

**INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE LOCALE ET DE LA POLICE FEDERALE**

**Évaluation de l'assistance spéciale (GPI 81)
2021, sous l'angle de la maîtrise des risques**



**Exemplaire AIG
Septembre 2022**

**Direction
Audit et Inspection**

DESTINATAIRES

Madame A. Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes Institutionnelles et du Renouveau Démocratique	Exemplaire 1
Monsieur V. Van Quickenborne, Vice-premier ministre et ministre de la Justice, en charge de la Mer du Nord	Exemplaire 2
Monsieur P. Vanderheyden, Procureur-général de Liège	Exemplaire 3
Monsieur M. De Mesmaeker, 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 ABREVIATIONS

AIG	Inspection générale de la Police Locale et de la Police Fédérale
ANPA	Académie nationale de police
AS	Assistance spéciale
CCN2	Cellule de coordination – niveau 2
CET	Casualty Extraction Team
Covid-19	Coronavirus disease 2019
Comité P	Comité permanent de contrôle sur les services de police
DAO	Police Fédérale - Direction des opérations de police administrative
DGR	Police Fédérale – Direction générale des ressources et de l’information
DSU	Police Fédérale – Direction des unités spéciales
EDA	Dossier d'Agrément
EDS	Excited Delirium Syndrome
EFQM	European Foundation For Quality Management
GPI	Police Intégrée
IAS	Intervention et assistance spécialisée
LFP	Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police
LPI	Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de Police Intégré, structuré à deux niveaux
SPS	Plateforme stratégique pour l’utilisation de la contrainte et de la violence
UAS	Unité d’assistance spéciale

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Composante du dispositif de maîtrise des risques	13
Figure 2 - GPI 81 : risques inhérents	15
Figure 3 - GPI 81 : actions de maîtrise	16
Figure 4 - Comparaison GPI 81 – GPI 48	17
Figure 5 - GPI 81 : rôle de l'Institut fédéral de formation	18
Figure 6 - GPI 81 : rôle du coordinateur national	19
Figure 7 - Zones disposant d'une AS (classement par catégorie)	25
Figure 8 - GPI 81 : organisation de l'AS	26
Figure 9 - GPI 81 : Répartition des missions d'appui	28
Figure 10 - GPI 81 : signalement d'incidents par les ZP concernées	33
Figure 11 - GPI 81 : analyse des incidents signalés dans les rapports d'évaluation des ZP	34
Figure 12 - GPI 81 : comparaison des informations relatives à la formation	35

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	7
2	LA CONCEPTION DE LA CIRCULAIRE	8
2.1	Le besoin	10
2.1.1	<i>La zone de contrôle</i>	<i>10</i>
2.1.2	<i>Les points de contrôle et le pilotage.....</i>	<i>10</i>
2.2	Les opérations	11
2.2.1	<i>La zone de contrôle</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Les points de contrôle et le pilotage.....</i>	<i>11</i>
2.3	Le risque	13
2.3.1	<i>La zone de contrôle</i>	<i>13</i>
2.3.2	<i>Les points de contrôle et le pilotage.....</i>	<i>13</i>
2.4	Conclusion relative à la conception.....	21
3	L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE EN 2021.....	22
3.1	La méthodologie.....	22
3.1.1	<i>L'objet.....</i>	<i>22</i>
3.1.2	<i>Les sources</i>	<i>23</i>
3.1.3	<i>Un questionnaire.....</i>	<i>23</i>
3.1.4	<i>Les zones de police concernées</i>	<i>24</i>
3.1.5	<i>Le planning.....</i>	<i>24</i>
3.2	Le besoin	24
3.2.1	<i>La typologie des zones de police disposant d'une AS.....</i>	<i>25</i>
3.2.2	<i>L'organisation de l'AS.....</i>	<i>25</i>
3.2.3	<i>La position et l'identification de l'UAS dans la zone de police.....</i>	<i>26</i>
3.3	Les opérations	27
3.3.1	<i>Les procédures, directives et scénarios</i>	<i>27</i>
3.3.2	<i>Le périmètre des missions</i>	<i>27</i>
3.4	Le risque	30
3.4.1	<i>Les incidents</i>	<i>30</i>
3.4.2	<i>Les compétences et le matériel</i>	<i>35</i>
3.4.3	<i>Le dispositif de coordination GPI 81.....</i>	<i>38</i>
3.5	Conclusion relative à l'application	40
4	CONCLUSION GÉNÉRALE	42
5	DES RECOMMANDATIONS	43
5.1	La conception de la circulaire GPI 81	43
5.2	L'identification du risque.....	44
5.3	Le dispositif de maîtrise des risques.....	45

6	ANNEXES	47
6.1	Annexe 1 : Identification des risques sur LA base de la circulaire.....	47
6.2	Annexe 2 : Identification des actions de maîtrise	48
6.3	Annexe 3 : Identification des UAS et date de création.....	49
6.4	Annexe 4 : Formation – répartition Trainer/end-user.....	50
6.5	Annexe 5 : Equipement de protection	51
6.6	Annexe 6 : Autres moyens.....	52
6.7	Annexe 7 : Armement	53

1 INTRODUCTION

L'objet de ce rapport est **l'évaluation de l'assistance spéciale au sein de la police locale (AS)** telle que définie par la circulaire GPI 81¹. L'Inspection générale (AIG) assure le suivi et procède à l'évaluation de l'AS. Dans ce cadre, elle établit un rapport annuel d'évaluation global à l'attention du ministre de l'Intérieur, du président de la commission permanente de la police locale et du commissaire-général de la police fédérale. Le présent rapport porte sur l'année 2021.

En 2022, la volonté de l'AIG est d'établir un **cadre de référence** dans lequel s'inscriront ses évaluations futures. Un cadre de référence, qui ne se veut pas pour autant exhaustif, mais qui permettra à chacune des parties prenantes à l'AS de définir, de développer et de mettre en œuvre sur une base commune les initiatives et les actions qui sont de sa responsabilité.

Tenant compte de la circulaire CP3² et du principe d'une approche méthodique et systémique des activités de maîtrise de l'organisation policière à partir de la notion de risque, l'AIG a abordé la GPI 81 comme un **dispositif de maîtrise des risques liés à l'AS**. Cette approche permet d'identifier deux domaines d'évaluation : (a) la conception de la circulaire et (b) l'application de la circulaire.³

Le premier chapitre traitera de **la conception de la GPI 81**. Elle sera évaluée sur la base de la CP3 et des principes généraux de la maîtrise des risques.

Le deuxième chapitre traitera de **l'application de la GPI 81**. Il se basera principalement sur les rapports d'évaluation annuels établis par les acteurs principaux de l'AS, à savoir les zones de police (ZP) et le coordinateur national de la formation.

Dans ces deux premiers chapitres, il sera porté une attention particulière à mettre en évidence les **points de contrôle et les mécanismes de pilotage qui identifieront des zones de contrôle potentielles** pour les évaluations futures.

Les deux derniers chapitres seront consacrés respectivement aux **conclusions générales** et aux **recommandations**.

La définition d'une **base commune** pour identifier la méthode et les étapes d'une amélioration future de la GPI 81 résume l'objectif de ce rapport.

¹ Circulaire GPI 81 du 21 juillet 2014 relative au cadre de référence général de l'Assistance Spéciale au sein de la police locale, MB 14 août 2014. [Circulaire ministérielle GPI 81 \(sharepoint.com\)](#)

² Circulaire CP3 du 29 mars 2011 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux, MB 21 avril 2011. Voir également le manuel **Commissariat général. Service appui à la politique, La gestion des risques@police**, 52 p. [Circulaire ministérielle CP 3 \(sharepoint.com\)](#)

³ Sur la base du référentiel managérial COSO 2, les composantes d'un système de maîtrise de l'organisation sont réparties en cinq niveaux : *environnement de contrôle, évaluation des risques, actions de maîtrise, information et communication et monitoring*. Le présent rapport se situe au niveau du *monitoring* qui prévoit notamment l'évaluation du design des actions de maîtrise (conception de la circulaire) et l'évaluation des respects des actions de maîtrise (application de la circulaire). [COSO — Wikipédia \(wikipedia.org\)](#)

2 LA CONCEPTION DE LA CIRCULAIRE

Cette partie analyse et évalue la conception de la circulaire : sa structure et son contenu.

La GPI 81 constate l'émergence d'une pratique particulière d'appui à la fonction de police de base au sein de la police locale. Elle la définit comme **l'AS, à savoir** : « *L'Assistance Spéciale est l'ensemble des missions ayant trait à des situations (les interventions tant régulières que spécifiques) qui présentent (peuvent présenter) un degré de risque particulier en termes de danger ou de violence, qui sont, par conséquent, exécutées par la police locale et qui se caractérisent par l'utilisation de techniques spécifiques et, le cas échéant, de moyens particuliers pour lesquels des formations et entraînements adaptés ont été suivis.* » ⁴

La pratique n'est pas mise en cause. Elle prend place entre deux autres formes d'assistance dans le dispositif global d'appui à la fonction de police de base : **l'assistance régulière** et **l'assistance spécialisée**⁵.

La circulaire établit un **cadre de référence** pour le déploiement et le développement de cette troisième forme d'assistance au sein de la police locale. Ce cadre de référence s'articule autour de deux grands axes, d'une part un rappel des **principes généraux relatifs aux processus opérationnels** au sein de la Police Intégrée et à leur application pour l'AS⁶ et d'autre part une **identification des risques** que représente l'AS et la mise en place d'un dispositif pour les maîtriser⁷.

La lecture de la circulaire n'est pas simple parce que ces deux axes et les procédures et les mesures qui les soutiennent s'entrecroisent régulièrement au fil du texte. Cela entraîne **une certaine confusion** entre ce qui relève, d'une part, des opérations et de leur pilotage et, d'autre part, des actions de maîtrise des risques et de leur pilotage. Cette confusion n'est pas sans conséquence notamment sur l'interprétation du rôle à attribuer au coordinateur national de la formation⁸.

Dans cette partie, nous évaluons si la conception de la circulaire correspond à **l'objectif de l'autorité**, à savoir encadrer le déploiement d'une pratique opérationnelle en établissant un dispositif de maîtrise des risques qu'elle comporte.

Cette évaluation s'appuie sur une **analyse descriptive** de la circulaire. Comme évoqué dans l'introduction, elle se base sur les principes d'une approche méthodique et systémique des risques dans les organisations telle que définie dans la CP3 et les référentiels de gestion du risque dont elle s'inspire. Notre analyse ne prétend pas être complète et sans faille, mais elle détermine le socle à partir duquel l'AIG motivera ses recommandations concernant la révision de la circulaire.

⁴ GPI 81, p. 60376.

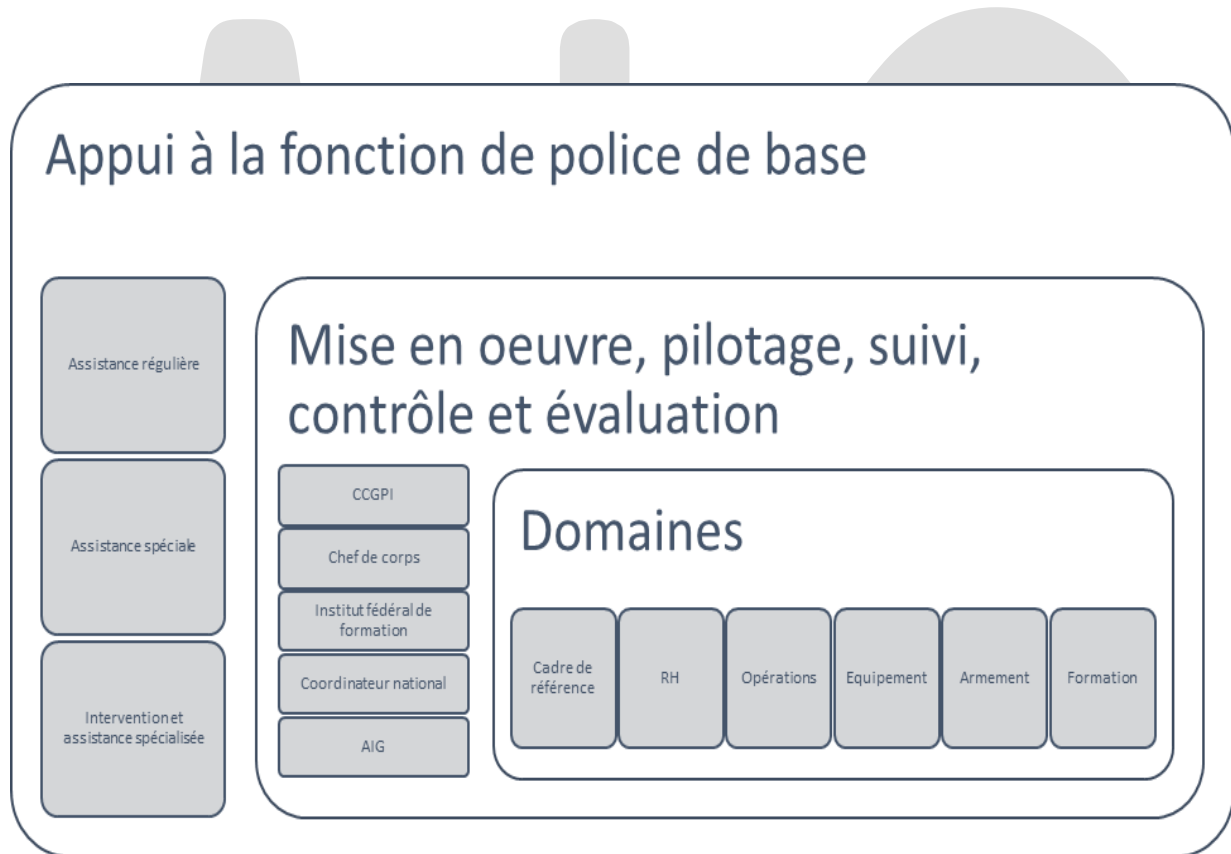
⁵ Pour les définitions, voir GPI81, p. 60376 et 60377.

⁶ Quatre éléments de base sont rappelés : les missions, la responsabilité opérationnelle, l'engagement et la collaboration. GPI 81, p. 60377 – 60379.

⁷ Après plusieurs paragraphes évoquant les risques, l'introduction se termine par *La présente circulaire tend à prévoir un cadre intégré et une répartition directrice des tâches en réponse aux problématiques précitées. Elle constitue un cadre de référence pour l'organisation de l' « Assistance Spéciale » au sein de la police locale, en tenant compte de l'autonomie locale et des principes du fonctionnement policier intégré. Le but est de renforcer la synergie et d'optimiser la collaboration, d'une part, entre les différentes formes d' « Assistance Spéciale » dans les zones de police et, d'autre part, entre l' « Assistance Spéciale » de la police locale et « l'Intervention et l'Appui Spécialisés » de la police fédérale.* GPI 81, p. 60376.

⁸ Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre relatif à l'application de la circulaire.

Le tableau suivant représente schématiquement les différents éléments évoqués dans la GPI 81 et leur relation⁹. Il décrit **notre approche de la circulaire** : (a) elle traite d'une des trois formes d'appui à la fonction de police de base, (b) elle identifie les principaux acteurs en charge de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation et (c) elle détermine des domaines d'activité de l'organisation (Police Intégrée, Police Fédérale et Police Locale) où des actions doivent être menées tant sur le plan des opérations que sur le plan de la gestion des risques.



Nous proposons une analyse de la circulaire autour de trois notions : le **besoin**, les **opérations** et le **risque**.

Chaque notion se concrétise dans la circulaire par des actions ou des mesures dont la réalisation et le suivi doivent faire l'objet d'un pilotage. Pour chaque notion, nous identifierons la **zone de contrôle** dans les processus de l'organisation. Les actions ou les mesures qui doivent être réalisées pour concrétiser la notion auxquelles elles sont liées identifient des **points de contrôle**. Ces derniers sont soit clairement déterminés dans la circulaire, soit peuvent être déduits de la logique de la circulaire. Pour chaque zone de contrôle, nous identifierons les points de contrôle sous forme de questions.

⁹ Les termes repris sont ceux utilisés dans la GPI 81. Le coordinateur national repris au schéma est le coordinateur national de la formation.

2.1 LE BESOIN

La notion de besoin est une notion clé de la GPI 81, mais elle gagnerait à être mieux définie. Le choix du chef de corps de mettre en place une AS au sein de sa ZP doit correspondre à un besoin qui est identifié **sur la base d'une analyse de besoin** qu'il établit¹⁰. Cependant, toutes les ZP sont susceptibles d'être confrontées à une situation où le risque nécessitera de faire appel à l'AS. La notion de besoin se comprend alors également comme **la manière dont le risque est anticipé et maîtrisé**. Il peut l'être (a) en créant une AS ou (b) en établissant une coopération avec une ZP disposant d'une AS, comme le prévoit la circulaire¹¹.

2.1.1 LA ZONE DE CONTROLE

La zone de contrôle concerne les **processus de pilotage** au sein de l'organisation (stratégie). Un **choix** est posé sur la création ou non d'une AS au sein de la ZP et la manière dont le risque nécessitant l'AS est couvert.

2.1.2 LES POINTS DE CONTROLE ET LE PILOTAGE

La **décision de créer une AS** est contrôlée à partir des questions suivantes :

- (a) l'AS a-t-elle été mise en place sur base d'une analyse des besoins ?
- (b) comment cette analyse a-t-elle été conçue et exécutée ?
- (c) la structure et l'organisation de l'AS mise en place correspondent-elles aux besoins identifiés dans cette analyse ?
- (d) l'analyse est-elle régulièrement revue et répétée ?
- (e) et l'AS est-elle régulièrement adaptée en fonction de l'évolution de l'analyse des besoins (PDCA) ?

La **décision de ne pas créer une AS** est contrôlée à partir des questions suivantes :

- (a) le choix de ne pas créer une AS a-t-il été effectué sur base d'une analyse ?
- (b) comment cette analyse a-t-elle été conçue et exécutée ?
- (c) une coopération a-t-elle été mise en place avec une autre ZP ?
- (d) l'analyse est-elle régulièrement revue et répétée ?
- (e) et le mécanisme de coopération est-il régulièrement adapté en fonction de l'évolution de l'analyse des besoins (PDCA) ?

Comme indiqué ci-dessus, toutes les ZP sont susceptibles d'être confrontées à une situation nécessitant la mise en œuvre d'une AS, mais toutes ne font pas le choix de créer une AS en leur sein. Dans ce cas, la circulaire prévoit qu'une **coopération** avec une autre ZP peut être mise en place.

¹⁰ GPI 81, p. 60379

¹¹ GPI 81, p. 60378.

2.2 LES OPERATIONS

L'assistance spéciale est un appui opérationnel à la fonction de police de base. Elle **s'intègre dans le dispositif global d'appui à la fonction de police de base** qui est constitué de trois niveaux¹².

2.2.1 LA ZONE DE CONTROLE

La zone de contrôle concerne les **processus opérationnels** à la fois au sein de la police locale (appui à l'intervention) et au sein de la Police Intégrée (appui mutuel, coopération, ...).

2.2.2 LES POINTS DE CONTROLE ET LE PILOTAGE

La circulaire s'inscrit pleinement dans le cadre prévu et mis en place pour la gestion des opérations au sein de la Police Intégrée¹³. Elle n'y déroge en aucun point.

C'est donc l'application de ce cadre, principalement autour des questions de l'application des principes et procédures opérationnels tels qu'ils sont définis et décrits dans le **cadre légal et réglementaire**, qui va identifier les points de contrôle relatifs aux opérations. Les points de conformité prévus dans la loi sur la police intégrée (LPI), la loi sur la fonction de police (LFP) et les circulaires traitant du déploiement opérationnel des services de police trouvent simplement à s'appliquer ici¹⁴.

La circulaire met toutefois en évidence un point d'attention : **l'uniformisation ou la standardisation**. Cette attention n'est pas spécifique aux opérations, mais concerne l'ensemble des procédures et des domaines d'activité en lien avec l'AS. Elle se conçoit en équilibre avec la notion d'autonomie des ZP¹⁵.

Chacun s'accorde sur le principe que les processus (le quoi ?) et les procédures (le comment ?) d'une organisation doivent être décrits et documentés. C'est la base pour une gestion de la qualité et des risques. Chacun s'accorde également sur le fait qu'il est difficile d'être exhaustif en la matière et qu'**une description et une documentation des processus et des procédures critiques ou essentiels** est une base suffisante.

Tenant compte du risque particulier que vise à couvrir l'AS et son lien avec une fonction de base (intervention) et tenant compte de ce que prévoit la circulaire GPI 81, une description et une documentation des procédures relatives à l'AS est une **nécessité**.

¹² Assistance régulière, assistance spéciale et assistance spécialisée.

¹³ On citera principalement l'Art. 3 LFP, les art. 7 et 47 LFP et la PLP 27 qui se traduisent par des procédures opérationnelles au sein de la Police Intégrée où DAO et les Dirco jouent un rôle clé, notamment dans l'anticipation, la planification et le suivi des opérations.

¹⁴ Pour en citer de manière générale quelques-uns : art. 3 de la LPI, l'art. 7 de la LFP, la PLPL 27, la GPI 62, ...

¹⁵ GPI 81, p. 60376.

Dans la circulaire, il y a une tension permanente entre la notion **d'autonomie** et la notion de **standardisation**. Elle n'est ni négative ni positive. Elle est le reflet d'un double impératif posé à la Police Intégrée à savoir, d'une part, délivrer l'offre policière la plus adaptée aux demandes et attentes des environnements différents que couvre son action¹⁶ et, d'autre part, assurer un fonctionnement intégré garant d'un service minimal équivalent, mais également – on l'oublie souvent – facteur de maîtrise des risques dans les processus opérationnels.

L'uniformité des procédures opérationnelles relatives à l'AS et leur application uniforme n'est pas une atteinte à l'autonomie. Elle est une nécessité comme elle est une nécessité, par exemple, dans le cadre des engagements en matière de gestion négociée de l'espace public (GNEP) ou de dispositif de circulation intégré dans l'optique de la sécurité. Il faut bien poser les bases de cette uniformité en regard des **missions attribuées à l'AS**¹⁷. Il y a souvent deux types de missions qui sont attribuées aux unités ou personnel en charge de l'AS : les missions qui ressortent de l'AS et qui sont décrites dans la circulaire et une diversité de missions qui ne ressortent pas de l'AS (et dont il sera question au chapitre 3), mais pour lesquelles les compétences et certains éléments d'équipement et d'armement dont dispose le personnel de l'AS apportent une plus-value.

La tension entre autonomie et standardisation pourrait alors se formuler comme suit : standardisation complète pour ce qui relève de l'AS, autonomie pour ce qui ne relève pas de l'AS, mais exécuté par du personnel en charge de l'AS. Les conséquences de ceci n'ont pas été analysées dans le présent rapport. Il nous semblait utile d'aborder le point ici parce qu'autonomie et standardisation sont régulièrement opposées ou vues comme des obstacles dans le fonctionnement de la Police Intégrée, alors que si le contexte dans lequel elles doivent s'exercer l'une et l'autre est défini, **des solutions se dessinent où elles peuvent être complémentaires voire apporter une plus-value réciproque.**

Tenant compte de cela, nous résumons les points de contrôle aux questions suivantes :

- (a) les procédures opérationnelles relatives à l'AS sont-elles décrites ?
- (b) les procédures opérationnelles sont-elles conçues en tenant compte des différents niveaux de gestion possible ? (appui interne dans une ZP, appui mutuel entre ZP et appui organisé dans le cadre de dispositif intégré Police Intégrée)
- (c) et un mécanisme de pilotage des opérations est-il en place en tenant compte des différents niveaux de gestion possible ?¹⁸

¹⁶ On citera simplement ici sans être exhaustif l'environnement urbain, l'environnement péri-urbain et l'environnement rural comme exemple de cette pluralité d'environnement couvert. On pourrait y ajouter les environnements spécifiques comme les gares, les aéroports et les ports.

¹⁷ Que l'unité soit non-permanente ou permanente, en appui interne ou en appui externe.

¹⁸ Avoir une information fiable et complète en temps réel sur les engagements AS en cours et planifiés sur l'ensemble du territoire.

2.3 LE RISQUE

Le choix posé pour rencontrer le besoin (création ou coopération) comporte des risques. Dans la circulaire, l'autorité évoque **l'ensemble des éléments constitutifs d'une approche du risque** et invite les responsables policiers à les mettre en place¹⁹.

2.3.1 LA ZONE DE CONTROLE

La zone de contrôle concerne à la fois les processus de pilotage, les processus de soutien et les processus opérationnels de l'organisation²⁰ abordés sous l'angle de la **gestion transversale et intégrée des risques** (Risk assessment et Risk management).

2.3.2 LES POINTS DE CONTROLE ET LE PILOTAGE

Nous aborderons ici les **composantes de l'environnement de maitrise** d'une organisation mentionnées dans le manuel CP3 établi par l'AIG²¹ : l'environnement de contrôle, l'identification des risques et leur évaluation, les actions de maitrise et le pilotage du dispositif de maitrise des risques.

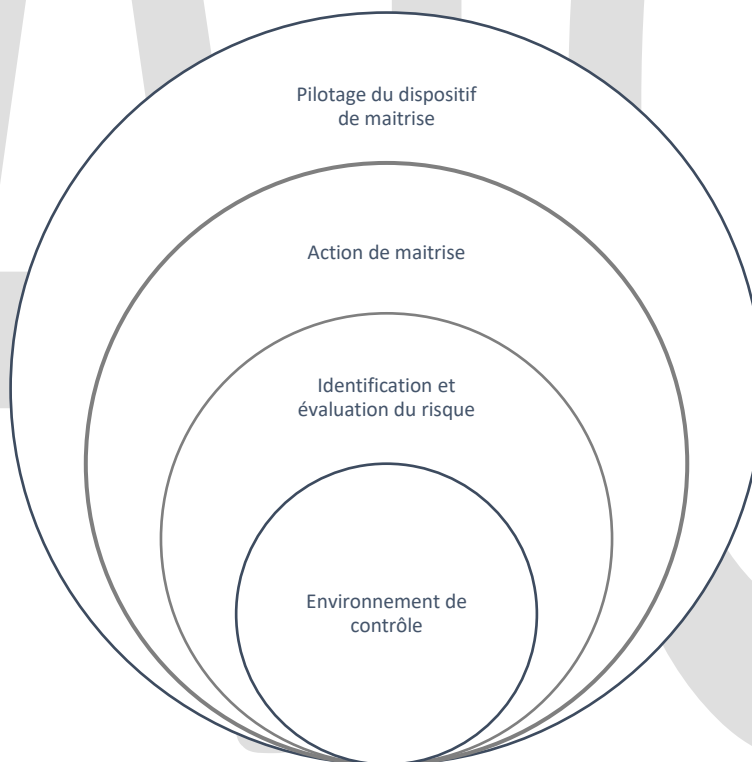


Figure 1 - Composante du dispositif de maitrise des risques

¹⁹ Sur la base du référentiel COSO Risk Management, les éléments constitutifs sont : l'environnement de contrôle, l'identification des risques, les actions de maitrise, l'information et la communication et enfin le dispositif de contrôle et de pilotage des actions de maitrise. La circulaire GPI 81 évoque ces éléments à l'exception de l'information et la communication.

²⁰ D'une part, la Police Intégrée comme une entité et, d'autre part, la police fédérale et chaque ZP considérées individuellement.

²¹ AIG, CP3. Manuel pour comprendre et mettre en œuvre un système de contrôle efficace, 2020

2.3.2.1 L'ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DE L'ORGANISATION

L'autorité évoque clairement la nécessité que plusieurs éléments constitutifs de l'environnement de contrôle de l'organisation soient en place pour que la gestion des risques relatifs à l'AS soit effective et efficiente.

Il s'agit de la **1^{ère} étape de la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques** :

- (a) un cadre de référence basé sur des valeurs traduites en comportements concrets²²,
- (b) des processus et procédures décrites et documentés²³,
- (c) une structure définissant les rôles, les fonctions, les responsabilités et les interactions entre les personnes et les services²⁴,
- (d) et une attention portée à la gestion des risques²⁵.

Dans la circulaire, l'autorité rappelle une double **nécessité pour le déploiement de l'AS** : d'une part, une identification, une description et un pilotage des procédures opérationnelles et, d'autre part une identification des risques, la mise en place de mesures de maîtrise et la mise en œuvre d'un pilotage du dispositif de maîtrise.

Les points de contrôle peuvent être identifiés sous la forme des questions suivantes :

- (a) les valeurs de l'organisation sont-elles connues, décrites et traduites en attitudes et comportements concrets pour les missions AS ?
- (b) les processus et les procédures relatives aux missions AS sont-ils décrits et documentés ?
- (c) les procédures opérationnelles relatives à l'AS sont-elles supportées et pilotées par une structure définissant les rôles, les fonctions, les responsabilités et les interactions entre les personnes et les services ?
- (d) et une approche des risques au sein de l'organisation est-elle intégrée au développement stratégique et se traduit-elle par des actions concrètes dans le cadre de la mise en œuvre de l'AS ?

2.3.2.2 L'IDENTIFICATION ET L'ÉVALUATION DES RISQUES

La circulaire comporte plusieurs indications relatives à l'identification et l'évaluation des risques qui constitue la **2^e étape de la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques**.

A défaut d'être claire²⁶, la circulaire est cohérente. Le rappel des éléments clés nécessaires à une gestion des risques est complétée par une identification des **risques inhérents à l'AS**. Les 6 risques identifiés par la circulaire²⁷ sont visualisés dans le schéma²⁸ qui suit.

²² Contexte de l'usage de la violence (GPI 81, p. 60377).

²³ Méthodes de travail, procédures et scénarios de l'AS (GPI 81, p. 60377 - 60378).

²⁴ Cadre de référence et responsabilités (GPI 81, p. 60377).

²⁵ GPI 81, p. 60376 et p. 60379.

²⁶ Voir p. 6.

²⁷ Voir annexe 1 pour une définition complète des différents risques inhérents.

²⁸ Le coordinateur national repris au schéma est le coordinateur national de la formation.

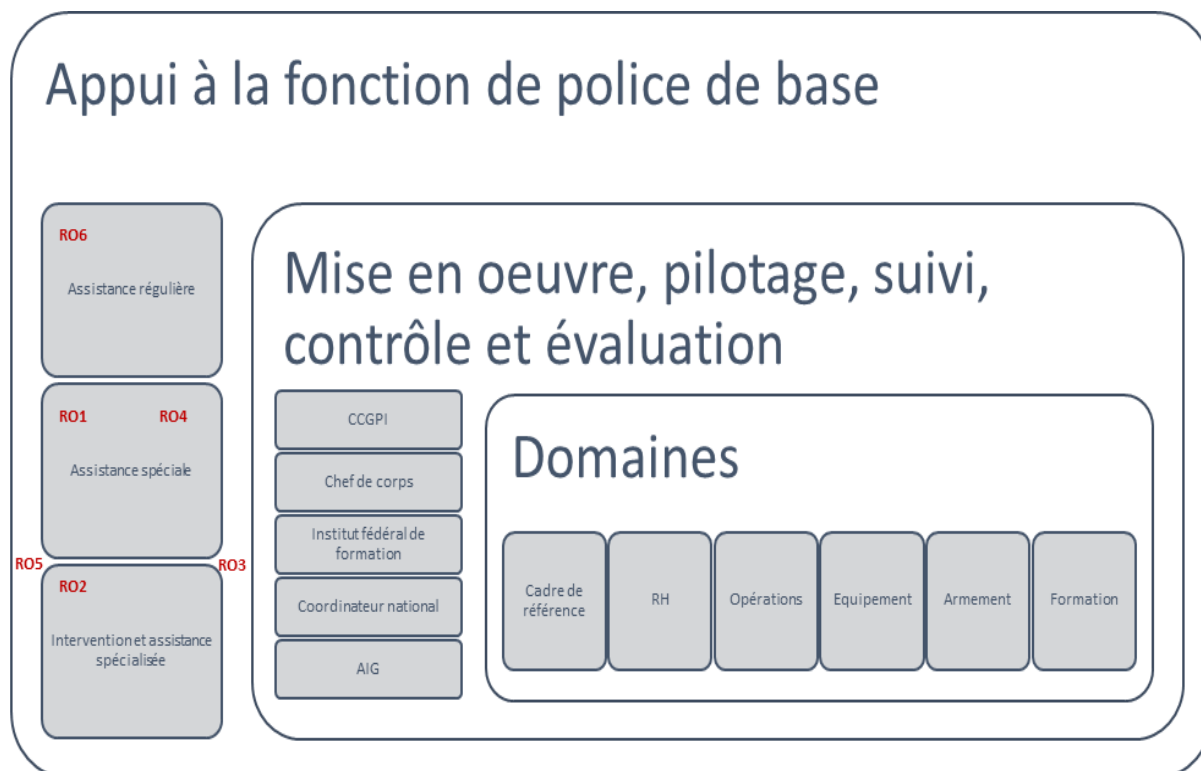


Figure 2 - GPI 81 : risques inhérents

- RO1 - Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque particulier (AS)
- RO2 - Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque élevé (Intervention et assistance spécialisée ou IAS)
- RO3 - L'articulation entre l'AS et l'IAS présente un risque de tension entre les deux formes d'appui
- RO4 - Le type de missions et de tâches confiées au personnel en charge de l'AS n'est parfois pas correctement défini. En conséquence, l'exécution de ces missions présente un risque accru.
- RO5 - Les méthodes, les procédures et les scénarios opérationnels contiennent des informations critiques et sensibles sur l'exécution des opérations. La manière dont elles sont accessibles et disponibles est une source de risque pour la préparation et l'exécution des opérations.
- RO6 - Dans l'exécution de l'intervention régulière, une situation peut présenter un risque qui nécessite l'envoi d'une équipe régulière.

Les points de contrôle peuvent être identifiés sous la forme des questions suivantes :

- (a) les risques relatifs à l'AS ont-ils été identifiés et cartographiés ?
- (b) les risques relatifs à l'AS ont-ils été évalués ?
- (c) et l'identification, la cartographie et l'évaluation des risques est-elle périodiquement revue (PDCA) ?

Il convient de remarquer que la circulaire fait clairement la distinction entre, d'une part, **les analyses liées à la sécurité et au bien-être du personnel** et, d'autre part, les analyses des risques opérationnels. Elles relèvent toutes deux de la responsabilité du chef de corps²⁹. Les analyses liées à la sécurité et au bien-être du personnel concernent un cadre légal particulier³⁰ et font l'objet d'un suivi et d'un contrôle spécifique. Dans le cadre de l'évaluation de la GPI 81 et de son application, il s'agit d'un indicateur général sur le niveau de l'approche du risque mise en place par la ZP.

2.3.2.3 LES ACTIONS DE MAITRISE

Après avoir identifié des risques, la circulaire évoque de manière très générale la mise en place d'actions de maîtrise de ces risques. Il s'agit de la **3^e étape de la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques**³¹.

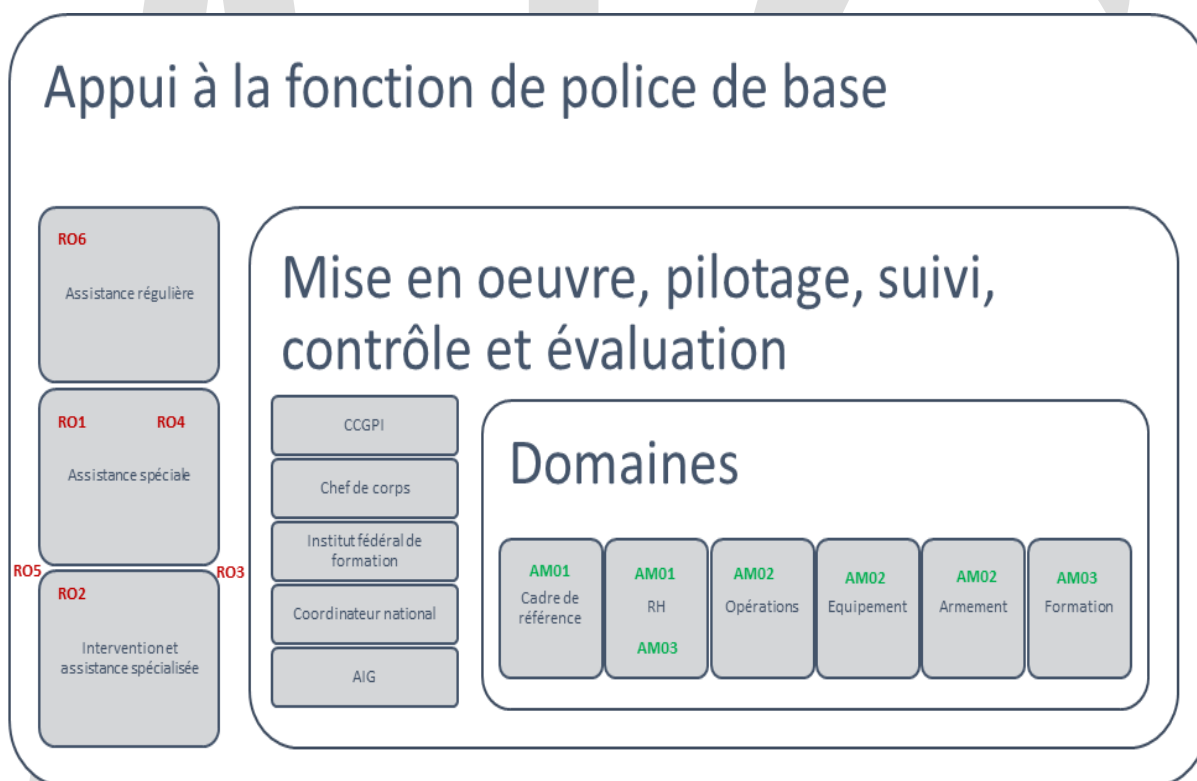


Figure 3 - GPI 81 : actions de maîtrise

- AM01 - établir des normes de qualité, des procédures et des scénarios certifiés seront établis au sein de la Police Intégrée ;
- AM02 - préciser les moyens et l'armement particulier nécessaire ;
- AM03 - et prévoir des formations et des entraînements uniformes sur base des normes et des procédures certifiées.

²⁹ GPI 81, p. 60379

³⁰ La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et Code du bien-être au travail.

³¹ Voir annexe 2 pour une définition des actions de maîtrise. Le coordinateur national repris au schéma est le coordinateur national de la formation.

Dans la circulaire, les actions de maîtrise sont réparties en trois groupes. Le premier groupe concerne **le personnel** qui exécutera les missions d'AS et porte sur l'élaboration des normes de qualité concernant la sélection, le profil de compétence et la formation.

Le deuxième groupe concerne **l'exécution des missions AS** et porte sur l'élaboration des procédures certifiées.

Le troisième groupe concerne **la formation** qui devra être uniforme à l'ensemble de la Police Intégrée et conçue pour répondre aux procédures et scénarios certifiés. La formation y est envisagée comme un moyen permettant de maîtriser plusieurs risques. La circulaire ne détaille pas les actions de maîtrise, mais elle appelle à leur mise en œuvre.

Les points de contrôle peuvent être identifiés sous la forme des questions suivantes :

- a) les actions de maîtrise prévues dans la circulaire ont-elles été conçues et implémentées ?
- b) l'ensemble des risques relatifs à l'AS fait-il l'objet d'une action de maîtrise ? Si non, le choix de ne pas concevoir et mettre en œuvre une action de maîtrise est-il motivé ?

2.3.2.4 LA COHERENCE DU DISPOSITIF DE MAITRISE

Il est évident que la GPI 81 s'inscrit dans un ensemble plus vaste constitué des GPI 48 et 62 auxquelles elle fait d'ailleurs régulièrement référence. Il est nécessaire que cet ensemble soit cohérent pour en permettre son application.

Cette année encore, il nous semble utile de rappeler nos constatations des années précédentes. Dans le rapport relatif à l'année 2021, par exemple, l'AIG a abordé la question d'une certaine incohérence et d'un manque d'uniformité entre les circulaires GPI 48 et 81 ainsi que le fait que le champ d'application de la GPI 81 concerne uniquement la police locale alors que celui de la GPI 48 et de la GPI 62 concerne l'ensemble de la Police intégrée.

Le schéma ci-dessous établit la comparaison entre les échelles de niveau employées dans les 2 circulaires :

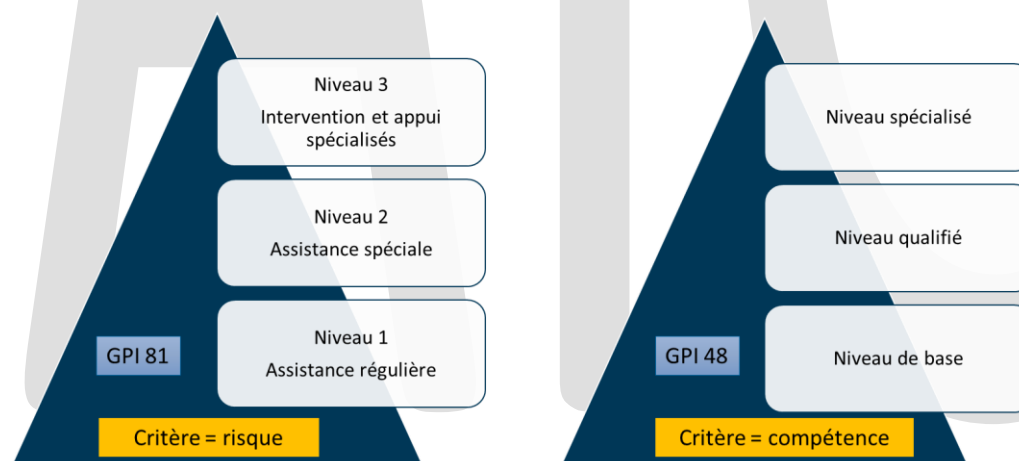


Figure 4 - Comparaison GPI 81 – GPI 48

Dans le cadre de la GPI 81, une distinction est faite pour le niveau d'assistance en fonction de l'évolution du risque ou de la violence. Dans la GPI 48, cependant, une distinction est faite en fonction du niveau de compétence à acquérir par le membre du personnel. Ainsi, un membre du cadre opérationnel peut se voir attribuer le niveau de compétence qualifié, c'est-à-dire que, par rapport au

niveau de base, il a pu acquérir et valider des compétences supplémentaires sans nécessairement remplir les critères de sélection, de formation et d'entraînement prévus dans le cadre de l'AS. Cela crée des **différences de vision et d'interprétation** qui peuvent être à l'origine de zones grises en ce qui concerne la notion d'assistance en opération³². Les directives qui encadrent le complexe travail opérationnel doivent le plus possible éliminer toutes sources de confusion. Cet exemple montre que le pilotage des actions de maîtrise est une fonction essentielle et qui ne se limite pas au seul domaine défini par la circulaire GPI 81, mais aussi à l'ensemble de la formation policière relative à la maîtrise de la violence.

2.3.2.5 LE PILOTAGE DU DISPOSITIF DE MAITRISE

Le pilotage (monitoring) est la **dernière composante du dispositif de maîtrise des risques** évoqué par la circulaire³³. Si les responsabilités inhérentes à la fonction de Chef de corps en ce domaine vont de soi³⁴, la circulaire identifie aussi trois autres acteurs ayant leur rôle à jouer dans ce pilotage : l'Institut fédéral de formation³⁵, le coordinateur national de la formation, appuyé par une cellule de coordination ainsi que l'AIG.

Les tâches assignées à l'**Institut fédéral de formation** sont reprises dans le schéma ci-après :

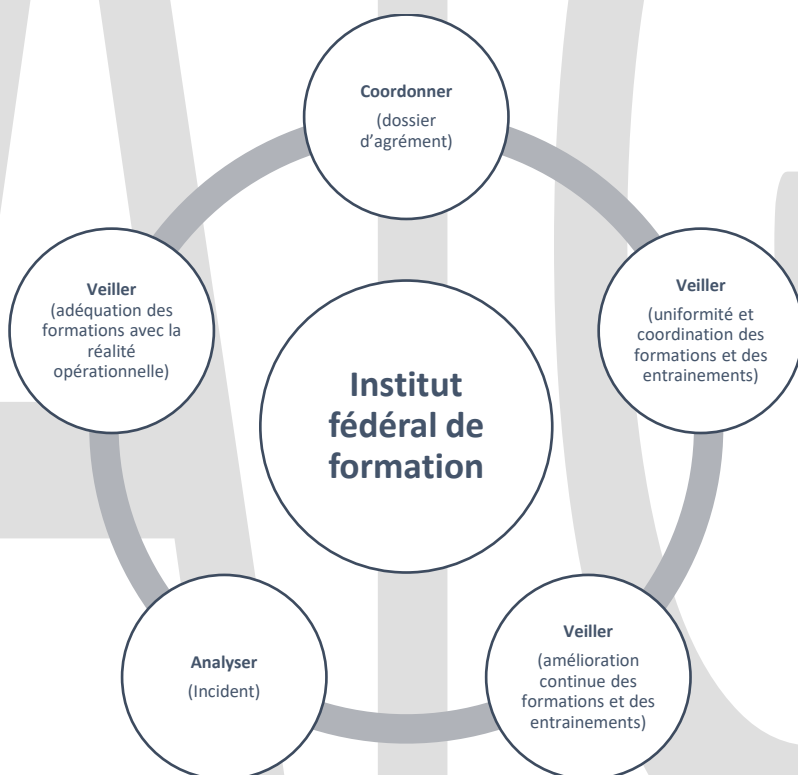


Figure 5 - GPI 81 : rôle de l'Institut fédéral de formation

³² Voir le chapitre relatif à l'application de la circulaire, le point *les zones grises* p. 28.

³³ La circulaire n'évoque pas la 4^e étape prévue dans le référentiel COSO 2 qui celle de la communication interne et externe.

³⁴ Il nous paraît évident que la circulaire, même si elle ne l'évoque pas, se réfère constamment à l'Art. 44 de la LPI, lorsqu'il s'agit d'identifier le rôle et les responsabilités du Chef de corps. Par ailleurs, dans la circulaire, l'autorité prend soin de rappeler les responsabilités du Chef de corps dans le cadre de la loi sur le Bien-être. GPI 81, p.60379.

³⁵ La circulaire évoque une dénomination inexistante au sein de la Police Intégrée : l'Institut national de formation. L'Institut fédéral de formation était prévu en remplacement de l'ex-direction de la formation au sein de la police fédérale. L'ANPA a été désignée au sein de la Direction générale des ressources et de l'information (DGR) pour reprendre le rôle et les fonctions relatives à la Police Intégrée de l'Institut en matière de formation.

Le **coordinateur national de la formation** est chargé de la mise en œuvre et du pilotage du dispositif de maîtrise à partir de 6 tâches qui lui sont attribuées :

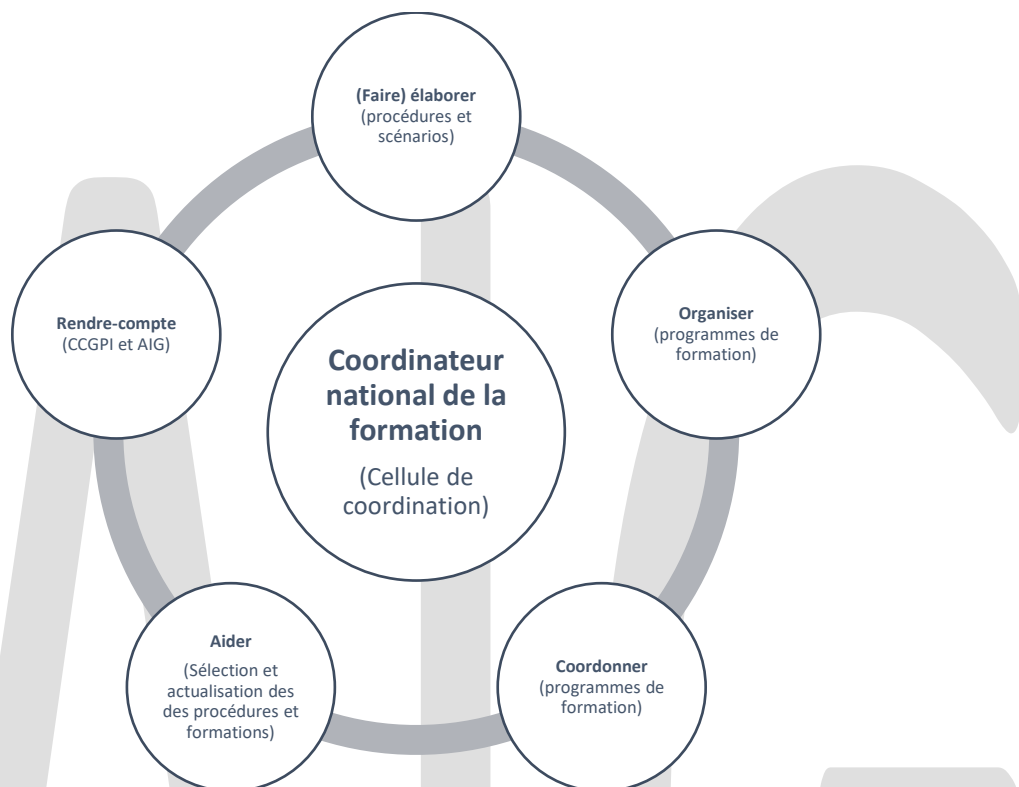


Figure 6 - GPI 81 : rôle du coordinateur national

Enfin, il revient à l'**AIG** d'assurer le suivi et de procéder à une évaluation annuelle globale de l'AS ainsi que d'effectuer régulièrement des missions d'inspection concernant l'AS.

La compréhension de la circulaire est compliquée parce qu'elle ne précise clairement **ni l'objet du pilotage** (les opérations ? la formation ? les opérations et la formation ? ...), **ni l'interaction entre les acteurs** de la Police Intégrée impliqués dans l'AS. On supposera ici qu'elle renvoie, dans le respect du cadre légal et réglementaire, au bon sens des acteurs et à l'application des principaux généraux de gestion optimale d'une organisation.

De plus, la question du pilotage opérationnel de l'AS n'est pas très claire. On comprend le rappel des responsabilités du Chef de corps dans le cadre de la gestion d'une situation nécessitant une AS sur son territoire (gérée avec ses propres UAS ou avec l'appui d'une autre ZP). Mais la pratique de l'AS évolue en même temps que le nombre d'unités qui se développent et interagissent. Leur existence crée de nouvelles possibilités opérationnelles pour répondre à des risques identifiés. On pense par exemple à des risques de type AMOK dans des festivals qui peuvent conduire le responsable opérationnel à solliciter un renfort UAS pour couvrir ce risque. D'une pratique émergente, on passe à un élément constitutif intégré et normal d'une approche opérationnelle. Il semble alors qu'un **dispositif de pilotage intégré de l'engagement de l'AS** soit nécessaire : quels sont les capacités disponibles ? quels sont leur engagement planifié ? quels sont leurs disponibilités ? Est-on en mesure de suivre leur engagement et d'en connaître le résultat ? Bref, à côté d'un pilotage des formations, il semble nécessaire de réfléchir à la manière dont le pilotage de l'AS est assuré au niveau de la police intégrée.

En complément d'un corpus cohérent composé de processus, procédures et directives identifiant le déroulement, les séquences et les actions à mener pour assurer une AS de qualité, il est également nécessaire de concevoir un **dispositif permettant de détecter les anomalies et les incidents** qui surviennent dans l'application du processus, des procédures et des directives : le signalement, le traitement et l'exploitation des incidents. Il constitue la base nécessaire au processus d'amélioration de n'importe quel processus ou procédure de n'importe quel type d'organisation.

Sa première étape, le **signalement**, est aussi un élément indispensable du pilotage opérationnel. Un enregistrement spécifique, méthodique et systématique des incidents relatifs à l'AS est évoqué par la GPI 81. Cette dernière rappelle d'abord que les incidents relatifs à l'AS sont signalés dans le cadre de la **procédure prévue par la GPI 62**³⁶ et elle indique ensuite que les événements avec manifestation de violence font de manière spécifique l'objet d'une analyse de la part de l'Institut fédéral de formation qui veillera à l'adéquation parfaite des formations avec la réalité opérationnelle sur le terrain³⁷. C'est donc à cette procédure prévue dans la GPI 62 qu'il conviendra de se référer. Nous verrons dans le chapitre 3 relatif à l'analyse de l'application de la circulaire comment le signalement des incidents liés à une mission d'AS est effectué dans la pratique.

Par ailleurs, les rapports d'évaluation des ZP, le rapport d'évaluation du coordinateur national de la formation et le rapport d'évaluation de l'AIG peuvent compléter le suivi des incidents qui seraient établis à partir du signalement d'incident tel que prévu dans la GPI 62. Logiquement, ces rapports d'évaluation devraient se référer à une **analyse des incidents** pour appuyer, motiver et justifier leurs analyses, leurs constatations et leurs mesures prises qu'ils mentionneraient. Cela suppose que la procédure de signalement des incidents est bien conçue et appliquée par l'ensemble des composantes de la Police Intégrée. Soulignons que dans son dernier rapport relatif à la GPI 62, l'AIG constate cependant des carences dans la procédure de signalement des incidents. Les constatations et les recommandations formulées dans ce rapport s'appliquent aussi à la question du signalement des incidents dans le cadre de la GPI 81³⁸.

Les **points de contrôle** peuvent être identifiés sous la forme des questions suivantes :

- (a) Un dispositif de détection, de signalement, de traitement et d'exploitation des incidents a-t-il été conçu et mis en place ?
- (d) L'Institut fédéral (ANPA) exécute-t-il les tâches prévues dans la circulaire ? Si oui, comment ?
- (e) Le coordinateur national de la formation exécute-t-il les tâches prévues dans la circulaire ? si oui, comment ?
- (f) Le pilotage opérationnel de l'AS est-il suffisant et adapté à l'évolution de la pratique AS ?
- (g) et l'AIG établit-elle un rapport d'évaluation annuel ? Si oui, comment ?

³⁶ GPI 81, p. 60377. « Le supérieur fonctionnel est également tenu de signaler tout événement qui s'accompagne d'actes de violence, avec ou sans usage de l'armement policier, de techniques ou de tactiques d'intervention. Ces dispositions restent d'application dans le cadre de la mise en œuvre de l'Assistance Spéciale ».

La notion d'incident est à comprendre sur la base de la circulaire GPI 62 qui définit un incident comme tout événement qui s'accompagne d'actes de violence, avec ou sans usage de l'armement policier, de techniques ou de tactiques d'intervention et également le vol ou de perte de pièces de l'armement policier, de munition ou de moyens de protection telles les vestes pare-balles (équipement de corps).

³⁷ GPI 81, p. 60380. L'aspect des mesures préventives en matière de bien-être du personnel entre également dans le cadre de l'évaluation qualitative du signalement des incidents.

³⁸ Voir AIG, GPI 62 relative à l'armement de la police intégrée. Un bilan des dernières années d'inspection, juillet 2022, p.25-27.

2.4 CONCLUSION RELATIVE A LA CONCEPTION

La circulaire GPI 81 constate **l'émergence d'une pratique opérationnelle** au niveau local de la Police Intégrée qu'elle désigne comme l'AS et dont elle détermine le champ d'activité : les missions d'assistance spéciale. La circulaire fait le constat que cette pratique s'appuie et s'intègre dans les procédures opérationnelles prévues et existantes au sein de la Police Intégrée. La circulaire n'en fait dès lors qu'un bref état pour porter son attention aux risques (et à leur maîtrise) que présente la fonction d'AS.

Elle définit une **approche des risques liés à l'AS** en identifiant les risques principaux (risques inhérents), les actions de maîtrise en lien avec ces risques (procédures, scénarios et formation) et le mécanisme de pilotage du dispositif de maîtrise constitué par ces actions (rôle de l'Institut fédéral de formation, du coordinateur national de la formation et de l'AIG).

Si la circulaire identifie bien les coopérations nécessaires entre les différentes composantes de la Police Intégrée dans le domaine opérationnel et dans le domaine fonctionnel, elle part du raisonnement que l'AS est d'abord et avant tout un **besoin identifié par une ZP**. Une autre approche possible est que l'AS est une fonction qui doit être remplie au sein de la Police Intégrée et plus particulièrement au niveau local. Dans ce cas, il serait pertinent que chaque composante de la Police Intégrée susceptible d'être confrontée à une situation où l'AS est nécessaire ait clairement identifié la manière dont elle entendait la gérer (autonomie), à savoir disposer d'une AS (permanente ou non permanente) et/ou définir une coopération avec une autre ZP ou la police fédérale. En abordant l'AS sous cet angle, l'autonomie des ZP est respectée (choix adapté au besoin identifié), mais puisque l'AS est susceptible de concerner chaque composante de la Police Intégrée, les responsables seraient invités à développer des approches intégrées de sa mise en œuvre et de son pilotage. Le champ d'application de la GPI 81 devrait être étendu à l'ensemble de la Police intégrée tant fédérale que locale. De plus, dans le respect du service minimal équivalent, chaque ZP et chaque composante de première ligne de la police fédérale sur son territoire spécialisé devraient avoir l'obligation de définir sur base de leur situation la manière dont ils organisent l'AS au profit des citoyens.

La circulaire est complète, mais elle reste générale. Elle invite les responsables de la Police Intégrée, chacun pour son domaine de responsabilité (besoin) et tous pour les domaines où il y a une nécessité d'une **approche transversale et commune** (procédures, scénarios, formation, équipement, armement, etc.) à s'inscrire dans une philosophie générale. D'une part, en mettant en place les procédures opérationnelles nécessaires et leur pilotage et, d'autre part, en définissant et en mettant en place une approche méthodique et systématique du risque.

La circulaire est complète et générale, mais elle est d'une certaine façon confuse. Cette confusion est aussi le fruit de l'écriture et de la structure de la circulaire. Elle peut provoquer des **faiblesses dans le dispositif de maîtrise des risques** que l'autorité souhaite voir se mettre en place. Le chapitre 3 consacré à l'analyse des rapports des ZP disposant d'une AS et du rapport du coordinateur national de la formation nous permettront de revenir sur ces faiblesses. En identifiant les zones et les points de contrôle que nous déduisons de la circulaire, nous espérons réduire cette confusion. Autour de 3 notions (besoin, opération et risques), les responsables policiers peuvent, d'une part, identifier les points d'attention relatifs l'AS et, d'autre part, concevoir, planifier et exécuter les actions nécessaires. Les points de contrôle identifiés serviront également à l'AIG de base pour concevoir et définir ses évaluations futures de l'AS.

3 L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE EN 2021

« L'AIG assurera le suivi et procédera à l'évaluation de l'« Assistance Spéciale » sur la base des rapports d'évaluation annuels rédigés par les zones de la police locale (avec mention, entre autres, du nombre de formations, d'entraînements et d'interventions, ainsi que des incidents et des enseignements pouvant en être tirés) et du rapport d'évaluation annuel du coordinateur national de la formation. »³⁹

Cette partie analyse et évalue l'application de la circulaire au sein de la Police Intégrée. Dans une première section, nous expliquerons la méthodologie employée pour évaluer cette application. Elle sera suivie de 3 autres sections qui traiteront de l'application de la circulaire autour des thèmes suivants : le besoin, les opérations et les risques. Dans cette partie, la question centrale est **comment la circulaire est-elle appliquée ?**

L'AIG revoit progressivement son approche de l'évaluation de la GPI 81 en intégrant la notion de risque déduite de la CP3. L'analyse qui suit n'a pas prétention à être exhaustive et complète. Elle pose les jalons d'un futur programme d'évaluation de la circulaire et de son application.

3.1 LA METHODOLOGIE

3.1.1 L'OBJET

Actuellement, dans le respect du cadre défini par la circulaire, les évaluations établies par l'AIG portent sur les **ZP disposant d'une AS permanente ou non-permanente**.

Cette évaluation concerne l'année 2021 et doit être qualifiée de partielle. En effet, **chaque ZP** peut être confrontée à tout moment à une situation présentant un risque particulier et nécessitant une AS. Une évaluation complète de l'AS devrait se développer à partir d'une première simple question, à savoir : comment chaque ZP se prépare-t-elle à la gestion d'une situation de ce type ?

Comme déjà évoqué, en fonction de l'analyse des besoins établie par la ZP, la réponse peut prendre deux formes, soit en créant une AS (permanente ou non-permanente), soit en ayant recours à l'appui d'une autre ZP ou de la police fédérale (coopération - appui). Dans l'évaluation actuelle, **la coopération ou l'appui** n'est abordé que de manière indirecte en posant la question de savoir si les ZP disposant d'une AS ont conclu des accords de coopération ou d'appui entre-elles ou avec d'autres composantes de la Police Intégrée ne disposant pas d'AS.

³⁹ GPI 81, p. 60381

3.1.2 LES SOURCES

Pour rappel, l'évaluation de l'AIG s'appuie sur deux types de rapport, d'une part, les rapports d'évaluation annuels rédigés par les ZP disposant d'une AS et, d'autre part, le rapport d'évaluation annuel établi par le coordinateur national de la formation. Les informations des rapports sont complétées par **d'autres sources en lien direct ou indirect avec l'AS**. Ainsi, l'AIG entretient des contacts réguliers avec le coordinateur national de la formation et la cellule de coordination niveau 2 de l'ANPA. Elle assiste également aux réunions de la plateforme stratégique (SPS) ainsi qu'aux réunions SPOC/ Master Trainer⁴⁰.

En 2021, l'AIG a porté une attention particulière aux rapports d'évaluation annuels des ZP. Une **nouvelle procédure** a été mise en place pour la rédaction de ceux-ci. Nous la décrivons dans le point suivant. La procédure relative à la rédaction du rapport annuel d'évaluation du coordinateur national de la formation n'a quant à elle pas fait l'objet de modifications. Le rapport a été établi selon les modalités définies par le coordinateur national de la formation

Dans le chapitre consacré à la conception de la circulaire, les notions de **besoin, d'opérations et de risques** ont été analysées. Les points de contrôle identifiés serviront de base pour le rapport d'évaluation de l'AIG relatif à l'année 2022 de manière à laisser à chacune des parties prenantes à l'AS d'appréhender et d'intégrer la nouvelle approche d'évaluation proposée par l'AIG. Les constats posés dans ce chapitre sont à considérer comme étant le point de départ d'un nouveau cycle d'évaluation basée sur une approche orientée sur le risque.

3.1.3 UN QUESTIONNAIRE

L'AIG avait constaté que la rédaction des rapports d'évaluation annuels par les ZP et leur analyse étaient compliquées. D'une part, les informations étaient recueillies, rassemblées, traitées et exploitées à partir d'un **flux « papier »** et d'autre part, **la forme et la qualité des informations** à transmettre n'étaient pas clairement définies.

L'AIG a recherché une solution simple et pratique pouvant constituer une nouvelle base pour l'évaluation de l'application de la GPI 81. La procédure a été **digitalisée et uniformisée**. A partir d'un questionnaire élaboré avec l'application *Forms*, les ZP disposant d'une AS ont transmis à l'AIG les informations nécessaires à l'évaluation pour l'année 2021.

Cette solution présente trois **avantages**. Premièrement, le travail de rédaction et de transmission du rapport d'activité est en quelque sorte simplifié pour les ZP⁴¹. Deuxièmement, le questionnaire permet un recueil structuré et uniformisé des informations. Troisièmement, la digitalisation des informations facilite le traitement et l'exploitation des données par l'AIG. Cette solution est aussi dynamique. Afin d'améliorer l'outil, une évaluation du questionnaire a été demandée aux ZP. Le questionnaire sera aussi évalué par les collaborateurs de l'AIG en charge du traitement et de l'exploitation des données. Il sera tenu compte de ces avis et remarques pour améliorer le questionnaire⁴².

⁴⁰ Voir infra point 3.4.2 Formation, entraînement, équipement et armement.

⁴¹ Les répondants au questionnaire ont donné un score moyen de 7 sur 10 pour les questions relatives à sa convivialité et son utilisation.

⁴² Voir infra point 3.4.3 le dispositif de coordination.

3.1.4 LES ZONES DE POLICE CONCERNEES

En 2021, 21 ZP sont identifiées comme disposant d'une AS.⁴³ Deux ZP ont indiqué être en phase de développement d'une AS dont la mise en œuvre opérationnelle est prévue pour l'année 2022⁴⁴. Ces **23 ZP ont reçu le questionnaire.**

Tenant compte du chapitre relatif à la conception de la circulaire et plus particulièrement la partie relative à la notion de besoin, le rapport d'évaluation établi par l'AIG concerne pour l'essentiel une évaluation des ZP disposant d'une AS (**approche risk management**). La question de l'évaluation de la manière dont les ZP ne disposant pas d'un AS couvrent le risque d'une situation nécessitant une AS (**approche risk assessment**) n'est abordée que de manière marginale via les accords d'appui signalés par les ZP disposant d'une AS.

3.1.5 LE PLANNING

La phase de récolte des données a débuté en novembre 2021 et s'est terminée en avril 2022. Les 23 ZP ont reçu le questionnaire digitalisé (DigiForms) début novembre 2021 et ont été invitées à le compléter pour le 31 mars 2022 au plus tard.

Le 18 mars 2022, un rappel d'échéance a été transmis aux ZP n'ayant pas encore renvoyé le questionnaire complété. A la date d'échéance, 22 des 23 ZP avaient entièrement rempli le questionnaire et fourni les documents demandés. Un second rappel envoyé à la ZP en défaut l'invitant à finaliser ses réponses et à transmettre les documents demandés au plus tard le 15 avril 2022 a porté ses fruits.

La phase de traitement et d'exploitation a débuté fin avril et s'est terminée mi-juin. Les informations des rapports des ZP ont été analysées et agrégées avec celles provenant des autres sources. Cette phase se conclut par la publication du présent rapport.

3.2 LE BESOIN

Cette année l'attention portera sur les **caractéristiques** que l'AS a prises dans les 23 ZP disposant d'une unité dédiée à cette fonction. C'est la notion de besoin traduite concrètement dans l'organisation de la ZP⁴⁵. Nous aborderons successivement la typologie des ZP, l'organisation de l'AS et l'identification de l'AS.

⁴³ ZP 5277 (Liège), ZP 5303 (Namur), ZP 5324 (Mons-Quevy), ZP 5325 (La Louvière), ZP 5330 (ZP Charleroi), ZP 5331 (Aiseau-Presles/Châtelet/Farciennes), ZP 5339 (Bruxelles-Capitale-Ixelles), ZP 5340 (Bruxelles Ouest), ZP 5341 (Bruxelles Midi), ZP 5344 (Bruxelles Nord), PZ 5345 (Antwerpen), ZP 5364 (Regio Turnhout), PZ 5415 (Gent), ZP 5297 (Arlon/Attert/Habay/Martelange), ZP 5327 (Boraine), ZP 5342 (Marlow), PZ 5440 (Aalst), PZ 5444 (Brugge), PZ 5449 (Oostende), PZ 5904 (Waasland Noord)w et PZ 5907 (Limburg Regio Hoofstad).

⁴⁴ PZ 5446 (VLAS) et PZ 5905 (Zennevallei).

⁴⁵ Rappelons que 11 ZP disposaient déjà d'une UAS avant la publication de la circulaire GPI 81 (2014). La création des autres UAS se sont effectuées pour la majorité avant l'année 2020.

3.2.1 LA TYPOLOGIE DES ZONES DE POLICE DISPOSANT D'UNE AS

Comme l'illustre le schéma ci-dessous, les ZP de catégories 4 et 5 constituent le **groupe majoritaire** parmi les ZP disposant d'une AS. A l'inverse, les ZP de catégorie 1 sont totalement absentes⁴⁶.

Les ZP disposant de l'AS se situent dans les trois régions du pays.

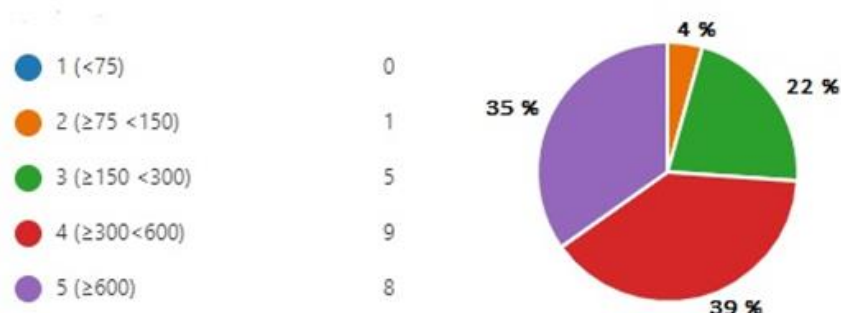


Figure 7 - Zones disposant d'une AS (classement par catégorie)

La **répartition** entre les régions est la suivante : 8 ZP en région wallonne, 10 en région flamande et 5 en région bruxelloise.

Les ZP disposant d'une AS sont majoritairement des ZP de type pluri-communale.

Dans la majorité des ZP disposant de l'AS, le **cadre du personnel** prévu est incomplet. Ainsi, seules 2 des 23 ZP (9%) nous indiquent dans leur rapport d'évaluation annuel disposer de l'ensemble du personnel prévu.

3.2.2 L'ORGANISATION DE L'AS

Il y a **deux modèles** qui s'imposent pour l'organisation d'une AS au sein d'une ZP. Elle prend la forme soit d'une unité permanente, soit d'une unité non-permanente. Dans ce dernier cas, les membres de l'AS proviennent de différents services opérationnels de la ZP (le service d'intervention, le service trafic, de la recherche locale, de la brigade canine, ...).

14 ZP ont fait le choix d'une unité constituée de manière permanente. 9 ZP ont opté pour une unité constituée de manière non-permanente.

La possibilité de créer une *AS supra-locale*⁴⁷ est prévue à condition que ses membres s'entraînent régulièrement ensemble et qu'ils forment une unité se constituant pour l'exécution de missions planifiées. Il y a un seul cas en Belgique⁴⁸.

⁴⁶ Pour ce rapport la classification des zones de police est basée sur le mandat des chefs de corps, la catégorie 1 représentant la plus petite zone et la catégorie 5 représentant la plus grande en nombre de personnel. (Voir : PJPOL, partie VII, titre III)

⁴⁷ La création d'une AS supra-locale s'est constituée entre les ZP Limburg Regio Hoofstad, ZP Tongeren/Herstappe, ZP Heusden-Zolder, ZP Kanton Borgloon et ZP Sint-Truiden.

⁴⁸ Les ZP 5907 (Limburg Regio Hoofstad), ZP 5380 (Tongeren/Herstappe), ZP 5375 (Heusden-Zolder), ZP 5379 (Kanton Borgloon et Sint-Truiden) ont mis en place une AS de ce type.

Le schéma ci-dessous synthétise l'information relative à l'organisation de l'AS.



Figure 8 - GPI 81 : organisation de l'AS

3.2.3 LA POSITION ET L'IDENTIFICATION DE L'UAS DANS LA ZONE DE POLICE

Lorsque l'UAS est constituée **de manière non-permanente**, elle dépend soit directement du chef de corps, soit du chef de corps appuyé par le directeur des opérations, soit du directeur des opérations ou encore du responsable du service intervention. Lorsque l'UAS est constituée **de manière permanente**, elle dépend soit de la direction des opérations, soit de la direction de l'appui opérationnel, soit de la direction de l'appui spécialisé ou du responsable de la fonctionnalité judiciaire. L'AIG confirme plusieurs constats antérieurs.

La première constatation est générale : il n'y a **pas d'uniformité**, mais plutôt une **grande diversité** à la fois dans la dénomination des unités, leur place dans l'organigramme et leurs modalités de déploiement.

La deuxième constatation porte sur le fait que cette absence d'uniformité n'est pas de facto en contradiction avec la nécessité de standardiser les procédures opérationnelles relative à l'AS. Si le choix de la forme de l'AS et sa place dans l'organigramme est un choix raisonné et fondé, c'est-à-dire qu'il s'appuie sur l'analyse des besoins et sur l'analyse des risques et qu'il permet une coopération fluide dans le cadre de la circulaire, il est alors la simple expression de l'autonomie locale. Cependant, une attention doit être portée au choix posé par certaines ZP de faire dépendre l'UAS directement du chef de corps. Cela pourrait constituer un **facteur de risque dans leur déploiement opérationnel**. Il y a une tension ou une source de conflit qui pourrait se créer entre les impératifs d'une gestion globale d'une mission et la gestion d'une unité en charge d'une mission spécifique simultanée.

La troisième constatation vise la **diversité dans la dénomination** des UAS qui pourrait être source de difficulté dans des déploiements opérationnels en appui d'une autre ZP ou en collaboration avec d'autres UAS. Si dans les actions planifiées ce risque est réduit, dans les déploiements inopinés dans

l'urgence cela pourrait être source de confusion. A titre d'exemple, l'adjectif « spécialisé » utilisé par certaines ZP pour identifier leur UAS peut induire une confusion avec la notion *d'intervention et d'appui spécialisé* pris en charge par les unités de la Police Fédérale⁴⁹.

3.3 LES OPERATIONS

La GPI 81 a pour origine la nécessité d'encadrer une **pratique opérationnelle** émergente : l'AS. Dans ce point consacré aux opérations, nous évoquerons brièvement le corpus des procédures, des directives et des scénarios établis par les acteurs de la GPI 81 et le périmètre des missions dans lequel les UAS interviennent (AS et zone grise).

3.3.1 LES PROCEDURES, DIRECTIVES ET SCENARIOS

Seule une ZP sur les 21 disposant d'une AS opérationnelle a répondu ne pas disposer de directives en rapport avec l'AS et ses missions⁵⁰.

Il n'y a pas d'uniformité, néanmoins **un certain nombre d'éléments sont communs** à toutes les directives : (a) Introduction – contexte, (b) Composition de l'unité, (c) Missions – Valeurs, (d) Domaines d'activités de l'AS, (e) Procédure de mise en œuvre, d'engagement de l'AS (planifiées et non planifiées), (f) Profil de fonction, (g) Recrutement et formation, (h) Le matériel (tenue et équipement, armement particulier, matériel particulier, charroi, ...), (i) Briefing – Débriefing, (j) Attribution de mission par le dispatching, (k) Gestion et Fonctionnement administratif et (l) Protocole – Accord de coopération.

L'AIG n'a pas exécuté une analyse approfondie de ces directives. Dans le cadre du présent rapport, l'AIG ne peut se prononcer ni sur la qualité de ces directives, ni sur le fait que les ZP ont tenu compte des lignes directrices de la circulaire dans leur élaboration, leur contenu et leur suivi.

3.3.2 LE PERIMETRE DES MISSIONS

L'AS est définie dans la circulaire, mais comment se décline-t-elle concrètement ?

Les ZP interrogées font la distinction entre l'appui interne et l'appui externe. Pour l'appui externe, des mécanismes de coopération sont établis. Pour les deux formes d'appui, les ZP décrivent une assistance qui est donnée **dans le cadre d'une situation présentant un risque pour lequel l'appui de l'UAS est évaluée comme nécessaire**. Toutefois, il ne s'agit pas toujours d'un risque particulier entendu au sens de la circulaire GPI 81. Il peut s'agir d'un risque pour lequel il est évalué que les compétences et l'équipement des UAS apportent une plus-value à l'intervention ou renforce la sécurité du personnel appuyé. Cette forme d'appui définit une zone grise dont il sera question plus loin dans le rapport.

⁴⁹ Cf. ZP Mons-Quevy, ZP Arlon et PZ Aalst. Le tableau en annexe 3 synthétise l'information de ce point spécifique.

⁵⁰ Les ZP VLAS et ZP ZENNEVALLEI dont les UAS seront opérationnelles en 2022 ont indiqué que leurs directives étaient en cours d'élaboration.

3.3.2.1 L'APPUI INTERNE

Un premier constat concerne le monitoring (suivi) de l'appui interne par les UAS. Sur la base des rapports établis par les ZP, 4 ZP indiquent qu'elles ne disposent pas d'une vue d'ensemble sur la répartition des missions exécutées par leur UAS. Seulement 10 ZP disposent d'informations sur le nombre total d'heures prestées pour les missions d'AS par les membres de leur UAS. Dans 2/3 des cas (66,7%), il faut constater qu'on ne dispose pas d'une vue complète ou claire sur l'engagement des UAS au bénéfice de la ZP elle-même.

3.3.2.2 L'APPUI EXTERNE

Paradoxalement, les ZP disposent de **plus d'informations** concernant l'appui externe. C'est le deuxième constat. 2 ZP déclarent que l'appui externe ne fait pas partie du périmètre de mission de leur UAS. 6 ZP ont indiqué qu'elles n'avaient effectué aucune mission d'AS pour d'autres ZP alors que 2 d'entre elles avaient un accord de coopération. En ce qui concerne les missions d'AS au profit d'unités de la police fédérale⁵¹, 8 ZP mentionnent ne pas en avoir effectuées. En revanche, 2 ZP ont signalé avoir effectué au moins 10 missions au profit d'unités de la police fédérale. Sur la base des rapports d'évaluation annuels, près de 2/3 des ZP (63%) disposent d'informations relativement complètes sur l'appui externe que leur UAS a donné.

57% des ZP disposant d'une UAS opérationnelle indiquent disposer d'un **accord de collaboration ou de coopération** soit avec une ou plusieurs ZP, soit avec une entité de la police fédérale⁵².

Dans le premier cas, on distingue deux types de coopération. Le premier type de coopération concerne la collaboration entre ZP disposant toutes de l'AS et peut porter sur la participation à un rôle de garde commun, sur un déploiement intégré en cas d'alerte police ou d'alerte frontière, sur un appui mutuel en cas d'action de grande ampleur et sur un appui aux équipes de l'intervention. On peut parler d'une **approche intégrée**.

Le schéma ci-après permet de visualiser les types d'appui concernés par une collaboration entre des entités de police.



Figure 9 - GI81 : Répartition des missions d'appui

⁵¹ Art 3 de la LFP concernant les liens fonctionnels entre le niveau fédéral et le niveau local.

⁵² Les ZP concernées font mention d'un protocole d'accord établi entre le DIRCO Hainaut, la ZP Boraine et la ZP Mons-Quevy concernant l'Harmonisation et la Coordination "Alerte de Police" et "Alerte Frontière" dans le cadre desquelles les UAS sont susceptibles d'intervenir avec des unités de la police fédérale.

Le second type de coopération concerne l'appui d'une ZP disposant de l'AS à une ZP ne disposant pas de l'AS. Elle porte sur les mêmes éléments, mais dans ce cas on évoque la délivrance d'un service en échange d'une éventuelle **rétribution ou compensation**. Elle prend deux formes principales, soit un échange de service (A fourni l'AS à B, B contribue à l'effort HYCAP de A en proportion), soit une facturation homme/heure sur la base des montants à facturer repris dans la circulaire ministérielle GPI 39 decies du 25 juillet 2016 relative à l'engagement de membres du personnel du pool affectation temporaire (DPP/ATA) dans les corps de police locale.

La question relative à la **fréquence d'évaluation du/des accords de coopération ou d'appui** a été posée aux ZP disposant d'une UAS. Il existe une grande diversité. Dans certains cas, la révision est annuelle. Dans d'autres, il n'est pas prévu de révision du protocole.

3.3.2.3 DES ZONES GRISSES

Bien que la circulaire ait défini le périmètre des missions AS, on peut, sur base des informations communiquées notamment sur les missions exécutées par les UAS, constater l'existence de zones grises⁵³. L'AIG a identifié **trois points qui doivent faire l'objet d'une attention** :

- (a) lorsque du personnel, formé et équipé pour l'AS, exécute une mission qui n'est pas une mission d'AS (mission de police de base),
- (b) lorsque, dans le cadre de ses missions de police de base (niveau 1), le personnel non formé pour l'AS est équipé d'un matériel ou d'un armement dont dispose généralement l'AS et
- (c) lorsque le personnel, formé et équipé pour l'AS, est confronté à une situation où la différence entre risque particulier et risque élevé n'est pas clairement identifiée.

Ainsi, certaines ZP éprouvent le besoin d'organiser, en appui à l'intervention régulière, une assistance pour des interventions, planifiées ou non, présentant **un degré de risque qui n'est ni particulier (AS) ni élevé (IAS)**. Cela part du constat que les équipes d'intervention du service régulier ayant suivi la formation de base GPI 48 ne sont pas en mesure de gérer seules une situation présentant un degré de risque supérieur au risque normal.

En conséquence, ces ZP prennent des mesures qui relèvent de l'assistance de niveau 1 (envoi d'une patrouille supplémentaire), mais qui sous certains aspects (formation, équipement et armement) sont proches de l'AS. **Cette situation n'est pas propre à la police locale**. Elle peut se rencontrer aussi au niveau de la police fédérale⁵⁴.

Des situations de ce type ne devraient pas être un problème en soi à partir du moment où l'analyse des besoins, l'analyse des risques, les modalités d'engagement et la formation ont été **correctement établis et implémentés**, particulièrement dans les points (a) 'personnel formé et équipé UAS et mission de police de base' et (b) 'personnel non formé UAS et équipement dont dispose généralement l'AS'.

Cependant, à ce stade, un outil performant de signalement des incidents intervenant au cours des opérations menées par la Police Intégrée n'existe pas. Le suivi et l'amélioration de ces zones grises s'avère dès lors difficile voire impossible.

⁵³ La notion de zone grise a été abordée dans le rapport d'évaluation de l'année précédente. Voir : **AIG, Rapport d'évaluation de l'assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'assistance spéciale**, janvier 2022, p. 18 – 20.

⁵⁴ Par exemple, une situation de ce type a été identifiée au sein de la Police fédérale des chemins de fer (SPC).

Il convient d'être très attentif à l'évolution de cette situation par le risque qu'elle constitue de voir des pratiques se développer qui ne relèvent plus de l'intervention régulière – sur base de l'analyse des responsables opérationnels concernés – et pas encore de l'assistance spéciale. Cela pose la question de **la cohérence entre les circulaires GPI 48, 62 et 81** qui, bien qu'ayant des objets propres couvrent souvent un même domaine d'activité. L'AIG a souligné ce problème à plusieurs reprises dans le passé.

3.4 LE RISQUE

Dans cette section sont évoqués quelques-uns des éléments clés d'une approche orientée sur la notion de risque et de sa maîtrise : la détection des risques (incidents), l'évaluation des actions de maîtrise (formation, entraînement, équipement et armement) et l'évaluation du dispositif de pilotage des risques (coordination GPI 81).

3.4.1 LES INCIDENTS

La circulaire GPI 62 attire l'attention des supérieurs fonctionnels sur le fait que tout évènement 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 signalement⁵⁵.

Dans le chapitre relatif à la conception de la circulaire, nous avons déjà évoqué la notion d'incidents et **les carences dans la procédure de signalement** de ceux-ci que l'AIG a constaté dans le cadre de son suivi de l'application de la GPI 62⁵⁶.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à l'application de cette **procédure prévue dans la GPI 62** pour les incidents liés à l'AS puisque la GPI 81 se réfère à celle-ci. Dans la GPI 62, il est question de deux flux de communication.

Une **première communication** doit s'adresser sans délai aux autorités judiciaires et administratives compétentes et au service de prévention local⁵⁷. Si un engagement opérationnel urgent de la police fédérale est nécessaire, une telle communication s'impose également en temps réel à la direction des opérations de police administrative (DAO).

⁵⁵ Chapitre IV, point 2, circulaire GPI 62 du 14 février 2008 relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, MB 29 février 2008.

⁵⁶ Voir supra le pilotage du dispositif de maîtrise, p. 17. Le signalement des incidents a également fait l'objet du rapport du Comité P relatif à l'Enquête de contrôle. *Flux d'information dans le cadre de l'arrestation de monsieur Chovanec*, 42 p.

⁵⁷ Les incidents impliquant l'usage de la violence et, en particulier, d'armes doivent être signalés à plusieurs autorités administratives et judiciaires selon les procédures prévues par ces dispositions dans le cadre d'autres dispositions légales, telles que la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, l'AR du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la Prévention et la Protection au Travail, l'AR du 03 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail, l'AR du 24 février 2005 portant diverses dispositions visant la lutte contre les accidents du travail graves et la simplification des déclarations des accidents du travail, le Code de procédure pénale et la Loi sur la fonction de police.

La GPI 62 prévoit également la transmission d'une **seconde communication**⁵⁸ par un signalement plus élaboré et circonstancié de l'incident à la Direction générale de l'appui et de la gestion (actuelle Direction générale des ressources et de l'information ou DGR) qui se charge de la diffusion ultérieure de cette information aux services de police compétents⁵⁹. Cette communication s'effectue dans l'optique de la surveillance, de la gestion et de l'analyse qualitative et quantitative des incidents.

L'information des membres de la Police Intégrée pour la bonne application de ce flux est une nécessité si on veut avoir une assurance quant à la qualité et la complétude de l'enregistrement des incidents. Pour la Police Fédérale, il existe une **note temporaire du Commissaire général**⁶⁰ relative au signalement des incidents qui développe le signalement opérationnel urgent à DAO lorsqu'il s'agit de signalements d'incident de sécurité. Il y est également question du signalement administratif en annexant un formulaire spécifique qui tient, entre autres, compte des recommandations faites par le Comité P⁶¹. L'alimentation du programme MISI⁶² se fera quant à elle lors de la rédaction du procès-verbal. Sans pour autant formuler un avis sur le contenu concret et la qualité de la directive, l'AIG reconnaît qu'elle a le mérite de permettre d'uniformiser à la fois la procédure et les moyens utilisés pour effectuer ce signalement au sein de la police fédérale. Pour la Police Locale, la décision de la publication d'une directive de ce type est de la responsabilité du chef de corps. La vérification de l'existence ou non d'une telle directive dans chaque ZP ne fait pas l'objet du présent rapport.

Néanmoins, l'existence d'une directive ne garantit pas sa bonne application. Dans le cadre des signalements d'incident lié à l'AS, l'AIG constate, comme dans son précédent rapport⁶³, que les fiches, les rapports et autres notes qui lui parviennent sont **très diversifiés**. Cela va d'une déclaration détaillée dans le cadre d'un accident de travail ou d'un formulaire de signalement "incident grave" à un simple courriel de quelques lignes.

L'AIG a également constaté sur la base de l'information dont elle dispose, que certains incidents liés à l'AS signalés dans le rapport d'évaluation annuel GPI 81 des ZP **ne sont pas signalés ou sont partiellement signalés** dans la procédure GPI 62. Ces seules observations impliquent déjà qu'il est difficile pour l'AIG dans les circonstances actuelles de réaliser des analyses fiables, de tirer des conclusions générales et de formuler des recommandations.

Enfin, pour les incidents qui sont signalés dans le cadre de l'AS et devant faire l'objet d'un signalement dans le cadre de la procédure GPI 62, l'AIG constate aussi des **problèmes de qualité et complétude de l'information**. Un simple exemple est la difficulté de savoir si les rapports d'incident qui sont établis concernent des actes de violence pour lesquels l'armement policier, les techniques ou les tactiques d'intervention utilisées l'ont été dans le cadre de l'AS ou non.

⁵⁸ Le signalement administratif à DGR revêt un caractère systématique et obligatoire, indépendamment du fait qu'il ait été précédé ou non d'un signalement opérationnel urgent.

⁵⁹ La direction du service interne de prévention et de protection au travail, la Direction de la Formation, Cellule des situations de danger ainsi que l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

⁶⁰ Note temporaire CG-2020/5310 du 30/12/2020 à destination de la Police Fédérale relative au « Signalements des incidents de sécurité (GPI 62) ». Cette nouvelle note est entrée en vigueur au 01 janvier 2021 et abroge l'ancienne note CG/CGWB n°81 du 02-02-2017 « Incidents de sécurité : signalement, procédures et mesures pour prévenir leur répétition » qui était destinée à l'ensemble de la Police Intégrée.

⁶¹ Pour rappel, Comité P, *Enquête de contrôle. Flux d'information dans le cadre de l'arrestation de monsieur Chovanec*, 42p.

⁶² MISI (Melding van Incidenten / Signalement des Incidents) est un outil d'enregistrement, intégré à ISLP et FEEDIS, qui permet d'enregistrer sur la base de trois cases à cocher, la violence contre la police, la violence par la police (légale), ainsi que le vol/perte de l'équipement policier.

⁶³ AIG, *Assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale*, 2022.

De même, l'information contenue dans les fiches de signalement d'incident relatif à l'AS concernant les **conséquences physiques et psychologiques** pour les tiers et pour les membres du personnel policier impliqués lors d'un usage/incidents ne permet pas à l'AIG d'effectuer une analyse. Il est constaté que certaines fiches ne permettent pas la complétude de cette information ou que l'information souhaitée est incomplète ou inexistante.

Ces quelques constatations indiquent que le signalement des incidents dans le cadre de la GPI 81 et par conséquence dans le cadre de la GPI 62 ne peut pas être considéré comme complet et de qualité. De fait, cette situation rend caduque **le développement d'une approche visant à l'amélioration de la situation** puisque la vue sur les problèmes est incomplète dans plusieurs dimensions clés (nombre d'incident, description de l'incident, etc.).

A titre d'exemple, l'AIG a interrogé via le questionnaire digitalisé les ZP disposant d'une AS quant à **l'utilisation des armes ou les incidents** survenus impliquant un/des membres de l'AS et de mentionner le type de mission, le type d'arme utilisée et les conditions d'utilisation.

Des réponses obtenues, il est apparu, par exemple, que 7 (soit 1/3) des ZP disposant d'une AS opérationnelle en 2021 ont répondu ne pas avoir eu d'incident et/ou avoir fait usage d'une arme. Les UAS en question sont par ailleurs des unités organisées de manière non-permanente.

Parallèlement à ces informations, l'AIG a effectué un **contrôle ponctuel des fiches de signalement d'incident** qui lui sont parvenues en 2021 (GPI 62). Ce contrôle a consisté à comparer les usages/incidents communiqués par les ZP disposant d'une AS dans le questionnaire digitalisé avec les fiches de signalement d'incidents transmises à l'AIG pour ces mêmes ZP.

De l'information transmise par les ZP à l'AIG via les fiches GPI 62 et le questionnaire, il s'avère que **64 usages/incidents de violence** au total auraient impliqué un membre de l'AS en 2021. Ces usages/incidents concerneraient **50 évènements** dont certains ayant connu l'usage de plusieurs moyens tels que l'usage d'une matraque et d'un spray, d'un FN 303 ou d'un pistolet à impulsions électriques (Taser).

Concernant ces évènements, il est à noter que seules 29 fiches de signalement sont parvenues à l'AIG⁶⁴, ce qui ne donne **aucune assurance** quant au nombre d'évènements qui s'accompagnent d'actes de violence, avec ou sans usage de l'armement policier, de techniques ou de tactiques d'intervention.

⁶⁴ Rappelons qu'une fiche de signalement peut mentionner un ou plusieurs usages de la violence. Ainsi les 29 fiches sont relatives au signalement de 32 usages.

La figure ci-dessous illustre dans le détail les signalements faits par les ZP disposant d'une UAS dans le cadre de la GPI 62 en comparaison avec les informations issues du questionnaire.

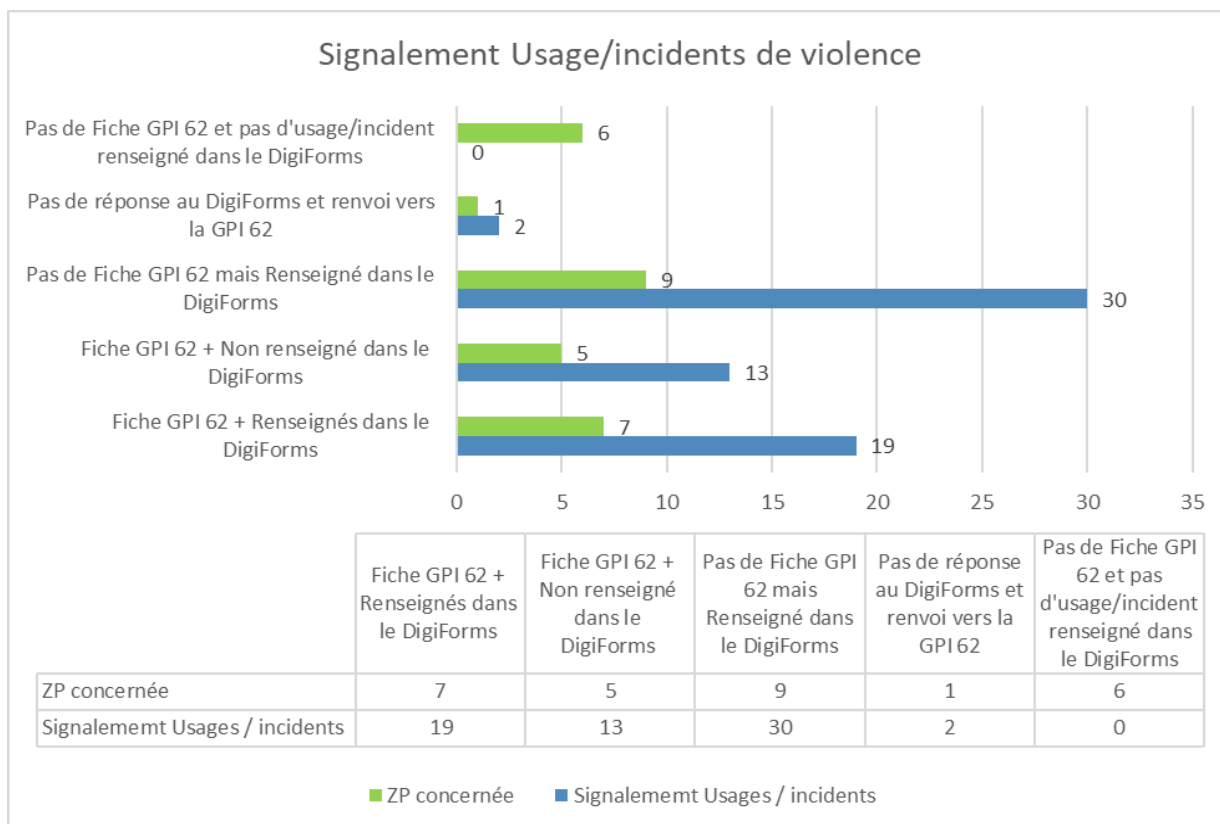


Figure 10 - GPI 81 : signalement d'incidents par les ZP concernées

Ce contrôle a permis de faire quelques constats assez alarmants :

- Seulement 19 sur les 49 usages/incidents mentionnés en réponse au questionnaire sont bien liés à une fiche transmise à l'AIG dans le cadre de la GPI 62. Les incidents mentionnés en réponse au questionnaire correspondent aux fiches GPI 62 seulement pour 7 ZP (soit 1/3) ;
- Dans 13 cas, le signalement d'usage/incident est uniquement effectué via un flux de communication GPI 62 et n'est pas repris dans la réponse au questionnaire ;
- 1 ZP a renvoyé vers les fiches GPI 62 dans sa réponse au questionnaire sans donner de précision. 2 fiches GPI 62 ont été transmises par cette ZP ;
- 1 des 7 ZP ayant répondu ne pas avoir eu d'incident a cependant transmis des signalements mentionnant l'usage/incidents par un membre de l'AS par fiche GPI 62 ;

Le graphique ci-dessous reprend le détail des signalements mentionnés aux rapports des ZP.

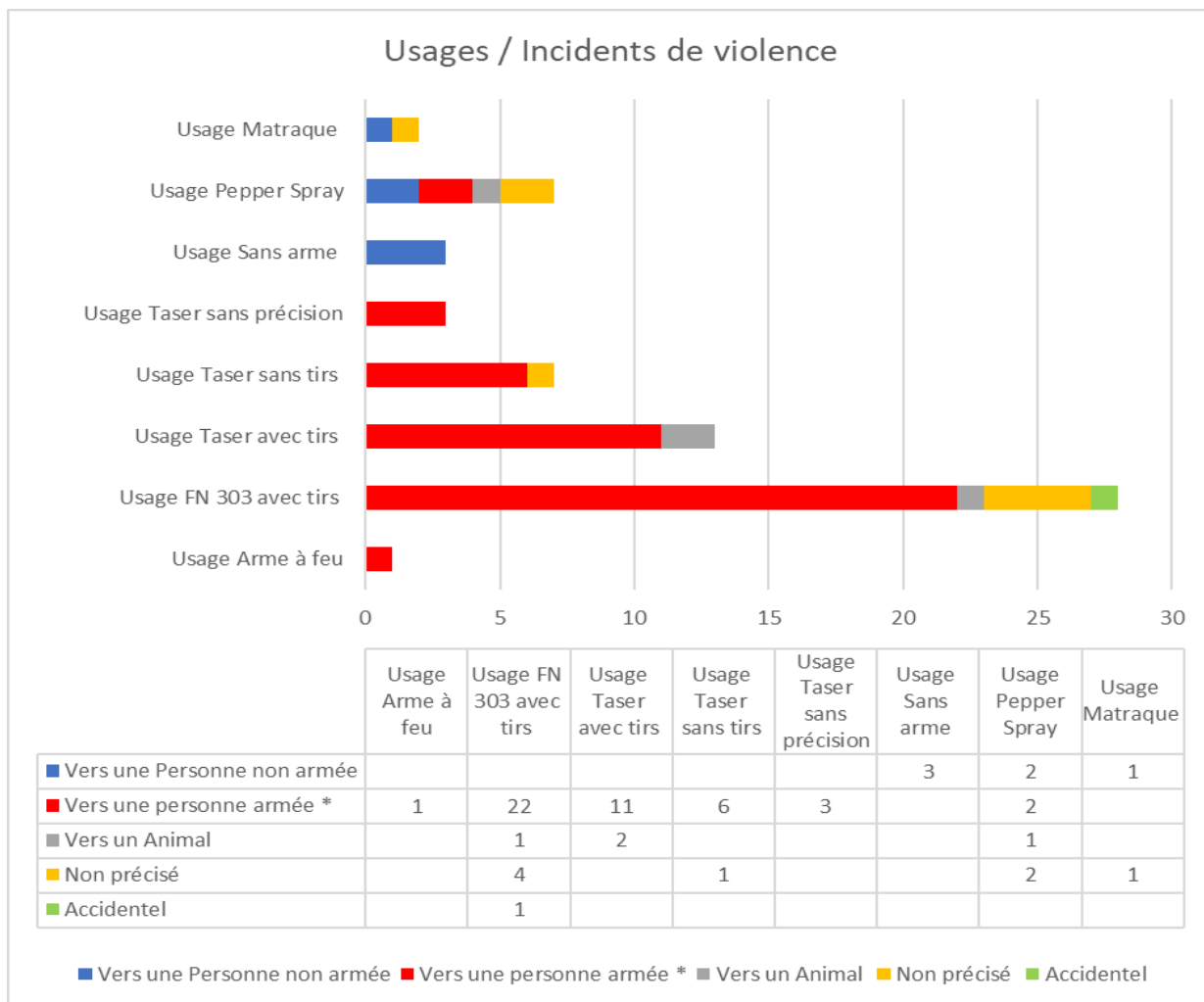


Figure 11 - GPI 81 : analyse des incidents signalés dans les rapports d'évaluation des ZP

* Personne armée : personne en possession d'une arme blanche, arme à feu ou se disant en possession d'une arme.

La lecture de ce tableau indique que l'ensemble des **usages d'armes avec tirs** (FN 303, taser et d'armes à feu) ont été utilisées vers des personnes armées ou potentiellement armée.

A trois reprises de **l'armement particulier** (FN 303 et taser) a été utilisé vers un animal. Un usage avec tirs du FN 303 était accidentel.

Au vu de ce qui précède il est indéniable, à l'heure actuelle, que **ni les rapports d'évaluation des ZP concernées par l'AS, ni les fiches de signalement GPI 62, ne permettent une analyse plus approfondie.**

3.4.2 LES COMPETENCES ET LE MATERIEL

En partant d’une approche basée sur la notion du risque et de sa maîtrise, la politique RH, la formation, les moyens, l’armement et les opérations ont été identifiés comme des domaines où plusieurs **actions de maîtrise des risques** étaient prévues.⁶⁵ Dans ce point, nous allons examiner l’application concrète au sein de la Police Intégrée de ces différentes mesures.

3.4.2.1 LA FORMATION

Sur la base de l’information dont nous disposons nous pouvons faire d’emblée un constat. Moins de 2/3, soit 14 des 23 ZP (61%), indique que l’ensemble des membres de leur personnel affecté à l’AS est **formé à l’AS**, c’est-à-dire que le membre du personnel dispose au moins d’un des brevets GPI 81 prévus⁶⁶.

Globalement, pour les ZP dont l’ensemble du personnel n’est **pas formé à l’AS**, le nombre de membres du personnel ne disposant pas du brevet *end-user* est inférieur ou égal à 18%. Néanmoins, dans 4 ZP, le pourcentage s’élève à environ 45%, soit presque un membre de personnel sur deux qui n’est pas formé. Trois raisons sont évoquées comme ayant conduit à cette situation (a) le membre du personnel a intégré récemment l’UAS et est en attente de suivre la formation, (b) le membre du personnel est en cours de formation et (c) le membre du personnel a échoué au test de potentialité.

Dans le cadre de la formation fonctionnelle End-user et Formateur GPI 81, l’AIG a constaté une discordance entre les données transmises par le coordinateur national de la formation et les informations reçues des ZP disposant de l’AS⁶⁷.

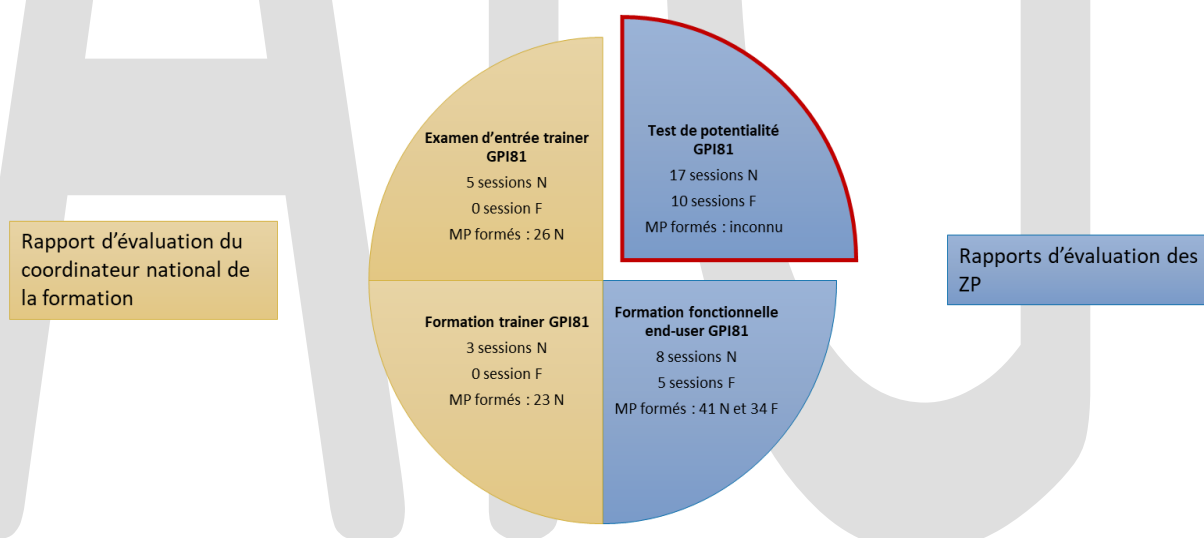


Figure 12 - GPI 81 : comparaison des informations relatives à la formation (Coordinateur national / ZP)

⁶⁵ Voir annexe 2.

⁶⁶ Pour 2/3 des ZP ayant indiqué que l’ensemble de leur personnel n’était pas formé à l’AS, il faut constater que les membres non formés appartiennent exclusivement au groupe linguistique francophone. Dans son rapport d’évaluation annuel, le coordinateur national de la formation n’indique aucun élément expliquant cette situation.

⁶⁷ Voir annexe 4

Sur la base des informations obtenues, il s'est avéré qu'il n'existe pas de vue d'ensemble exacte des formations suivies par les membres de l'AS. L'AIG doit constater **l'absence d'un mécanisme de suivi** concernant le nombre de fonctionnaires de police formés GPI 81 Trainer, à quelle ZP et à quel rôle linguistique ils appartiennent et s'ils font toujours partie d'une UAS.

Concrètement, il faut veiller à ce que **l'équilibre et l'uniformité de l'offre de formations francophones et néerlandophones** soient garantis et que le nombre de membres formés soit suffisant pour pouvoir atteindre les objectifs de formation.

3.4.2.2 L'ENTRAÎNEMENT

Quelle que soit la fonction occupée par un membre du personnel opérationnel de la Police Intégrée, la formation et l'entraînement sont importants à la fois pour son développement personnel et pour s'assurer qu'il dispose bien **des capacités et des connaissances requises** pouvant être traduite en un niveau de compétence adapté aux missions et tâches qu'il doit accomplir.

Une attention particulière est ici portée sur le temps qui a été consacré à l'entraînement du personnel. On peut parler d'une nécessité liée au **maintien d'un niveau de compétence suffisant** pour faire face au risque particulier de l'AS.

L'AIG a constaté que près de la moitié des ZP (48%) ne respectaient pas **la norme minimale de 96 heures d'entraînement** fixée dans le dossier d'agrément⁶⁸. La raison principalement évoquée est l'impact de la pandémie Covid-19.

L'IMPACT COVID-19

La pandémie a eu un impact sur l'ensemble de la société qui s'est caractérisé pour les organisations publiques et privées par d'une part un ralentissement et une réduction de leur activité et d'autre part une adaptation de leurs procédures de travail. La Police Intégrée ne fait pas exception avec la nuance que comme acteur clé de la sécurité publique et de son rôle dans la gestion de crise (D3), un grand nombre de missions et de tâches opérationnelles ont nécessité le maintien d'un engagement important du personnel avec des adaptations des procédures de travail parfois minimales.

Dans ce contexte, la bonne exécution du **programme de formation et d'entraînement** a été négativement impactée. Ainsi, il ressort de l'analyse des réponses au questionnaire que 11 ZP sur 23 (47,8%) n'ont pu exécuter aucune des formations et des entraînements prévus dans leur programme à cause des mesures imposées dans le cadre de la gestion de la pandémie. Les autres ZP n'indiquent que des exécutions partielles ou marginales de leur programme.

D'une part, les analyses de risque opérationnelles doivent intégrer cet état de fait et d'autre part, les mesures à prendre pour résorber au plus vite cette carence dans les formations doivent être identifiées et exécutées dans un programme de formation adapté. La mobilisation seule des chefs de corps des ZP disposant d'une UAS ne peut suffire. C'est bien **une concertation et une coordination de l'ensemble**

⁶⁸ La GP48 détermine le nombre d'heures de formation et d'entraînement pour obtenir le niveau de compétence nécessaire pour exécuter des missions de type AS.

des acteurs de la Police Intégrée concerné par la GPI 81 qui est nécessaire pour au plus vite relancer un cycle de formation.

Il sera nécessaire de rattraper ce retard afin de maintenir le niveau de compétence exigé pour les missions de l'AS, mais aussi pour éviter le risque que, les tactiques et techniques d'intervention n'ayant pas fait l'objet d'un rappel, de nouvelles formes d'intervention ne soient développées par les différentes unités UAS sans contrôle. Lors des réunions *master trainers* et de la SPS, il a également été évoqué que le **manque d'entraînements** génère aussi un risque de prolifération de techniques et tactiques diverses lorsque les membres du personnel commencent à avoir une propre interprétation de celles-ci afin de pouvoir répondre à des besoins opérationnels.

Le **pilotage des opérations** (identification des incidents) et le **pilotage de la formation** prendront toutes leur importance en 2023 pour détecter rapidement si ces risques se sont concrétisés car tenant compte du risque particulier lié à l'AS, la situation en matière de formation et d'entraînement peut être qualifiée de préoccupante.

3.4.2.3 L'EQUIPEMENT

De manière transversale au sein de l'AS, il est essentiel que l'approche soit cohérente, non seulement en termes d'apprentissage et d'application de certaines techniques et tactiques, mais aussi en termes de moyens. Afin de savoir avec quels moyens de coercition spéciaux les UAS travaillent, il a été demandé de spécifier et de quantifier chaque type de matériel dont elles disposent.

A partir des informations qui nous ont été fournies, nous pouvons conclure qu'en ce qui concerne l'uniforme, 21 UAS utilisent la couleur " *steel grey* ", 6 d'entre elles ont également un uniforme noir selon la mission. Une ZP indique n'avoir qu'un uniforme noir et une ZP indique ne pas avoir d'uniforme spécifique.

En ce qui concerne les équipements et autres moyens de protection, l'AIG a pu constater une grande diversité dans les réponses au questionnaire (voir Annexe 5 et Annexe 6). En outre, les critères qui démontrent la nécessité de l'acquisition de certaines ressources font actuellement défaut, ce qui signifie que des ajustements devront être apportés à ce cadre à l'avenir. La GPI 81 indique clairement que l'utilisation de l'AS ne fournit pas un cadre juridique supplémentaire pour l'utilisation de la violence, et ne constitue pas non plus un laissez-passer pour utiliser sans plus tous les pouvoirs, moyens et techniques⁶⁹.

⁶⁹ Nous rappelons ici la recommandation formulée dans le rapport d'évaluation de l'année précédente : *Recommandation 4 : Déterminer un cadre réglementaire en ce qui concerne les moyens et la tenue alloués et utilisés par les UAS. La fixation de normes et de dispositions réglementaires concernant l'achat de moyens et de la tenue crée une uniformité au sein des UAS et augmente la reconnaissance des UAS par les citoyens comme faisant partie de la force publique policière. AIG, Assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale, 2022, p. 26*

3.4.2.4 L'ARMEMENT

Les différentes ZP nous ont fourni, en ce qui concerne l'AS, des informations concernant les armements collectifs et spéciaux dont ils disposent (voir annexe 7).

L'AIG peut conclure que la majorité des UAS disposent d'un FN SCAR .300 et/ou d'un H&K MP7 UMP comme armement collectif et d'un Taser et/ou d'un FN 303 comme armement spécial. Neuf de ces ZP envisagent d'acheter un Taser et/ou un FN303 et/ou un FN SCAR .300.

3.4.3 LE DISPOSITIF DE COORDINATION GPI 81

Comme précisé plus haut, le coordinateur national de la formation est chargé de mettre en œuvre la circulaire GPI 81 et de veiller au respect du cadre de référence de celle-ci en matière de formation⁷⁰. Il a une responsabilité de coordination pour l'élaboration des dossiers d'agrément de formation et pour garantir l'uniformité ainsi que la coordination des formations et de l'entraînement de l'AS. Il contribue à **l'amélioration continue du processus de formation**⁷¹. Ce faisant, il assume, en plus de son propre rôle, celui de l'Institut fédéral de formation mentionné à la GPI 81.⁷²

Sous la direction et la supervision du coordinateur national, la cellule de coordination de niveau 2 (CCN2) a été créée au sein du département "Maîtrise de la violence et Sport" de l'ANPA.⁷³ En 2021, la cellule comptait 3 membres du personnel employés à temps-plein.

La CCN2 est chargée d'évaluer **l'impact des mesures** prises dans le cadre de la GPI 81 et de vérifier comment elles ont été opérationnalisées de manière concrète dans une optique d'amélioration.

Elle doit aussi analyser les événements ayant conduit à l'usage de la violence et veiller à **l'adéquation optimale de la formation et des entraînements avec la réalité opérationnelle du terrain**. A partir de juin 2021, le CCN2 ne comptait plus qu'un seul membre possédant les compétences opérationnelles et l'expertise requises. Il a principalement été affecté aux missions de conseil aux deux ZP de police mettant en place l'AS. Il s'agissait notamment de **conseils** sur les analyses de la politique, l'organisation de tests de potentialité et de la formation fonctionnelle.

Dans ses activités, la CCN2 vise également à fournir un **appui documentaire** pour le développement des dossiers d'agrément (EDA) tant en termes de modules de formation que de support pédagogique pour l'acquisition de compétences. La mise à jour des EDA dans le contexte de l'armement spécial et de matières exclusivement destinées à un public cible de niveau 2 en fait partie.

⁷⁰ Voir supra le chapitre relatif à la conception de la circulaire

⁷¹ Voir point 6.2 de la GPI 81, p. 60380.

⁷² Point 6.2 de la GPI 81 donne une description des tâches de l'Institut fédéral de formation. Actuellement, ces tâches sont en partie exécutées par l'ANPA.

⁷³ La qualification niveau 2 fait référence au niveau de compétence "qualifié" tel que défini dans la GPI 48.

Par ailleurs, le CCN2 a mené les activités suivantes en 2021 :

- élaboration d'une analyse des risques opérationnels concernant la tenue vestimentaire des membres de l'AS ;
- contribution indispensable dans le cadre de l'élaboration d'analyses de risques dans des domaines spécifiques, comme la décision de travailler ou non avec l'arme de service individuelle chargée ;
- actualisation des manuels au profit de tous les niveaux, comme la mise en conformité avec la circulaire GPI 89⁷⁴ du manuel relatif aux jeux de rôle avec arme à feu ;
- et le soutien à la formation qui vise les aspects pédagogiques et sécuritaires des formations organisées au sein des ZP.

En matière de soutien logistique, la CCN2 a régulièrement servi de **contact intermédiaire** pour les entités opérationnelles souhaitant utiliser certaines infrastructures et ressources au sein du complexe Gêruset à Etterbek.

Dans son précédent rapport annuel, l'AIG avait constaté une évolution positive pour la CCN2 dans le **domaine de la recherche et du développement (R&D)**. Mais, au cours de l'année 2021, aucune activité de recherche plus structurée n'a été lancée pour répondre aux besoins de formation des membres d'UAS. Si des informations en R&D ont été recueillies via les médias traditionnels et sociaux, le contact avec les unités opérationnelles, essentiel pour répondre aux besoins et poursuivre le développement des méthodes de travail et des procédures, s'est réduit au cours de l'année 2021 au strict minimum. La principale raison de cette évolution est, d'une part la capacité limitée de la CCN2 et, d'autre part la réduction du volume et de la fréquence des activités en raison de la pandémie de Covid-19. L'AIG note enfin que le projet relatif à la mise à disposition de la documentation (type) existante dans le domaine de l'AS via une plateforme digitale (Teams) n'a pas été réalisé en 2021.

La GPI 81 prévoit que le coordinateur national de la formation soumette **un rapport d'évaluation annuel** à l'AIG sans en préciser la forme et les éléments clés de son contenu. En l'état, le rapport d'évaluation annuel établi par le coordinateur national ne correspond pas aux besoins et attentes d'une évaluation de la GPI 81 qui serait basée sur la CP3 et la notion de maîtrise de l'organisation et de ses risques.

Cela est notamment dû au fait qu'une seule et même personne assume **trois fonctions complémentaires, mais néanmoins différentes** à savoir chef du Département Maîtrise de la violence et Sport de l'ANPA, coordinateur national de la formation GPI 81 et coordinateur national de la formation pour la maîtrise de la violence GPI 48. Ce n'est pas une situation optimale surtout si la personne ne peut pas s'appuyer sur des moyens en personnel correspondant au volume de missions et d'activités à exécuter. In fine, la complémentarité identifiée des trois fonctions se transforme en source de confusion par un simple manque de moyens attribués à celui qui doit les exercer. Ce constat était déjà posé dans le rapport d'évaluation précédent de l'AIG et est également souligné par la Cour des Comptes⁷⁵. La formation, et plus particulièrement lorsqu'elle concerne la maîtrise de la violence en général et la maîtrise de risques en particulier, est un processus critique au sein de l'organisation policière.

⁷⁴ Circulaire du 21/08/2018 GPI 89 fixant les directives concernant l'organisation de jeux de rôles avec arme à feu, d'exercices interactifs avec arme à feu ou d'exercices similaires avec arme à feu dans le cadre de la formation et de l'entraînement en matière de maîtrise de la violence. (M.B. 03.09.2018, p. 68321).

⁷⁵ AIG, Assistance spéciale au sein de la police locale. *Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale*, 2022, p. 19 et *Cour des Comptes, Rapport sur la formation de base des inspecteurs de police*, mai 2022, p. 6 à 7 et p. 45 à 62.

Par ses dimensions multiples et son impact sur les processus opérationnels, la formation est aussi un domaine complexe. L'AIG plaide pour que la fonction de coordinateur national de la formation dans le cadre de la GPI 81 soit attribuée à une personne au sein de l'organisation et pour laquelle ce serait la fonction exclusive. A charge pour elle d'établir les relations transversales et la coordination nécessaire avec les autres responsables des domaines et activités en lien avec la GPI 81.

Parallèlement et en complément au pilotage de la formation, il est évident que l'AS doit faire l'objet d'un **pilotage opérationnel**. La GPI 81 le place au niveau du responsable opérationnel final. Toutefois, rappelons que l'AS est définie comme une pratique émergente dans la GPI 81, ce qui pourrait supposer son caractère dynamique ou évolutif. On peut considérer que la pratique est limitée à un noyau réduit de 23 ZP qui ont identifié le besoin de créer une UAS. Toutefois dans le cadre de leur analyse de risque, les responsables de la gestion d'un événement identifient régulièrement de **nouvelles menaces** (risque AMOK, terrorisme, ...) ou des menaces existantes prenant une nouvelle forme. Cela conduit fréquemment ces responsables à intégrer un dispositif AS dans leur approche opérationnelle. Se pose alors la question de la coordination, du pilotage et du suivi opérationnel de ces renforts UAS. A côté de la fonction de coordinateur de la formation, l'AIG pense qu'il serait utile de définir un cadre s'appliquant à la Police Intégrée permettant de piloter la mise à disposition des UAS dans le cadre de la gestion des événements inopinés ou planifiés.⁷⁶

3.5 CONCLUSION RELATIVE A L'APPLICATION

L'emploi d'un questionnaire digital pour recueillir les informations des ZP disposant d'un AS est évaluée positivement. Son utilisation a permis un **recueil structuré d'informations** sur la plupart des éléments identifiés dans la circulaire GPI 81 comme faisant partie du dispositif de maîtrise de l'AS⁷⁷. Si cet emploi est jugé positif, il devra encore être amélioré pour augmenter la complétude et l'exactitude de l'information récoltée.

Dans ce chapitre portant sur l'application de la circulaire un élément retient l'attention : la **faiblesse du dispositif de pilotage**. Plusieurs rapports de l'AIG l'ont déjà souligné, en l'absence d'une procédure efficace et efficiente de signalement des incidents, il est illusoire de penser que la Police Intégrée est en mesure de maîtriser les risques liés à l'AS en développant une approche cohérente des formations, de l'entraînement et des procédures opérationnelles. Les constats de la Cour des Comptes relatifs à la formation de base des inspecteurs pourraient être aussi repris ici.

Par la GPI 81, l'autorité a voulu encadrer une pratique opérationnelle. Un élément qui semble à l'heure actuelle sous-évalué est que cette pratique connaît une **évolution dynamique qui n'est pas anticipée**. L'AS et l'existence des UAS sont connus des responsables policiers. Il devient plus fréquent pour un responsable de prévoir l'engagement d'UAS (personnel et équipement) dans le cadre d'un événement récréatif ou revendicatif pour couvrir un risque particulier.⁷⁸

⁷⁶ Il conviendra de rester attentif au fait que la mise sur pied d'une UAS est généralement financée sur fonds propres par les ZP. L'AIG souligne que toute solution opérationnelle intégrée devra tenir compte de cette réalité financière.

⁷⁷ Voir supra le chapitre sur la conception de la circulaire.

⁷⁸ Le groupe d'expert mandaté par la Commission de l'Armement de la police recommande de ne pas utiliser l'armement particulier FN303 lors de missions GNEP. Il préconise de solliciter la Plateforme Stratégique en vue de créer un groupe de travail pour évaluer, au vu des réalités actuelles sur le terrain, l'opportunité d'introduire des armes à létalité réduite dans les missions GNEP et d'étudier les alternatives au FN303, pour une utilisation ultérieure possible en situation GNEP.

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que cette pratique n'est pas réglée par la GPI 81. De facto, cela pose la question de savoir comment la Police Intégrée compte assurer la **coordination de ces demandes et de ces déploiements opérationnels**.

L'autre élément de cette dynamique est la zone grise où le personnel UAS est utilisé soit pour ses compétences soit pour son armement dans des situations qui ne relèvent pas de l'AS telle que définie par la GPI 81. Dans ce cadre, la difficulté pour certaines ZP de fournir une information précise de l'engagement de leur AS est une preuve de la **faiblesse du suivi opérationnel** des conditions et des modalités de l'engagement des UAS.

Enfin, même si ce n'est pas un problème en soi, dans l'ensemble formé par les 23 ZP disposant d'une UAS, la **diversité des formes que revêt cette unité et l'hétérogénéité des missions** qui lui sont confiées doivent être suivis attentivement, notamment parce que de plus en plus fréquemment ces UAS sont amenées à travailler ensemble et de manière intégrée.

AG

4 CONCLUSION GENERALE

Les circulaires ministérielles sont en général un **exercice d'interprétation et de clarification**. Sans être simplistes, elles doivent être simples. Sans être exhaustives, elles doivent être complètes. Sans être un carcan, elles doivent établir un cadre de référence. La conception de la GPI 81 ne répond que partiellement à ce triple impératif. Dans ce contexte, l'AIG a déjà souligné la nécessité d'une révision.

Les notions clés que sont le besoin, les opérations et les risques se retrouvent dans la circulaire. Mais les actions à entreprendre et les interactions nécessaires entre les acteurs de la Police Intégrée pour concrétiser ces notions dans le fonctionnement de l'organisation et son déploiement sont définies et décrites selon un ordre et une structure qui rend souvent leur compréhension difficile et donc leur application par les acteurs concernés compliquées. L'exercice d'interprétation et de clarification d'une circulaire porte sur une mission, une tâche ou un rôle et les processus et les procédures qui y sont liés. Il est important qu'une circulaire tienne compte de la **transversalité** qui peut caractériser certains processus ou certaines procédures. Même si l'objet de la circulaire est limité, il est nécessairement une partie d'un ensemble plus vaste que constitue l'organisation dans son fonctionnement et son déploiement.

L'AIG ne peut que réitérer avec insistance que l'articulation de la GPI 81 avec les GPI 48 et 62 doit être améliorée. Les interactions sont nombreuses, mais les circulaires se superposent plus qu'elles ne se complètent. Si une révision de la circulaire de la GPI 81 est nécessaire, elle implique également une révision des GPI 48 et 62. Plus qu'une révision des circulaires, c'est peut-être une **réflexion sur l'articulation des notions de besoin, de risque, d'opération, de formation, d'autonomie et de standardisation** dans le cadre des missions d'assistance aux fonctions de police de base qui serait nécessaire. Elle devrait aussi permettre de mieux identifier le rôle de chaque acteur de la Police Intégrée, son domaine de responsabilité et les interactions nécessaires avec les autres.

Il faut aussi constater la **faiblesse du pilotage, du contrôle et du suivi** des actions prévues au sein de la Police Intégrée. La bonne volonté du coordinateur national de la formation est évidente, mais il serait nécessaire de redéfinir ses missions et les moyens qui lui sont alloués pour les exécuter. Une distinction est à établir, en ce qui concerne les responsabilités, entre les actions qui relèvent de la formation, les actions qui relèvent des opérations et les actions qui relèvent des moyens mis en œuvre. La formation répond aux besoins identifiés pour l'exécution des opérations et pour l'utilisation des moyens. La question qui se pose est de savoir si à côté du coordinateur de la formation, une fonction de coordination opérationnelle spécifique à l'AS ne serait pas nécessaire. Cette fonction permettrait d'assurer un pilotage opérationnel de l'AS au niveau de la Police Intégrée. Un processus d'appui et d'échanges entre les deux fonctions de coordination améliorerait le pilotage général de l'AS.

L'AIG rappelle enfin le constat de faiblesse de l'ensemble des actions découlant de l'application des circulaires précitées à partir du moment où le **processus relatif au signalement des incidents ne fonctionne pas**⁷⁹. Ce processus est une des bases des approches visant la qualité et la gestion des risques. Sans lui, il est difficile d'améliorer les processus opérationnels, de mettre en place un dispositif de maîtrise des risques et d'aligner les objectifs de la formation sur les besoins de ceux-ci.

⁷⁹ Voir les divers rapports et les articles d'opinion publiés sur le site Internet de l'AIG.

5 DES RECOMMANDATIONS

Pour établir nos recommandations, nous avons logiquement tenu compte que ce rapport d'évaluation s'appuyait sur **la notion de risque**. Il s'inspire de l'approche proposée dans la CP3. Par ailleurs, les recommandations que nous formulons ici doivent être lues dans la **continuité des précédentes évaluations de l'AIG⁸⁰**. Elles sont présentées dans trois sections : l'identification du risque, le dispositif de maîtrise du risque et la conception de la circulaire.

En l'état actuel de l'AS, il nous est apparu plus pertinent de formuler des **recommandations de type systémique** plutôt qu'une série de recommandations relatives à des tâches ou procédures précises. Ce choix permet de redéfinir un fil rouge dans la compréhension, l'approche et l'amélioration de l'AS.

Les recommandations ne sont pas classées par ordre de priorité. Dans une approche orientée sur la notion de risque et sur une approche systémique, il est aisé de comprendre que les recommandations formulées sont **étroitement liées et interdépendantes**. Il appartient aux acteurs concernés de définir le meilleur chemin pour y répondre, notamment en fonction du degré de maturité de l'environnement de contrôle de chaque composante de la Police Intégrée.

Sans vouloir remettre en cause les efforts consentis, il est constaté que des recommandations précédemment formulées par l'AIG concernant l'AS n'ont pas ou que partiellement été prises en compte. Ainsi, elle réitère l'invitation faite au Comité de coordination de la Police Intégrée (CC GPI) de réaliser **un plan d'approche avec une ligne du temps réaliste** et de le communiquer à l'AIG dans le cadre du suivi et de l'évaluation de l'AS.

5.1 LA CONCEPTION DE LA CIRCULAIRE GPI 81

Recommandation 1 :

Réviser la GPI 81 en s'appuyant sur une approche méthodique et systémique orientée sur la maîtrise des risques.

Pour l'AIG, cette recommandation est essentielle afin de pouvoir bénéficier d'un **cadre de référence clair** en ce qui concerne l'opérationnalité et la légitimité de l'AS⁸¹. Nous avons présenté dans l'analyse de la conception de la circulaire des pistes pour l'adaptation de celle-ci sur la base d'une approche orientée sur le risque.

Nous considérons également qu'il est essentiel que l'évaluation porte non plus uniquement sur les ZP ayant fait le choix de créer une unité non-permanente ou permanente pour assurer l'AS, mais bien **sur**

⁸⁰ Voir le site de l'AIG : [Nos publications | Inspection Générale Police \(aigpol.be\)](https://www.aigpol.be)

⁸¹ **AIG**, Assistance Spéciale au sein de la Police Locale – Etat des lieux – Rapport d'évaluation global 2018, octobre 2019, point 5.1 recommandation 2016/1.

l'ensemble des ZP. Ceci afin d'avoir une vue complète sur la manière dont les situations où un risque *particulier* mais non *élevé* sont appréhendées par les ZP ou les unités de la police fédérale⁸².

Cela permettrait de mieux évaluer les conséquences de l'existence de la zone grise comportant des **risques considérables** en matière de compétences, de formations et a fortiori, également en termes de sécurité du personnel, ou même du citoyen, ce qui peut également nuire à la légitimité des actions policières⁸³.

Nous considérons enfin que cette circulaire révisée devrait mieux identifier les **mécanismes de pilotage opérationnel** de l'AS au niveau de la Police Intégrée et fixer le **cadre de la collaboration** entre les responsables opérationnels et les responsables de la formation. Cela permettrait de garantir et d'améliorer le contrôle de la qualité ainsi que d'obtenir une plus grande synergie entre les unités impliquées au sein de la Police Locale et entre ces unités et les unités spécialisées de la Police Fédérale⁸⁴.

Au vu des points d'attention décrits ci-dessus, l'actualisation de la GPI 81 doit être approfondie et précise, réalisée dans un délai contraignant **en synergie** avec la GPI 48 et la GPI 62 et donc dépasser les ajustements minimaux actuels.

Dans ce contexte, l'AIG souligne la nécessité de poursuivre à court terme la **réflexion politique relative à l'AS** afin que le champ d'application de la GPI 81 puisse être étendu si nécessaire à la Police intégrée. Cette mission a d'ailleurs été confiée par le ministre de l'Intérieur à la Police Fédérale et à la commission permanente de la police locale en 2020.⁸⁵

5.2 L'IDENTIFICATION DU RISQUE

Recommandation 2 :

Revoir la conception de la procédure relative au signalement des incidents tel que définie dans la GPI 62 en tenant compte, d'une part, de son importance dans l'approche de la maîtrise de la violence dans l'organisation policière et l'amélioration des processus opérationnels et, d'autre part, de la nécessité de digitaliser cette procédure pour permettre à toutes les parties concernées de remplir leur tâche dans des bonnes conditions (signaler, enregistrer, traiter, analyser, exploiter, informer).

Aucune organisation ne fonctionne de manière optimale sans développer une **approche structurée, systémique et dynamique** de son fonctionnement, basée sur les notions de qualité, de performance et de risque. Notions que l'organisation traduira dans des processus et des procédures lui permettant de poursuivre ses objectifs. L'assurance raisonnable que ces objectifs seront atteints dépend en grande partie à la capacité de l'organisation à piloter ses processus et les procédures qui y sont liées.

⁸² AIG, *Bijzondere Bijstand Lokale Politie – Stand van zaken – Tussentijds verslag*, novembre 2015, recommandation 1 ; AIG Assistance Spéciale Police Locale – *Etat des lieux – Rapport intermédiaire*, janvier 2018, point 4.2.1, recommandation 1 et AIG, *Assistance Spéciale Police Locale – Etat des lieux – année 2019*, décembre 2020, p.14.

⁸³ AIG, *Assistance Spéciale Police Locale – Etat des lieux – année 2019*, décembre 2020, p.12.

⁸⁴ Inspection Générale de la Police Fédérale et de la Police Locale "Assistance Spéciale Police Locale – *Etat des lieux – Rapport intermédiaire*", octobre 2016. P.5.

⁸⁵ AIG, *Assistance Spéciale Police Locale – Etat des lieux – année 2019*, décembre 2020, p.18

Dans cette approche, la détection de faiblesse, de défaillance et d'anomalie dans le déroulement des cycles de gestion, des processus et des procédures est essentiel. Elle est la base des actions qui doivent conduire l'organisation à **améliorer la qualité** en son sein et dans les services ou produits qu'elle délivre, à **optimiser son fonctionnement** et à **maîtriser ses risques**.

La procédure de signalement d'incident tel que prévue dans la GPI 62 dépasse largement le cadre de cette seule circulaire. L'approche en matière de maîtrise de la violence et plus particulièrement sa concrétisation au travers des circulaires GPI 48, 48bis, 62 et 81 s'appuient largement sur la capacité de l'organisation policière à détecter, à identifier, à traiter et à exploiter les incidents pour définir un **dispositif de maîtrise des risques robuste** (formation, entraînement, équipement, armement, analyses opérationnelles, directives opérationnelles, rendre-compte aux autorités et aux citoyens, ...).

Ce n'est pas la première fois que l'AIG formule cette recommandation. Elle est ici répétée sous l'angle de la CP3 qui met en évidence la nécessité de gérer les risques pour une organisation. Cette approche met en évidence la nécessité absolue de disposer d'un dispositif de détection et de signalement des incidents performant et **intégré aux processus de pilotage** de l'organisation.

L'AIG rappelle enfin qu'elle préconise une procédure de signalement uniforme pour la police intégrée. Il s'agit de la première et nécessaire étape de la maîtrise des risques. Actuellement, nous ne disposons pas d'un outil efficace pour assurer un suivi de l'utilisation de la contrainte et de la force. C'est pourquoi l'AIG insiste sur la nécessité de concevoir un système informatique efficient pour l'ensemble de la police intégrée, afin de dresser une image et d'analyser les incidents, y compris leurs conséquences pour les citoyens et les fonctionnaires de police

5.3 LE DISPOSITIF DE MAITRISE DES RISQUES

Recommandation 3 :

Revoir le rôle, les tâches et les moyens du coordinateur national de la formation.

La GPI 81 porte à la fois sur un **pilotage opérationnel** et une **gestion du risque relatif à l'AS** au niveau de la Police Intégrée. La formation et l'entraînement constitue ici un ensemble d'actions qui contribue à la réalisation du dispositif de maîtrise des risques lié à l'AS.

Il nous apparaît nécessaire de revoir le rôle, les tâches et les moyens du coordinateur national de la formation, mais aussi sa place dans la structure de la Direction générale des ressources et de l'information (DGR) et ses interactions avec l'ensemble des acteurs concernés par l'AS. Ceci afin de lui permettre :

1. de veiller en permanence au respect du fil conducteur du concept global de la « maîtrise de la violence » qui lie les 3 niveaux d'assistance et d'appui (Assistance régulière, Assistance spéciale et appui spécialisé) et détermine les niveaux de compétence requis (de base et qualifié) ;
2. d'optimiser le rapport annuel d'évaluation du Coordinateur National de la Formation tel que prévu à l'article 7 de la GPI 81 en concertation avec l'Inspection générale ;
3. de fournir un aperçu annuel clair sur l'organisation et le suivi des formations et entraînements d'AS par la Police Fédérale ;

4. d'optimiser les flux d'informations relatif à l'AS entre l'ensemble des acteurs de la formation ;
5. et d'optimiser les flux d'information relatif à l'AS avec les responsables opérationnels de la Police Intégrée.

Recommandation 4 :

Concevoir, décrire et mettre en œuvre une approche intégrée du pilotage opérationnel de l'AS.

La GPI 81 porte à la fois sur un **pilotage opérationnel** et une **gestion du risque relatif à l'AS** au niveau de la Police Intégrée.

La **responsabilité finale** des 23 chefs de corps de la police locale ayant fait le choix de développer l'AS au sein de leur ZP est clairement identifiée et décrite dans la circulaire. Dans le cadre d'un événement inopiné ou planifié, les coopérations et les appuis mutuels de ces ZP ou les coopérations et les appuis avec des ZP ne disposant pas d'AS doivent s'appuyer sur des **mécanismes** clairement établis et s'appliquant à l'ensemble de la Police Intégrée.

Actuellement, il nous semble que ces mécanismes ne sont pas clairement établis et devraient être revus afin :

1. de permettre d'avoir une vue intégrée et en temps réel des disponibilités et des engagements AS et par conséquent de pouvoir rendre compte de cet engagement en temps réel aux responsables policiers et aux autorités ;
2. d'établir une procédure intégrée pour les demandes d'appui AS en cas d'événement inopiné ou planifié et par conséquent déterminer les engagements prioritaires et les mécanismes de compensation par rapport à l'appui fourni par les ZP disposant d'une AS ;
3. de désigner un coordinateur ou un service en charge de la coordination opérationnelle de l'AS équivalent au coordinateur de la formation mais situé en dehors des organes liés à la formation comme l'ANPA ;
4. et d'établir un flux d'information structuré entre le coordinateur de la formation et le coordinateur opérationnel afin d'améliorer d'une manière générale le fonctionnement de l'AS.

6 ANNEXES

6.1 ANNEXE 1 : IDENTIFICATION DES RISQUES SUR LA BASE DE LA CIRCULAIRE

Risque	Identification GPI 81	Formulation SCI	Type
R01	Certaines zones de police éprouvent le besoin d'organiser, en appui à l'intervention régulière, une « Assistance Spéciale » pour des interventions, planifiées ou non, présentant un degré de risque particulier ⁸⁶ .	Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque particulier (AS)	Risque opérationnel
R02	En cas d'intervention présentant un degré de risque élevé , l'on recourt à l'appui spécialisé de la police fédérale, conformément à l'esprit et la lettre de la loi sur la police intégrée (1) (dénommée ci-après LPI) ⁸⁷	Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque élevé (IAS)	Risque opérationnel
R03	Pour des raisons évidentes, il convient d'éviter à tout prix une tension entre l'« Assistance Spéciale » de la police locale et « l'Intervention et l'Appui Spécialisés » de la police fédérale ⁸⁸ .	L'articulation entre l'AS et l'IAS présente un risque de tension entre les deux formes d'appui	Risque opérationnel et organisationnel
R04	(Comité P, rapport annuel 2009). L'éventail des tâches confiées [au personnel en charge de l'AS] est parfois trop large et trop spécialisé, ce qui peut mener à une surestimation de ses propres aptitudes et, par conséquent, à des situations dangereuses ⁸⁹ .	Le type de missions et de tâches confiées au personnel en charge de l'AS n'est parfois pas correctement défini. En conséquence, l'exécution de ces missions présente un risque accru .	Risque opérationnel et organisationnel
R05	Il est essentiel de faire preuve de discrétion par rapport aux méthodes de travail, aux procédures et aux scénarios, et de veiller à leur confidentialité, eu égard aux risques graves qu'ils peuvent présenter pour la sécurité au niveau tant organisationnel qu'individuel ⁹⁰ .	Les méthodes, les procédures et les scénarios opérationnels contiennent des informations critiques et sensibles sur l'exécution des opérations. La manière dont elles sont accessibles et disponibles est une source de risque pour la préparation et l'exécution des opérations.	Risque opérationnel et organisationnel
R06	Pour ce qui est de l'appui à la fonction de police de base, l'on peut distinguer trois niveaux d'assistance (passage à l'échelon supérieur en fonction de l'escalade du danger ou de la violence) : - niveau 1 : assistance régulière, par exemple par une patrouille supplémentaire ⁹¹	Dans l'exécution de l'intervention régulière, une situation peut présenter un risque qui nécessite l'envoi d'une équipe régulière.	Risque opérationnel

⁸⁶ GPI 81, p. 60375

⁸⁷ GPI 81, p. 60375

⁸⁸ GPI 81, p. 60376

⁸⁹ GPI 81, p. 60376

⁹⁰ GPI 81, p. 60377

⁹¹ GPI 81, p. 60377

6.2 ANNEXE 2 : IDENTIFICATION DES ACTIONS DE MAITRISE

AM	Description	Réponse au risque
AM01	Etablir des normes de qualité, des procédures et des scénarios certifiés seront établis au sein de la Police Intégrée	R01 - Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque particulier (AS) R03 - L'articulation entre l'AS et l'IAS présente un risque de tension entre les deux formes d'appui R04 - Le type de missions et de tâches confiées au personnel en charge de l'AS n'est parfois pas correctement défini. En conséquence, l'exécution de ces missions présente un risque accru .
AM02	Préciser les moyens et l'armement particulier nécessaire	R01 - Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque particulier (AS)
AM03	Prévoir des formations et des entraînements uniformes sur base des normes et des procédures certifiées	R01 - Intervention régulière qui nécessite un appui à cause d'un risque particulier (AS) R03 - L'articulation entre l'AS et l'IAS présente un risque de tension entre les deux formes d'appui R04 - Le type de missions et de tâches confiées au personnel en charge de l'AS n'est parfois pas correctement défini. En conséquence, l'exécution de ces missions présente un risque accru .

6.3 ANNEXE 3 : IDENTIFICATION DES UAS ET DATE DE CREATION

A.	B.	C.	D.	E.	F.	G.
		5		5277 ZP LIEGE	P.A.B. (Peloton Anti-Banditisme)	01/03/1976
		4		5303 ZP NAMUR CAPITALE	G.I.S. (Groupe d'Interventions Spéciales)	01/01/1995
		4		5324 ZP MONS QUEVY	G.A.S.P. (Groupe d'Appui Spécialisé Proactif)	01/10/2020
		4		5325 ZP LA LOUVIERE	Groupe Alpha	01/01/2019
		5		5330 ZP CHARLEROI	GSA (Groupe Spécial d'Appui)	01/01/2015
		3		5331 ZP AISEAU-PRESLES / CHATELET / FARCIENNE	SAS (Service d'Assistance Spéciale)	21/07/2014
		5		5339 ZP BRUXELLES CAPITALE IXLLES	BAA/AOB (Brigade Anti-Agression/Anti-Overvalbrigade)	01/01/1965
		5		5340 ZP BRUXELLES OUEST	B.A.B. (Brigade Anti-Banditisme)	01/01/2017
		5		5341 ZP BRUXELLES MIDI	S.R.U. (Special Response Unit)	01/07/2017
		5		5344 BRUXELLES NORD	BTA (BijstandsTeam d'Appui)	14/03/2017
		5		5345 PZ ANVERS	A.E. (Arrestatie Eenheid)	01/03/2015
		3		5364 PZ REGIO TURNHOUT	S.A.U. (Special Assistance Unit)	29/10/2007
		5		5415 PZ GENT	COPS (-team) (Community Oriented Police Support Team)	01/07/2006
		3		5456 VLAS	TARES (Tactisch Responsteam)	22/08/2021
		2		5297 ARLON / ATTERT / HABAY / MARTELANGE	U.A.S. (Unité d'Appui Spécialisé)	01/01/2016
		4		5327 ZP BORAINIE	DELTA	01/03/2005
		4		5342 ZP UCCLE / W-B / AUDERGHEM	FLAG – (Informatiegestuurde Heterdaadpatrouille)	22/03/2011
		4		5440 PZ AALST	O.R.C.O. (Ondersteuningscapaciteit Risicovolle en Complexe Operaties)	01/01/2012
		4		5444 PZ BRUGGE	COBRA (Cel Overbrenging Bescherming Reactie Arrestatie)	01/12/1994
		4		5449 PZ OOSTENDE	THOR (Team voor Handhaving van Openbare orde en Rust)	04/04/2013
		3		5904 PZ WAASLAND NOORD	ARES (Arrestatie En Steun)	01/10/2018
		4		5907 PZ LIMBURG REGIO HOOFSTAD*	S.A.U. TIG (Speciale Assistance Unit Tactische Interventie Groep)	01/01/2006
		3		5905 PZ ZENNEVALLEI	FALCO	23/12/2019

*AS supra-locale

6.4 ANNEXE 4 : FORMATION – REPARTITION TRAINER/END-USER

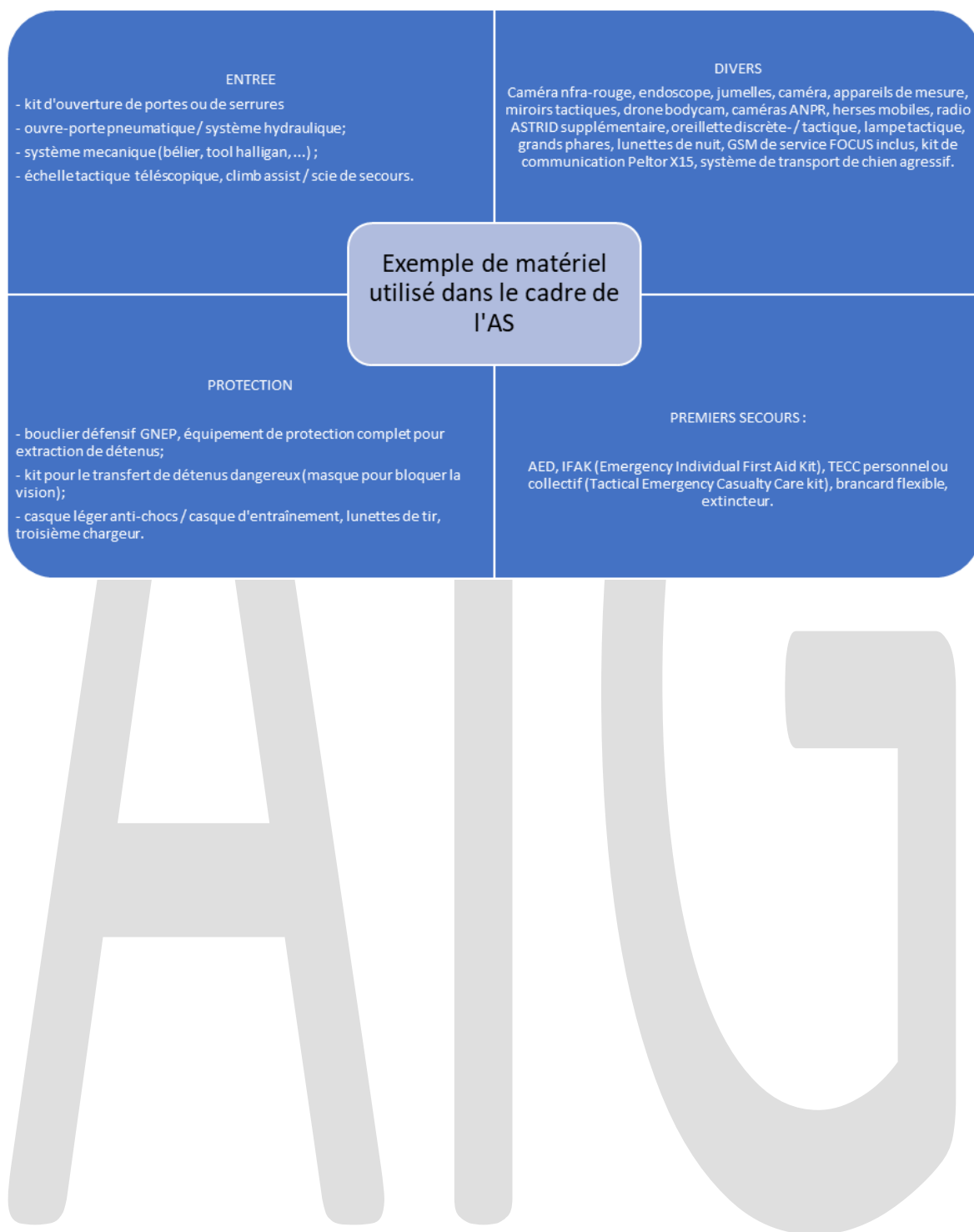
Le tableau ci-dessous résume les informations provenant des ZP quant à la formation du personnel de l'AS.

La zone de police concernée	Cadre réel	Le nombre de membres du personnel titulaire du brevet GPI 81 Trainer	Le nombre de membres du personnel titulaire du brevet GPI 81 End User
ZP AISEAU-PRESLES / CHATELET / FARCIEENNE	9	3 (33%)	5 (56%)
ZP WAASLAND-NOORD	10	3 (30%)	6 (60%)
ZP ARLON / ATTERT / HABAY / MARTELANGE	10	2 (20%)	9 (90%)
ZP MONS QUEVY	10	1 (10%)	6 (60%)
ZP LA LOUVIERE	11	2 (18%)	5 (45%)
ZP ZENNEVALLEI	11	2 (18%)	11 (100%)
ZP VLAS	13	3 (23%)	8 (62%)
ZP OOSTENDE	13	3 (23%)	11 (85%)
ZP BORAIN	14	3 (21%)	11 (79%)
ZP UCCLE / WATERMAEL-BOITSFORT / AUDERGHEM	14	1 (7%)	6 (43%)
ZP REGIO TURNHOUT	14	3 (21%)	14 (100%)
ZP NAMUR CAPITALE	15	3 (20%)	15 (100%)
ZP AALST	15	5 (33%)	16 (107%)
ZP BRUGGE	16	4 (25%)	15 (94%)
ZP LIMBURG REGIO HOOFSTAD	24	6 (25%)	23 (96%)
ZP BRUXELLES OUEST	24	3 (12%)	21 (87%)
ZP BRUXELLES MIDI	25	3 (12%)	24 (96%)
ZP CHARLEROI	30	4 (13%)	30 (100%)
ZP BRUXELLES NORD	34	4 (12%)	28 (82%)
ZP LIEGE	35	5 (14%)	34 (97%)
ZP GENT	39	8 (21%)	35 (90%)
ZP ANTWERPEN	49	11 (22%)	47 (96%)
ZP BRUXELLES CAPITALE IXLLES	63	11 (17%)	53 (84%)

6.5 ANNEXE 5 : EQUIPEMENT DE PROTECTION

	BOUCLIERS BALISTIQUE				CASQUES						GILETS PARE-BALLES classe 4	
Le nombre effectif de membres du personnel (incl. le cadre dirigeant)	classe 3	classe 4	classe 3 incl. extension classe 4	classe inconnue	Protection personnelle			Protection collective			matériel personnel	matériel collective
					Classe 3	Classe 4	Classe inconnue	Classe 3	Classe 4	Classe inconnue		
9	1	2					X					
10		1					12				12	
10				1				10	10			3 + X
10	2	1						14	14			11
11	1	1							10			
11			2					10				
13	Une unité en phase de démarrage: procédure d'achat en cours											
13		2						4		14		14
14			3				14				X	
14			2		X				8			
14		2							8			10
14	1		3					15	15			15
15	4		4	9 boucliers GNEP 3 boucliers en plastique rectangulaire	18				10			
15	5		1		X	X						
24		3		2						24		
24	1	2	2	5 boucliers GNEP				2		1		1
25			3					15			X	
30	2	3						12	21			
34	2	4						33	33			33
35	10		3		X			7				
39	2		4	5 boucliers en plastique rectangulaire						35		
49			8		X				15		X	
63		3	5		1				16		1	

6.6 ANNEXE 6 : AUTRES MOYENS



6.7 ANNEXE 7 : ARMEMENT

Membre du personnel	Arme individuelle	FN SCAR .300	H&K MP7 UMP (9mm)	SIG SAUER .300	HK MP5 (9mm)	P90	B&T (9mm)	UZI	Daniel Defense AR 15 .300	H&K G36C 5.56 x 45mm	FN 509	(PIE) Taser	FN 303
9			2	4								2	2
10	Glock 17 of 19 met lamp	2			1								2
10		1	1									4	2
10		2	2									1	2
11	10 x Glock 17 + 10 x Glock 26	2	2										2
11													
13	Glock	2											
13	14 Glock	4	2									2	3
14	Glock 19	2	2			1						2	2
14			8	4						4		2	4
14			4										2
14		2	2									2	4
15	18 x Smith & Wesson (9 mm)	5	8									3	2
15		2	10	4								4	6
24		2			2							3	3
24				5	4							3	4
25	6 x Glock 17 + 19 Glock 19					6			3				4
30	Glock 19				2			2					4
34	Glock 17		3	10									3
35	FN 509	16				6	10				12	6	6
39	35 x Glock 17	1		5	5								8
49	Glock 19	17					6					6	5
63	Glock 19	26	5									8	3