

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE FÉDÉRALE ET DE LA POLICE LOCALE

Violence contre et par la police

une synthèse basée sur la GPI 100



Septembre 2023

Modifiée janvier 2024

**Direction
Audit et Inspection**

DESTINATAIRES

Mme A. Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des réformes institutionnelles et du nouveau démocratique	Exemplaire 1
M. P. Van Tigchelt, Vice-premier Ministre et Ministre de la Justice et de la mer du Nord	Exemplaire 2
Mme I. Godart, Procureur général de Mons	Exemplaire 3
M. E. Snoeck, Commissaire général a.i. de la police fédérale	Exemplaire 4
M. N. Paelinck, Président de la Commission permanente de la police locale	Exemplaire 5
Mme K. Stinckens, Présidente du Comité permanent de contrôle des services de police	Exemplaire 6
M. T. Gillis, Inspecteur général de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale	Exemplaire 7

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIG	Inspection générale de la police fédérale et locale
AM	Actions de maîtrise
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DirOps	Directeur des opérations
GPI	Geïntegreerde Politie / Police Intégrée
A.R.	Arrêté royal
KLFP	Klachtenfiches / Fiches plainte
MISI	Melding incidenten / Signalement incidents
PNS	Plan national de sécurité
OPA	Officier de police administrative
ZP	Zone de police
LFP	Loi sur la fonction de police
LPI	Loi organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux

RÉSUMÉ

La circulaire GPI 100, axée principalement sur la prévention de l'usage de la violence envers la police et le suivi des victimes de violence, est la réponse des autorités à la violence dont les policiers sont victimes. L'Inspection générale (AIG) a analysé le contenu et la structure de cette circulaire et l'a comparée aux principes de la circulaire CP3 relative à la gestion des risques et au système de contrôle interne.

Besoin de définition et de chiffres

L'analyse révèle que la GPI omet de définir clairement la violence envers la police. Cette imprécision entraîne une sous-représentation. En outre, des chiffres fiables et exhaustifs font défaut depuis trop longtemps et cette circulaire ne remédie pas à ce problème. Se contenter de demander un enregistrement systématique ne suffira pas à améliorer les chiffres à l'avenir. La volonté d'enregistrer les victimes et de poursuivre la prise en charge doit également augmenter pour pouvoir développer une politique basée sur des faits et des chiffres.

Besoin d'une approche axée sur les processus

Une majeure partie de la GPI 100 concerne l'intégration des processus et des procédures. Le degré de présence des principes de la CP3 dans une unité déterminera la fluidité de cette intégration. Même si certains services et zones de police sont déjà bien avancés en termes de processus, la circulaire a été publiée principalement pour soutenir les unités où beaucoup d'efforts restent à faire pour répondre aux mêmes normes. Malheureusement, la GPI 100 laisse le paysage policier sur sa faim en omettant d'aborder plus en détails les tâches et fonctions requises des différents acteurs.

Besoin d'une vision globale

L'AIG souhaite également faire le lien avec la violence policière. La société occidentale contemporaine réclame de plus en plus de respect pour les professions de la sécurité, mais elle est en même temps en proie à une préoccupation publique sur l'usage (illicite ?) de la violence policière. L'AIG aborde ce problème complexe sous un angle sociologique et examine si et comment ces deux tendances sociales peuvent être liées.

POINT D'ATTENTION POUR LE LECTEUR

Une grande partie de ce rapport concerne l'analyse critique de la structure et du contenu de la circulaire GPI 100. L'objectif de notre analyse est de contribuer à l'optimisation du processus d'élaboration des circulaires en tenant des principes de maîtrise de l'organisation et de gestion des risques. C'est à partir de ce postulat que nous avons analysé la GPI 100.

Les zones ou services de police ne peuvent toutefois pas s'appuyer sur notre analyse pour décider de ne pas appliquer les principes de la circulaire. Les critiques formulées dans notre rapport visent à améliorer de manière constructive la mise en œuvre de la politique faisant l'objet de la circulaire et non à justifier une non-action ou une action négligente de la part des zones ou services de police.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
1. CADRE JURIDIQUE, RÉGLEMENTATIONS, RÉFÉRENCES ET LIGNES DIRECTRICES :	9
2. CONCEPTION DE LA CIRCULAIRE	11
2.1. Structure	11
2.2. Contenu	14
3. BESOINS	15
3.1. Champ d'application	15
3.2. Actions de maîtrise	16
4. APPROCHE	18
4.1. Champ d'application	18
4.2. Actions de maîtrise	18
5. RISQUES	19
5.1. Actions de maîtrise	20
5.2. Composantes du contrôle interne	20
5.2.1. <i>Environnement interne</i>	20
5.2.2. <i>Évaluation et maîtrise des risques</i>	20
5.2.3. <i>Actions de maîtrise</i>	21
5.2.4. <i>Information et communication</i>	22
5.2.5. <i>Contrôle</i>	23
6. LA GPI 100 EN PRATIQUE : DEUX EXEMPLES	25
6.1. ZP Anvers	25
6.2. ZP Gaume.....	26
6.3. Bonnes pratiques	27
7. VIOLENCE CONTRE ET PAR LA POLICE - VASES COMMUNICANTS ?	28
7.1. polarisation et légitimité de la police	29
7.1.1. <i>Polarisation</i>	29
7.1.2. <i>Légitimité</i>	31
7.2 Violences policières (illégitimes)	32
7.2.1. <i>Composante sociologique</i>	32
7.2.2. <i>Monitoring des plaintes à l'encontre de la police en matière de violences</i>	33
8. CONCLUSION	36

INTRODUCTION

Le 10 novembre 2022, un policier de la ZP BruNo est décédé après avoir été attaqué au couteau. Son collègue et l'auteur de l'agression ont été blessés. Le début de l'année a également été marqué dans les grandes villes par des incidents brutaux de violence à l'encontre du personnel d'urgence¹ et peu après le Nouvel An, deux patrouilles de police à Saint-Gilles ont reçu des coups en arrêtant un trafiquant de drogue en flagrant délit ce qui a conduit un passant à attaquer les policiers en retour².

Bien qu'il n'y ait pas de solution miracle à la violence contre la police, il incombe à l'autorité d'offrir les meilleures conditions de travail aux membres des services de police. Dans une société qui connaît des difficultés à mettre en œuvre les sanctions prononcées, l'aggravation des peines pour lutter contre la violence à l'encontre de la police n'est pas une solution miracle. Ce qu'il faut, c'est une approche qui utilise différents paramètres répondant aux phases de la violence : avant (prévention), pendant (application) et après (conséquences et conseils).

Avec la nouvelle circulaire GPI 100³, publiée le 24 novembre 2022 et entrée en vigueur le 18 décembre 2022, les ministres de l'Intérieur et de la Justice attirent l'attention sur la prévention et les conséquences des incidents violents contre la police. La circulaire demande, d'une part, explicitement à l'organisation policière d'éviter autant que possible la violence et, d'autre part, d'accueillir et de soutenir autant que possible les victimes. Cette circulaire est donc le point d'orgue (provisoire) d'un très long travail, les premiers éléments constitutifs de cette circulaire remontant en effet à 2019. Il est à noter que les syndicats ont fait un travail remarquable dès le départ et que c'est en partie grâce aux pressions persistantes qu'ils ont exercées sur l'agenda, depuis 2009, que le sujet a reçu l'attention qu'il méritait.

La circulaire repose sur deux piliers : la prévention de la violence et l'accompagnement après un fait de violence. La prévention veille à ce que des analyses de risque appropriées soient effectuées et qu'un enseignement, une formation et un équipement de qualité soient disponibles afin d'éviter autant que possible les conséquences de la violence à l'encontre des fonctionnaires de police. L'accompagnement par un collègue vise, quant à lui, à soutenir les membres du personnel qui ont été victimes de violence sur les plans psychologique, administratif et pénal/civil et à les familiariser avec les procédures existantes.

L'AIG a examiné attentivement la GPI 100 et a analysé le contenu et la structure de cette circulaire. L'analyse s'est déroulée sur la base de trois principes tirés de l'approche CP3 : les besoins, le fonctionnement et les risques. Afin de ne pas se livrer à une réflexion abstraite, l'AIG formule quelques recommandations avec lesquelles les zones et les services de police peuvent immédiatement

¹ Début d'année 2023 chaud mais mouvementé : les services d'urgence nationaux et internationaux attaqués au tournant de l'année <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/01/01/liveblog-nieuwjaarsdag/> (publié le 01/01/2023)

² Trois policiers blessés lors de l'arrestation d'un trafiquant de drogue à Saint-Gilles après que des passants les aient attaqués <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/01/06/drie-agenten-raken-gewond-bij-arrestatie-van-drugsdealer-in-sint/> (publié le 06/01/2023)

³ GPI 100 - Circulaire relative à l'usage de la violence envers les membres de la Police Intégrée (24 novembre 2022)

commencer à travailler en ce qui concerne la mise en œuvre de la GPI 100. Enfin, le lien avec les opportunités qui s'offrent à la GPI est réalisé.

Certaines violences à l'encontre des services de police trouvent leur origine dans le phénomène croissant de polarisation entre la police et les citoyens (et vice versa). Il nous semblait donc important, après avoir consacré une importante partie de notre rapport à la violence à l'encontre de la police et à la publication de la GPI 100, d'aborder également la violence (illégitime) exercée par la police tant ces deux types de violences peuvent s'influencer mutuellement.

Il sera donc fait état, dans cette deuxième partie, à la fois de la question de la polarisation et de la légitimité de la police mais aussi de la difficulté d'obtenir des chiffres fiables concernant le nombre de plaintes à l'encontre de la police pour des faits de violences.

PLUS QUE DE LA SÉMANTIQUE

Lors de la rédaction et de la révision de ce rapport, l'AIG a constaté à plusieurs reprises que la notion de violence est polysémique ce qui rend le traitement de ce thème complexe. Le vocabulaire n'est pas sans importance car les termes utilisés par une personne ou une catégorie de personnes reflètent leurs perceptions d'une réalité. En quelque sorte, la langue façonne la vie. Nous sommes donc conscients que le choix d'utiliser certains mots conduit de manière intentionnelle ou non, à donner un sens ou une dimension particulière aux choses que l'on nomme. En Français, les mots *force*, *contrainte*, (*acte de*) *violence* ont des sens différents en fonction du contexte dans lequel ils sont employés ce qui rend l'équivalence avec les mots en Néerlandais *geweld*, *geweldadden*, *gewelddadig*, *dwang* difficile à établir.

Ainsi, ce qui apparaît à première vue comme une discussion sémantique est, au fond, bien plus qu'un simple choix de mots. C'est le choix d'un sens ou d'un message que l'on adresse au destinataire. Il s'agit essentiellement de l'origine de la violence et de son auteur. Si l'on part de l'idée que la police (avec l'armée et, dans une plus petite mesure, d'autres services) dispose du monopole de la violence et qu'elle sait et peut donc, sous réserve de respecter les principes de la LOPS⁴, utiliser la violence sans commettre *de facto* un acte criminel, on parle en langage juridique de coercition ou d'utilisation de la force coercitive. En règle générale, nous devrions donc pouvoir supposer que la force utilisée par la police a passé le test de la LOPS et que l'on parle donc de force légale ou, en tenant compte de la sensibilité du langage, de coercition. Toutefois, lorsque l'on parle de "violences policières"⁵, un terme plutôt péjoratif, il s'agit généralement d'actes manifestement illégaux qui n'entrent donc pas dans le cadre de ce qui peut être considéré comme une coercition admissible. Cependant, l'utilisation de la coercition fait partie intégrante du rôle de la police, est légalement autorisée et permet donc à la police

⁴ LOPS : légalité, opportunité, proportionnalité et subsidiarité, cf. Art. 37 LFP : *Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.*

⁵ Terme utilisé dans le rapport "Violences policières" du Comité permanent de contrôle des services de police (publié le 07/02/2019).

d'accomplir ses tâches. En d'autres termes, le point de départ est que lorsque la police utilise la coercition à l'égard d'un citoyen, elle y est autorisée jusqu'à preuve du contraire.

Cependant, l'inverse est vrai pour le citoyen qui est l'auteur de la violence. Lorsqu'un citoyen utilise la violence, que ce soit à l'égard d'un autre citoyen ou de la police, le point de départ est toujours l'illégalité. Contrairement à la police, les citoyens n'ont pas le monopole de la violence et il n'existe que des situations strictement définies dans lesquelles un acte de violence est justifié. Notre système juridique prévoit cette situation à l'article 416 du Code Pénal⁶, qui définit la "légitime défense" pouvant être invoquée dans certaines conditions.

Il n'est pas surprenant que ce déséquilibre établi sur le droit d'utiliser la force donne parfois lieu à des tensions, en particulier lorsque la perception de l'usage de la force légitime ne correspond pas à la légitimité réelle de cet usage. Ce qui est encore plus problématique, bien sûr, c'est lorsque la police ou les citoyens dépassent leurs limites. Ni la violence policière illégale, ni la violence des citoyens à l'encontre de la police ne sont acceptables. Les termes que nous utilisons pour désigner la violence autorisée utilisée par la police et les termes pour désigner ce qui dépasse la limite de ce qui est autorisé ne sont pas sans ambiguïté. Dans la littérature, les lois et les règlements, les termes sont utilisés de manière interchangeable et il n'est pas toujours évident de savoir ce que l'on veut dire exactement et il faut déduire l'intention du contexte. Ce mélange de mots ne favorise pas le débat et complique également la collecte de données chiffrées (voir ci-dessous) et les études comparatives. Cela conduit aussi à des conséquences sur la formulation de solutions politiques, où l'utilisation "erronée" (involontaire) de la terminologie peut s'avérer erronée selon le lecteur.

Nous souhaitons affirmer avant tout que dans le débat sur la violence, nous recherchons une meilleure relation entre les citoyens et la police afin de rétablir la confiance mutuelle. Pour cela, il est important d'avoir un dialogue. La question est de savoir dans quelle mesure les différents partenaires se comprennent, alors qu'il y a une incertitude sur le sens et la signification qu'un même mot a pour chacun ou sur le sens et le choix des mots posés par chacun. C'est pourquoi l'AIG plaide, y compris dans ce rapport, en faveur d'une terminologie sans ambiguïté d'une part, et d'une amélioration de la qualité des données d'autre part.

⁶ Art. 416 Code Pénal : *Il n'y a ni crime ni délit, lorsque l'homicide, les blessures et les coups étaient commandés par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui.*

1. CADRE JURIDIQUE, RÉGLEMENTATIONS, RÉFÉRENCES ET LIGNES DIRECTRICES :

Voici une liste des lois, réglementations, lignes directrices et références pertinentes utilisées.

- Loi sur l'inspection générale du 15 mai 2007
 - Art. 5 : « *L'Inspection générale veille, en tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police relevant du pouvoir exécutif, à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale, ainsi que de leurs composantes, dans le respect de la démocratie et de la protection des libertés et droits fondamentaux.* »
- Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ;
- Loi sur la fonction de police du 5 août 1992
 - Art. 1 : « *Les services de police accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi. Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi.* »
 - Art. 37 : « *Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire, tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.* »
- A.R. du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police ;
- Circulaire GPI 48 du 17 mars 2006 relative à la formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police ;
- Circulaire GPI 62 du 14 février 2008 relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux ;
- Circulaire GPI 72 du 8 février 2013 relative à l'assistance en justice des membres du personnel des services de police qui sont victimes d'actes de violence ou de fausses plaintes ;
- Circulaire GPI 81 du 21 juillet 2014 relative au cadre de référence général de l'«Assistance Spéciale» au sein de la police locale
- Circulaire du 29 mars 2011 : Circulaire CP3 relative au 'système du contrôle interne' dans la police intégrée, structurée à deux niveaux

- Inspection générale de la police fédérale et locale (2020) : « *CP3 : Manuel pour comprendre et mettre en œuvre un système de contrôle interne efficace.* »
- Circulaire COL 10/2017 (révisée le 24.11.2020) du Collège des procureurs généraux sur le traitement judiciaire des cas d'usage de la violence au préjudice des services de police et traitement judiciaire des cas d'usage, par les services de police, de la force ayant entraîné la mort ou une atteinte grave à l'intégrité physique ;
- Comité permanent de contrôle des services de police. *Enquête de contrôle : Violences policières* (publié le 07/02/2019)

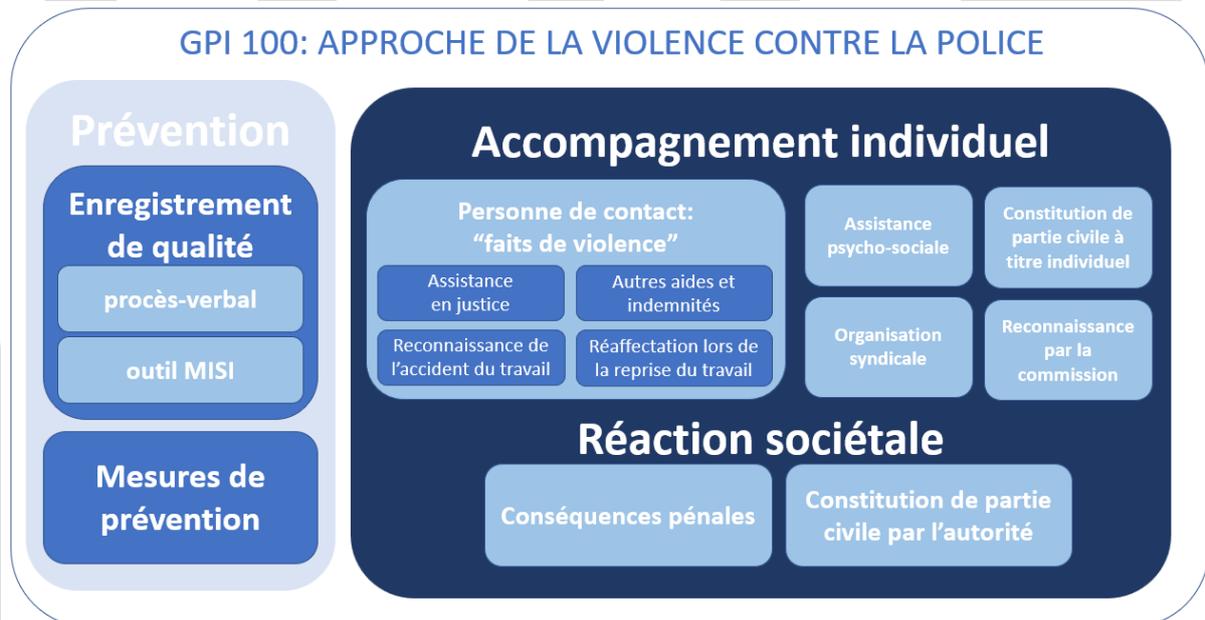
2. CONCEPTION DE LA CIRCULAIRE

Nous commençons par analyser et évaluer, d'une part, la structure et, d'autre part, le contenu de la circulaire. Nous traitons d'abord de la structure, en ayant conscience qu'elle reflète de la manière dont on souhaite présenter dans la circulaire l'approche de la violence à l'encontre de la police. En d'autres termes, l'analyse structurelle entrainera la formulation d'un certain nombre de constats qui seront abordés brièvement dans cette section et feront l'objet d'un traitement plus approfondi dans la suite du document.

2.1. STRUCTURE

Sept chapitres traitent respectivement de la définition et du champ d'application, de la prévention, de l'accompagnement des fonctionnaires de police victimes de violence, des conséquences pénales, de l'action civile, de la Commission pour la reconnaissance d'acte de violence grave.

Schématiquement, la circulaire peut être décrite comme suit :



Sans remettre en cause le contenu ou les objectifs de la circulaire centrés sur les victimes, l'AIG note que la structure de la circulaire semble quelque peu artificielle. L'AIG souligne d'emblée que la structure de la circulaire se révèle quelque peu artificielle. Nous avons mentionné plus haut que deux grandes séquences peuvent être distingués dans l'approche de la violence : la prévention de l'acte et l'orientation de la victime. Une des possibilités aurait été de structurer la circulaire en chapitres à partir des trois différentes phases chronologiques du traitement d'un incident violent : la prévention de la violence contre la police (*avant* l'incident), la réaction opérationnelle à la violence contre la police

(pendant l'incident), l'accompagnement des policiers après les actes de violence et, en lien avec cela, la réaction sociétale aux actes de violence contre la police (après l'incident).

Schématiquement, cette structure alternative peut être présentée comme suit :



Une approche "chronologique" de la violence à l'encontre de la police impliquerait que la table des matières de la circulaire soit également différente. Ci-dessous, à gauche, la structure actuelle de la GPI 100 est comparée à une structure alternative, à droite, avec exactement le même contenu, en partant de cette chronologie.

I. Définition et champ d'application

II. La prévention

1. Un enregistrement de qualité
2. Mesures de prévention

III. L'accompagnement des policiers victimes de violence

1. Assistance psychosociale et prise en charge de la victime et des membres de la famille
2. Personnes de contact « faits de violence »
3. Rôle des organisations syndicales

IV. Les conséquences pénales

V. La constitution de partie civile

1. L'autorité
2. Le membre du personnel

VI. La Commission pour la reconnaissance d'actes de violence grave

VII. Les procédures administratives à mettre en œuvre en cas de violences envers un policier

1. La procédure de reconnaissance comme accident du travail
2. L'assistance en justice
3. Autres aides et indemnités
4. Possibilité de réaffectation de la victime lors de la reprise du travail

I. Définition et champ d'application

II. La prévention de violence contre la police

III. Réaction opérationnelle contre la violence à l'égard de la police

1. Cadre d'action professionnel
2. Un enregistrement de qualité

IV. L'accompagnement individuel des policiers victimes de violence

1. Assistance psychosociale et prise en charge de la victime et des membres de la famille
2. Personnes de contact « faits de violence »
3. Rôle des organisations syndicales
4. La constitution de partie civile
5. La commission pour la reconnaissance d'actes de violence grave
6. Les procédures administratives à mettre en œuvre en cas de violences envers un policier
 - a. La procédure de reconnaissance comme accident du travail
 - b. L'assistance en justice
 - c. Autres aides et indemnités
 - d. Possibilité de réaffectation de la victime lors de la reprise du travail

V. Réaction sociétale à la violence contre la police

1. La constitution de partie civile de l'autorité
2. Les conséquences pénales
3. Politique de tolérance zéro

Cette structure chronologique n'apporte pas seulement plus de clarté en termes de contenu, mais elle permet aussi de représenter assez facilement l'approche intégrée de la violence envers la police sous la forme d'un **processus**. La cartographie du processus offre plusieurs avantages: les tâches successives des différents acteurs peuvent être visualisées et rend plus facile la détection de faiblesse, défaillances ou de risques dans le déroulement du processus, comme nous le verrons plus loin dans ce document.

Une analyse détaillée de la structure existante nous conduit à poser un choix qui peut paraître quelque peu étrange à propos du chapitre sur la prévention. Ainsi, ce chapitre opère la distinction entre "l'enregistrement de qualité" et "les mesures préventives". Cela prête à confusion, car l'enregistrement en bonne et due forme porte sur la nécessité de signaler correctement les faits de violence à l'encontre de fonctionnaires de police par les voies appropriées afin que le pouvoir judiciaire puisse apporter une réponse adéquate, et implique donc que la *violence a déjà eu lieu*. Les "mesures préventives", quant à elles, traitent de ce qui *précède* un acte de violence. En effet, il s'agit des outils que la police reçoit au cours de sa formation pour déminer les conflits et désamorcer l'escalade, avant même que l'incident de violence n'ait eu lieu et dans le but de ne jamais permettre à la violence de se manifester.

L'élément "enregistrement de qualité" concerne donc, d'une part, "la prévention de la violence contre les fonctionnaires de police sans conséquence" et, d'autre part, le fait que l'enregistrement des incidents est nécessaire pour avoir une bonne image du phénomène et, à partir de là, permettre un meilleur développement des mesures de prévention, et *non la prévention de la violence en tant que telle*. Les deux "thèmes de prévention" traitent effectivement de la prévention, mais chacun traite d'éléments complètement différents et n'ont donc pas leur place dans le même chapitre. Pour une meilleure compréhension, les deux éléments de la prévention devraient être répartis dans des chapitres différents : prévenir la violence et empêcher la violence de rester sans conséquence. En ce sens, le terme "prévention" est quelque peu malheureux parce qu'il confond l'objectif de l'enregistrement.

Tout au long de la circulaire, un rôle important est joué par la 'personne de contact « faits de violence »', qui est censée assurer une orientation et un soutien adéquats aux membres du personnel qui ont été victimes de violence. Outre le fait que l'intitulé de cette fonction est assez peu parlant (aux Pays-Bas, on parle de "case manager GTPA"⁷), ce qui est plus explicite), une part importante de la mise en œuvre de la circulaire repose sur les épaules de cette seule personne de contact.

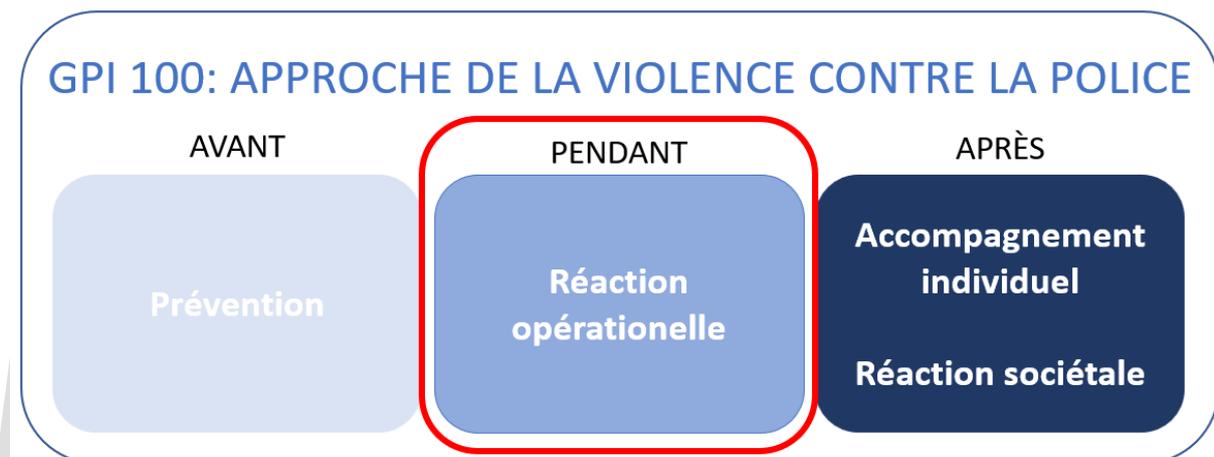
Cette fonction est de loin la plus innovante de la circulaire et aurait donc gagné à faire l'objet d'un chapitre dédié, énumérant clairement les tâches et responsabilités qui lui sont assignées et les normes de qualité qui lui sont associées. Or, une première mention de cette fonction figure au chapitre III, consacré au accompagnement aux victimes. Toutefois, il n'y est décrit qu'en termes vagues que la hiérarchie "devrait faire le nécessaire" pour que les personnes désignées par les RH disposent d'informations à jour et puissent recevoir la formation nécessaire pour s'acquitter correctement de leur rôle.

⁷ **GTPA** : Violence à l'encontre des fonctionnaires de police - tel que décrit dans 'Uitvoeringsregeling Protocol GTPA' de la Police néerlandaise (15 janvier 2009, version révisée publiée le 1er septembre 2022)

Il convient de souligner que ce n'est qu'au septième chapitre (sur la procédure administrative de reconnaissance de l'accident du travail) qu'il est à nouveau fait explicitement mention de la 'personne de contact « faits de violence »'. On peut toutefois supposer que cette personne de contact pourrait également jouer un rôle explicite dans le contrôle de l'établissement d'un procès-verbal et de sa qualité (chapitre IV, les conséquences pénales), de l'action civile contre l'agent (chapitre V) et d'une demande devant la commission de reconnaissance des actes de violence grave (chapitre VI), de manière à avoir un mandat étendu, en quelque sorte, en tant que point de contact et point d'ancrage pour le fonctionnaire de police concerné.

2.2. CONTENU

La circulaire vise à mettre en place une politique et une approche globales en matière de violence à l'encontre des fonctionnaires de police. Il serait erroné de supposer que les unités et les zones n'ont pas encore de politique en la matière. Par conséquent, la circulaire ne vise pas à développer une politique sans tenir compte des pratiques existantes en la matière, mais plutôt à l'affiner, à la rendre plus performante, à l'uniformiser pour l'ensemble de l'organisation policière et, surtout, à la rendre plus accessible pour le membre du personnel qui a été victime.



Nous avons déjà proposé une structure alternative de la circulaire. Il est intéressant de constater que la GPI 100 couvre la *phase préalable* (prévention) et, plus encore, la *phase postérieure* (accompagnement individuel et réaction sociétale). En revanche, la *phase en cours* (réaction opérationnelle) n'est pratiquement pas abordée. Les outils technologiques et les équipements (de protection) ne sont que brièvement mentionnés dans le chapitre "Mesures de prévention", alors qu'un cadre de référence identifiant les pratiques opérationnelles de terrain mériterait au moins d'être mentionné. En outre, l'AIG estime qu'un dernier élément important fait défaut dans la circulaire : la phase d'évaluation. Nulle part dans la circulaire il n'est fait mention d'une évaluation interne ou externe de l'approche en matière de violence contre la police. Il s'agit d'une occasion manquée eu égard au fait qu'une politique qui n'est pas évaluée périodiquement ne peut être optimisée.

3. BESOINS

Cette section examine les besoins ou les nécessités pris en compte par la GPI 100, qui réglemente "l'approche de la violence à l'encontre de la police". Rappelons que dans le cadre d'une approche CP3 inspirée du modèle COSO, un besoin ou une nécessité constitue le point de départ de la manière dont le risque perçu est anticipé et géré.

3.1. CHAMP D'APPLICATION

Avant d'approfondir les besoins auxquels veut répondre la GPI 100, il convient de s'attarder sur la définition par laquelle débute la circulaire, car c'est cette définition qui détermine le domaine auquel elle s'applique. Pour une bonne compréhension de notre analyse, nous précisons que la violence peut être définie de différentes manières selon que l'on s'appuie sur une définition sociologique/criminologique (voir le chapitre 7 du présent rapport) ou sur une définition juridique (telle que décrite dans la loi sur le bien-être - voir ci-dessous).

Le premier chapitre de la GPI 100 stipule que *"la violence est une situation qui entraîne des conséquences néfastes, psychologiques ou physiques, pour les membres de la police intégrée ou pour leurs biens"*. Il précise qu'il s'agit d'une *"agression" "dans l'exercice des fonctions ou en raison de la qualité de membre de la police intégrée"* et de *"toute forme de violence qui n'entraîne pas la mort de la victime"*.

L'article 32ter de la loi sur le bien-être⁸, définit la violence au travail comme suit : *"chaque situation de fait où un travailleur ou une autre personne à laquelle [la présente section] est d'application, est menacé ou agressé psychologiquement ou physiquement lors de l'exécution du travail"*.

Si l'on met ces deux définitions en parallèle, on constate que la définition utilisée dans la circulaire trouve son origine dans la définition reprise dans la loi sur le bien-être. Une définition bien déterminée est nécessaire pour pouvoir travailler sur l'image du phénomène et donc pour pouvoir analyser et comprendre celui-ci de manière claire et détaillée.

En ce sens, la définition utilisée (tant celle de la loi sur le bien-être que celle de la circulaire) a ses limites. Compte tenu de l'importance accordée à l'enregistrement des actes de violence et de la nécessité de procéder à l'analyse du phénomène, il aurait été utile, comme le décrit le GPI 100, de disposer d'une description plus complète de ce que l'on entend par le terme "violence". On est passé à côté d'une occasion de délimiter et de concrétiser ce large champ d'interprétation au moyen d'une définition uniforme et plus complète⁹, par exemple sous la forme d'une liste (non exhaustive) de

⁸ Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (M.B. 18.9.1996).

⁹ À titre d'exemple, le "Uitvoeringsregeling GTPA" (publié le 1er septembre 2022) de la police néerlandaise le définit comme suit : *"L'expression délibérément inconsciente, verbale ou non verbale, l'utilisation de la force physique ou de la puissance, ou*

qualifications pénales. L'imprécision de la définition utilisée peut conduire à une sur-déclaration ou à une sous-déclaration des faits.

Dans l'ensemble, le champ d'application de la circulaire peut être résumé par le passage suivant de la GPI 100 : « [...] **L'organisation policière prend les mesures nécessaires pour éviter cette violence et offrir un prise en charge et un accompagnement optimal aux victimes.** » Cela définit le domaine où l'organisation va exercer son contrôle sur les faits de violence à l'encontre de ses membres.

La maîtrise de l'activité de contrôle concerne la stratégie ou les objectifs stratégiques. En d'autres termes, cette maîtrise sera rencontrée par des processus de pilotage au sein de l'organisation. Pour ce faire, les objectifs doivent d'abord être définis. Sur la base du passage ci-dessus de la GPI 100, on peut distinguer deux grands processus de pilotage :

- Prévenir la violence à l'encontre de la police ;
- Accueillir et accompagner au mieux les victimes de violences policières.

3.2. ACTIONS DE MAITRISE

Toujours en suivant la logique de la CP3 inspirée du modèle COSO, les actions de maîtrise concernent les **actions** ou **mesures** à prendre pour répondre aux besoins. La circulaire GPI 100 ne fait aucune distinction au sein de l'organisation policière quant à l'application des mesures proposées et doit donc être comprise comme une politique qui concerne la police dans toute l'étendue du paysage policier intégré. Nous considérons toutefois ces éléments de gestion stratégique dans une perspective élargie et pas uniquement dans le cadre de la GPI 100.

Premièrement, il convient de consulter l'exposé d'orientation politique¹⁰ de la Ministre de l'Intérieur Verlinden. Elle évoque le "*respect de tous les métiers de la sécurité*" (p. 18-19), ce qui démontre que le sujet constitue une priorité du gouvernement fédéral. Elle part d'une approche intégrale qui sera développée avec des lignes directrices claires pour une approche préventive et des conseils et un soutien pour les policiers victimes de violence.

Deuxièmement, nous nous référons le Plan National de Sécurité 2022-2025¹¹. Le PNS constitue la traduction policière de la politique stratégique de sécurité. Il aborde explicitement la violence contre la police (p. 100-101) et décrit l'élaboration d'une approche intégrée. Il annonce une circulaire ministérielle (qui s'avérera plus tard être la GPI 100) fournissant des lignes directrices claires sur

la menace d'une telle utilisation, dirigée contre un fonctionnaire de police, dans des circonstances directement liées à la mission de la police, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner un sentiment d'insulte, de diffamation, de calomnie, de menace, de dommage psychologique, de dommage matériel, de douleur, de blessure ou de décès".

¹⁰ **Exposé d'orientation politique** de la ministre VERLINDEN, Annelies (6 novembre 2020). Doc 55 1610/020. Chambre des représentants de Belgique <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1610/55K1610020.pdf>

¹¹ **Plan national de sécurité 2022-2025** : Une police intégrée résiliente, au service de la société. Validé par le Ministre de l'Intérieur A. VERLINDEN et le Ministre de la Justice V. VAN QUICKENBORNE le 31 mars 2022.

l'approche préventive, un cadre pour le conseil et le soutien aux victimes et la sensibilisation à la dénonciation des actes de violence. Une protection efficace sur le terrain est également citée.

En outre, l'aspect judiciaire de l'approche est abordé, étant donné que le PNS est une intégration des engagements de la Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice. Ceux-ci stipulent que les actes de violence à l'encontre de la police ne resteront pas sans conséquences (qu'il s'agisse d'une convocation immédiate ou d'un traitement alternatif) et que le classement sans suite pour cause d'opportunité ne peut en principe plus être effectué.

Sur la base de ces sources, nous pouvons donc résumer en identifiant les actions de maîtrise suivantes qui sont applicables :

- Conseil et soutien aux victimes
- Prévention
- Suivi du phénomène
- Politique pénale

4. APPROCHE

La lutte contre la violence à l'égard de la police nécessite une **politique globale** qui touche tous les niveaux et tous les aspects de la police intégrée. Sa mise en œuvre opérationnelle se situe dans différentes entités de l'organisation.

4.1. CHAMP D'APPLICATION

L'approche intégrée situe les **processus opérationnels** dans différents domaines, du niveau micro au niveau macro.

4.2. ACTIONS DE MAITRISE

L'application de la circulaire GPI 100, ou sa traduction en principes et procédures opérationnels, étaient déjà largement décrits dans le cadre légal ou réglementaire existant.

La LPI¹², la LFP¹³, le PJPol¹⁴, les circulaires sur le thème de la violence (GPI 48¹⁵, GPI 62¹⁶, COL 10/2017¹⁷, GPI 81¹⁸), la loi sur le bien-être¹⁹ et la GPI 72²⁰ s'appliquent ici pour la mise en œuvre.

Tel que précédemment mentionné dans ce document, en ce qui concerne l'approche de l'aspect du conseil au fonctionnaire de police victime de violence, un rôle important est réservé à la **'personne de contact « faits de violence »'**. Cette personne de contact agit comme un phare pour chaque membre du personnel et a pour mission d'intégrer les processus et procédures opérationnels susmentionnés afin de fournir des conseils cohérents, complets et performants. Il est difficile de sous-estimer l'importance de ce rôle, c'est pourquoi il est étonnant que la GPI 100 n'aille pas plus loin dans la définition de ses responsabilités et de ses tâches.

¹² LPI - Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (7 décembre 1998)

¹³ LFP - Loi sur la fonction de police (5 août 1992)

¹⁴ PJPol - Arrêté royal portant la position juridique du personnel des services de police (30 mars 2001)

¹⁵ GPI 48 - Circulaire relative à la formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police (17 mars 2006)

¹⁶ GPI 62 - Circulaire relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux (14 février 2008)

¹⁷ COL 10/2017 (révisé le 24.11.2020) Traitement judiciaire des cas d'usage de la violence au préjudice des services de police et traitement judiciaire des cas d'usage, par les services de police, de la force ayant entraîné la mort ou une atteinte grave à l'intégrité physique.

¹⁸ GPI 81 - Circulaire relative au cadre de référence général de l'« Assistance Spéciale » au sein de la police locale (21 juillet 2014)

¹⁹ Loi sur le bien-être - Loi relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (4 août 1996)

²⁰ GPI 72 - Circulaire relative à l'assistance en justice des membres du personnel des services de polices qui sont victimes d'actes de violence ou de fausses plaintes (8 février 2013)

5. RISQUES

Les processus et procédures établis pour la rencontre d'un besoin (approche des faits de violence) comportent par nature des risques. L'identification et la gestion de ces risques sont nécessaires pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs d'une organisation puissent être atteints. La GPI 100 aborde plusieurs éléments d'une approche du risque.

Une analyse des risques doit estimer dans quelle mesure le risque perçu affecte la réalisation de l'objectif proposé et comment ce risque peut être couvert par des mesures de contrôle. Toutefois, la maîtrise des risques ne peut jamais fournir une certitude absolue et doit être évaluée et ajustée de manière cyclique afin de continuer à répondre de manière optimale aux besoins qui se présentent. La maîtrise des risques et de la qualité sont donc inextricablement liées et forment ensemble une gestion intégrale de la qualité : en couvrant efficacement les risques, on augmente la certitude que la qualité proposée peut effectivement être fournie.

On peut réagir aux risques de quatre manières : accepter, réduire, partager ou éviter. Dans la GPI 100, nous identifions trois de ces quatre réponses de manière explicite et une de manière implicite :

- Certains risques sont acceptés : il est impossible d'exclure la possibilité que des violences contre la police se produisent encore, et un certain risque résiduel sera toujours présent.
- Les risques peuvent être réduits par des actions de maîtrise qui ramènent le risque à un niveau acceptable, comme, par exemple, la mise en place d'une formation adéquate pour les membres du personnel leur permettant de faire face de manière appropriée à des situations susceptibles de donner lieu à des actes de violence de la part de tiers.
- Les risques peuvent également être partagés : en déployant un accompagnement dans différents domaines en cas d'incidents violents, on tente de minimiser l'impact de l'incident en retour (ce que l'on appelle également des mesures correctives).
- Les risques peuvent également être évités : bien que cela ne soit pas explicitement mentionné dans la GPI 100, on pourrait considérer que l'équipement de protection, et plus particulièrement l'utilisation de bodycam, est décourageant. L'interdiction des patrouilles en solitaire (non mentionnée dans la GPI 100) constitue également une stratégie de prévention des risques.

Nous abordons ci-dessous le concept de maîtrise des risques tel qu'il est conceptualisé dans le cadre de référence COSO²¹ et dans le manuel CP3²².

²¹ COSO 2 ou COSO ERM est un cadre qui se concentre sur l'ensemble du système de gestion des risques d'une organisation.

²² AIG, CP3. Manuel pour comprendre et mettre en œuvre un système de contrôle organisationnel efficace, 2020

5.1. ACTIONS DE MAÎTRISE

Les actions de maîtrise identifient les secteurs d'activité (composantes du modèle COSO) dans lesquels des mesures doivent être adoptées. Le domaine auquel s'applique la maîtrise globale des risques est celui des processus de contrôle, des processus opérationnels et des processus de soutien.

5.2. COMPOSANTES DU CONTRÔLE INTERNE

Les cinq composantes du contrôle organisationnel, telles qu'elles peuvent ou non être abordées dans la GPI 100, sont présentées ci-dessous, sur la base du manuel CP3 de l'AIG : environnement interne, évaluation et maîtrise des risques, contrôles, information et communication, et suivi.

5.2.1. ENVIRONNEMENT INTERNE

A plusieurs reprises, la GPI 100 fait explicitement référence à la structure organisationnelle hiérarchique, par exemple en évoquant la responsabilité du gestionnaire. Il y a donc un retour à la structure existante pour la mise en œuvre de certaines fonctions et procédures.

En outre, la circulaire ne mentionne pas explicitement le système de valeurs et de normes en vigueur (comme par exemple la police orientée vers la communauté ou le code de déontologie), bien que l'on puisse supposer qu'il s'agit des valeurs de base de tout ce qui concerne la police intégrée.

5.2.2. ÉVALUATION ET MAÎTRISE DES RISQUES

La GPI 100 contient plusieurs indications concernant l'identification et l'évaluation des risques. Les risques suivants sont abordés dans la circulaire :

- **R1** : Les policiers victimes de violences doivent pouvoir compter sur des accompagnements individuels dans différents domaines, tout au long du processus lié à sa qualité de victime.
- **R2** : Des mesures de prévention devraient être prises (tant au niveau de la formation que de l'équipement de protection) afin que les policiers soient préparés à gérer efficacement les conflits et la violence.
- **R3** : Chaque incident de violence à l'encontre de la police doit être consigné dans un registre afin de pouvoir contrôler l'application d'une politique de tolérance zéro dans la chaîne pénale, d'une part, et de disposer d'un registre interne permettant de visualiser et d'ajuster les éléments de contrôle, d'autre part.

- **R4** : Une réponse d'opportunité zéro sera fournie et les autorités administratives devraient systématiquement mener une action civile dans les incidents de violence subis par leurs membres du personnel.

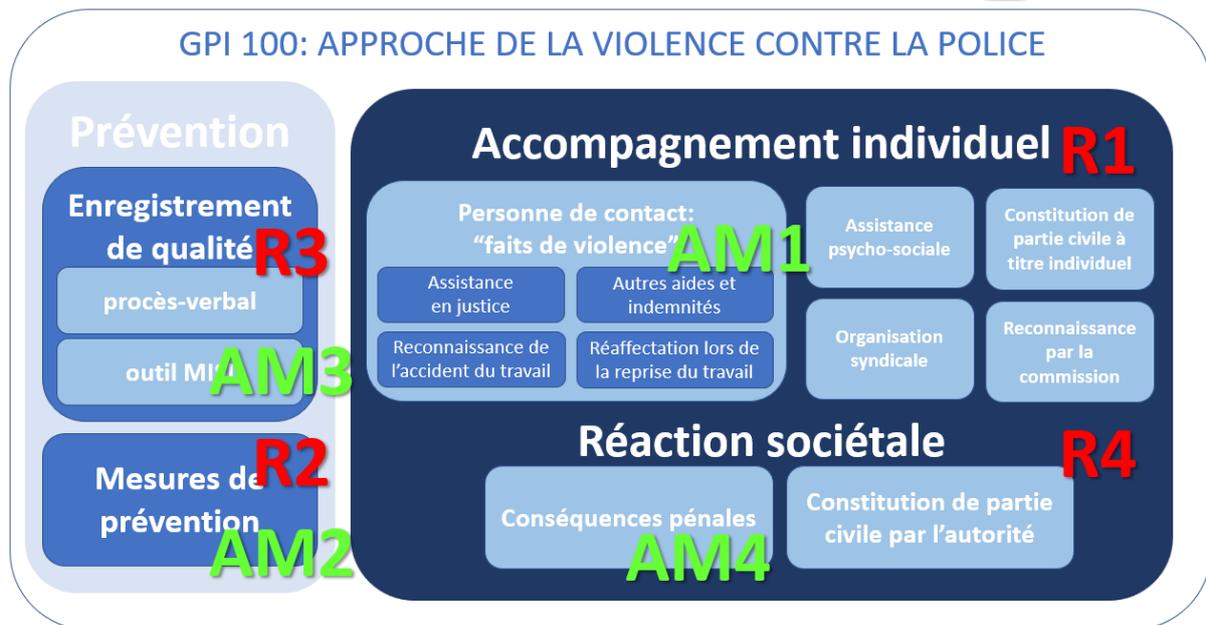


5.2.3. ACTIONS DE MAÎTRISE

Cette troisième phase de la maîtrise des risques porte sur les actions visant à contrôler les risques identifiés. Nous distinguons les actions de maîtrise suivantes dans la GPI 100 :

- **AM1** : Désigner une 'personne de contact « faits de violence »' dans chaque service des ressources humaines afin de fournir diverses formes d'orientation et de soutien et de se familiariser avec le matériel relatif aux procédures en place et de le mettre à jour.
- **AM2** : Accorder une attention particulière à la formation aux techniques de communication et de désescalade dans le cadre de la formation de base ou de la formation à la gestion de la violence.
- **AM3** : Les gestionnaires veillent à l'enregistrement de qualité des incidents et effectuent un contrôle de qualité des rapports officiels rédigés. L'outil MISI²³ sera rendu plus convivial.
- **AM4** : Désigner des magistrats de référence. La justice ne procédera en principe pas à des classements sans suite pour des raisons d'opportunité. Préférence pour l'application de la comparution immédiate. Les peines prononcées seront exécutées.

²³ **Outil MISI** : Melding Incidenten / Signalement Incidents - outil intégré dans les systèmes d'enregistrement ISLP et FEEDIS, spécialement conçu pour enregistrer rapidement et facilement les incidents violents à l'encontre des policiers



Il a été souligné précédemment que la 'personne de contact « faits de violence »', outre les quatre missions explicites d'orientation et de soutien, devrait également être mandatée pour prendre en charge les quatre autres formes d'assistance (suggérées visuellement ci-dessus à droite de la case "personne de contact"). Cela permettrait de couvrir le risque que ces éléments restants ne soient pas suivis.

Le risque de non-constitution de partie civile en raison d'incidents violents est couvert par la GPI 100 en ce qui concerne la police fédérale, mais pas en ce qui concerne la police locale, et aucune action de maîtrise n'est proposée pour couvrir ce risque.

5.2.4. INFORMATION ET COMMUNICATION

Les systèmes d'information et de communication permettent aux différents membres de l'organisation d'assumer leurs responsabilités et d'effectuer les tâches correspondantes correctement et en temps voulu.

La GPI 100 signale dans son introduction que des explications détaillées concernant les différentes procédures applicables en la matière sont disponibles pour tous les membres de la police sur Wikipol, où une page est consacrée à la "Violence à l'encontre du personnel de police".

Il convient ici de noter que la circulaire se limite à la communication interne et qu'on est passé à côté d'une occasion de communiquer vers l'extérieur. Par analogie avec la police néerlandaise²⁴, la police intégrée elle-même pourrait communiquer aux citoyens la politique à suivre en cas d'incidents violents à l'encontre de la police, en vue d'un effet dissuasif, mais aussi d'une compréhension plus large du

²⁴ La violence à l'encontre de la police et du personnel d'urgence est disponible sur le site <https://www.politie.nl/onderwerpen/geweld-tegen-politie-en-hulpverleners.html>

phénomène. De cette manière, on couvre au moins une partie de l'angle mort de la politique intégrée en matière de traitement de la violence contre la police : celui de l'auteur de la violence.

5.2.5. MONITORING

Le dernier élément du système de maîtrise des risques est le monitoring. Si les responsabilités du commissaire général de la police fédérale, des directeurs des services fédéraux ou des chefs de corps des zones locales sont inhérentes à cette fonction, la GPI 100 mentionne aussi explicitement d'autres éléments qui jouent un rôle dans le contrôle :

- le contrôle de la qualité des PV relatifs les incidents de violence à l'encontre de la police incombe aux supérieurs hiérarchiques, conformément à la COL 10/2017 ;
- l'outil MISI permet à l'organisation de dresser un tableau général des incidents et d'adapter, si besoin, son approche de la violence ;
- les chiffres suivis doivent être communiqués de manière claire et structurée aux autorités et aux organisations syndicales. Cette communication se fait dans le cadre du Comité supérieur de concertation ;
- le retour d'information du personnel au sujet de la qualité de la formation sera pris en compte en vue d'en améliorer la pertinence ;
- et les organisations syndicales peuvent demander à l'autorité d'analyser les situations de violence afin de prendre des mesures pour l'avenir.

La principale question qui se pose au niveau microéconomique est de savoir comment la fonction de 'personne de contact « faits de violence »' sera évaluée à l'avenir. La GPI 100 dispose d'un réseau RH, mais celui-ci est principalement axé sur l'échange de bonnes pratiques. Étant donné le rôle important que joue cette personne de contact dans la mise en œuvre de la circulaire, une évaluation en vue d'un éventuel ajustement ou d'une optimisation serait plus qu'appropriée.

Cependant, la plus grande question qui se pose est de savoir comment les différents éléments de la GPI 100 dans son ensemble seront évalués au niveau macro. Comme nous l'avons déjà évoqué dans la section relative à l'analyse du contenu et de la structure, du point de vue de la supervision de troisième ligne²⁵, dont relève l'AIG, il manque une pierre angulaire importante pour améliorer la circulaire. La circulaire ne mentionne nulle part de lignes directrices concrètes pour analyser, évaluer et ajuster son

²⁵ **Audit de troisième ligne** ou "**modèle des trois lignes de maîtrise**" : Le principe du "modèle des trois lignes de maîtrise" (de l'Institut des auditeurs internes) est que la première ligne est responsable de ses propres processus. En outre, il doit exister une fonction qui soutient, conseille, coordonne et veille à ce que la première ligne assume effectivement ses responsabilités en matière de contrôle organisationnel. Il s'agit de la deuxième ligne, qui forme avec la première ligne la direction. Enfin, il est souhaitable de disposer d'une fonction qui vérifie si l'interaction entre la première et la deuxième ligne fonctionne correctement et qui fournit un avis objectif et indépendant, assorti de possibilités d'amélioration. Cette fonction constitue la troisième ligne. Il est donc important que l'IGIN puisse contribuer à l'évaluation et à la révision des textes réglementaires respectifs dans le cadre des mandats légaux et redéfinir son rôle de supervision à l'avenir. Ce concept de supervision et de contrôle devrait également être développé structurellement à l'avenir, lorsque les textes réglementaires respectifs pourront être révisés.

fonctionnement dans son ensemble. Toutefois, la phase de suivi dans le cadre des pratiques de maîtrise des risques n'est pas nouvelle et devrait être présente par *défait* dans les directives qui mettent en œuvre des opérations concrètes, de manière à ce que les lacunes puissent être repérées et que l'amélioration continue de l'ensemble du processus, dans lequel tous les maillons de la chaîne sont coordonnés de manière optimale, puisse être garantie.

6. LA GPI 100 EN PRATIQUE : DEUX EXEMPLES

L'analyse décrite ci-dessus nous permet d'acquérir une connaissance et une compréhension approfondies de la circulaire. Sur cette base, nous pouvons passer à la pratique.

La police intégrée belge est un paysage aux formes et aux couleurs multiples. Les zones et les directions disposent de ressources, de visions et de contextes différents, ce qui rend la traduction des lignes directrices dans la pratique parfois très différente, en particulier lorsque les lignes directrices laissent une marge d'interprétation. Ainsi, il y a sans aucun doute des zones ou des directions qui ont déjà largement satisfait à la politique prédéterminée en matière de violence contre la police, telle que formulée dans le GPI 100, et d'autres qui ont encore un long chemin à parcourir.

Nous reprendrons ci-après deux exemples de mesures prises en la matière par deux zones de police très différentes l'une de l'autre : la zone de police d'Anvers, grande zone urbaine, et la zone de police de Gaume, petite zone rurale.

6.1. ZP ANVERS

La zone de police d'Anvers a déjà atteint un haut degré de maturité en ce qui concerne le respect des principes décrits dans la GPI 100. Dans ce chapitre, nous examinons brièvement la manière dont la ZP Anvers gère les violences commises à l'encontre de ses collaborateurs. Nous utilisons cet exemple pratique pour mettre en évidence certaines *bonnes pratiques*.

Les principaux éléments de la GPI 100 se retrouvent au sein de la ZP Anvers sous le pilier Qualité (« Kwaliteitszorg »). Il existe une coopération triangulaire non hiérarchique entre le service juridique, le stress team local et le coordinateur de la gestion des conflits opérationnels (dénommé ci-après coordinateur CO), qui sont responsables du premier accueil des collaborateurs victimes, tant en termes de bien-être psychosocial que de suivi opérationnel/tactique, ainsi que de l'aspect juridique. En outre, le service ILP (Intelligence Led Policing) est chargé d'enregistrer les incidents à l'aide de l'outil MISI. La HRM est également un acteur majeur, en rapportant les dossiers au service Qualité lorsque les membres du personnel signalent un accident du travail impliquant un tiers, afin d'en assurer le suivi.

Le coordinateur, qui obtient le nom des victimes auprès de HRM dès lors que l'accident du travail a été enregistré, les contacte de manière proactive. On peut donc en déduire que la plupart d'entre elles trouvent le chemin des services de conseil une fois qu'elles sont devenues des victimes. En fonction des besoins spécifiques du membre du personnel concerné, certains recevront des conseils axés sur le soutien juridique, tandis que d'autres bénéficieront de conseils plus psychosociaux.

Le coordinateur du CO établit le premier contact et étudie les besoins de la victime. Il conseille de manière chaleureuse à la victime, si besoin en est, de s'orienter vers un appui psychosocial ou juridique et s'occupe lui-même de la partie opérationnelle/tactique. En ce qui concerne cette dernière, le

coordinateur CO est également en contact étroit avec le service de maîtrise de la violence, d'une part pour fournir un soutien individuel supplémentaire au collègue et d'autre part pour donner son avis sur les besoins des cours de formation du GPI 48 (répondant ainsi au volet préventif de l'approche de la violence à l'encontre de la police).

Le stress team local est responsable de tout ce qui concerne le bien-être mental du membre du personnel victime d'une agression. Au départ, il s'agit d'un travail de psychoéducation (interprétation des sentiments éprouvés par une personne après une agression, ce à quoi il faut s'attendre, quelles sont les réactions "normales", etc.), mais des conseils thérapeutiques internes peuvent également être proposés à court ou à plus long terme, en toute confidentialité et, ce qui n'est pas négligeable, gratuitement.

Le service juridique soutient le personnel tout au long du processus juridique : la plainte, l'action civile (individuelle), le suivi de la procédure devant le tribunal, les dommages subis. Dans l'idéal, il souhaiterait également accompagner les victimes au tribunal même, mais cela ne s'avère pas toujours pratique.

6.2. ZP GAUME

Au sein de la ZP Gaume²⁶, située en province de Luxembourg, nous retrouvons, tout comme pour la ZP Anvers, une organisation triangulaire de services impliqués principalement dans l'accompagnement du membre du personnel victime de faits de violences. Ces services sont : la direction du personnel, la direction des opérations et le SAPV.

La directrice du personnel et de la logistique joue un rôle majeur en matière de GPI 100, étant la personne de contact à la direction pour « les faits de violences ». Dans ce cadre, elle est amenée à guider, orienter et accompagner le membre du personnel victime et sa famille dans les diverses procédures, qu'elles soient pénales, civiles, administratives et/ou financières. Le directeur du personnel est également chargé de maintenir le contact durant l'absence du membre du personnel victime si ce dernier le souhaite.

La direction des opérations joue également un rôle important en matière de gestion des incidents et d'accompagnement à la suite de faits de violences à l'encontre de membres du personnel. En effet, la ZP Gaume charge la DirOps de collecter et de diffuser les signalements d'incidents²⁷, de s'inspirer de ces incidents lors de la réalisation d'analyses de risques et de superviser le programme de formation GPI 48. Au-delà de ces attributions générales, la DirOps (ou l'OPA de garde) est également chargée d'assurer l'encadrement psychologique et administratif de première ligne en mobilisant le SAPV ou en son absence, par un autre service tel que le Stress Team.

²⁶ Cf. la note de service interne de la ZP Gaume du 24 mars 2023 portant la référence NI 600006/2023.

²⁷ Cf. procédure reprise au point IV de la GPI 62.

Le SAPV occupe bien entendu une place prépondérante en matière d'accompagnement psychosocial des policiers victimes. Accompagnement qui doit d'ailleurs au besoin être assuré avant la réalisation des devoirs d'enquêtes.

La note de service de la ZP Gaume mentionne également l'ensemble des documents à remplir, par qui ils doivent l'être et par qui ils doivent être validés et suivis. Le volet judiciaire est bien détaillé en insistant, au-delà du type de PV à rédiger, sur l'encodage des données permettant d'alimenter MISI, sur le contrôle de qualité des PV et sur la désignation du service amené à gérer l'audition du suspect et les suites du dossier.

6.3. BONNES PRATIQUES

L'AIG est bien entendu consciente que tous les services ne peuvent pas adopter une politique telle que celle de la zone de police d'Anvers, où un service important, engagé dans des opérations de grande envergure, peut garantir une spécialisation poussée qui assure un soutien vaste et complet des membres du personnel.

Toutefois, il est intéressant de considérer cette opération comme une source d'inspiration. Le travail d'accrochage du coordinateur du CO et le retour d'information constant sur la formation à la maîtrise de la violence constituent des bonnes pratiques relativement faciles à transposer au reste du paysage policier. La synergie du triumvirat composé du service juridique, du stress team et du coordinateur CO, d'une part, et l'interaction avec HRM, d'autre part, sont la traduction locale de ce qui est décrit dans la GPI 100 comme les "faits de violence". Encore une fois, chaque zone ou direction ne dispose pas des ressources ou du personnel nécessaires pour intégrer toutes ces fonctionnalités en différentes fonctions ou services, mais leur traduction locale crée des opportunités qui peuvent garantir un suivi rigoureux. L'inconvénient de cette méthode de travail est que, selon la zone ou la direction, le modus operandi peut être très différent.

En outre, le fonctionnement de la ZP Gaume, qui emploie un peu plus de cent personnes, montre que même une petite zone de police est capable d'offrir une approche qui assure un suivi adéquat à ses employés victimes de violence. Cette opération, elle aussi, peut inspirer.

7. VIOLENCE CONTRE ET PAR LA POLICE - VASES COMMUNICANTS ?

Alors que la police signale que l'exercice de ses fonctions est rendu plus difficile par l'augmentation de la violence, tant verbale que physique, de la part des citoyens, un débat houleux a lieu sur l'utilisation de la *coercition* par la police. Il s'agit d'un problème qui ne concerne pas seulement la Belgique, mais aussi nos pays voisins, comme en témoignent les récents troubles en France à la suite du décès d'un mineur dû à l'intervention de la police.

On ne peut donc échapper au fait qu'une société dans laquelle les professions de la sécurité réclament de plus en plus de respect et, surtout, un travail plus sûr, est simultanément en proie à une inquiétude publique concernant l'utilisation disproportionnée de la coercition par la police, avec des conséquences parfois sinistres pour les citoyens. La question inconfortable qui se pose est de savoir si ces deux tendances sociales peuvent être liées. Et dans l'affirmative, comment ce lien peut contribuer à réduire les deux phénomènes.

Il devrait être naturel de quantifier ces tendances sociétales, en juxtaposant et en analysant des chiffres annuels, de préférence ventilés selon de minuscules subdivisions. Malheureusement, une vérité beaucoup plus inconfortable se cache là : le matériel numérique est trop fragmenté et insuffisant pour permettre une telle analyse²⁸. Il s'avère extrêmement difficile d'obtenir des chiffres fiables et surtout complets sur les deux sujets. L'image n'est pas formée et donc le point de départ pour étayer et orienter une approche saine fait défaut. Sans chiffres solides, une politique est guidée par les émotions, alors que les deux problèmes ont besoin d'une vision neutre et nuancée.

La violence *par* et *contre la* police a encore plus de points communs. La définition et la qualification s'avèrent également difficiles pour les deux sujets. Comme indiqué plus haut, même la GPI 100 ne parvient pas à formuler une définition étanche de ce qui relève ou non de la "violence contre la police", mais la "violence policière illégale" s'avère elle aussi plus complexe à définir qu'il n'y paraît à première vue. En effet, ce n'est qu'après une enquête et une analyse approfondies qu'une autorité compétente peut décider sur le fond si l'usage de la force par la police ne remplit pas les conditions stipulées à l'article 37²⁹ de la loi sur la fonction de police. Ce "délai" entre l'occurrence de la violence et sa véritable nature a donc également des implications pour l'obtention de chiffres corrects. Il en va de même pour la violence à *l'encontre de la* police, où un premier triage est essentiellement effectué par le policier

²⁸ Voir recommandations dans les rapports :

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale, janvier 2022, pp. 10-11 et 25-26.
- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, GPI 62 relative à l'armement de la police intégrée – Un bilan des dernières années d'inspection, juillet 2022, p. 28.
- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Évaluation de l'assistance spéciale (GPI 81) 2021, sous l'angle de la maîtrise des risques pp. 44-45.

²⁹ Art. 37 LFP: " Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire, tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force doit être précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. "

en question qui, en raison de la composante expérientielle subjective de la question, semble être en mesure de déterminer lui-même où se situe le seuil de ce qui est acceptable.

Afin d'illustrer cela, nous allons ci-après aborder tour à tour la question de la polarisation entre police et citoyens et de la légitimité de l'institution policière pour ensuite nous intéresser aux violences (illégitimes) exercées par la police et à la difficulté de monitorer efficacement tant l'usage légitime, raisonnable et proportionné de la force (signalement d'incident) que l'usage illégitime, non raisonnable ou encore non proportionné de celle-ci (plainte à l'encontre de la police).

7.1. POLARISATION ET LEGITIMITE DE LA POLICE

7.1.1. POLARISATION

Afin de mieux comprendre la question des violences à l'encontre et par la police, il y a lieu de prendre en compte le contexte sociétal dans lequel ces dernières s'inscrivent. La polarisation croissante entre la police et les citoyens est un phénomène complexe qui transcende les frontières nationales et reflète souvent des tensions plus profondes dans la société. Ce conflit se manifeste par des frictions grandissantes entre les forces de l'ordre et les membres de la communauté qu'elles servent et protègent. Des barrières entre les forces de l'ordre et les citoyens se créent et le refus de l'autorité policière par certains citoyens peut-être interprété entre autres « comme une dégradation plus fondamentale des rapports sociétaux et de la reconnaissance même des principes de l'Etat de droit »³⁰.

La polarisation entre la police et les citoyens trouve ses racines dans l'histoire et les inégalités structurelles qui persistent dans de nombreuses sociétés mais aussi dans une baisse de confiance en des institutions dont la police est perçue comme étant le bras armé. L'héritage de la colonisation, de l'esclavage et de la ségrégation raciale a laissé des cicatrices profondes et a engendré, au sein de certaines communautés, une méfiance envers les institutions, y compris la police. Les disparités socio-économiques, l'accès limité à l'éducation et aux opportunités, ainsi que le profilage racial, ont renforcé le sentiment d'injustice et de ressentiment envers les forces de l'ordre.

L'avènement des médias sociaux et la diffusion rapide des informations permettent de porter à la connaissance des citoyens une grande partie des faits divers impliquant la police et ce même au-delà des frontières. Les vidéos virales montrant des interactions tendues entre la police et les citoyens suscitent bien souvent l'indignation publique et renforçant la polarisation déjà existante.

Nous n'avons pas la prétention, ici, de faire un état des lieux de la littérature scientifique (belge) sur la question des violences (légitimes, proportionnées, subsidiaires, ou non) policières et de leur impact sur la perception citoyenne. Il est clair que ce débat mériterait que des recherches académiques sur le sujet soient effectuées en Belgique mais à défaut, nous avons fait le choix de mobiliser des textes de

³⁰ S. Smeets, C ; Tange, « Les discours des syndicats policiers face aux violences », *La Revue Nouvelle*, vol. 5, n° 5, 2021, p. 68.

référence plus généraux, toujours reconnus et utilisés actuellement, pour donner des éléments de compréhension sur la question de la polarisation.

L'influence de la culture ou de la condition policière telle qu'étudiée dans les sciences humaines permet également de comprendre un peu mieux en quoi la polarisation ne se fait pas que dans le sens citoyens/police mais également dans le sens police/citoyens.

En effet, Skolnick³¹, sociologue anglo-saxon, définit l'existence d'une culture (et de sous-cultures) policière issue de l'intériorisation et/ou du renforcement d'une série de caractéristiques à la suite d'un processus de socialisation policière³². En résumé, on ne naît pas policier, on le devient et dans le cadre de ce processus, le (futur) policier intègre une série d'attitudes, de valeurs et d'attentes entre autres sur la place de la police dans la société et sur son rapports aux autres. Parmi les caractéristiques culturelles identifiées par les chercheurs adeptes de cette théorie nous retrouvons la suspicion dans la relation à autrui et l'isolement social du policier entraînant une forme de clivage et donc de polarisation³³. Un eux (les citoyens) vs. nous (les policiers) en somme.

Dominique Monjardet, pionnier de la recherche sociologique sur la police en France, est quant à lui plus nuancé sur la question de la culture policière (définie comme un catalogue de traits communs intériorisés durant le processus de socialisation professionnelle) à laquelle il préfère le terme de condition policière³⁴ animée par un pluralisme d'attitudes, de valeurs et de pratiques imposé au policier autour d'enjeux majeurs que sont le rapport à la loi et le rapport à l'autre (le citoyen)³⁵. Il n'en demeure pas moins que cette condition policière, caractérisée par un destin social imposé, se fonde sur plusieurs dimensions dont « la vigilance (de la population) à son égard »³⁶. Les policiers vivront cela comme un soupçon et une défiance permanente qui aura ici aussi pour conséquence de renforcer la polarisation avec les citoyens.

La polarisation entre la police et les citoyens semble donc profondément enracinée dans un écheveau complexe de facteurs historiques, sociétaux, institutionnels, culturels et politiques. La reconstruction de la confiance et la réduction de la polarisation exigent des réformes systémiques, une réévaluation des pratiques policières et une promotion de la responsabilité. L'engagement politique pour promouvoir une culture de transparence, d'écoute et de responsabilité est également crucial pour surmonter ces divisions.

³¹ Voir J.H. Skolnick, *Justice without a trial : law enforcement in democratic society*, New York, 1965, chap. 3.

³² Ce processus de socialisation policière est constitué de plusieurs étapes telles que le recrutement, l'entrée à l'académie, les examens et les stages, le premier contact avec la population, le premier usage de la force, le premier renfort aux collègues... : voir J. Van Maanen, « Comment devient-on policier ? », in J.-P. Brodeur, D. Monjardet (sld.), *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*, Paris, La documentation française, 2003, pp. 129-158 ; numéro spécial de la revue *Déviante et Société*, vol. 35, 2011 consacré à la socialisation professionnelle des policiers.

³³ B. Bowling, J. Foster, « Policing and the police », in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner, Eds, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 2002, 3ème édition, pp. 980-1033.

³⁴ Comme on parlait autrefois de condition ouvrière.

³⁵ D. Monjardet, « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, Jul-Sep 1994, vol. 35, n° 3, Police, ordre et sécurité, pp. 408-409.

³⁶ D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 186 et sv.

7.1.2. LÉGITIMITÉ

« Dans les sociétés démocratiques, la qualité du maintien de l'ordre dépend du consentement des citoyens et de l'acceptation de la légitimité de la police. Comme les événements dans le monde entier en 2020 l'ont bien démontré, ce consentement et cette légitimité peuvent être érodés quand l'usage de la force est perçu comme non nécessaire ou excessif. »³⁷

Toutes les formes d'usage de la contrainte par les services de police sont remises en question au travers de réactions tant traditionnelles, comme des manifestations ou des conférences de presse, que digitales, qu'il s'agisse de débats sur les médias sociaux, de création de sites Internet dédiés ou d'appels citoyens à contrôler la police. L'enjeu est clairement philosophique et politique dans un monde de plus en plus polarisé autour de questions exploitées médiatiquement de l'extrême-gauche à l'extrême-droite. Cela soulève la question de la confiance de la population vis-à-vis de ses services de police.

« La collecte, l'enregistrement et la publication des données relatives à l'usage de la force constituent une étape fondamentale pour garantir la responsabilité de la police dans le cadre de l'État de droit. Les services de police doivent prendre des mesures pour établir des procédures systématiques de suivi du recours à la force, pour garantir la qualité et la pertinence des informations rassemblées, pour rendre ces informations largement disponibles et pour tirer les leçons des expériences passées. »³⁸

Dans ce débat de société, l'opinion publique doit se nourrir d'autres sources pour comprendre les faits de société en absence d'objectivation proactive par les services de police eux-mêmes des questions relatives entre autres aux contrôles d'identité, aux arrestations, à l'usage de la contrainte, au menottage ou à l'usage de gaz lacrymogène. Diverses initiatives médiatiques, académiques, citoyennes fournissent des informations en la matière³⁹.

Chacune de ces sources sélectionne, définit unilatéralement et selon des sensibilités plurielles l'action de la police. En habillant ainsi des éléments propres au travail de la police à leur manière, elles construisent un narratif sur les événements sans être confrontées à une relation objectivée produite par les services mis en cause. La police tente ensuite vaille que vaille de colmater les brèches de communication et surtout de tenter de convaincre la population qu'elle est toujours digne de la confiance dont elle doit bénéficier afin d'assurer sa légitimité.

³⁷ B. Rappert, et al. Force létale et responsabilité de la police : Monitoring des décès en Europe de l'Ouest, 2020, p.10.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Par exemple : l'Observatoire des violences policières en Belgique (www.obspol.be) et Police Watch, l'Observatoire des violences policières de la Ligue des droits humains (www.liguedh.be) ou encore Bastamag (<https://bastamag.net/webdocs/police/>) et Pas normal - Stop Ethnic Profiling (www.stopethnicprofiling.be)

7.2 VIOLENCES POLICIERES (ILLEGITIMES)

Il sera question dans ce point de la difficulté de monitorer (les plaintes concernant) l'usage de la violence illégitime exercé par la police. Pour ce faire, nous aborderons à la composante sociologique du problème que ses dimensions « techniques ».

7.2.1. COMPOSANTE SOCIOLOGIQUE

Avant toute chose, il est intéressant de constater qu'une grande partie des sociologues qui se sont intéressés à l'institution policière définissent celle-ci au travers de son habilitation à recourir à l'usage de la violence⁴⁰, ce qui lui confère la force ou l'autorité symbolique pour régler ou contrôler rapidement une situation inattendue sans avoir à souffrir ou à se soumettre à quelque opposition que ce soit⁴¹.

Cette gestion d'événements par les policiers de terrain se fait au travers d'une autonomie plus ou moins importante qui est « *la conséquence du fait que, hormis une faible proportion de tâches routinières programmées, l'essentiel de l'activité policière consiste en un traitement, en urgence, d'événements ainsi caractérisés par l'imprévisibilité et la singularité. Si les règles de traitement de l'événement sont particulièrement nombreuses dans l'institution policière, la triple dimension d'urgence, d'imprévisibilité et de singularité exclut que ces règles puissent dicter en toutes circonstances le détail des conduites et des modes opératoires* »⁴² à adopter.

Cet état de fait n'exonère bien entendu pas la légifération des conditions de l'usage de la violence par les services de police. Seulement, une législation trop restrictive ou trop précise ne saurait pas prendre en compte l'infinité des événements que les policiers sont susceptibles de devoir gérer. De ce fait, en partant du principe noble de vouloir (sur)protéger les droits humains, le législateur ne ferait en réalité que cadencasser la police en empêchant ses membres de pouvoir exercer leur travail, se posant systématiquement la question de savoir si telle situation permet le recours ou non à la contrainte et si oui dans quelle condition.

C'est pour cela que, comme le souligne Brodeur, les mandats donnés à la police prennent la forme d'un chèque en gris⁴³. Cette notion signifie que le législateur, ayant légiféré, a selon la métaphore émis un chèque. Il ne peut donc pas être tenu responsable de ne pas avoir encadré les pratiques (ici l'usage de la violence). Seulement, le montant du chèque (contenu de la base légale) est suffisamment

⁴⁰ C. Moreau de Bellaing, « Violences illégitimes et publicité de l'action policière », *Politix*, vol. 87, n° 3, 2009, p. 119.

⁴¹ J.-P. Brodeur, « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, p. 312.

⁴² D. Monjardet, « La culture professionnelle des policiers », *op. cit.*, p. 394.

⁴³ J.-P. Brodeur, « La police, mythes et réalité », *Criminologie*, vol. 17, n°1, 1984, p. 33.

imprécis que pour permettre à la police de pouvoir exercer son métier peu importe les circonstances auxquelles ses membres seront confrontés⁴⁴.

Si nous prenons l'article 37 de la LFP qui traite de l'usage légitime de la force par la police, cela se traduit par l'utilisation de termes généraux et interprétables que nous soulignerons ci-après :

« Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout (Loi du 12-11-2017, art. 15 – membre du cadre opérationnel) peut, **en tenant compte des risques** que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre **un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement**.

Tout recours à la force doit être **raisonnable et proportionné** à l'objectif poursuivi.

Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. »

Il est évident qu'il est impossible d'obtenir à la fois la protection totale des droits humains en toutes circonstances tout en permettant à la police d'exercer son travail en maintenant une forme d'efficacité et de sécurité pour ses membres. Ce que nous avons cherché à démontrer au travers de cette approche sociologique c'est que l'inéluctable manière dont sont rédigés certains textes légaux, dont celui encadrant l'usage de la force, peut rendre au travers de ses termes vagues, la preuve d'un recours abusif ou illégitime compliqué dans certains cas.

7.2.2. MONITORING DES PLAINTES À L'ENCONTRE DE LA POLICE EN MATIÈRE DE VIOLENCES

Le cadre légal relatif aux organes de contrôle définit un flux d'information relatif à la gestion des plaintes entre d'une part les services de police et les organes de contrôle et d'autre part entre les organes de contrôle.

Une approche orientée risque de la gestion des plaintes à l'encontre des services de police s'appuie sur certains principes. La procédure est-elle bien conçue et appliquée par les acteurs concernés ? Pouvons-nous donner notre perception sur l'atteinte raisonnable des objectifs suivants ? (a) le pilotage du dispositif de maîtrise des risques de l'organisation (formations et directives opérationnelles adaptées) et (b) la capacité à rendre compte de manière claire aux autorités et à la population sur la violence policière et la violence à l'encontre de la police fonctionnent-ils ?

A la différence du signalement d'incident tel que le prévoit la circulaire GPI 62⁴⁵ qui débute à la suite d'une action d'un membre de l'organisation policière, le flux d'information en matière de gestion des plaintes à l'encontre des services de police démarre à l'initiative d'une personne qui se dit à juste titre ou non victime d'un acte posé par la police. Plusieurs éléments contribuent à une complexification de

⁴⁴ Brodeur, dans sa théorie, mentionne le fait que l'imprécision du ce chèque permet toujours à l'autorité une possible dénégation de ce qu'elle a effectivement autorisé mais tel n'est pas notre propos.

⁴⁵ GPI 62 du 14 février 2008 relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux.

la procédure à savoir : l'existence de plusieurs canaux/flux, la multiplicité des acteurs, des directives non-uniforme de la part des responsables policiers des deux niveaux de la GPI et l'absence d'outil IT intégré et performant supportant la procédure.

LE FLUX D'INFORMATION DES PLAINTES POUR VIOLENCES POLICIÈRES

Toute personne souhaitant dénoncer des faits de violences policière dispose de plusieurs canaux pour se plaindre. Il est en effet possible de déposer plainte auprès d'un service de police, auprès du ministère public ou du Juge d'Instruction, d'adresser un courrier au responsable du service de police concerné, de s'adresser au Comité P ou encore à l'AIG. Cette multiplicité de moyens peut constituer un double problème. Le premier est que le citoyen ne s'y retrouve plus et ne sache pas à qui il est préférable de s'adresser et le second est que le citoyen utilise plusieurs canaux pour se plaindre du même fait.

La banque de donnée commune (Comité P et AIG) appelée KLFP contient toutes les informations relatives aux plaintes et dénonciations qui sont enregistrées. L'objectif de disposer d'une telle base de données est d'avoir une vue globale sur l'ensemble des plaintes et dénonciations à l'encontre des services de police et de pouvoir échanger des informations les concernant.

Mais si les membres de la GPI doivent informer l'AIG et le Comité P des plaintes et dénonciations reçues, ils n'ont pas l'obligation d'utiliser KLFP pour cela. Il ressort de contacts réguliers avec divers services de police, que nombre de ceux-ci n'utilisent pas KLFP. Le principal argument avancé étant l'aspect « user non friendly » de l'application. Il revient donc aux organes de contrôle de relever le défi d'amélioration et d'optimisation de cette base de données. Vu l'absence de contrainte de devoir alimenter la KLFP, il semble qu'elle n'atteigne pas l'objectif qui avait déterminé sa création. L'AIG estime dès lors qu'un nouveau système est nécessaire, système dans lequel il existerait une obligation d'enregistrement des plaintes pour l'ensemble de la GPI.

Le Comité P, assurant l'exploitation de KLFP, est le seul à même de déterminer si la base de données reprend ou non l'ensemble des plaintes et dénonciations à l'encontre des services de police. Il ressort de son rapport annuel de 2020 que, malgré l'obligation d'information légale, il ne dispose pas de chiffres fiables car une grande quantité de données ne sont pas transmises.

ANALYSE DES VIOLENCES POLICIÈRES ILLÉGITIMES

L'impossibilité actuelle de procéder à une analyse quantitative et qualitative des faits de violences policières illégitimes est liée entre autres au manque de définition claire de ce qu'on entend par « violence ».

Cette définition conditionne la manière dont chacun va appréhender le phénomène et évaluer les actions de chaque acteur. La **définition légale** est évidemment clé pour les acteurs policiers. Elle est néanmoins nuancée, entre autres, par la **définition sociologique** qui va conditionner la perception de

la population en général et de la société civile en particulier sur la manière dont la police justifie et rend compte de ses actions.

Par ailleurs, dans un pays multilingue, la notion peut varier d'une langue à l'autre et être source de confusion. Ainsi, l'utilisation du mot « **geweld** », en néerlandais recouvre à la fois **l'usage de la force** et **l'usage de la violence** (cf. *geweld tegen politie* = violences à l'encontre de la police). Nous nous trouvons avec un mot en néerlandais correspondant à deux mots en français qui ont une signification proche mais avec une nuance importante, à savoir le **caractère illégal et illégitime** associé à la notion de *violence*. Il est ainsi complexe de savoir de quoi l'on parle lorsqu'on mentionne le terme *geweld*.

Une **définition partagée et commune à l'ensemble des acteurs** de la notion de *violence* et de *violence policière* est essentielle si l'on veut établir un état des lieux des signalements d'incident et de la gestion des plaintes. Elle conditionne les informations recherchées par les organes de contrôle et la manière dont ils les traitent, les analysent et en déduisent des constatations et des recommandations.

Les diverses questions parlementaires sur le sujet des violences policières illégitimes amènent souvent à des réponses partielles du fait que les analyses sont basées, à défaut de définition précise, sur les dossiers portant l'indice de prévention 43 à savoir l'indice de prévention attribué aux faits de coups et blessures volontaires. Cela élimine donc de facto d'autres faits qui pourraient rentrer dans le champ des violences (menaces, arrestation arbitraire, etc.). De plus, si une zone de police acte la plainte d'un citoyen à l'encontre d'un policier, il arrive que le procès-verbal soit qualifié de PV d'information et qu'il ne ressorte par la suite pas dans les recherches sur base de l'indice de coups et blessures. Il en va de même lorsque plusieurs faits sont encodés dans le même procès-verbal. La vue globale sur le phénomène de violences policières illégitimes n'est donc actuellement pas fiable.

PISTES D'AMÉLIORATION

Afin d'assurer un service aux citoyens plus transparent et de meilleure qualité, l'AIG recommandait en 2021 de créer un point d'entrée unique pour les plaintes et de fournir plus de clarté au plaignant sur la procédure de plainte administrative. L'AIG recommandait également que la question des plaintes soit régie par la loi, ou du moins par un arrêté royal afin de rendre le système incontournable aussi bien en interne qu'en externe des services de police.

Le 21 février 2022, la Chambre des représentants a fait une proposition de loi instaurant un portail unique et un règlement des plaintes uniforme pour le dépôt de plaintes et de dénonciations concernant la police se basant sur les constatations et recommandations de l'AIG et du Comité P en rapport avec le dysfonctionnement du système actuel. Ladite proposition de loi est toujours en discussion⁴⁶. La mise en place future d'un point d'entrée unique des plaintes est un point important en passe d'être réalisé.

⁴⁶ Voir [La Chambre des représentants de Belgique](#).

8. CONCLUSION

Comme nous pouvons le voir, la question des violences est complexe. C'est pourquoi, même si notre rapport se focalise principalement sur l'analyse de la GPI 100, il semblait difficile, voire impossible de ne pas aborder, ne fut-ce que partiellement, la question des violences (illégales) exercées par la police.

Le GPI 100 vise à mettre en place une politique axée sur la prévention et surtout le suivi des aspects de la violence contre la police par l'employeur. Il se concentre principalement sur les obligations et le rôle de l'employeur dans ce domaine, ainsi que sur les risques et leur gestion. Le titre de la circulaire ("Circulaire relative à l'usage de la violence à l'encontre des membres de la police intégrée") peut donc prêter à confusion à cet égard, car le contenu de la circulaire ne décrit pas tant une politique globale en matière de violence à l'encontre de la police qu'il n'aborde principalement le suivi de l'employeur à l'égard de l'employé de police. La circulaire aborde d'autres éléments, mais reste générale et peu innovante. En outre, la structure pourrait être construite de manière plus naturelle afin que l'approche de la violence aux différents stades de l'agression soit claire.

Ce que nous pouvons dire de la GPI 100 est qu'elle vise une approche globale et rassemble différents éléments dans une même circulaire. Ce faisant, elle se concentre principalement sur les risques et leur contrôle. La circulaire cite de nombreux éléments, mais reste générale et peu innovante. De plus, la structure pourrait être construite de manière plus logique afin que l'approche de la violence aux différents stades de celle-ci soit claire.

Il faut avoir le courage de l'écrire, la GPI 100 laisse le lecteur, plus particulièrement le responsable policier, sur sa faim. Si ses bonnes intentions ne doivent pas être remises en cause, la question se pose de savoir si dans cette circulaire on a tiré parti de toutes les opportunités en matière de développement d'une approche intégrée et intégrale.

Le fait que la GPI 100 ait été publiée peu après le décès d'un inspecteur de l'intervention n'est pas une coïncidence. Même si le projet de cette circulaire était déjà en gestation depuis un moment, comme en témoigne son annonce dans la note de politique générale de la Ministre Verlinden et le travail syndical déjà entamé depuis 2009 sur le thème des policiers victimes de violence, sa publication à peine deux semaines après les événements de Bruxelles-Nord peut clairement être considérée comme un signal des autorités que la violence contre la police est prise au sérieux. Compte tenu de ces éléments, la circulaire semble donc symboliser le renforcement du paysage policier à une époque où les incidents se succèdent à un rythme effréné.

Une partie importante de la GPI 100 concerne l'intégration des processus et des procédures relatifs à la gestion de la violence à l'encontre des fonctionnaires de police. La fluidité de cette intégration dépendra du niveau de maturité atteint par chaque organisation policière dans le domaine de la maîtrise de ses activités et de la gestion des risques qui y sont liés. En même temps, il est clair que la circulaire a été rédigée dans une perspective où le bien-être de la victime est central. Il est important de garder à l'esprit que l'AIG effectue toujours son travail dans une perspective de maîtrise de

l'organisation et des risques. Une bonne maîtrise de l'organisation portera en fin de compte également ses fruits au niveau individuel et sera plus que bénéfique à la victime. L'analyse critique formulée reconnaît et soutient donc l'approche de la circulaire centrée sur la victime. Toutefois, notre analyse veut aussi mettre en évidence que le processus d'élaboration de la circulaire peut être amélioré. Bien qu'il y ait sans aucun doute des zones de police et des services de police qui ont déjà atteint un niveau élevé de maturité en termes de ces processus, la circulaire a été publiée pour soutenir en particulier les unités qui devront, sans doute, encore faire un effort important pour atteindre les mêmes normes.

Mais il n'y a pas que dans cette matière que des efforts sont à faire. L'institution policière se doit en effet d'être attentive au processus de socialisation professionnelle auquel sont soumis les nouvelles recrues, processus à même d'influer sur la polarisation vis-à-vis de la population. La police intégrée doit également impérativement pouvoir se montrer plus transparente lorsqu'il est question d'incidents impliquants des faits de violences et de monitoring des plaintes à son encontre. Actuellement les outils existants, qu'il s'agisse de circulaires ministérielles, d'outils informatiques ou encore de processus de travail, ne permettent pas la qualité de monitoring que la police doit pouvoir atteindre en interne et de rendre compte que la population et les autorités sont en droit d'attendre. L'AIG l'a déjà signalé à de nombreuses reprises dans des rapports précédents⁴⁷ et continuera à insister sur ce point tant il est à la base même de la confiance citoyenne et de la maîtrise de l'organisation.

⁴⁷ Voir pg. 22 du présent rapport