

JOURNEE DE CLOTURE DE 10 ANNEES DE REFORME DES POLICES

UNE VISION D'AVENIR POUR LA POLICE

Une police en mouvement mais dans un cadre intégré

*F. KOEKELBERG
Commissaire général
de la police fédérale*

Preliminaire

Jeter un regard critique sur le rapport fouillé du Conseil Fédéral de Police relatif à 10 ans de réforme de nos services de police est pour moi, comme pour d'autres intervenants, difficile à au moins deux titres. Comme eux, j'ai été associé à l'élaboration de ce rapport et vous comprendrez sans difficulté qu'il est malaisé de se départir d'un produit à la confection duquel on a contribué. Par ailleurs, j'ai également, tout comme d'autres intervenants – pas forcément les mêmes d'ailleurs – aidé, il y a 10 ans maintenant, à la venue au monde de notre paysage policier d'aujourd'hui. De ce point de vue également, je suis aussi juge et partie.

Au cours des travaux du Conseil Fédéral de Police qui ont conduit au rapport des 10 ans, j'ai fait de mon mieux pour prendre mes distances par rapport à ce lien privilégié et bienveillant à l'égard de notre service de police intégré. A l'instar de mes autres complices de l'époque – messieurs Lode De Witte et Dirk Vannuffel – j'ai essayé de jeter sans tabous un regard aussi neutre et objectif que possible sur notre système policier actuel.

Appréciation générale

Ces précautions oratoires étant prises, quel regard la police fédérale porte-t-elle sur les travaux du Conseil Fédéral de Police et sur les travaux des journées d'études qui lui ont été consacrées ? Un premier constat du rapport est que la réforme a produit des résultats positifs et doit être considérée comme un progrès par rapport à la situation d'avant 2001. Eu égard à la méthodologie qui a été suivie par le Conseil Fédéral qui a souhaité, outre les contributions de ses membres, s'entourer aussi d'avis d'observateurs externes à la police, ce constat est évidemment réjouissant pour l'ensemble des membres des services de police car cela veut dire que les efforts que toutes et tous ont consentis il y a dix ans au sein des services de police d'alors pour se fondre dans une autre structure policière obéissant à d'autres règles de fonctionnement n'ont pas été vains et sont appréciés comme tels.

Les chiffres recueillis au cours des 10 années passées tant en matière de criminalité objective recensée que de sentiment d'insécurité ou de sécurité routière viennent conforter ce constat. Pas plus tard que samedi dernier l'actualité nous a montré à quel point la collaboration désormais spontanée et évidente entre les deux composantes policières et la conjonction de leurs moyens respectifs pouvait être le gage d'une redoutable efficacité dans la résolution d'une affaire criminelle. Il y a toutefois une terrible ombre au tableau puisqu'au cours de cet événement un collègue a été grièvement blessé. Ses jours ne sont heureusement plus en danger même si des séquelles importantes subsisteront.

Mais pour en revenir à la gestion de cette situation critique, ça, c'est une manifestation concrète des progrès apportés par la réforme. Et nous en avons connus pas mal au cours des 10 années écoulées.

Les objectifs de l'octopus atteints ?

Cela signifie-t-il que les objectifs de l'octopus et du législateur de 1998 sont atteints ? Oui et non oserais-je dire. Les concepteurs de la réforme des services de police avaient, je crois, un double objectif en vue : remédier aux dysfonctionnements constatés et répondre aux attentes de la population et des autorités. En d'autres termes : non seulement corriger mais aussi améliorer. Les hommes et les femmes qui composent les services de police s'y sont employés et les progrès ont été rapidement constatés. Banque de données policières unique, statut unique, planification policière, détermination de fonctionnalités de base pour les polices locales, osmose entre les personnels et les services, appuis de la police fédérale aux polices locales et bien d'autres mécanismes destinés à favoriser le fonctionnement intégré ont vite contribué à corriger les erreurs du passé et à prévenir leur répétition. Mais le fonctionnement de la police est par définition toujours inachevé et en perpétuelle adaptation. Il ne faut donc pas s'étonner que le Conseil Fédéral de Police émette une série de recommandations pour améliorer encore notre fonctionnement policier. Les changements engagés en 2000 n'ont pas encore tous fournis tous les résultats attendus et par ailleurs les demandes de la population et des autorités ont évolué depuis lors. Rappelons nous les termes de l'article 1^{er} de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, inchangé nonobstant la réforme, qui disposent que : « *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.* ». Cette société démocratique dont nous sommes issus et dans laquelle nous oeuvrons à son profit est elle-même en évolution et les services de police sont donc appelés à remettre constamment leur offre de service sur le métier. La police est donc forcément toujours en mouvement.

La critique est aisée mais l'art est difficile

Cette prémisse étant posée il était donc tout à fait prévisible que des points faibles ou du moins susceptibles d'améliorations aient été détectés par

le Conseil Fédéral de Police et par les intervenants, notamment du monde scientifique, au cours des journées d'étude précédentes. Le contraire eut été inquiétant ou à tout le moins suspect et peu crédible. Les enseignements de la réflexion contenue dans le rapport sont autant d'incitants pour les services de police à se livrer à une saine autocritique en vue d'un meilleur service. Les services de police doivent se réjouir de l'attention légitime qu'on leur porte et sont demandeurs de signaux qui les renseignent sur leurs points faibles et forts. Ce qui toutefois fait souvent défaut lors de l'indication, par les observateurs critiques, de points faibles auxquels il faut remédier, ce sont des pistes concrètes de solution. On dénonce probablement à juste titre le fait que les capacités policières ne sont pas toujours réparties ou mises en oeuvre à bon escient ou encore que la culture policière doit évoluer mais on n'accompagne pas systématiquement loin s'en faut ces constats ou recommandations de pistes concrètes de solution alors que la police en est demanderesse. Cela ne veut pas dire que la police reste totalement passive dans l'attente de solutions. La police est un outil intelligent : on est en droit d'attendre d'elle qu'elle réfléchisse aux problèmes et formule des propositions de solutions mais elle est un outil et ce n'est pas à l'outil qu'il appartient de déterminer ce qu'il souhaite, accepte ou non que l'on en fasse.

La police fédérale dans le collimateur ?

Pour en revenir au point de vue de la police fédérale, force est de constater que le rapport formule une série de recommandations qui la concernent plus particulièrement. Cela ne me surprend pas trop à vrai dire car la police fédérale a une vocation et une visibilité nationales, elle œuvre par définition au bénéfice de l'ensemble du paysage policier notamment par ses missions d'appui aux autorités et aux polices locales et enfin par les responsabilités qui sont les siennes dans le cadre du maintien et de la performance des outils qui contribuent au fonctionnement intégré des deux niveaux de police. L'exercice peut-être un peu réducteur mené par le Conseil Fédéral de Police aurait dans cette optique utilement pu être complété par une analyse critique analogue du fonctionnement individuel de chaque zone de police afin de dégager une image totale du fonctionnement policier mais cela n'était pas possible en pratique. Quoiqu'il en soit, la Police fédérale est largement interpellée par le rapport et nombre de priorités d'attention qui ont été extraites du rapport par nos deux Ministres la concernent plus particulièrement. Comme je l'ai indiqué, son statut de débitrice de services et d'appuis en fait une cible préférentielle. Mais elle assume nombre des constats qui ont été faits. Avant que le rapport n'existe, elle avait elle-même détecté des domaines qui méritaient une amélioration et elle s'employait déjà à y remédier et je puis vous assurer qu'elle continue à le faire avec une grande détermination. Les faiblesses détectées par le rapport ne nous ont donc pas complètement surpris. Nombre de thèmes prioritaires retenus présentent d'ailleurs des liens évidents avec plusieurs objectifs fixés pour la police fédérale par le plan national de sécurité 2008-2011. Mais il faudra donner un peu de temps au temps pour que tous les efforts aboutissent, même si des avancées ont déjà été engrangées dans plusieurs secteurs :

nous disposons désormais d'un plan annuel de formation, nous avons réussi à compléter les effectifs du corps d'intervention et nous y avons ajouté une réserve fédérale d'intervention de 50 hommes et femmes, nous prenons à bras le corps nos responsabilités en matière de coopération policière internationale et ce d'autant plus cette année à l'occasion de la présidence européenne, Il ne faut pas non plus perdre de vue que la police fédérale ne peut pas résoudre tout et ne peut pas le faire seule : nos autorités doivent nous soutenir et nos partenaires privilégiés de la police locale doivent également nous aider et la police fédérale sait qu'elle peut compter sur les uns et les autres. Par ailleurs, s'il faut bien sûr vouloir faire les choses et c'est le cas, encore faut-il en avoir les moyens.

Vouloir faire et pouvoir faire : la question des moyens

Le rapport du Conseil fédéral n'a pas éludé cette question puisqu'il pose expressément que la police doit disposer de moyens, budgétaires notamment, qui lui permettent de fonctionner comme l'a voulu le législateur, c'est-à-dire, dans un système intégré. Ce système intégré, c'est celui d'une nécessaire et incontournable solidarité entre les deux composantes fédérale et locale. Confrontée comme tous les services fédéraux à une austérité budgétaire sévère, la police fédérale a décidé de mettre un accent particulier sur l'efficacité et l'économie dans la mise en œuvre de ses moyens. Notons qu'en l'occurrence elle appuie sa démarche sur l'un des objectifs du plan national de sécurité 2008-2011. Rationalisation et économies d'échelles sont nos références dans une réflexion critique que nous menons actuellement à propos de notre organisation. En matière de fonctionnement, nous faisons le maximum pour maîtriser ce que nous appelons dans notre jargon les « inconvénients », c'est-à-dire les prestations qui génèrent le paiement d'allocations pour prestations supplémentaires, nocturnes ou de week-end. Des secrétariats et autres cellules de soutien administratif sont regroupés. Nous avons également poursuivi le processus de « calogisation » destiné à faire remplir par du personnel administratif et logistique des fonctions qui étaient auparavant occupées par des membres du cadre opérationnel,.... . Les efforts dans ces directions sont poursuivis sans désespérer mais il y a des sujétions incompressibles et, en outre, il faut se garder de mesures drastiques trop rapides ou trop radicales. Ainsi il est apparu par exemple qu'une calogisation accélérée faisait courir le risque d'une perte d'expérience et de know-how possédés par des personnels devenus avec le temps de véritables mémoires de leur service. La question du transfert des connaissances s'est ainsi posée avec une rare acuité. Elle conserve bien sûr toute sa pertinence pour l'avenir.

Au-delà de nos préoccupations en terme d'efficacité et d'économie, nous avons poursuivi et approfondi une réflexion sur les tâches essentielles de la police fédérale en particulier. Une telle réflexion s'impose en permanence. Elle s'impose d'autant plus dans un contexte de restrictions budgétaires. L'objectif n'est pas et ne peut pas être d'abandonner n'importe quelle tâche pour faire des économies à tout prix. L'objectif est au contraire

avant tout de réorienter des capacités afin de continuer à faire correctement ce que l'on doit attendre d'un service de police voire de le faire encore mieux. Gardons nous toutefois des approches simplistes. Une analyse critique d'une tâche suppose qu'avant toute décision emportant sa réduction, sa suppression ou son externalisation on s'interroge sur les conséquences quant à la situation et l'avenir du personnel qui s'en chargeait, aux résultats coût/bénéfice de l'opération, à la qualité des prestations fournies par des tiers en termes de disponibilité et confidentialité, Il faut également se garder de toute précipitation et avoir constamment à l'esprit la double série de missions de la police fédérale : les missions de police spécialisées et supralocales d'une part et l'appui d'autre part. Assurer les unes et les autres suppose souplesse, professionnalisme, disponibilité, diversité et esprit de service. Tout ceci suppose également le personnel et les moyens indispensables. Et le terme « indispensable » n'est pas encore assez fort quand j'entrevois certaines menaces qui pèsent sur le fonctionnement policier intégré. Car ici gît le véritable défi auquel nous sommes confrontés et je souhaite m'en expliquer plus avant.

La défense du modèle de fonctionnement intégré

Ainsi que je l'ai rappelé, la police fédérale est investie de missions d'appui opérationnel et non opérationnel aux autorités et à la police locales. La police fédérale a la responsabilité de toute une série de mécanismes de collaboration entre les deux composantes policières qui sont destinés à garantir le fonctionnement intégré : je pense ici à la formation de base, à l'ICT, à la gestion de la Banque de données générale, à l'appui non opérationnel sous toutes ses formes Nombre de constats et recommandations du Conseil fédéral de police concernent ces items. La conjoncture budgétaire actuelle veut que nous y prêtions encore plus d'attention. Car il en va de la bonne santé du fonctionnement du service de police intégré, structuré à deux niveaux. C'est en effet de la quantité et de la qualité de l'appui que la police fédérale pourra continuer à fournir que dépend dans une grande mesure le bon fonctionnement intégré. A l'inverse, des déficiences importantes à cet égard portent en germe le risque du développement d'entités policières repliées sur elles-mêmes, privilégiant, puisque « Bruxelles » ne répond pas assez vite ou assez bien aux attentes légitimes, une autarcie coûteuse et potentiellement porteuse des dérives d'avant la réforme. Bref, le contraire du fonctionnement intégré. Notre défi est donc clair : tout mettre en œuvre pour garantir notre contribution essentielle au fonctionnement intégré et nos missions de police spécialisées alors que les moyens ne suivent pas toujours en suffisance. Relever ce défi, c'est donner sa chance à notre nouveau paysage policier de continuer à prouver sa plus-value. Le rapport du Conseil fédéral de police nous donne des jalons qui nous encouragent dans cette voie. Il faut aussi pouvoir et vouloir y reconnaître, comme dans la conjoncture actuelle, une opportunité de rebondir. Ce qu'on attend de nous est que nous la saisissons avec toute notre énergie, notre inventivité et le concours de notre personnel qui est notre véritable capital.