaluation lors des entraînements obligatoires et pour lequel son chef de corps ou son DirCo décide qu'il ne doit plus être engagé, aucun membre du personnel n'est informé de la perte de son brevet.

Les informations reprises dans les rapports des DirCo ne permettent pas non plus de déterminer le nombre de personnes qui ont perdu le brevet à la suite du non-respect de ce que prévoit la MFO-2 en la matière.

L'AIG ignore donc si les informations concernant le nombre de personnes ayant perdu ou qui auraient dû perdre leur brevet GNEP niveau B par manque d'engagement en mission et par la non-atteinte des normes minimales d'entraînement sont disponibles à un niveau national ou *a minima* arrondissemental.

Il nous semble en effet important pour ne pas dire indispensable de connaître en tout temps et au niveau national le nombre de membres du personnel en ordre de brevet et donc pouvant être engagé dans les missions de type GNEP niveau B. La Belgique n'est pas à l'abri, comme cela s'est produit encore récemment dans d'autres pays<sup>59</sup>, de connaître des manifestations, émeutes ou insurrections importantes nécessitant un engagement massif, de longue durée et sur tout le territoire national, de personnel formé.

L'annexe A de la MFO-2, à laquelle se réfèrent certains DirCo pour déterminer la capacité disponible des zones de police de leur arrondissement, reprend uniquement le nombre maximal de membres du personnel, par cadre, qui peut être demandé aux zones de police<sup>60</sup>. Ça ne signifie pas, dans la pratique, que ce niveau de disponibilité constitue la capacité réelle des zones de police. La plupart des zones de police seront au-dessus étant

---

<sup>56</sup> MFO-2, pt. 9.1., p. 107811.

<sup>57</sup> MFO-2, pt. 9.2. ; annexe D, pt. 2, p. 107811 ; 107824 et 107825.

<sup>58</sup> Vérification faite dans le Galop.

<sup>59</sup> Voir les émeutes du 30 juillet au 5 août 2024 au Royaume-Uni déclenchées par des manifestants d'extrême droite, en réaction à l'attaque au couteau à Southport le 29 juillet 2024.

<sup>60</sup> MFO-2, pp. 107813-107818.

donné qu'il est, pour rappel, de la responsabilité des chefs de corps de former suffisamment de membres du personnel pour pouvoir satisfaire aux normes de la MFO-2 mais du fait des mobilités OUT, de la disponibilité de l'équipement et des éventuelles pertes de brevets, nous n'avons pas l'assurance raisonnable que ce niveau de disponibilité est atteint réellement dans toutes les zones de police.

Si ces informations peuvent être extraites mais que personne n'a jugé utile de le faire, il y a lieu de s'interroger sur d'éventuelles faiblesses du système de pilotage de la formation en matière de GNEP niveau B. Si par contre il n'est pas possible d'obtenir ces données, c'est soit (1) la conception-même du système de pilotage qui est à revoir ou (2) l'absence de l'existence d'un pilotage en la matière qui est à pointer.

En conclusion, et vu les données parcellaires ou absentes en matière de formation, il est impératif que la GPI dispose d'un environnement de maîtrise efficace en la matière et qu'elle s'assure de la mise en place ou de l'existence d'une gouvernance efficace en matière de formation et d'entraînement.

## 6.6. RECOMMANDATIONS

### **L'AIG recommande spécifiquement pour le niveau dirigeant<sup>61</sup> :**

- l'organisation effective des formations 'Gold Commander' et 'commandant d'escadron' afin que la GPI dispose de suffisamment d'officiers (supérieurs) capables de gérer des escadrons et d'assurer le rôle de Gold Commander. Ceci est essentiel lorsque l'on connaît l'importance des phases préparatoires et tactiques lors d'un service d'ordre, de même que la nécessité de disposer d'un commandement à même d'évaluer rapidement les risques et incidents et d'y réagir de manière proportionnée et opportune.

### **L'AIG recommande de manière générale :**

- que le processus de gouvernance de la formation et de l'entraînement en matière de GNEP niveau B soit évalué par la GPI en portant une attention au monitoring du respect des normes minimales d'entraînement ainsi que de la validité des brevets GNEP niveau B.

---

<sup>61</sup> Officiers (supérieurs) chargés de la préparation, la direction, la coordination, la gestion et l'évaluation d'événements d'ordre public de niveau 2, 3 ou 4

## 7. CONSTAT 3: LA COHÉRENCE ENTRE CRITÈRES DE DÉSIGNATION ET PRIORITÉS D'ENGAGEMENT

### 7.1. ANALYSES DE RISQUES ET ORDRES D'OPÉRATION

Comme nous l'a déjà dit DAO et comme le mentionne un DirCo dans son rapport d'évaluation 2023, il arrive que ni l'ordre d'opération, ni les analyses de risques ne soient jointes au BePad (au moment de la demande de renforts)<sup>62</sup>. Il arrive également que les analyses de risques ne soient tout simplement pas effectuées<sup>63</sup>. Cet état de fait est problématique car l'absence des analyses de risques ne permet pas aux DirCo et éventuellement dans un second temps à DAO de pouvoir évaluer (avec le chef de corps) la demande d'appui opérationnel.

Il est donc également de la responsabilité des DirCo et de DAO de réclamer les analyses de risques si elles n'ont pas été communiquées au moment de la demande de renforts. Malgré que nous l'ayons déjà mentionné dans notre précédent rapport, la désignation du personnel continue donc bien souvent de se faire de manière mécanique du fait du système-même de désignation repris dans la MFO-2 et donc sans lien entre nécessité opérationnelle et compétences des unités engagées.

Outre le problème lié à la transmission, dans les temps, des analyses de risques, DAO nous rapporte qu'elle est souvent très mal accueillie lorsqu'elle est amenée à remettre en question, après lecture de l'analyse de risques, le dispositif prévu pour un service d'ordre et donc la quantité de renforts demandés.

Certains DirCo ainsi que DAO nous ont de plus informé du fait que les dispositifs policiers engagés dans le cadre du maintien de l'ordre ont globalement augmenté depuis les événements terroristes des années 2010 et que, depuis, ils n'ont globalement plus jamais été revus à la baisse. Une forme de confort de travailler avec des dispositifs « gonflés » semble s'être installée selon eux.

### 7.2. MAÎTRISE DES RISQUES ET DE L'ORGANISATION OU ENGAGEMENT INDIFFÉRENCIÉ ?

L'AIG constate une dissonance énorme et incompréhensible au sein de la police intégrée lorsqu'il est question du choix de l'engagement du personnel en matière de maintien de l'ordre en unités constituées. Dissonance parce que, si la GPI essaye de tendre de plus en plus vers un fonctionnement où la maîtrise de l'organisation et la gestion des risques qui en découlent sont primordiales, elle ne tient pas ou peu compte des analyses de risques et

---

<sup>62</sup> Voir CSD West-Vlaanderen, Evaluatie MFO-2 - HYCAP – CIK 2023, p. 12.

<sup>63</sup> *Idem.*

des différents niveaux de compétences lorsqu'il s'agit d'engager du personnel dans le cadre des missions HyCap B (hors appui spécialisé).

Nous ne critiquons pas ici les DirCo et DAO, qui ne font qu'appliquer le système de désignation prévu dans la MFO-2. Le problème se trouve au cœur-même de la MFO-2 où l'on retrouve à la fois (1) un rappel sur le fait que les services de police doivent fonder leur approche sur une analyse de risques approfondie et professionnelle et (2) le fait que DAO doive faire preuve de flexibilité dans l'ordre d'engagement des unités, tenant compte entre autres du bon déroulement du service d'ordre et d'une utilisation efficace des moyens mais aussi (3) un système de désignation clairement établi et qui ne tient pas compte du niveau de compétences et d'expérience requis pour la gestion de certains services d'ordre.

La différence d'expertise entre les diverses unités amenées à être engagées en maintien de l'ordre est pourtant évidente. Pour rappel, les CIK et la DAS doivent suivre 8 jours d'entraînement par an contre minimum 2 pour l'HyCap B. Parmi les modules que les CIK suivent durant leur entraînement spécifique, nous retrouvons entre autres les opérations réactives, arrestations et encaissements de violences lourdes.

Les points 38 et 50 du code de déontologie des services de police<sup>64</sup>, de même que l'OOP 41<sup>65</sup> et la GPI 100<sup>66</sup> reprennent des éléments en lien avec le droit à la formation (continué) en général et avec le droit à recevoir une formation physique et mentale appropriée afin de pouvoir faire face à des situations de violences et ce en fonction des particularités de leur service ou des tâches qui leur sont confiées.

Dans le cadre des missions d'« intervention », une formation appropriée qui est fonction des particularités du service ou des tâches confiées a du sens vu que des unités spécifiques ont été désignées (plus ou moins clairement)<sup>67</sup> au sein de la GPI 81 pour l'appui à la fonction de police de base en fonction du degré de risque évalué, passant d'une « simple » assistance régulière pour le niveau 1, à une assistance spéciale de la police locale (UAS) pour le niveau 2, pour terminer enfin par l'intervention et l'appui spécialisés de la police fédérale (DSU) pour le niveau 3<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Code de déontologie des services de police, art. 38, pp. 24-25 et art. 50, p. 30.

<sup>65</sup> OOP 41, pt. 3.3.5 (le recours à la contrainte et à la force), p. 39561.

<sup>66</sup> GPI 100, p. 90093.

<sup>67</sup> La GPI 81 mentionne 3 niveaux d'assistance mais il existe une zone grise en matière d'assistance de niveau 2 au sein de la police fédérale. Là où la GPI 81 mentionne les UAS de la police locale pour le niveau 2 (avec des critères de sélection, de formation, d'entraînement définis), il n'existe rien de tel au niveau de la police fédérale. C'est donc soit DSU qui, en fonction de ses capacités, prend en charge les missions de niveau 2 pour la police fédérale, soit cette dernière fait appel des UAS pour la renforcer (le local renforce le fédéral) ou des unités fédérales assurent elles-mêmes ces missions sans que leur personnel n'ait été sélectionné, formé, entraîné et équipé comme le sont les UAS.

Voir AIG, *L'assistance spéciale à l'épreuve de la notion de maîtrise de l'organisation. Rapport annuel 2022*, octobre 2023, p. 53.

<sup>68</sup> GPI 81, pt. 4.1.1, pp. 60377-60378.

Dans le contexte des missions GNEP, nous ne retrouvons pas la même logique que celle évoquée ci-avant étant donné qu'il y a une différence de niveau d'entraînement entre les CIK et la DAS d'un côté et la majorité des zones de police locale HyCap B de l'autre mais que les missions GNEP dans le cadre desquelles ces unités sont susceptibles d'être engagées sont les mêmes. Nous nous retrouvons donc avec certaines unités (fédérales) mieux préparées que d'autres (locales) pour exercer les mêmes missions avec le même niveau possible de situations de violences.

Les unités d'infanterie fédérales disposent donc *de facto* d'un niveau de formation et d'acclimatation à certaines situations difficiles bien plus élevé que la majorité du personnel des zones de police HyCap B à l'exception peut-être du personnel des grandes zones de police qui évoluent presque exclusivement dans des services de gestion de l'ordre public. En plus d'un volume d'entraînement plus important et de formations spécifiques, les CIK et la DAS sont engagés bien plus souvent dans des services d'ordre que le personnel des zones de police HyCap B et ce du fait que ces missions font partie intégrante de leur *core business*<sup>69</sup> contrairement au personnel des zones de police qui, pour l'HyCap B, provient bien souvent des services d'intervention. Ceci accentue encore la différence en matière d'expertise entre les CIK et la DAS d'un côté et la grande majorité des zones de police de l'autre.

Ne pas tenir compte de ceci constitue donc un risque important que nous développerons ci-dessous.

### **7.3. « LE MAINTIEN DE L'ORDRE EST UN MÉTIER. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ORDRE, PLUS ENCORE ! »<sup>70</sup>**

Le maintien de l'ordre est l'une des 7 fonctionnalités de la police locale. Les membres du personnel d'une zone de police sont en général affectés spécifiquement dans un emploi lié directement à l'une de ces fonctionnalités, que ce soit les patrouilleurs au sein du service intervention, les inspecteurs de quartier pour le travail de quartier, les enquêteurs pour les services de recherche locale, etc.

Ce n'est pas un hasard si ces différentes fonctionnalités sont exercées principalement par du personnel spécifique. En effet, si chaque membre du personnel opérationnel sait prendre en charge les tâches de base liées à ces différentes fonctionnalités, il n'en va pas de même lorsque les tâches se complexifient. Le fait d'avoir du personnel spécialisé prend alors tout son sens.

---

<sup>69</sup> En français : cœur de métier.

<sup>70</sup> Phrase de Philippe Cholous, ancien officier supérieur de la gendarmerie nationale française et spécialiste du maintien de l'ordre, *In* : Le Point, « Le maintien de l'ordre est un métier. Le rétablissement de l'ordre, plus encore ! », propos recueillis par Jean Guisnel, publié le 7 décembre 2018. URL [« Le maintien de l'ordre est un métier. Le rétablissement de l'ordre, plus encore ! » \(lepoint.fr\)](https://www.lepoint.fr/actualites/justice/le-maintien-de-l-ordre-est-un-metier-le-retablissement-de-l-ordre-plus-encore-!-2018-12-07_1871111.php) consulté le 27 août 2024.

Si c'est le cas pour 6 des 7 fonctionnalités (à l'exception peut-être de l'accueil) pourquoi devrait-il en être autrement pour la fonctionnalité 'maintien de l'ordre public' ?

Pour rappel, la dernière version de la MFO-2 (publiée en 2017) a amené une distinction importante dans le cadre des missions de maintien de l'ordre public en les scindant en deux catégories à savoir les missions de type GNEP niveau A et de type GNEP niveau B<sup>71</sup>.

Les missions GNEP niveau A sont : toutes les missions dans le domaine du Public Management (gestion des événements officiels, récréatifs, commerciaux, sportifs, ...) qui n'exigent aucune organisation en unités constituées, ni de formation, d'entraînement ou d'équipement spécifiques. Elles sont donc **exécutables par tout membre du personnel ayant un profil GPI 48**.

Les missions GNEP niveau B sont quant à elles exécutées en unités constituées et exigent une formation, un entraînement et un équipement spécifiques. Elles comportent :

- toutes les missions dans le cadre du maintien de l'ordre public (*Crowd Control*) : événements et rassemblements revendicatifs, piquets de grève, manifestations de protestation, matches de football avec noyaux durs actifs, etc. ;
- et les missions dans le cadre du rétablissement de l'ordre public (*Crowd Contain*) : rassemblements violents, rassemblements interdits, rassemblements armés, échauffourées, milices privées, ... (article 22, alinéa 2, LFP).

Comme nous pouvons le constater au travers de la définition des deux catégories de missions GNEP, celles de type 'niveau A' sont au maintien de l'ordre public ce qu'une petite enquête judiciaire ou une petite enquête de proximité sont au travail de recherche ou au travail de quartier. Chaque membre du personnel opérationnel est supposé pouvoir s'en occuper sans que cela n'exige des compétences spécifiques ou approfondies.

Il n'en va par contre pas de même lorsqu'on lit la définition des missions GNEP de niveau B. Celles-ci exigent une formation, un entraînement ainsi qu'un équipement spécifiques. Nous sommes donc bien là dans un type de missions pour lesquelles il est nécessaire d'avoir des qualifications particulières.

Ce qui interpelle encore et toujours l'AIG, c'est l'absence de cohérence entre les différentes **normes d'entraînement minimales pour les CIK, la DAS et l'HyCap B et les règles de désignation des forces dans le cadre des services d'ordre**. Les CIK et la DAS devant consacrer 8 jours à l'entraînement HyCap pour seulement 2 jours pour les zones de police HyCap B<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> MFO-2, pts. 3.4.1 et 3.4.2, pp. 107805-107806.

<sup>72</sup> MFO-2, pp. 107824-107825.

Le DirCo Namur mentionne d'ailleurs à ce propos dans son rapport d'évaluation de l'HyCap 2023 que *« force est de constater la difficulté d'élever le niveau de compétences du personnel en la matière au vu de la fréquence possible des entraînements et du caractère perçu comme secondaire par les participants dont les tâches principales se trouvent dans l'exécution des fonctionnalités de base de la police locale. Toutefois, un programme dynamique permet d'entretenir les connaissances nécessaires à la maîtrise des techniques de GNEP. En parallèle, les CIK affichent bien évidemment et heureusement, un niveau de compétence supérieur vu le nombre d'entraînements et de missions auxquels ils participent en la matière »*<sup>73</sup>.

Le DirCo Liège va dans le même sens dans son rapport d'évaluation en disant : *« que ce soit lors d'exercices ou à l'occasion de services opérationnels, force est de constater qu'il y a parfois une différence de niveau en termes de compétences mais aussi quant à la nature du matériel disponible (ex : absence de masque anti-gaz, boucliers de différents types, etc.) entre les unités constituées DAS & CIK avec les unités de deuxième niveau de mobilisation de type Hycap B »*<sup>74</sup>.

Il en va de même pour le DirCo Leuven qui stipule que les CIK et la DAS sont considérés comme les experts en matière de GNEP<sup>75</sup>.

Dominique Monjardet, dans un article traitant des techniques et de l'idéologie des CRS français, stipule bien que le maintien de l'ordre est *« une technique très contraignante en ce sens que sa mise en œuvre requiert toute une série de dispositifs organisationnels spécifiques qui font d'une CRS une unité de police aussi différente d'un service de police judiciaire ou d'un commissariat de quartier qu'une usine textile peut différer d'un bureau d'étude de l'aérospatiale (ainsi que leur personnel respectif) »*<sup>76</sup>. Plusieurs études sociologiques et criminologiques vont également dans ce sens, indiquant que le maintien de l'ordre est un métier d'experts<sup>77</sup> et démontrant par exemple que confier tout ou partie de ces missions à du personnel non habitué à la gestion des foules constitue un risque de

---

<sup>73</sup> DCA Namur, *rapport HyCap 2023*, p. 16.

<sup>74</sup> DCA Liège, *rapport HyCap 2023*, p. 26.

<sup>75</sup> CSD Leuven, *jaarverslag MFO2 2003*, p. 18.

<sup>76</sup> MONJARDET D., *Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des C.R.S. Déviance et société*. 1988 - Vol. 12 - N°2, p. 101.

<sup>77</sup> Voir entre autres P. BRUNETEAUX, « Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient un métier d'expert », *Cultures & Conflits* [En ligne], 09-10, printemps-été 1993, p. 10. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/223>

réactions inappropriées ou d'usage inadéquat des armes à létalité réduite<sup>78</sup> telles qu'utilisées par exemple dans les manifestations des gilets jaunes en France<sup>79</sup>.

Dans le 6<sup>e</sup> chapitre de leur ouvrage « Politiques du désordre. La police des manifestations en France », Olivier Filleule et Fabien Jobard démontrent qu'en France, la baisse drastique des effectifs spécialisés dans le maintien de l'ordre ainsi que leur surutilisation hors de leur « cœur de métier » (pour l'anti-terrorisme ou la répression de l'immigration clandestine), affaiblissent leur souplesse sur le terrain. Il en ressort que d'autres unités, non formées [ou moins formées] au maintien de l'ordre en manifestation, sont mobilisées pour les remplacer avec pour conséquences les risques identifiés précédemment.

Ces constatations peuvent parfaitement être transposées à la Belgique où les unités professionnelles du maintien de l'ordre (CIK et DAS), sont régulièrement engagées dans des missions au profit de la PJF (dossier Sky ECC par exemple) ou en surveillance et protection de bâtiments (ambassades ou autres) pour pallier le manque de personnel de la DAB. Leur indisponibilité a pour conséquence que ce sont alors des unités, moins entraînées et moins souvent mobilisées annuellement, à savoir les zones de police HyCap B, qui sont engagées, avec les risques que cela sous-tend.

L'article 3 de la CEDH impose aux États de former les agents de maintien de l'ordre de manière à garantir un degré élevé de compétence quant à leur comportement professionnel afin que personne ne soit soumis à un traitement contraire à cette disposition (les mauvais traitements)<sup>80</sup>. La formation au sens strict du terme ne permet pas, à elle seule, de garantir un degré élevé de compétence. C'est la formation au sens large, à comprendre comme la formation de base ainsi que les entraînements et la formation continuée, couplée à une pratique régulière qui permet aux membres du personnel d'acquérir et de conserver un haut niveau de compétences.

Toute personne ayant été formée dans un domaine qu'elle ne pratique presque jamais est sujette à ce que l'on appelle l'obsolescence des compétences. Celle-ci s'intensifie d'autant plus avec le caractère plus exigeant et la complexification des emplois ou des missions<sup>81</sup>. En matière de GNEP, cette complexification s'exprime entre autres au travers des nouveaux modes de protestations (les NWoP). Ceux-ci compliquent la définition et la mise en œuvre de l'approche des services d'ordre et accroissent le risque de survenance

---

<sup>78</sup> Ce risque a également été identifié par l'ANPA dans le rapport suivant : OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *Protest en collectief geweld Een verkennend onderzoek naar de limieten van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte (GBOR)*, DRP-ANPA, 2021, p. 31. (non-publié)

<sup>79</sup> Le résultat en est édifiant : 85 % des tirs de lanceurs de balles de défense (LBD 40) sont le fait de ces policiers. Voir : O. FILLEULE, F. JOBARD, « Politiques du désordre. La police des manifestations en France », Le Seuil, 2020, p. 193.

<sup>80</sup> CEDH, Bouyid contre Belgique, n°23380/09, 28 septembre 2015, §108.

<sup>81</sup> Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP), *Prévenir l'obsolescence des compétences*, CEDEFOP, 2012, p.1.

d'incidents<sup>82</sup>. Le manque d'entraînement ainsi que de pratique, et donc l'obsolescence d'une partie des compétences<sup>83</sup> du membre du personnel peuvent faire baisser son niveau de compétences en-dessous du seuil nécessaire pour une performance professionnelle optimale<sup>84</sup>.

Si on ajoute à cela le fait que pour des raisons évidentes de préservation de l'intégrité physique du personnel, les formations et les entraînements ne peuvent pas refléter la réalité des confrontations parfois très violentes rencontrées en maintien de l'ordre, cela renforce le postulat que c'est la pratique et l'habitude de ces situations délicates qui, en plus de la formation et des entraînements poussés, permet de donner les compétences nécessaires<sup>85</sup> au personnel policier afin qu'il puisse faire face à toute situation de manière professionnelle et avec sang-froid.

Les risques identifiés par les sociologues et criminologues tels qu'exposés *supra* rejoignent les risques identifiés lorsqu'on analyse ces mécanismes sous le prisme des concepts de maîtrise des risques et de l'organisation.

Ceux-ci peuvent être catégorisés comme suit :

- risques d'actions ou de réactions inappropriées ou disproportionnées liées au manque d'habitude de certaines situations impressionnantes et/ou violentes ayant des conséquences directes sur les droits fondamentaux des citoyens ;
- risques d'actions ou de réactions inappropriées ou disproportionnées liées au manque d'habitude de certaines situations impressionnantes et/ou violentes ayant pour conséquences des risques de blessures physiques et/ou psychiques dans le chef des policiers engagés dans les services d'ordre ;
- et risques de perte d'une partie du *knowledge*<sup>86</sup> des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre si elles sont trop souvent engagées en dehors de leur *core business*.

Notons qu'il est compliqué pour ne pas dire impossible pour l'AIG de produire une analyse quantitative et qualitative liée à aux incidents s'étant réellement produits dans le cadre de missions de maintien de l'ordre public. En effet, même si nous avons déjà mis en évidence à de multiples reprises la faiblesse du mécanisme de signalement des incidents tel que

---

<sup>82</sup> Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, « La Gestion Négociée de l'Espace Public et le concept de New Way of Protesting », *op.cit.*, p. 7.

<sup>83</sup> KUBAT J., « Correlates of professional obsolescence: Part II », *The Journal of Continuing Education in Nursing*, Vol. 7, n°1, 1976, p. 19.

<sup>84</sup> CEDEFOP, *op.cit.*, p. 3.

<sup>85</sup> D'autres éléments rentrent bien entendu en compte pour le bon déroulement d'un service d'ordre (phase préparatoire, équipement adéquat, etc) mais nous parlons uniquement ici de ce qui forge les compétences techniques et la capacité des individus à faire face à des situations complexes.

<sup>86</sup> En français : la connaissance, le savoir.

défini dans la GPI 62<sup>87</sup>, nous constatons que le problème est encore plus important lorsqu'il s'agit du signalement des incidents en matière de maintien de l'ordre.

Pour appuyer nos propos, nous nous basons sur le contenu de l'OOP 41 qui ne prévoit le signalement d'incident selon la procédure générale définie dans la GPI 62 qu'en cas d'usage d'armes à feu. Les autres cas prévus dans la GPI 62 (tout événement qui s'accompagne d'actes de violence, avec ou sans usage de l'armement policier, de techniques ou de tactiques d'intervention, est soumis à une obligation de signalement) ne se retrouvent donc pas dans l'OOP 41.

De manière générale, le recours individuel et collectif à la force doit signalé au supérieur fonctionnel.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne le recours collectif à la force (utilisation des techniques et tactiques d'intervention, mise en œuvre des arroseuses, utilisation de l'armement policier et de moyens incapacitants collectifs, ...), l'OOP 41 prévoit qu'il soit rapporté par l'OPA responsable aux personnes chargées de la coordination et de la direction d'un événement. Les circonstances et les enseignements à tirer sont transmis à DAO et au ministre de l'Intérieur via le système d'information de police administrative. L'OOP 41 prévoit également que ce sont les services de prévention compétents qui assureront le suivi de ces incidents.

À l'exception des incidents impliquant l'usage d'armes à feu dont l'occurrence est extrêmement rare, presque tous les incidents se déroulant durant des services d'ordre restent donc inconnus d'une partie des services chargés d'en assurer le suivi aux fins de surveillance, de gestion et d'analyse qualitative et quantitative.

Pourquoi avoir mis en place des règles et canaux différents de signalements d'incidents entre la GPI 62 et l'OOP 41 alors qu'aucune distinction n'est faite dans la GPI 62 entre des catégories de missions pour lesquelles les incidents devraient être signalés et des catégories pour lesquelles ils ne devraient pas l'être ?

Ce manque de cohérence entre l'OOP 41 et la GPI 62 constitue donc une faiblesse importante dans le dispositif de maîtrise des risques de la GPI.

---

<sup>87</sup> Voir entre autres les recommandations dans les rapports :

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Violence contre et par la police : une synthèse axée sur la GPI 100*, septembre 2023, pp. 33-34.

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale*, janvier 2022, pp. 10-11 et 25-26.

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *GPI 62 relative à l'armement de la police intégrée – Un bilan des dernières années d'inspection*, juillet 2022, p. 28.

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Évaluation de l'assistance spéciale (GPI 81) 2021, sous l'angle de la maîtrise des risques*, septembre 2022, pp. 44-45.

## 7.4. CONCLUSION

L'analyse et les constats posés ci-avant sont basés à la fois sur ce qu'affirment certains DirCo dans leur rapport d'évaluation annuel mais aussi sur une analyse de l'ANPA, des études sociologiques et criminologiques et sur une méthodologie fondée sur la maîtrise des risques.

La survenance ou non des risques identifiés n'a pu être ni confirmée, ni infirmée du fait des faiblesses liées à la procédure de signalement des incidents accompagnés d'actes de violences en général et plus spécifiquement de ceux ayant eu lieu dans le cadre des missions GNEP.

Toujours est-il que nombre d'études et d'expériences étrangères démontrent que le maintien de l'ordre est un métier à part entière. Confier partie de l'exécution des missions de type GNEP niveau B à du personnel formé mais peu entraîné et dont ce n'est pas le *core business* comporte donc un risque non négligeable.

En conséquence, les missions de type GNEP niveau B devraient, selon l'AIG, être exécutées exclusivement par du personnel policier détenant une réelle expertise en la matière. En l'état, le seul personnel identifié comme professionnel est les CIK, la DAS et certaines zones de police disposant d'un service spécifiquement affecté ou presque à des missions dans le domaine de la GNEP.

La police intégrée démontre de plus en plus une approche managériale basée sur la maîtrise de l'organisation et des risques. Elle détient de plus une expertise en matière de maintien de l'ordre et promeut une approche basée sur la gestion négociée de l'espace public. Tout est donc mis en place, ou presque, afin que les services d'ordre se déroulent avec le moins d'incidents possibles tout en veillant à permettre aux citoyens d'exercer leurs droits fondamentaux. Le grain de sable dans l'engrenage d'une gestion optimale des services d'ordre reste la manière dont sont constituées les unités d'infanterie, unités dont les membres seront les premiers à être au contact des citoyens et dont le manque d'habitude d'une partie d'entre eux en matière de gestion des foules et d'attroupements violents constitue un risque important de réaction inadéquate ou disproportionnée.

Pour l'AIG, il s'agit de revoir entièrement le processus de désignation des forces tel que mentionné dans la MFO-2 pour en arriver à une désignation basée uniquement sur les analyses de risques.

## 7.5. RECOMMANDATIONS

### L'AIG recommande :

- de respecter les principes élémentaires de maîtrise des risques en engageant prioritairement les unités professionnelles du maintien de l'ordre (à savoir les mieux entraînées et les plus habituées) lors de la tenue d'événements majeurs et/ou à risques de type GNEP niveau B ;
- de revoir les critères de désignation repris dans la MFO-2 afin qu'ils soient basés exclusivement sur les principes de maîtrise des risques ;
- de modifier les GPI 62 et OOP 41 afin de préciser ce qui doit être signalé ainsi que les modalités du signalement et harmoniser les textes afin d'avoir un monitoring fiable des incidents ;
- de confier à la GPI (p. ex : ANPA, Centrex DGA) le soin d'effectuer une étude permettant de confirmer ou d'infirmer le lien entre la survenue d'incidents dans le cadre des missions GNEP et le type de personnel impliqué (CIK, DAS, GNEP niveau B).

## 8. CONSTAT 4 : LE CONTRÔLE DU MÉCANISME

### 8.1. RÔLE DE L'AIG

Outre son questionnement autour de l'intérêt, au stade actuel, de l'aspect spécifique de sa mission de contrôle des IFH<sup>88</sup>, l'AIG s'interroge de manière plus générale sur la pertinence de confier une telle tâche à un organe de contrôle externe. Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne le fait d'avoir désigné l'AIG comme membre actif du groupe de travail MFO-2.

Nous allons développer ci-après les éléments qui nous poussent à remettre en cause le positionnement de l'AIG dans le mécanisme HyCap.

En effet, lorsqu'on analyse la position de l'AIG telle que reprise dans la MFO-2 sous l'angle des principes de maîtrise de l'organisation et du référentiel COSO, force est de constater qu'en tant qu'organe de contrôle externe de la police intégrée, l'AIG ne devrait en aucun cas être impliquée dans un processus du fonctionnement interne de la GPI.

Ces mêmes principes de maîtrise de l'organisation reconnus au niveau international prévoient qu'il y a lieu d'organiser sa maîtrise des risques selon le modèle dit des « trois lignes de défense »<sup>89</sup>.

Dans un fonctionnement tel que celui-là, il est de la responsabilité de la « première ligne de défense », à savoir les personnes exerçant des activités opérationnelles, d'identifier les risques induits par leur activité et de respecter les procédures et les limites fixées. Nous parlons ici des zones de police, des DirCo et de DAO.

En ce qui concerne la « deuxième ligne de défense », celle-ci exerce un second niveau de contrôle et est composée de personnes exclusivement dédiées à la fonction de gestion des risques et indépendantes des lignes opérationnelles qu'elles contrôlent. Cette deuxième ligne vérifie que les risques ont été gérés au 1er niveau selon les règles fixées. La responsabilité de la fonction de contrôle permanent est confiée à une personne/un service indépendant et à un niveau hiérarchique suffisamment élevé.

Enfin, la fonction d'audit interne agit comme une « troisième ligne de défense ». Elle a une fonction indépendante des autres niveaux de contrôle et des lignes opérationnelles et réalise, au moyen d'enquêtes (audit interne) le contrôle périodique des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié du contrôle effectué par les premières<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Tel que mentionné au point 5.2.14 de ce rapport.

<sup>89</sup> BCBS, « Principles for the sound management of operational risk », juin 2011, et EBA, « Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU », septembre 2017.

<sup>90</sup> ACPR Banque de France, *Guide du contrôle interne*, 2022, p.3.

Notons qu'il existe également une quatrième ligne de défense, moins souvent formalisée mais qui reprend les établissements externes chargés des audits .

Au vu de ces explications, l'AIG devrait uniquement assurer le suivi et vérifier périodiquement la qualité et le bon fonctionnement du dispositif de maîtrise interne (1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> ligne de défense) comme prévu dans la définition des activités de l'audit interne. En fonction des missions et des tâches qui lui sont attribuées, l'AIG pourrait donc appartenir à la troisième ou la quatrième ligne de défense.

Sur base de l'article 5 de sa loi, l'AIG pourrait de toute manière continuer à exercer son rôle de « troisième ou quatrième ligne de défense » et ce même si elle n'est plus reprise dans la MFO-2.

En effet, cet article stipule que l'AIG veille à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale ; qu'elle enquête sur le fonctionnement, les activités et les méthodes des services de police ; qu'elle doit vérifier l'application des lois, règlements, ordres, instructions, directives, normes et standards et examiner l'efficacité et l'efficience de la police fédérale et des corps de police locale, sans préjudice des procédures internes à ses services. Sur base de cela, l'AIG a donc la possibilité de s'intéresser à tout ce qui touche la GPI.

Le problème est qu'au stade actuel, si chaque niveau (police fédérale et polices locales) dispose d'une 2<sup>e</sup> ligne de défense pour son propre niveau, il n'existe pas, au sein de la GPI, de 2<sup>e</sup> ligne de défense pour ce qui est relatif au fonctionnement intégré. La création d'un tel service permettrait à la GPI d'assurer, au sein du fonctionnement intégré, le contrôle de ses composantes et ce sans remettre en cause leur autonomie ou octroyer un pouvoir de contrôle de l'une des composantes sur l'autre.

## **8.2. CONTRÔLE DE LA POLICE LOCALE PAR LA POLICE FÉDÉRALE**

La direction centrale de la police intégrée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice doit toujours se faire avec le souci permanent de réserver aux zones de police locales une large autonomie<sup>91</sup>. Ladite autonomie, reprise à l'article 3 de la LPI, vaut d'ailleurs pour les deux niveaux de police (fédéral et local).

Même si la MFO-2 « *entend régler la mise à disposition par l'ensemble des zones de police du pays d'une partie de leur capacité opérationnelle au profit d'une autre zone de police devant faire face à des missions de police administrative qu'elle ne peut assurer seule* », il n'en reste pas moins qu'elle prévoit également un mécanisme de désignation harmonieusement intégré dans l'engagement spécialisé ou non pour la GNEP dont dispose

---

<sup>91</sup> Conseil Fédéral de Police, « Evaluation des dix ans de la réforme des polices », 2009, p. 12

la police fédérale. Nous sommes donc bien ici au centre du fonctionnement intégré en matière de GNEP.

Mais malgré que nous soyons au cœur-même du fonctionnement intégré, seule la police locale est amenée à devoir justifier d'une incapacité de fournir l'appui pour lequel elle a été désignée. Et au-delà de ne pas avoir de comptes à rendre lorsqu'elle ne fournit pas de personnel, la police fédérale effectue un contrôle de la justification de non-fourniture de la police locale. Une des composantes de la police intégrée est donc amenée à contrôler l'autre (les DirCo puis DAO doivent remettre un avis sur le caractère légitime de l'impossibilité de fournir l'appui), ce qui est somme toute assez étonnant si l'on se réfère au principe d'autonomie édicté dans la LPI.<sup>92</sup>

### 8.3. RECOMMANDATIONS

#### L'AIG recommande :

- qu'un service de gestion des risques indépendant des lignes opérationnelles qu'il contrôle (2e ligne) soit créé au sein du CCGPI afin de reprendre la mission de suivi des IFH dévolue à l'AIG. Ainsi, l'autonomie des deux niveaux de la police intégrée serait maintenue et le pilotage et la bonne gouvernance du fonctionnement intégrée dans lequel s'inscrit la MFO-2 seraient assurés.
  - ➔ Ceci permettrait à l'AIG de ne pas être actrice d'une partie du fonctionnement policier dont elle assure la surveillance et lui permettrait d'exercer son rôle d'évaluation des systèmes de maîtrise mis en place par les différentes composantes de la GPI ;
- de retirer l'AIG de la MFO-2.
  - ➔ Ne plus se trouver dans la MFO-2 n'empêcherait pas, comme mentionné ci-dessus l'AIG d'exercer les missions qui lui sont attribuées de par la loi. Au contraire, le positionnement de l'AIG s'en trouverait renforcé du fait qu'elle ne ferait plus partie d'un mécanisme qu'elle est amenée à surveiller. Tout au plus pourrait-elle garder sa place au sein du groupe de travail MFO-2 mais comme « simple » observatrice et non plus comme membre effectif et participant.

<sup>92</sup> MFO-2, pt. 7.1, p. 107810.

## 9. CONCLUSION

L'AIG a décidé, comme dans son rapport précédent, d'appréhender la MFO-2 non pas comme une directive isolée mais bien comme un élément faisant partie de l'approche globale de la GNEP et comme une directive contraignante parmi toutes les autres contraintes auxquelles doivent faire face les responsables policiers.

La grille de lecture que nous avons utilisée pour analyser les données recueillies est celle de la maîtrise de l'organisation et de la gestion des risques. Ainsi, l'objectif de ce rapport a été d'identifier les faiblesses du mécanisme et de proposer des pistes d'améliorations.

L'AIG regrette qu'un nombre de faiblesses déjà identifiées par le passé aient encore été constatées à l'issue de l'analyse du monitoring effectué. La défaillance ou l'absence d'un système de pilotage du suivi des IFH au sein de la GPI en est un exemple parmi d'autres.

Comme nous l'avons mentionné à l'issue du chapitre traitant du groupe de travail, il ne sert et ne servira à rien que l'AIG procède à des analyses plus détaillées de certains *items* si la GPI ne s'assure pas de la mise en place d'une gouvernance efficace de la MFO-2 et des éléments qui la composent (désignations, IFH, formation et entraînements, etc.).

Au-delà des constatations effectuées, l'AIG insiste tout particulièrement cette année sur deux points spécifiques à savoir (1) la question de la place d'un organe de contrôle externe dans une directive ministérielle et certainement lorsque des missions spécifiques lui sont attribuées, mais aussi (2) la question de l'approche du maintien de l'ordre comme un métier de professionnels. Ces sujets avaient déjà été traités précédemment de manière plus diffuse.

Il était donc important cette année pour l'AIG de faire réellement réfléchir :

- au risque que constitue l'engagement, dans le cadre de missions de *crowd control* et de *crowd contain*, de personnel dont ce n'est pas le *core business*. Nous parlons ici de la quasi-totalité des zones de police HyCap B ;
- au fait que l'essence-même du rôle de l'AIG est mise à mal puisque la MFO-2 l'oblige à être actrice d'une partie du fonctionnement policier dont elle assure la surveillance.

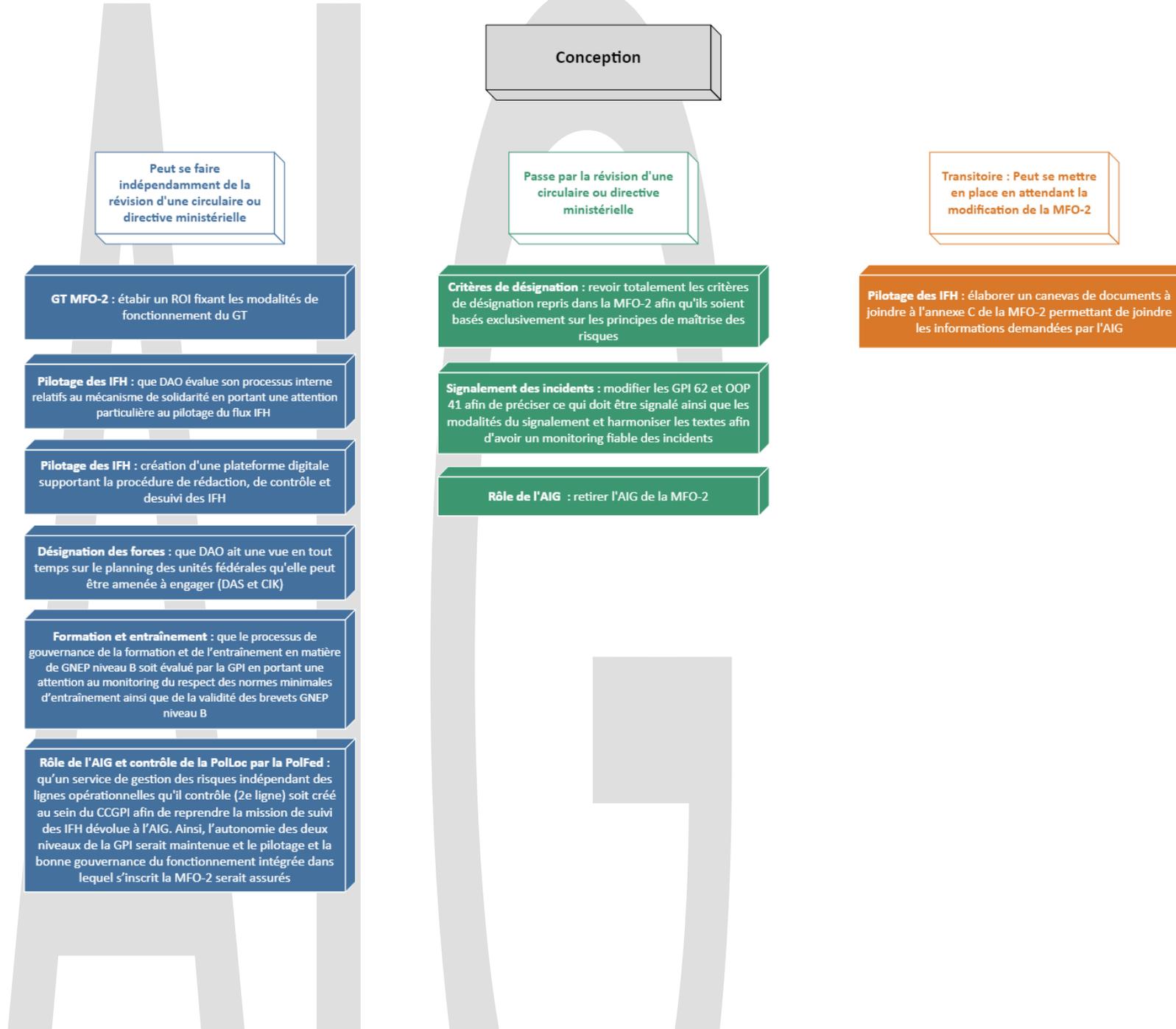
Au vu des problèmes identifiés en matière de gouvernance de la MFO-2, l'AIG annonce d'ores et déjà que le rapport de l'année 2024 sera focalisé sur le suivi des recommandations effectuées dans les rapports sur les années 2022 et 2023.

## 10. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Les schéma repris aux pages suivantes reprennent les recommandations formulées en les classant à partir des critères de conception/application subdivisés par la suite en 3 catégories, à savoir :

- Peut se faire indépendamment de la révision d'une circulaire ou directive ministérielle ;
- Passe par la révision d'une circulaire ou directive ministérielle ;
- Transitoire : peut se mettre en place en attendant la modification de la MFO-2.

Si les recommandations émises touchent à la modification ou à la révision totale d'une circulaire ou directive ministérielle, il est normal que leurs mises en application prennent un certain temps. Il en va de même lorsque nos recommandations pointent l'utilité de la conception et du développement d'un outil informatique. En dehors de ces cas spécifiques, l'AIG est par contre d'avis que la mise en œuvre de ses recommandations est possible, voir nécessaire pour certaines, à court ou moyen termes.



## Application

Peut se faire indépendamment de la révision d'une circulaire ou directive ministérielle

Transitoire : Peut se mettre en place en attendant la modification de la MFO-2

**Monitoring et analyse des incidents en matière de GNEP** : confier à la GPI (p. ex : ANPA, Centrex DGA) le soin d'effectuer une étude permettant de confirmer ou d'infirmer le lien entre la survenue d'incidents dans le cadre des missions GNEP et le type de personnel impliqué (CIK, DAS, GNEP niveau B).

**Critères de désignation** : respecter les principes élémentaires de maîtrise des risques en engageant prioritairement les unités professionnelles du maintien de l'ordre lors de la tenue d'événements majeurs et/ou à risques de type GNEP niveau B

**Formation et entraînement** : L'organisation effective des formations 'Gold Commander' et 'commandant d'escadron' afin que la GPI dispose de suffisamment d'officiers (supérieurs) capables de gérer des escadrons et d'assurer le rôle de Gold Commander. Ceci est essentiel lorsque l'on connaît l'importance des phases préparatoires et tactiques lors d'un service d'ordre, de même que la nécessité de disposer d'un commandement à même d'évaluer rapidement les risques et incidents et d'y réagir de manière proportionnée et opportune

---SSS---